

La bicicletta europea è arrivata. Ora bisogna pedalare.

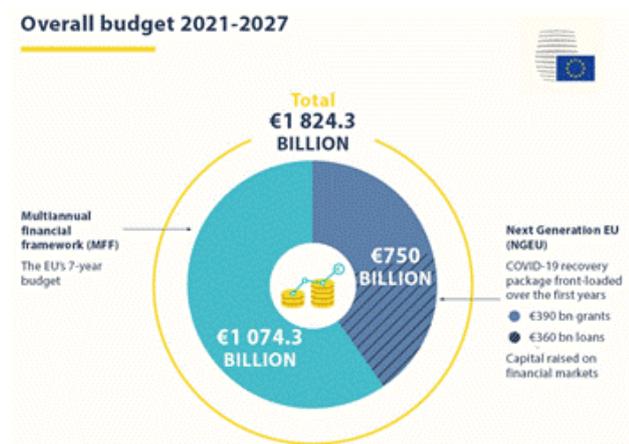
Leonello Tronti

Martedì 21 luglio, dopo un'estenuante trattativa durata cinque giorni e quattro notti, si è finalmente concluso il Consiglio europeo straordinario dedicato alla discussione del Next Generation EU (o NGEU), l'ampio pacchetto di misure presentato dalla Commissione a fine maggio riferito al prossimo Quadro Finanziario Pluriennale dell'Unione (2021-27) e al Recovery Fund, l'impegno di risorse per la ripresa dell'Europa dall'epidemia di covid-19. La valutazione dell'accordo è inevitabilmente complessa ma abbastanza positiva, con le significative cautele che vedremo.

Va indubbiamente salutata con favore la decisione – davvero storica, anche se per ora soltanto emergenziale e tutto sommato di entità limitata – di lanciare finalmente una raccolta di fondi sul mercato attraverso titoli dell'UE e non dei singoli Stati: gli *eurobond* che la UILTEC richiede da tempo, da ben prima dello scoppio dell'epidemia, a partire dal *Manifesto contro la stagnazione* del 13 febbraio 2019. L'emissione di titoli comuni è stata decisa nonostante fino ad aprile la Germania e fino alla scorsa settimana i paesi cosiddetti "frugali" (Austria, Svezia, Danimarca, Paesi Bassi) si dichiarassero inamovibilmente contrari a ogni condivisione del debito. La raccolta sarà di 750 miliardi di euro (poco più del 5% del debito pubblico dell'intera Unione), che saranno destinati a finanziare piani nazionali di riforma condizionati alle direttive europee. Di questi, 390 miliardi serviranno a finanziare sussidi a fondo perduto (312,5 per gli Stati membri attraverso la *Resilience and Recovery Facility* e 77,5 per il bilancio UE) e 360 per concedere prestiti ai Paesi Membri, che andranno a sommarsi al loro debito pubblico.

Nonostante l'entità tutto sommato modesta delle cifre, si tratta comunque di 250 miliardi di euro in più rispetto alla proposta presentata a metà maggio da Angela Merkel ed Emmanuel Macron, e la quota dei sussidi a fondo perduto (*grants*) è superiore al previsto. All'Italia, secondo una stima ufficiosa del Ministero dell'Economia, potrebbero toccare in tutto 208,8 miliardi (contro i 173 inizialmente proposti dalla Commissione): 81,4 miliardi come sussidi (la proposta originaria era di 81,8) e 127,4 come prestiti (la proposta era di 90,9): dunque, complessivamente, quasi un terzo dei fondi disponibili e circa il 12% del Pil e l'8% del debito pubblico italiano. Va comunque ricordato che lo strumentario messo in moto dall'Unione Europea per fronteggiare la corona-crisi comprende anche 240 miliardi della linea di credito del MES sulla pandemia, 100 miliardi del SURE e 200 miliardi della BEI: nel complesso 1.290 miliardi di euro, cui vanno aggiunte le cospicue risorse mobilitate dalla Banca Centrale Europea per sostenere il mercato dei titoli pubblici con acquisti mirati (programma PEPP e altri).

Il bilancio complessivo dell'Unione Europea per il periodo 2001-2007



Fonte: Commissione Europea

Ma se Italia (e Spagna) possono non essere insoddisfatte dell'accordo (quanto meno nel quadro delle attuali regole europee), i cosiddetti "paesi frugali", a cui si è aggiunta la Finlandia, non hanno dal canto loro ottenuto poco: non solo la diminuzione (di 110 miliardi) dei sussidi a fondo perduto e una notevole riduzione (di 226 miliardi) del bilancio 2021-2027 dell'Unione Europea, con rilevanti sconti (*rebate*) sui loro contributi, ma anche il cosiddetto "freno di emergenza", o meccanismo di controllo sulle proposte di riforma presentate dai Paesi per accedere ai fondi (che non sarà però automatico e azionabile anche da un solo paese, come chiesto dal premier olandese Rutte). Non insoddisfatte nemmeno la Francia, e soprattutto la Germania che ottiene questo risultato inatteso all'avvio del suo semestre di presidenza europea. Anche Ungheria e Polonia respirano, perché non è stato ancora creato il meccanismo che dovrebbe impedire l'accesso ai fondi NGEU ai Paesi che infrangono con leggi liberticide i principi dello Stato di diritto – meccanismo che richiederebbe comunque una difficile maggioranza qualificata per essere approvato dal Consiglio europeo.

In definitiva, nonostante i generosi sconti sui contributi al bilancio comunitario concessi anzitutto alla Germania, la copertura della differenza tra contributi nazionali e sussidi a fondo perduto graverà soprattutto su Germania, Francia, Paesi Bassi e altri frugali; se la loro è indubbiamente una prova di solidarietà senza precedenti, è però anche un investimento sul grande mercato interno, indispensabile per rendere possibile all'UE di superare la crisi attuale. A essere notevolmente penalizzato, in definitiva, è però il bilancio dell'Unione, e con esso il Parlamento Europeo: 1.074 miliardi in sette anni invece dei 1.300 richiesti lo scorso maggio dagli eurodeputati in sessione plenaria. Per arrivare all'accordo, la presidente della Commissione Ursula von der Leyen ha dovuto quasi azzerare l'ambizioso programma Eu4health, destinato a preparare l'Unione a una possibile prossima crisi sanitaria, così come lo strumento di ricapitalizzazione delle imprese, e tagliare le risorse per i progetti di ricerca Horizon, Coesione e Investimenti, nonché per il Just Transition Fund sulla transizione ecologica. A fronte dei pesanti tagli la Commissione ha a disposizione una sola risorsa propria certa: una tassa sulla plastica dal 2021; mentre sono attese proposte per una *carbon tax* alla frontiera, una *digital tax* da varare (forse) nel 2023 e un'assai poco probabile Tobin Tax tutta da definire.

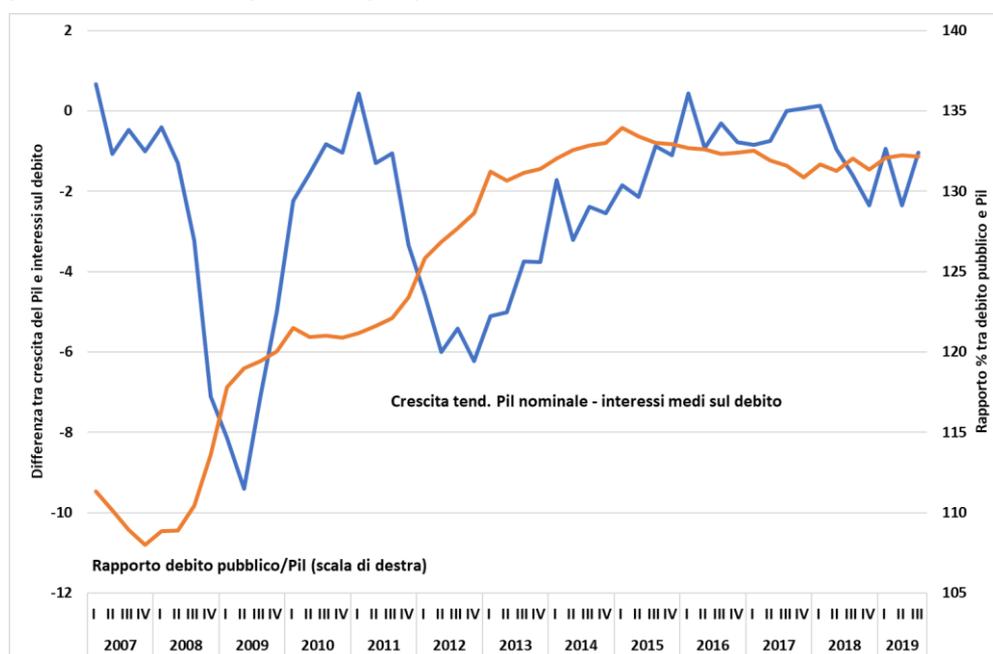
Al Recovery Fund si applicheranno le condizionalità di tutti i fondi della Commissione e una vigilanza rafforzata: i beneficiari dovranno, in altri termini, rispettare le raccomandazioni della Commissione relative al cosiddetto semestre europeo, basate sul Patto di Stabilità e Crescita (attualmente sospeso ma che verrà reintrodotta, sperabilmente con qualche modifica, nel 2021), e quelle specifiche in tema di politiche verdi, digitali e ad esempio, nel caso italiano, riforma delle pensioni, del lavoro, della giustizia, della pubblica amministrazione, dell'istruzione, della sanità. I piani di riforma saranno valutati in prima istanza dalla Commissione ma l'approvazione spetterà al Consiglio europeo; mentre il Comitato economico e finanziario (organo UE composto da alti funzionari delle amministrazioni nazionali e delle banche centrali, della Banca centrale europea e della Commissione) sarà tenuto a giudicare gli stati di avanzamento e a dare parere positivo ai finanziamenti. Le decisioni del Comitato saranno comunque sottoposte al "freno di emergenza": ogni Stato membro potrà impugnare una valutazione positiva per gravi scostamenti dall'adempimento soddisfacente dei pertinenti target e, su queste basi, richiedere entro tre giorni che la questione sia deferita nuovamente al Consiglio europeo, dove una maggioranza qualificata che rappresenti almeno il 65% della popolazione europea potrà recepire il veto.

L'accordo del 21 luglio deve essere approvato anche dal Parlamento Europeo, che ha potere di veto sulla proposta di bilancio dell'Unione per il settennio 2021-2027. Già nei giorni scorsi il presidente del Parlamento David Sassoli aveva dichiarato che l'approvazione dell'Aula richiederebbe almeno tre requisiti, assenti dal testo approvato: a) il bilancio dell'Unione deve avere nuove risorse proprie e un bilancio che consenta il finanziamento delle linee d'azione definite dal Parlamento stesso; b) gli Stati non devono più godere di sconti sui contributi al bilancio UE; c) bisogna vincolare l'accesso ai fondi al rispetto dello Stato di diritto. Questi principi sono stati ripresi con forza nella sessione plenaria dell'Europarlamento tenuta il 23 luglio, che ha richiesto alla Commissione di modificare la proposta di bilancio. Vedremo se il conflitto si spingerà sino a una vera e propria bocciatura della proposta di bilancio comunitario.

Cosa deve fare ora l'Italia? Come già detto nello scorso numero di *Industri@moci*, sotto il profilo tecnico il problema dell'utilizzo del debito pubblico, e dunque anche dei fondi europei concessi come prestiti, si riduce al raggiungimento di un semplice differenziale: *g*, la crescita nominale del Pil, dev'essere ogni anno superiore

a i , il tasso di interesse medio che lo Stato paga sul debito. In caso contrario il debito è destinato ad aumentare e i mercati, che ogni mese ne valutano la sostenibilità, lo giudicheranno rischioso e chiederanno interessi più elevati per sottoscriverlo. Il vincolo è particolarmente stringente nella situazione attuale, in cui l'indebitamento dello Stato, con la crisi e l'accensione di questi prestiti, è destinato a crescere comunque oltre il 160% del Pil. Nonostante il sostegno della BCE con gli acquisti sul mercato secondario, il giudizio dei mercati, e particolarmente quello dei creditori non istituzionali e del sistema bancario (per il quale l'indebolimento delle garanzie patrimoniali in titoli pubblici mette a repentaglio la stessa solidità), si rifletterà inevitabilmente sulla possibilità di continuare a rinnovare il debito a condizioni relativamente favorevoli. Concettualmente la questione è dunque relativamente semplice, e comunque semplificata dalle condizioni favorevoli dei prestiti offerti dalle istituzioni europee, che richiederanno interessi inferiori a quelli di mercato. Ma, nei fatti, non è semplice per niente, perché dal 1995 la nostra economia è gravata dalla "legge del meno uno": la condizione di "stagnazione secolare", che nonostante le raccomandazioni europee la tiene inchiodata a realizzare ogni anno aumenti del Pil reale inferiori di un punto percentuale rispetto alla pur modesta media dell'Eurozona, e crescite del Pil nominale regolarmente inferiori ai tassi di interesse, nonostante i sistematici avanzi primari del bilancio (Figura 2).

Figura 2. Differenza tra la crescita tendenziale del Pil e gli interessi medi sul debito pubblico e rapporto percentuale debito pubblico/pil (periodo I/2007-III/2019)



Fonte: elaborazioni su dati Istat, Conti nazionali.

Per poter accedere ai fondi europei, l'Italia dovrà rispettare le condizioni indicate nel Recovery Plan. Dovrà anzitutto presentare alla Commissione entro metà ottobre un preciso e dettagliato piano di riforme per il biennio 2021-23, senza il quale non potrà ottenere la prima tranche dei fondi, che per il 70% dovranno essere impiegati nel biennio 2021-22. Serve dunque un piano ambizioso ma realistico, da costruire in tre mesi. Serve per l'accesso alle risorse europee, ma serve anzitutto per programmare l'intervento pubblico necessario a portare il Paese fuori dalla crisi, con o senza i fondi europei. L'accordo del 21 luglio indica che gli investimenti devono essere in linea con quanto la Commissione ha raccomandato da tempo ad ogni Paese. Le raccomandazioni all'Italia riguardano, in particolare, il miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario, oltre a una riforma delle pensioni e ancora riforme del lavoro. Quest'ultimo obiettivo è condivisibile solo se per ulteriori riforme del lavoro si intendono misure mirate a rafforzare la stabilità, regolarità e sicurezza del lavoro e a migliorare la produttività – un intento che richiede un notevole rafforzamento degli investimenti pubblici e delle imprese, di carattere non solo tecnologico ma anche organizzativo.

Dunque, il Governo ha 90 giorni per presentare un piano di riforme storiche, che non dovrà essere un libro dei sogni ma il risultato di un valido esercizio di programmazione, che preveda ritorni nel tempo superiori ai

capitali impiegati, altrimenti il rendimento sarà negativo. Sono quindi richiesti progetti precisi, con costi, tempi e ritorno economico: qualcosa che le varie generazioni di *spending review* che si sono succedute dal 2010 in poi non sono state ancora capaci di realizzare. E il Paese dovrà riuscire a impiegare il 70% dei fondi (circa 150 miliardi) entro il 2022, sotto il costante controllo della Commissione e la minaccia del “freno di emergenza”. Se qualcosa non va secondo i piani, l’Europa sospenderà le erogazioni.

Oggi, dunque, chi governa la politica economica italiana deve dar prova di capacità, intelligenza e responsabilità senza precedenti. Il problema ormai non è più se accedere o no ai prestiti europei, ma come usarli, tutti, presto e bene; e come usare ogni altra leva disponibile (investimenti pubblici e partecipazioni, politica industriale, regolazione dei mercati, incrementi retributivi, modifiche fiscali ecc.) per debellare la “legge del meno uno” e far crescere il Pil nominale più del tasso di interesse che l’Italia sarà comunque chiamata a pagare, non solo per i debiti contratti con l’Europa ma per la parte restante, nettamente preponderante (più del 90%) e soggetta agli umori dei mercati.

L’Italia non può fallire: nel caso in cui non riuscisse in questa grande impresa collettiva, i prestiti europei diverrebbero un cappio al collo che porterebbe il Paese al commissariamento e l’Europa al collasso. Occorre dunque affrontare una rilevante transizione, anzitutto culturale e politica: occorre che tutti capiscano che per battere la legge del meno uno l’affidamento al mercato non basta, occorre un ruolo attivo dello Stato che reintroduca un’efficace programmazione dello sviluppo, utilizzando le leve dell’economia mista per favorire la crescita e non le lobby politiche o industriali, sviluppando la domanda interna per far ripartire i consumi (e anche un pizzico di inflazione) e sostenendo la stragrande maggioranza delle imprese che operano solo a livello nazionale. Sappiamo bene che questo compito non è uno scherzo, che nelle condizioni di lacerazione politica e culturale in cui versa il Paese l’obiettivo è molto ambizioso; e sappiamo anche che l’Italia, e in particolar modo la sua classe dirigente e imprenditoriale, così come l’apparato pubblico in tutte le sue articolazioni, sembra non disponga delle risorse e delle capacità politiche e tecniche per proporsi con serenità un obiettivo di questa rilevanza.

Per contribuire a sciogliere questo dubbio è necessario verificare il ruolo che in questa partita può e deve avere il Sindacato. Già il *Manifesto UILTEC* del 2019 proponeva livelli di concertazione e obiettivi concreti per la ripresa; ma se davvero il Sindacato ha riacquisito una credibile unità d’azione, è oggi necessario che si muova nella direzione di una rinnovata Federazione unitaria, dotata di un proprio progetto per il Paese. Un progetto di concertazione sociale, a tutti i livelli opportuni, delle politiche di sviluppo secondo gli obiettivi che in larga misura sono già in discussione con il Governo, ma soprattutto secondo un nuovo disegno di programmazione dei risultati fondamentali oggi, per l’Italia e per l’Europa: la dimensione della crescita economica; quella dell’espansione dell’occupazione e del suo rafforzamento; la misura del necessario aumento degli investimenti pubblici e privati e della produttività; e anche la riforma del sistema di governo economico della UE e, in particolare, del Patto di Stabilità e Crescita che governa la sorveglianza sulle politiche di bilancio nazionali imponendo loro un’assurda distorsione prociclica, che aiuta i Paesi in crescita e colpisce quelli in difficoltà.