

LUISS



Dipartimento
di Scienze Politiche

Cattedra Politica Economica

Il NextGenerationEU in confronto con l'European Recovery Plan del 1948: la lezione del “Piano Marshall” per il futuro del NGEU



Prof. Paolo Garonna

RELATORE

Francesco Saba Matr. 093532

CANDIDATO

Anno Accademico 2020/2021

INDICE

INTRODUZIONE	3
CAPITOLO PRIMO	5
L'EUROPEAN RECOVERY PLAN DEL 1948	5
1.1 La situazione in Europa nel dopoguerra	5
1.2 La formulazione del piano	8
1.3 I programmi e l'attuazione del piano	11
1.4 Criticità e lezioni dal "Piano Marshall"	19
CAPITOLO SECONDO	22
IL NEXT GENERATION EU	22
2.1 La pandemia in Europa: effetti sociali ed economici	22
2.2 Il Next generation EU: le caratteristiche principali	25
2.3 Riforme e investimenti	30
2.4 Attuazione, fase di controllo e coordinamento del PNRR	34
2.5 I piani nazionali	37
CAPITOLO TERZO	38
EUROPEAN RECOVERY PLAN E NEXT GENERATION EU: FOCUS SULLE LEZIONI DI POLITICA ECONOMICA DISCUTENDO DEL FUTURO TENENDO CONTO DEL PASSATO	38
3.1. Obiettivi e valutazioni macroeconomiche	38
3.2 Le modalità di finanziamento	43
3.3 Lezioni di politica economica	48
CONCLUSIONI	54
BIBLIOGRAFIA	56
ABSTRACT	58

INTRODUZIONE

Questo elaborato si pone l'obiettivo di analizzare, relazionare e mettere a confronto in maniera specifica, l'attinenza e le varie somiglianze e differenze, tra l'European Recovery Plan del 1948, conosciuto comunemente come Piano Marshall, per la ricostruzione dell'Europa dopo il secondo conflitto mondiale, e il NextGenerationEU, così soprannominato dalla Commissione Europea, meglio noto in Italia con i nomi informali di Recovery Fund o Recovery Plan, strumento europeo per il rilancio delle economie dei 27 Paesi membri travolti dalla crisi del COVID-19. Tale analisi sarà composta inizialmente nei primi due capitoli dalla descrizione del corpo generale di entrambi i piani di ripresa economica, mentre nel capitolo finale, il terzo, si cercherà di mettere in evidenza le differenze strutturali dei piani e le caratteristiche generali che denotano l'importanza e la rilevanza delle politiche economiche adottate.

Nel primo capitolo verrà presentato e approfondito l'European Recovery Plan, fornendo sia una panoramica generale della situazione socio-economica in Europa dopo il secondo conflitto mondiale, sia una formulazione ed attuazione del piano ponendo l'accento sulle lezioni di politica economica che sono state fornite nel corso degli anni da vari studiosi. Alla fine del secondo conflitto mondiale, data la portata economica degli Stati Uniti in possesso della metà della capacità produttiva mondiale, il processo di ricostruzione europea rappresentava un'occasione irripetibile per l'amministrazione di Washington, con la possibilità di allargare la propria sfera d'influenza sul Vecchio continente. La via da percorrere parve infatti sin da subito quella degli aiuti economici: infatti, già nel luglio del 1945, milioni di dollari cominciarono a fluire nelle disastrose casse europee accompagnati successivamente da un elaborato piano di sistematico aiuto economico. In cambio dei beni, delle materie prime e della liquidità garantiti dal piano, i destinatari avrebbero assicurato la propria adesione alla sfera atlantica e l'impiego degli aiuti per la modernizzazione delle proprie economie. Nel triennio successivo infatti, gli Stati Uniti distribuirono beni e risorse per circa tredici miliardi di dollari, pari all'1% circa del proprio Pil: Una somma decisiva per la prosecuzione del processo postbellico di ripresa economica e per il rafforzamento della cooperazione transatlantica.

Nel secondo capitolo si andrà ad esaminare ed approfondire invece il NextGenerationEU, strumento di ripresa temporaneo da 750 miliardi di euro che consentirà alla Commissione di ottenere fondi sul mercato dei capitali. Tale strumento contribuirà a riparare i danni economici e sociali immediati causati dalla pandemia di coronavirus, per creare un'Europa post COVID-19 più verde, digitale, resiliente e adeguata alle sfide presenti e future. Il bilancio a lungo termine dell'UE, unito a NextGenerationEU, lo strumento temporaneo pensato per stimolare la ripresa, costituirà il più ingente pacchetto di misure di stimolo mai finanziato dall'UE, con l'obiettivo di istituire un'Europa più ecologica digitale e resiliente.

Il nuovo bilancio a lungo termine potenzierà i meccanismi di flessibilità volti a garantire la possibilità di fare fronte a esigenze imprevedute. Sarà quindi adeguato non solo alle realtà attuali, ma anche alle incertezze future. Il dispositivo per la ripresa e resilienza è il fulcro del NextGenerationEU, e metterà a disposizione 672,5 miliardi di euro di prestiti e sovvenzioni per sostenere le riforme e gli investimenti effettuati dagli Stati membri. L'obiettivo è attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia di coronavirus e rendere le economie e le società dei paesi europei più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide e alle opportunità della transizione ecologica e di quella digitale. Lo strumento di ripresa contribuirà inoltre a fornire altre tipologie di fondi come ad esempio il REACT-EU, in assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa. Una nuova iniziativa che stanzerà in aggiunta 47,5 miliardi di euro, portando avanti ed ampliando le misure di risposta alla crisi e quelle per il superamento degli

effetti della crisi attuate mediante l'iniziativa di investimento in risposta al coronavirus e l'iniziativa di investimento in risposta al coronavirus Plus. Il REACT-EU contribuirà quindi anch'esso ad una ripresa economica verde, digitale e resiliente. I fondi saranno ripartiti tra: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); il Fondo sociale europeo (FSE); il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD). Tali finanziamenti aggiuntivi saranno erogati nel periodo 2021-2022 nel quadro di NextGenerationEU e, già nel 2020, attraverso una revisione mirata dell'attuale quadro finanziario. Il NextGenerationEU assegnerà anche ulteriori finanziamenti ad altri programmi o fondi europei quali Orizzonte 2020, InvestEU, il Fondo per lo sviluppo rurale o il fondo per una transizione giusta.

Nel capitolo finale verranno esposti e relazionati contestualmente entrambi i piani di aiuti economici. Il seguente elaborato propone di ragionare sul presente del NextGenerationEU, con un occhio a quel non lontano passato, utile per interpretare il nostro tempo. Nel capitolo terzo, verranno infatti enunciati parallelamente gli obiettivi e le modalità di finanziamento di entrambi i piani con un focus di politica economica. Ampio spazio sarà concesso alle descrizioni degli obiettivi tanto politici quanto economici di entrambi i piani: prevenire il collasso dell'attività economica, il raggiungimento di una stabilità economica che potesse contribuire in larga scala alla ripartenza dell'economia europea, favorire la cooperazione internazionale e regionale, stimolare investimenti pubblici e privati per la ripresa dalla crisi pandemica e la ricostruzione post-bellica, definire un corpo di amministrazione decentralizzato fondamentale per una cooperazione e un grado di organizzazione ottimale. Nel capitolo conclusivo dell'elaborato, sarà proposta un'analisi sui differenti approcci di politica economica dei due principali strumenti; saranno messi in evidenza gli elementi comuni, e in particolare verranno evidenziate le loro divergenze di fondo e il modo in cui queste abbiano portato ad una soluzione di compromesso.

CAPITOLO PRIMO

L'EUROPEAN RECOVERY PLAN DEL 1948

1.1 La situazione in Europa nel dopoguerra

Tra il 1948 e il 1951, gli Stati Uniti hanno intrapreso quella che molti considerano una delle iniziative di politica estera di maggior successo e dei programmi di aiuti esteri più efficaci della

storia. Il Piano Marshall (il Piano) e l'European Recovery Program (ERP) che ha generato, hanno comportato uno sforzo ambizioso per stimolare la crescita economica nell'Europa depressa e quasi in bancarotta del secondo dopoguerra, per prevenire la diffusione del comunismo oltre la "cortina di ferro", "e incoraggiare lo sviluppo di un'economia mondiale sana e stabile".¹ Il piano è stato progettato per raggiungere i seguenti obiettivi, con tre finalità:

- l'espansione della produzione agricola e industriale europea;
- il ripristino di valute, bilanci e finanze sane nei singoli paesi europei;
- la stimolazione del commercio internazionale tra i paesi europei e tra l'Europa e il resto del mondo.

È una misura dell'impressione positiva che permane dal Programma di Ripresa Economica che, da allora, in risposta a una situazione critica affrontata da alcune regioni del mondo, vi siano periodiche richieste di un nuovo Piano Marshall. Il Piano Marshall è stato adottato in un momento in cui il sistema globale era disfunzionale. Gli studiosi liberali lo chiamano "fallimento del mercato" o "disequilibrio" globale; gli studiosi realisti lo chiamano un "vuoto di potere globale" con "opportunità egemoniche". In gran parte della prima metà del ventesimo secolo, la prosperità stava svanendo in Europa. Vi erano stati episodi interconnessi di massiccia disoccupazione e guerre totali, entrambi devastanti sia per la gente comune che per le classi dominanti in Europa. Il classico sistema capitalista era fallito, sia politicamente che economicamente. Le cose andarono particolarmente peggio all'inizio della Grande Depressione. La disoccupazione era aumentata vertiginosamente dal 1928 con pochi segni di miglioramento per tutti gli anni '30. Tutto ciò ha spinto l'Europa a entrare semplicemente in un'altra guerra mondiale. Allo stesso tempo, i comunisti stavano guadagnando terreno. L'Unione Sovietica ha avviato una rapida industrializzazione soprattutto nelle industrie pesanti dopo il lancio del Piano quinquennale di Stalin nel 1928. Il comunismo, in termini di risultati economici e ideali politici, era diventato molto popolare tra i paesi europei. Molte città, compresi alcuni dei principali centri industriali e culturali di Gran Bretagna, Francia, Germania, Italia e Belgio, erano state distrutte. I rapporti forniti a Marshall suggerivano che alcune regioni del continente erano sull'orlo della carestia perché la produzione agricola e di altri generi alimentari era stata interrotta dai combattimenti. Inoltre, le infrastrutture di trasporto di molte regioni – ferrovie, strade, ponti e porti – avevano subito ingenti danni durante gli attacchi aerei e le flotte navali di molti Paesi erano state affondate. In effetti, si poteva facilmente sostenere che l'unica potenza mondiale non interessata strutturalmente dal conflitto erano stati gli Stati Uniti. Il Piano Marshall è stato quindi costruito sulla base di tale sfondo sociopolitico, con

¹ Behrman, Greg. *The Most Noble Adventure: the Marshall Plan and How America Helped Rebuild Europe*, New York, Simon and Shuster, 2007

l'obiettivo di salvare il capitalismo dall'essere emarginato nel sistema mondiale.² Il Piano Marshall fu proposto in un discorso del Segretario di Stato George Marshall all'Università di Harvard il 5 giugno 1947, in risposta alle critiche condizioni politiche, sociali ed economiche in cui si trovava l'Europa in quel momento. Riconoscendo la necessità della partecipazione del Congresso allo sviluppo di un significativo pacchetto di assistenza, il discorso di Marshall non ha presentato un programma dettagliato e concreto. Ha semplicemente suggerito che gli Stati Uniti sarebbero stati disposti ad aiutare a redigere un programma e avrebbero fornito assistenza *“nella misura in cui potrebbe essere pratico per noi farlo”*.³ Inoltre, Marshall ha chiesto che questa assistenza fosse uno sforzo congiunto, "avviato" e concordato dalle nazioni europee. La formulazione del Piano Marshall, quindi, fu, fin dall'inizio, un lavoro di collaborazione tra l'amministrazione Truman e il Congresso, e tra il governo americano e i governi europei. Le condizioni del continente europeo nel 1947, come descritte dal Segretario di Stato Marshall e da altri funzionari statunitensi dell'epoca, erano terribili. Sebbene la produzione industriale fosse, in molti casi, tornata ai livelli prebellici (tranne nel caso di Belgio, Francia, Germania Ovest, Italia e Paesi Bassi), la situazione economica nel complesso sembrava peggiorare.⁴ La ripresa era stata finanziata attingendo alle scorte nazionali e alle attività estere. Il capitale era sempre più indisponibile per gli investimenti. Le forniture agricole erano rimaste al di sotto dei livelli del 1938 e le importazioni di cibo stavano consumando una quota crescente della limitata valuta estera. Le nazioni europee stavano quindi accumulando un crescente deficit di dollari. Di conseguenza, le prospettive di crescita futura erano basse. Inoltre, il commercio tra le nazioni europee era stagnante.⁵ Avendo già sopportato anni di scarsità di cibo, disoccupazione e altre difficoltà associate alla guerra e alla ripresa, il pubblico europeo doveva in quel momento affrontare ulteriori sofferenze. Per molti osservatori, le condizioni economiche di declino stavano generando un pessimismo sul futuro dell'Europa, che contribuiva ad alimentare divisioni di classe e instabilità politica. I partiti comunisti, già molto inseriti in paesi importanti come l'Italia e la Francia, minacciavano di salire al potere. Il potenziale impatto sugli Stati Uniti era notevole e variegato. In primis, la fine della crescita europea avrebbe bloccato la prospettiva di qualsiasi commercio con il continente. Uno dei sintomi del malessere dell'Europa, infatti, era il massiccio deficit di dollari che segnalava l'incapacità dei Paesi europei di pagare le importazioni dagli Stati Uniti.⁶ Forse la preoccupazione principale degli Stati Uniti, tuttavia, era la crescente minaccia del comunismo. Sebbene la Guerra Fredda fosse ancora agli albori, il

² Shein S., Chan W., “A comparative study of the Belt and Road Initiative and the Marshall plan”, Faculty of Social Science, The Chinese University of Hong Kong

³ E. Rossi, “Il Piano Marshall e l'Europa”, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1983

⁴ Turnoff C., “The Marshall Plan: Design, Accomplishments, and Significance”, 2018

⁵ German Information Center, The Marshall Plan and the Future of U.S.-European Relations. New York, 1973

⁶ E. Rossi, “Il Piano Marshall e l'Europa”, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1983

trinceramento sovietico nell'Europa orientale era a buon punto. Già all'inizio del 1947 la tensione economica e politica che affliggeva la Gran Bretagna l'aveva spinta ad annunciare il ritiro delle truppe militari impegnate rispettivamente in Grecia e Turchia, costringendo gli Stati Uniti ad assumere maggiori obblighi per difendere la propria sicurezza. La Dottrina Truman, enunciata nel marzo 1947, affermava che la politica degli Stati Uniti si basava sul garantire sostegno alle nazioni minacciate dal comunismo. In breve, lo spettro di un crollo economico dell'Europa e di un'acquisizione comunista sulle istituzioni politiche europee minacciava di sradicare tutto ciò per cui gli Stati Uniti avevano affermato di lottare dal loro ingresso nella Seconda guerra mondiale: un'Europa libera in un sistema economico aperto.⁷

1.2 La formulazione del piano

È stato necessario superare sostanzialmente tre ostacoli principali per sviluppare una risposta utile ai problemi dell'Europa. Per prima cosa, come indicava l'invito del Segretario di Stato Marshall, le nazioni europee, agendo congiuntamente, dovevano arrivare congiuntamente ad un accordo su un piano di ripresa economica. In secondo luogo, l'amministrazione e il Congresso statunitense, dovevano raggiungere un ulteriore accordo da un punto di vista legislativo. Infine, il piano risultante doveva essere tale da, secondo Marshall, “fornire una cura piuttosto che un semplice palliativo”. La maggior parte delle nazioni europee hanno risposto favorevolmente alla proposta iniziale del Segretario di Stato Marshall. Insistendo su un ruolo nella progettazione del programma, 16 nazioni hanno partecipato a una conferenza a Parigi (12 luglio 1947) alla quale hanno istituito il Comitato di cooperazione economica europea (PECO). Il comitato è stato incaricato di raccogliere informazioni sui requisiti europei e sulle risorse esistenti per soddisfare tali esigenze. Il suo rapporto finale (settembre 1947) prevedeva un programma quadriennale per incoraggiare la produzione, creare stabilità finanziaria interna, sviluppare la cooperazione economica tra i paesi partecipanti, e risolvere il problema del deficit allora esistente con la zona del dollaro americano. Sebbene il disavanzo netto della bilancia dei pagamenti dell'Europa con la zona del dollaro per il periodo 1948-1951 fosse originariamente stimato a circa 29 miliardi di dollari, il rapporto ha richiesto 19 miliardi di dollari di assistenza statunitense (ci si aspettava che ulteriori 3 miliardi di dollari provenissero dalla Banca Mondiale e da altre fonti).⁸ Cautamente, per non dare l'idea di voler isolare l'Unione Sovietica in questa fase della Guerra Fredda ancora in via di sviluppo, l'invito di Marshall non escludeva specificamente alcuna nazione europea. Gran Bretagna e Francia si assicurano di includere i sovietici in una prima discussione sulla proposta a tre potenze. Tuttavia, l'Unione Sovietica e,

⁷ OECD, “The Marshall Plan. Lessons Learned for the 21st Century”, 2008

⁸ Turnoff C., “The Marshall Plan: Design, Accomplishments, and Significance”, 2018

sotto pressione, i suoi Paesi satellite, rifiutarono di partecipare ad un programma comune di risanamento per due fondamentali ragioni: la necessità di rivelare i piani economici nazionali avrebbe violato la sovranità statale sovietica; e l'interesse degli Stati Uniti sarebbe stato soltanto quello di aumentare le proprie esportazioni. La formulazione della proposta da parte dei PECO non è stata priva del contributo degli Stati Uniti. La sua bozza di proposta aveva riflesso le ampie differenze esistenti tra le singole nazioni nel loro approccio alla liberalizzazione del commercio, al ruolo della Germania e ai controlli statali sulle economie nazionali. A causa di queste differenze, gli Stati Uniti temevano che la proposta dei PECO sarebbe stata poco più di una lista di bisogni senza un effettivo programma coerente per generare una crescita a lungo termine. Per evitare una tale situazione, il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti d'America ha condizionato la sua accettazione del programma europeo dettando alcune linee guida:

- assumere impegni specifici per adempiere ai programmi di produzione;
- adottare misure immediate per creare stabilità monetaria e finanziaria interna;
- esprimere una maggiore determinazione a ridurre le barriere commerciali;
- prendere in considerazione fonti alternative di crediti in dollari, come la Banca mondiale;
- riconoscere formalmente i propri obiettivi comuni e assumersi la responsabilità comune per il loro raggiungimento;
- istituire un'organizzazione internazionale avente la funzione di agenzia di coordinamento per l'attuazione del programma.

La relazione finale dei PECO conteneva i suddetti obblighi. Dopo che i paesi europei adottarono l'iniziativa richiesta e presentarono un piano formale, sia l'Amministrazione che il Congresso risposero conseguentemente. La formulazione di quella risposta era già iniziata subito dopo il discorso di Marshall. Il Presidente Truman, adottò un duplice approccio che facilitò notevolmente lo sviluppo del programma: aprire l'iniziativa di politica estera effettuando un'analisi più approfondita prima del lancio di qualsiasi programma; in secondo luogo, fornire un processo altrettanto raro di stretta consultazione tra l'esecutivo e il Congresso. Fin dall'inizio, l'amministrazione Truman ha reso il Congresso un attore fondamentale nello sviluppo del nuovo programma di aiuti esteri, consultandolo durante tutto il processo. Un incontro del 22 giugno 1947 tra i principali leader del Congresso e il presidente portò alla creazione dei comitati Harriman, Krug e Nourse. Il comitato del Segretario al Commercio Averell Harriman, composto da consulenti dell'industria privata, del lavoro, degli economisti, ecc., ha esaminato le esigenze dell'Europa. Il comitato del Segretario degli Interni Julius A. Krug ha esaminato le risorse fisiche degli Stati Uniti disponibili per sostenere tale programma. Il gruppo guidato dal presidente del Consiglio dei consulenti economici Edwin G. Nourse ha

invece studiato l'effetto che un aumento dell'onere delle esportazioni avrebbe avuto sulla produzione e sui prezzi interni degli Stati Uniti.⁹ La stessa Camera dei Rappresentanti ha formato il Comitato Ristretto per gli Aiuti Esteri, guidato dal Rappresentante Christian A. Herter, per dare uno sguardo ampio e generale al programma. Prima che la proposta dell'amministrazione venisse sottoposta all'esame, la situazione in alcuni Paesi si è deteriorata così gravemente che il presidente ha chiesto uno speciale pacchetto di aiuti provvisori per garantire per tutto l'inverno cibo e carburante, fino a quando non fosse stato autorizzato il sistema più elaborato previsto dal Piano Marshall. Il Congresso ha quindi approvato un aiuto provvisorio a Francia, Italia e Austria per un importo di 522 milioni di dollari con un'autorizzazione firmata dal presidente Truman il 17 dicembre 1947. Questa decisione è stata facilitata anche dal preoccupante incontro dei partiti comunisti europei, a Szlarska Poreba (Polonia) (22-27 settembre 1947) contro "il piano di sottomissione americano dell'Europa". Anche la Germania occidentale, bisognosa, era ancora assistita attraverso il governo e il programma di soccorso nelle aree occupate (GARIOA). Le proposte del Dipartimento di Stato per un programma europeo di ripresa sono state presentate formalmente da Truman in un messaggio al Congresso il 19 dicembre 1947. Egli ha proposto un programma di aiuti di 4 anni e mezzo a 16 paesi dell'Europa occidentale sotto forma di sovvenzioni e prestiti. Sebbene il programma di aiuto totale prevedesse aiuti per circa 17 miliardi di dollari, il disegno di legge dell'amministrazione, presentato dal rappresentante Charles Eaton, presidente della commissione per gli affari esteri della Camera, all'inizio del 1948 ha fornito un'autorizzazione di 6,8 miliardi per i primi 15 mesi.¹⁰ Dopo vari passaggi parlamentari il 3 aprile 1948, l'Atto di cooperazione economica (titolo I dell'Atto di assistenza all'estero del 1948, PL 80-472) è entrato in vigore. La conferenza del Comitato per gli stanziamenti ha stanziato 4 miliardi di dollari per il Programma europeo di ripresa nel suo primo anno. Limitando l'autorizzazione a un anno, il Congresso si è dato ampie opportunità di vigilare sull'Attuazione del programma europeo di ripresa e prendere in considerazione ulteriori finanziamenti. Per arrivare a totalizzare e concludere gli stanziamenti dei fondi del Piano, il Congresso avrebbe dovuto successivamente lanciare per altre 3 volte i flussi di denaro accompagnati dalle rispettive autorizzazioni. Negli anni successivi, il Congresso ha tenuto udienze, discusso e ulteriormente modificato la legislazione. Inoltre, come parte della prima autorizzazione, viene creato un comitato congressuale congiunto di "controllo" per seguire l'attuazione del programma e notificare al tempo stesso i relativi aggiornamenti al Congresso. Venne quindi istituito il Programma di ripresa europea e l'Amministrazione per la cooperazione europea sotto la responsabilità di Paul G. Hoffman a Washington, DC. A Parigi, all'Hotel Talleyrand, Averell Harriman era

⁹ Magid J., "The Marshall Plan", January 2012, *Advances in Historical Studies*

¹⁰ Turnoff C., "The Marshall Plan: Design, Accomplishments, and Significance", 2018

responsabile delle missioni speciali ERP in Europa in ogni paese partecipante. Ma l'importo dell'aiuto è stato ridotto a 5,3 miliardi di dollari dall'aprile 1948 all'aprile 1949. Il Congresso si impegnavo a votare ogni anno i fondi necessari fino al giugno 1952.¹¹ Le bozze degli accordi bilaterali erano una questione molto delicata per la maggior parte dei paesi europei, che in sostanza avevano paura che la propria sovranità nazionale ed autonomia potessero essere compromessi da clausole e disposizioni di natura pattizia troppo svantaggiose per l'indipendenza degli stessi. Nel frattempo, la minaccia di guerra era aumentata da quando Berlino era stata bloccata. Gli inglesi e i francesi criticarono la richiesta americana di ottenere il libero accesso alle rare risorse dei territori europei d'oltremare. L'ERP (European Recovery Program) introdusse in aggiunta un mal definito controllo americano che dava al Congresso, ogni anno, il potere di mettere in discussione l'assegnazione di nuovi fondi.¹²

1.3 I programmi e l'attuazione del piano

L'European Recovery Program (ERP), doveva originariamente durare poco più di quattro anni, dal 1° aprile 1948 al 30 giugno 1952. Tuttavia, la durata del Piano Marshall "ufficiale", così come la destinazione dei fondi finanziari, furono oggetto di un certo disaccordo. Secondo alcuni, il programma durò fino alla data prevista per la fine del 30 giugno 1952. Altri datarono la fine del Piano circa sei mesi prima, quando la sua Autorità amministrativa, l'Agenzia per la cooperazione economica (ECA), terminò di operare e i suoi programmi di recupero confluirono con quelli della neonata Agenzia per la sicurezza reciproca (un processo iniziato durante la seconda metà del 1951). Le stime degli importi spesi nell'ambito del Piano Marshall vanno da 10,3 miliardi di dollari a 13,6 miliardi di dollari. Le variazioni possono essere spiegate dalle diverse misure di longevità del programma e dall'inclusione di finanziamenti da programmi correlati avvenuti contemporaneamente all'ERP. L'aiuto aveva fondamentalmente caratteristiche di emergenza per alcuni paesi. Cibo e materie prime rappresentavano il 15,7% delle importazioni ERP nel 1948-49 e solo il 2,2% l'anno successivo. Le attrezzature rappresentavano il 16% nel 1948-49 e il 34,3% l'anno successivo. In Germania le importazioni ERP hanno rappresentato solo il 7% degli 1,4 miliardi di dollari delle importazioni del 1948, a cui vanno aggiunti gli aiuti GARIOA (Government and Relief in Occupied Areas). Entrambi rappresentavano il 37% delle importazioni tedesche nel quarto semestre del 1949, ma solo il 3% nel 1952. I fondi Marshall del primo anno furono utilizzati solo in parte. Il Regno Unito ha

¹¹ Schain, Martin, *The Marshall Plan: Fifty Years After*, Palgrave, New York, NY, 2001

¹² Bossuat, Gérard (1992a), *L'Europe occidentale à l'heure américaine, 1945-1952, le plan Marshall et l'unité européenne*, Brussels, Complexe

importato solo il 10% delle risorse previste per i suoi acquisti nell'ambito dell'ERP.¹³ Lo stanziamento dei finanziamenti per il settore agricolo e l'acquisto di prodotti agricoli hanno avuto un ruolo rilevante almeno all'inizio del programma (soprattutto per Italia e Regno Unito). Ci sono stati alcuni acquisti "sotto costrizione" per promuovere le esportazioni agricole americane (come nel caso delle uova e delle arachidi). Gli acquisti di attrezzature ammontavano al 14% dei fondi ERP, che può sembrare poco, ma grazie ad essi la forza industriale dell'Europa riprese a funzionare. Il Piano Marshall ha parzialmente finanziato 143 piani per attrezzature industriali fino a 600 milioni di dollari su 2,25 miliardi di dollari. In Francia, l'ERP ha parzialmente finanziato 43 grandi progetti di attrezzature fino a 132,9 milioni di dollari tra cui centrali idroelettriche e termoelettriche ed impianti per la produzione di petrolio.¹⁴

Tabella 1- Assistenza economica durante l'ERP dal 3/4/1948 al 30/6/1952 (in percentuale)

Paese	Aiuti	Prestiti	Totale
Austria	5.2	0.0	5.2
Belgio e Lussemburgo	3.8	0.5	4.3
Danimarca	1.9	0.3	2.1
Francia	19.3	1.7	21.0
Rep. Fed. Tedesca	9.1	1.7	10.8
Grecia	5.5	0.0	5.5
Islanda	0.2	0.0	0.2
Irlanda	0.1	1.0	1.1
Italia e Trieste	10.9	0.7	11.7
Olanda e Indie Orientali	7.1	1.3	8.4
Norvegia	1.7	0.3	2.0
Portogallo	0.1	0.3	0.4

¹³ E. Rossi, "Il Piano Marshall e l'Europa", Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1983

¹⁴ E. Rossi, "Il Piano Marshall e l'Europa", Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1983

Regno Unito	21.7	3.0	24.7
Svezia	0.7	0.2	0.8
Turchia	1.1	0.7	1.7
Totale	88.3	11.7	100.0

Fonte: Statistic & Reports Division Agency for International Development. November 17, 1975

Per l'attuazione dell'European Recovery Program è emersa la necessità di istituire due differenti organizzazioni una americana ed una europea, che potessero cooperare per la gestione e l'amministrazione degli ingenti flussi monetari. Queste avrebbero dovuto dialogare principalmente sui problemi economici del continente europeo, coordinare ed indirizzare l'assegnazione degli aiuti, e negoziare l'adozione di riforme politiche efficaci. A causa della natura complessa del programma di recupero, dell'entità del compito e dell'elevato grado di flessibilità amministrativa desiderato per quanto riguarda le questioni relative agli appalti e al personale, il Congresso ha istituito una nuova agenzia: l'Amministrazione per la cooperazione economica (ECA) per attuare l'ERP.¹⁵ Come agenzia separata, era stata esentata da molti regolamenti governativi che ne avrebbero potuto ostacolare la flessibilità. Un altro motivo per il suo status istituzionale separato, era nato da una forte sfiducia da parte di molti membri del Congresso di Stato a maggioranza repubblicana, vista e considerata la direzione politica del Dipartimento guidato da un'amministrazione democratica. Tuttavia, poiché molti membri del Congresso erano preoccupati del fatto che la tradizionale autorità di politica estera del Segretario di Stato fosse intaccata da interessi e forme di pressione politica, era necessario che vi fosse una piena consultazione e uno stretto rapporto di lavoro tra l'Amministratore ECA e il Segretario di Stato. Paul G. Hoffman, repubblicano, uomo d'affari (presidente della Studebaker Corporation), entrambi requisiti posti dalla leadership del Congresso, e stretto collaboratore del governo statunitense è stato nominato amministratore per la cooperazione economica dal Presidente Truman. Un ufficio regionale di 600 persone con sede a Parigi ha svolto un ruolo importante nel coordinare i programmi dei singoli Paesi e nell'ottenere feedback dai Paesi europei sull'attuazione del piano. Vi erano anche delle sedi distaccate in ciascun paese per mantenere stretti contatti con i funzionari dei governi locali e per osservare il flusso di fondi. Sia l'ufficio

¹⁵ E. Rossi, "Il Piano Marshall e l'Europa", Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1983

regionale che le sedi nazionali avevano il compito di giudicare l'efficacia dello sforzo di recupero senza violare le sensibilità della sovranità nazionale. Come previsto dalla normativa ERP, gli Stati Uniti hanno stabilito accordi bilaterali con ciascun Paese. Questi erano abbastanza uniformi: richiedevano determinati impegni per raggiungere gli obiettivi dell'ERP, come politiche per stabilizzare la valuta e aumentare la produzione, nonché obblighi per fornire le informazioni economiche su cui valutare le esigenze del paese e i risultati del programma.¹⁶ L'Organizzazione per la cooperazione economica europea (OECE), fu istituita da una convenzione firmata a Parigi nell'aprile 1948 con l'obiettivo di coordinare gli sforzi per ripristinare l'economia europea nell'ambito del Programma europeo di ripresa. Tra le sue numerose funzioni, l'OECE ha contribuito ad abolire le restrizioni quantitative al commercio tra i suoi paesi membri, assegnato loro scarse risorse e ideato un sistema di consultazione regolare su questioni di comune interesse economico. Nel 1961 fu sostituita dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, che includeva anche membri non europei. L'OECE doveva essere lo strumento che doveva guidare i Paesi membri nell'adempimento del loro impegno multilaterale.

L'OECE ha sviluppato analisi delle condizioni e dei bisogni economici e, attraverso la formulazione di un Piano d'azione, ha influenzato la direzione dei progetti di investimento e incoraggiato l'adozione congiunta di riforme politiche come quelle che portavano all'eliminazione delle barriere commerciali intraeuropee.

Su richiesta dell'ECA, raccomandava e coordinava la ripartizione degli aiuti tra i 16 Paesi. Ogni anno i paesi partecipanti presentavano all'OECE un programma annuale, sulla base del quale venivano fornite delle raccomandazioni. La determinazione degli stanziamenti per l'assistenza non è stata una questione facile, soprattutto perché i finanziamenti diminuivano ogni anno. Di conseguenza, ci furono molti litigi tra i paesi, ma alla fine fu raggiunta una formula condivisa per dividere gli aiuti. Gli autori del Programma hanno immaginato una serie di strumenti con cui raggiungere gli obiettivi prefissati.

Tabella 2- Assistenza economica durante l'ERP dal 3/4/1948 al 30/6/1952 (in milioni di dollari)

Paese	Aiuti	Prestiti	Totale
Austria	5.2	0.0	5.2

¹⁶ Turnoff C., "The Marshall Plan: Design, Accomplishments, and Significance", 2018

Belgio e Lussemburgo	3.8	0.5	4.3
Danimarca	1.9	0.3	2.1
Francia	19.3	1.7	21.0
Rep. Fed. Tedesca	9.1	1.7	10.8
Grecia	5.5	0.0	5.5
Islanda	0.2	0.0	0.2
Irlanda	0.1	1.0	1.1
Italia e Trieste	10.9	0.7	11.7
Olanda e Indie Orientali	7.1	1.3	8.4
Norvegia	1.7	0.3	2.0
Portogallo	0.1	0.3	0.4
Regno Unito	21.7	3.0	24.7
Svezia	0.7	0.2	0.8
Turchia	1.1	0.7	1.7
Totale	88.3	11.7	100.0

Fonte: Statistic & Reports Division Agency for International Development. November 17, 1975

Aiuti in dollari: assistenza sulle materie prime e finanziamento di progetti.

Le sovvenzioni hanno costituito più del 90% dell'ERP. L'ECA ha fornito sovvenzioni a titolo definitivo che sono state utilizzate per pagare il costo e il trasporto di beni e servizi essenziali, principalmente dagli Stati Uniti. Sono state inoltre fornite sovvenzioni condizionate che richiedevano al paese partecipante di accantonare valuta in modo che altri paesi partecipanti potessero acquistare le proprie merci di esportazione. Ciò è stato fatto al fine di stimolare il

commercio intraeuropeo. Sono anche stati concessi prestiti. I finanziamenti ECA avevano un tasso di interesse del 2,5% a partire dal 1952 ed erano rimborsabili fino a 35 anni dal 31 dicembre 1948, con rimborso del capitale decorrente non oltre il 1956. Gli importatori europei facevano acquisti attraverso i normali canali e pagavano i venditori americani con assegni tratti su istituti di credito americani. La normativa prevedeva per il primo anno che 1 miliardo di dollari del totale autorizzato dovesse essere disponibile solo sotto forma di prestiti o garanzie.

Nel 1949, il Congresso ridusse l'importo disponibile solo per i prestiti a 150 milioni di dollari. L'Agente Amministrativo aveva deciso di non concedere prestiti superiori a tali importi a causa della mancata disponibilità dei paesi partecipanti ad assumere ulteriori obbligazioni in dollari, il che avrebbe aumentato il divario di dollari che il Piano stava tentando di colmare. Al 30 giugno 1949, 972,3 milioni di dollari di aiuti statunitensi erano sotto forma di prestiti, mentre 4,948 miliardi di dollari erano sotto forma di sovvenzioni dirette. Le stime per il periodo dal luglio 1949 al giugno 1950 erano di 150 milioni di dollari in prestiti e di 3,594 miliardi di dollari in sovvenzioni.¹⁷ Il contenuto degli acquisti di aiuti in dollari è cambiato nel tempo al variare delle esigenze europee. Da un programma che forniva beni alimentari immediati - cibo, mangimi, fertilizzanti e carburante - si è passati a un programma che forniva principalmente materie prime e attrezzature di produzione.

Tra l'inizio del 1948 e il 1949, l'assistenza alimentare è scesa da circa il 50% del totale a solo il 27%. La proporzione di materie prime e macchinari è passata dal 20% a circa il 50% nello stesso periodo di tempo. Il finanziamento del progetto è diventato importante durante le fasi successive dell'ERP. L'assistenza in dollari dell'ECA è stata utilizzata con capitale locale in progetti specifici che richiedevano l'importazione di attrezzature dall'estero. Il vantaggio in questo caso è stato rappresentato dall'utilizzo di fondi locali. Al 30 giugno 1951, l'ECA aveva approvato 139 progetti finanziati da una combinazione di capitali statunitensi e nazionali. Il loro costo aggregato è stato di 2,25 miliardi di dollari, di cui solo 565 milioni di dollari forniti direttamente dai fondi di assistenza del Piano Marshall. Di questi progetti, almeno 27 riguardavano la produzione di energia e 32 riguardavano l'ammodernamento e l'espansione della produzione siderurgica. Molti altri sono stati dedicati al rifacimento ed interventi strutturali su infrastrutture di trasporto. Ogni Paese doveva corrispondere al contributo della sovvenzione degli Stati Uniti: un dollaro della propria valuta per ogni dollaro di sovvenzione concesso dagli Stati Uniti. La valuta del paese partecipante veniva inserita in un fondo di contropartita che poteva essere utilizzato per progetti infrastrutturali (ad esempio per strade, centrali elettriche, progetti abitativi, aeroporti) a beneficio del Paese stesso. Ognuno di questi progetti del fondo di contropartita, tuttavia, dovevano essere

¹⁷ Schain, Martin, *The Marshall Plan: Fifty Years After*, Palgrave, New York, NY, 2001

approvati dall’Autorità europea. Alla fine del dicembre 1951 erano stati messi a disposizione circa 8,6 miliardi di dollari di fondi di contropartita.

Dei circa 7,6 miliardi approvati per l'utilizzo, 2 miliardi erano stati utilizzati per la riduzione del debito, come in Gran Bretagna, e circa 4,8 miliardi erano stati stanziati per investimenti, di cui il 39% in servizi di pubblica utilità, trasporti e strutture di comunicazione (progetti di energia elettrica, ferrovie, ecc.), il 14% nell'agricoltura, il 16% nell'industria manifatturiera, il 10% nell'estrazione del carbone o altre industrie estrattive e il 12% in strutture abitative a basso costo. Tre Paesi rappresentavano l'80% dei fondi di contropartita utilizzati a fini di produzione: Francia (metà), Germania occidentale e Italia. Il 5% dei fondi di contropartita poteva essere utilizzato per pagare le spese amministrative dell’ECA in Europa e per l'acquisto delle scarse materie prime necessarie agli Stati Uniti, o ancora per sviluppare fonti di approvvigionamento per tali materiali. Fino all'agosto 1951, oltre 160 milioni erano stati utilizzati per queste finalità.¹⁸

Tabella 3- Aiuti ERP sul reddito nazionale dal 1/7/1948 al 30/6/1949

Austria	14,0%
Belgio/Lussemburgo	0,6%
Danimarca	3,3%
Francia	6,5%
Germania Occ.	2,9%
Islanda	5,0%
Irlanda	7,8%
Italia	5,3%
Olanda	10,8%
Norvegia	5,8%
Svezia	0,3%
Gran Bretagna	2,4%

¹⁸ E. Rossi, “Il Piano Marshall e l'Europa”, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1983

Fonte: Milward A., "The Reconstruction of Western Europe, 1945-51", Published April 16, 1987 by Routledge

Assistenza tecnica

Nell'ambito dell'ERP è stata fornita anche assistenza tecnica. Venne creato un fondo speciale per finanziare spese di esperti statunitensi in Europa e visite di delegazioni europee negli Stati Uniti. I fondi potevano essere utilizzati solo su progetti che contribuissero direttamente all'aumento della produzione e della stabilità, nel campo della produttività industriale, del marketing, della produttività agricola, dell'utilizzo della manodopera, della pubblica amministrazione, del turismo, dei trasporti e delle comunicazioni. Nella maggior parte dei casi, i Paesi che ricevevano tali aiuti dovevano depositare fondi di contropartita equivalenti alle spese in dollari coinvolte in ciascun progetto. Fino al 1949, 5 milioni di dollari erano stati stanziati per l'assistenza tecnica sulla base del quale 350 esperti erano stati inviati dagli Stati Uniti per fornire servizi e 481 persone dall'Europa erano andate negli Stati Uniti con scopi di formazione. Alla fine del 1951, con più di 30 milioni di dollari spesi, oltre 6.000 europei in rappresentanza di dirigenti, tecnici e lavoratori si erano recati negli Stati Uniti per periodi di studio sui metodi di produzione statunitensi. Sebbene si stimi che meno della metà dell'1% di tutti gli aiuti del Piano Marshall sia stato speso per l'assistenza tecnica, l'effetto di tale assistenza è stato significativo. L'assistenza tecnica è stata una componente importante della "campagna di produttività" lanciata a livello europeo. Il Piano Marshall si concluse nel 1951, un anno prima della fine prevista (1952).

Nell'ottobre 1951 fu sostituito da un aiuto militare (supporto alla difesa), il Mutual Security Program. Il Congresso voleva dare aiuto a Paesi importanti da un punto di vista geopolitico per la sicurezza americana tra cui Spagna, Turchia e la Repubblica Federativa Popolare di Jugoslavia. A proposito dell'ERP, William Foster, il nuovo amministratore tecnico, dichiarò ai membri del Congresso nel luglio 1951: "Gli storici saranno più tardi colpiti dalle realizzazioni operate in questi tre anni, e le considereranno come una delle più brillanti dimostrazioni della capacità dell'umanità di cooperare per una causa comune".¹⁹

¹⁹ E. Rossi, "Il Piano Marshall e l'Europa", Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1983

1.4 Criticità e lezioni dal “Piano Marshall”

Il Piano Marshall ebbe un notevole successo. I paesi dell'Europa occidentale coinvolti hanno registrato un aumento del loro prodotto nazionale lordo dal 15 al 25 % durante il periodo di attuazione. Il piano contribuì notevolmente al rapido rinnovamento delle industrie chimiche, ingegneristiche e siderurgiche dell'Europa occidentale. Truman estese poi il Piano Marshall ai paesi meno sviluppati di tutto il mondo nell'ambito del Programma Punto Quattro, avviato nel 1949. È interessante notare che nei decenni successivi alla sua attuazione, il vantaggio economico derivante dal Piano Marshall è stato oggetto di molte discussioni. In effetti, i rapporti dell'epoca suggeriscono che, quando il piano è entrato in vigore, l'Europa occidentale era già sulla strada della ripresa. Nonostante il significativo investimento da parte degli Stati Uniti, i fondi forniti dal Piano Marshall rappresentavano meno del 3% dei redditi nazionali combinati dei Paesi che li ricevevano. Ciò ha portato a una crescita relativamente modesta del PIL in questi Paesi durante il quadriennio in cui il piano era in vigore. Detto questo, al momento dell'ultimo anno del piano, il 1952, la crescita economica nei Paesi che avevano ricevuto fondi aveva superato i livelli prebellici, un forte indicatore dell'impatto positivo del programma, almeno sul piano economico. Ad esempio, è difficile dimostrare che gli aiuti ERP siano stati direttamente responsabili dell'aumento della produzione e di altri risultati. I critici hanno sostenuto che l'assistenza non è mai stata più del 5% del PIL delle nazioni beneficiarie e quindi potrebbe avere avuto uno scarso effetto.

Ci sono varie considerazioni che portano a dubitare dell'importanza degli aiuti americani per la ripresa dell'Europa:

Le difficili condizioni economiche e politiche dell'inizio del 1947 riflettevano un inverno eccezionalmente freddo con conseguente penuria di carbone e scarsi raccolti. Queste condizioni eccezionali portarono probabilmente i contemporanei a sopravvalutare la gravità della crisi del dopoguerra; con la fine di questo tempo eccezionale, la produttività agricola e la produttività economica potrebbero tornare a livelli normali.

Il basso livello di produzione industriale nell'Europa occidentale nel 1947 fu un fenomeno peculiarmente tedesco. La produzione nelle tre zone occidentali della Germania (occupate rispettivamente da Stati Uniti, Francia e Gran Bretagna) era solo del 34% rispetto ai livelli del 1938, riflettendo condizioni disorganizzate, controlli pervasivi dei prezzi e razionamento. Rimuovendo la Germania dall'aggregato europeo, emerge che la produzione era già pari al 105

% dei livelli del 1938 nel 1947. L'Europa, in altre parole, era già sulla via della ripresa. Una volta rimossi i massimali alla produzione dei suoi settori strategici, anche la Germania avrebbe potuto riprendersi.

L'economia europea era già molto sviluppata. Si sostiene inoltre che con la ripresa degli investimenti in impianti e attrezzature, l'Europa potesse essere perfettamente in grado di crescere con le proprie forze. In effetti, la stragrande maggioranza degli investimenti durante gli anni del Piano Marshall è stata finanziata con i risparmi dell'Europa, non con gli aiuti statunitensi.

Mentre il Piano Marshall, fornendo dollari, ha contribuito a ridurre le strozzature delle importazioni, queste strozzature erano gravi solo per una minoranza di industrie europee. L'allentamento delle strozzature era importante in particolar modo per l'industria tessile del cotone, ad esempio, nonostante nella stessa Europa si coltivasse poco cotone.

Il Piano Marshall ha contribuito a compensare la mancanza di risorse fiscali soprattutto per i governi. Ha quindi contribuito a finanziare la riparazione di infrastrutture critiche. Ma, nonostante le foto propagandistiche di strade, ponti e porti che sono stati ricostruiti con l'aiuto degli Stati Uniti, il dato è che i fondi statunitensi ammontavano a meno del 2% del PIL dei paesi beneficiari. Rispetto alle risorse interne mobilitate attraverso il fisco per riparare le infrastrutture, il patrimonio abitativo e la capacità industriale avevano una capacità di riparazione piuttosto limitata.

Anche il processo di integrazione europea, che il Piano Marshall ha avuto il merito di stimolare, era già molto sviluppato. Il Piano Marshall incoraggiò in maniera implicita l'idea quindi di un'integrazione europea non introducendola a pieno titolo.²⁰

Così, molti osservatori e studiosi sostengono che gli aiuti statunitensi abbiano fornito solo un modesto contributo.

Alcuni analisti, sottolineando la natura sperimentale del Piano, concordano sul fatto che il metodo di assegnazione degli aiuti e il programma di riforme economiche promosse nell'ambito di esso, non siano stati derivati con precisione scientifica. Inoltre alcuni studiosi sostengono che il divario del dollaro, in relazione alle valute nazionali dei singoli paesi, non fosse un problema e che la mancanza di crescita economica fosse il risultato di una cattiva politica economica, risolta quando i controlli economici stabiliti durante l'era nazista furono poi revocati. Anche durante quel periodo c'era chi trovava il programma carente. Per contrastare efficacemente il comunismo, si riteneva che gli aiuti avrebbero dovuto fornire benefici alla classe operaia in Europa. Molti

²⁰ Michael Hogan (1987), *The Marshall Plan: America, Britain and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952* (Cambridge: Cambridge University Press)

credevano che l'aumento della produzione voluta dal Piano avrebbe avuto scarso effetto su coloro che erano più inclini a sostenere il comunismo, come appunto le classi sociali più deboli.²¹ Inoltre, venne espressa notevole preoccupazione per il fatto che gli aiuti forniti all'Europa avrebbero consentito a questi Paesi di mantenere le loro colonie in Africa e in Asia. Anche il passaggio di enfasi dallo sviluppo economico allo sviluppo militare, iniziato nel terzo anno del Piano, è stato oggetto di critiche, soprattutto in considerazione del limitato arco temporale originariamente previsto per il programma di aiuti. Anche le tattiche impiegate per raggiungere gli obiettivi del Piano Marshall sono state spesso messe in discussione. Un'altra preoccupazione era legata alla percentuale di finanziamenti che è andata al settore pubblico piuttosto che al settore privato. Gli investimenti pubblici dal fondo di contropartita italiano, per esempio, hanno ottenuto il doppio dell'importo dell'assistenza rispetto al settore privato del Paese.²² Fin dal suo inizio, alcuni membri del Congresso hanno espresso timori che l'ERP avrebbe avuto un effetto negativo e svantaggioso sugli affari statunitensi. Alcuni hanno notato che lo sforzo per colmare il divario commerciale incoraggiando gli europei a esportare e limitare le loro importazioni avrebbe ridotto le esportazioni statunitensi nell'area. L'impatto politico del Piano Marshall fu tuttavia molto importante. Gli Stati Uniti hanno infatti posto la cooperazione tra i beneficiari come prerequisito per l'estensione degli aiuti. Tali beneficiari hanno dovuto creare un'istituzione, l'Organizzazione per la cooperazione economica europea (il precursore dell'odierna OCSE) per formulare congiuntamente piani per l'utilizzo degli aiuti economici. Questo incoraggiamento a sua volta li ha aiutati a procedere lungo la strada dell'integrazione europea. Con le istituzioni regionali come la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) per monitorare congiuntamente la produzione e l'uso di carbone e acciaio di importanza strategica, è stato possibile alzare i massimali su queste industrie chiave della Germania senza che questo sembrasse minacciare la sicurezza dei Paesi limitrofi.

Dato lo status della Germania, come sede di molte delle industrie pesanti europee, che a sua volta ha fornito input ai suoi settori critici di produzione di beni strumentali, sollevare quei massimali è stato importante non solo per la ripresa economica tedesca, ma più in generale per la ripresa economica europea. Con la creazione dell'Unione europea dei pagamenti con 500 milioni di dollari di capitale iniziale del Piano Marshall, è diventato possibile per i Paesi muoversi in modo cooperativo verso l'allentamento dei controlli sui cambi. Data l'importanza del commercio intraeuropeo quindi, l'allentamento di tali controlli ha a sua volta contribuito a favorire la ripresa economica europea. Anche gli aiuti statunitensi sono stati vincolati a

²¹ Turnoff C., "The Marshall Plan: Design, Accomplishments, and Significance", 2018

²² Helge Berger and Albrecht Ritschl (1995), "Germany and the Political Economy of the Marshall Plan 1947-1952: A Revisionist View," in Barry Eichengreen (ed.), *Europe's Postwar Recovery* (Cambridge: Cambridge University Press)

condizioni, non dissimili da quelle legate ai moderni prestiti di adeguamento strutturale. I governi erano tenuti a tenere sotto controllo i bilanci, stabilizzare i tassi di cambio e rimuovere i controlli distortivi sui prezzi. Il Piano Marshall allo stesso tempo ha fornito finanziamenti per colmare almeno in parte i divari di bilancio. Ha quindi ridotto la tensione politica sociale ed economica, facilitando il compromesso politico. Con il passaggio all'equilibrio di bilancio e la riduzione della pressione inflazionistica, è stato possibile allentare i controlli sui prezzi. E con l'allentamento dei controlli sui prezzi, le merci sono tornate disponibili sul mercato.²³ Gli obiettivi del Piano Marshall, è importante sottolineare, erano tanto politici quanto economici. L'obiettivo degli Stati Uniti era quello di prevenire il collasso dell'attività economica in Europa a causa della carenza percepita di carburante, cibo e materie prime industriali. Era finalizzato ad incoraggiare la riparazione delle infrastrutture e del patrimonio immobiliare al fine di far ripartire la crescita economica. Ma serviva anche a sedare i disordini sociali ed a contenere l'influenza politica dei partiti politici ostili alla liberalizzazione economica e alla ricostruzione di un'economia di mercato. Soprattutto, i politici statunitensi cercavano un'Europa che garantisse un mercato vivace per le esportazioni americane. Ma sullo sfondo della Guerra Fredda, con la presenza appunto di potenti partiti socialisti e comunisti nei paesi dell'Europa occidentale, cercarono anche di impedire soprattutto che il continente cadesse nell'area di influenza sovietica.²⁴

CAPITOLO SECONDO

IL NEXT GENERATION EU

2.1 La pandemia in Europa: effetti sociali ed economici

Tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020 il virus SARS-CoV2 ha iniziato a diffondersi in Cina e in altri Paesi. L'Italia è il Paese ad essere stato colpito per primo in Europa, in maniera molto violenta. La strategia di contenimento in risposta alla diffusione del virus, dettata dai numerosi DPCM adottati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e successivamente seguita ed adottata da quasi tutti gli altri Paesi europei, ha imposto sacrifici personali, sociali ed economici per tutelare la salute pubblica e per evitare danni ancora peggiori che una diffusione

²³ Eichengreen B., "Lessons from the Marshall Plan", University of California, Berkeley, 2010

²⁴ OECD, "The Marshall Plan. Lessons Learned for the 21st Century", 2008

incontrollata del virus avrebbe potuto e potrebbe ancora provocare. Le prime chiusure locali sono state disposte a febbraio 2020, e a marzo l'Italia è stata il primo Paese dell'UE a dover imporre un *lockdown* generalizzato. Il costo economico, per le famiglie e per le imprese è stato molto elevato. Il periodo che stiamo vivendo sarà ricordato come uno dei più duri della storia recente per l'economia europea e soprattutto mondiale. Il rapido susseguirsi di due crisi finanziarie²⁵ e di una emergenza sanitaria di proporzioni globali ancora in corso, che ha già provocato nel mondo ad oggi 4,55 milioni di morti, hanno avuto pesanti conseguenze sull'occupazione, sul tessuto sociale, sulla coesione economica e produttiva di quasi tutti i Paesi mondiali. Tali conseguenze si innestano in un contesto reso già difficile dal complesso processo di adattamento delle nostre economie ai cambiamenti climatici, alla rivoluzione indotta dalle tecnologie digitali e ai profondi mutamenti geopolitici in atto. Abbiamo avviato una campagna di vaccinazione di massa senza precedenti nella storia, che ci consentirà nel breve-medio periodo di riprendere una vita normale, e questo grazie ad uno straordinario sforzo internazionale di ricerca²⁶ (OMS) e produzione dei vaccini ed un piano sanitario coordinato europeo che garantisce la somministrazione a tutte le persone, iniziando da quelle più fragili e più esposte.

Sul piano della politica internazionale lo spirito di cooperazione stimolato dall'emergenza sanitaria va sostenuto e potenziato, superando le tensioni geopolitiche che hanno acuito incertezza e difficoltà economiche negli ultimi anni. La nuova leadership statunitense mostra una notevole apertura verso il multilateralismo, proprio come la situazione politica ed economica del dopoguerra, quando tra il 1948 e il 1951, gli Stati Uniti intrapresero delle iniziative di politica estera e dei programmi di aiuti esteri per stimolare la crescita economica nell'Europa depressa del secondo dopoguerra. Durante il miracolo economico, il nostro Paese ha registrato tassi di crescita del Pil e della produttività tra i più alti d'Europa. Tra il 1950 e il 1973, il Pil per abitante è cresciuto in media del 5,3 per cento l'anno, la produzione industriale dell'8,2 per cento e la produttività del lavoro del 6,2 per cento. In poco meno di un quarto di secolo l'Italia ha portato avanti uno straordinario processo di convergenza verso i paesi più avanzati. Tassi di crescita così eccezionali dimostrano un ruolo trasformativo che investimenti, innovazione e apertura internazionale possono avere sull'economia di un Paese. L'Unione Europea ha risposto alla crisi pandemica con il Next Generation EU (NGEU), un programma comune inedito che prevede ingenti investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale, migliorare la formazione professionale, ed infine conseguire una maggiore

²⁵ La crisi del 2008, una delle maggiori crisi della storia, nota anche come *Grande Recessione*. Partita dagli Stati Uniti, è stata causata dal crollo dei mutui subprime; Nel 2011 si è conosciuto l'allargamento della crisi ai debiti sovrani e alle finanze pubbliche, in larga misura gravati dalle spese affrontate nel sostegno ai sistemi bancari, soprattutto ai Paesi dell'eurozona

²⁶ L'Organizzazione Mondiale della Sanità, istituita nel 1948, è l'Agenzia delle Nazioni Unite specializzata per le questioni sanitarie

equità di genere, territoriale e generazionale. Viste e considerate le esigenze italiane tra cui l'ammodernamento della pubblica amministrazione, il rafforzamento del sistema produttivo e un'intensificazione generale nel contrasto alle disuguaglianze, all'esclusione sociale e alla povertà, il NGEU può essere una valida occasione per un percorso di crescita economica sostenibile e duraturo. L'Italia è la prima beneficiaria, in valore assoluto, dei due principali strumenti del NGEU: il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU). Il solo RRF garantisce risorse per 191,5 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021- 2026, delle quali 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto. L'Italia intende inoltre utilizzare appieno la propria capacità di finanziamento tramite i prestiti della RRF, che per il nostro Paese è stimata in 122,6 miliardi. Il dispositivo RRF richiede agli Stati membri di presentare un pacchetto di investimenti e riforme: il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Questo Piano, che si articola in sei Missioni e 16 Componenti, beneficia della stretta interlocuzione avvenuta in questi mesi con il Parlamento e con la Commissione Europea, sulla base del Regolamento RRF. Le sei Missioni del Piano sono: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute. Il Piano comprende inoltre, un ambizioso progetto di riforme. Il governo intende attuare quattro importanti riforme di contesto – pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza. Il nome stesso del piano straordinario europeo – Next Generation EU – chiarisce quale debba essere la prospettiva. Nelle parole della Presidente della Commissione Europea, Ursula von der Leyen si tratta “non solo di riparare e recuperare l'esistente, ma di plasmare un modo migliore di vivere il mondo di domani”. Il compito storico a cui siamo chiamati è costruire un'Unione Europea per le prossime generazioni. Le ingenti risorse stanziare a questo fine sono un'occasione e una responsabilità enorme per uscire da questa crisi e per portare l'Italia sulla frontiera dello sviluppo europeo e mondiale occorrono un progetto chiaro, condiviso e coraggioso per il futuro del Paese, che permetta alla nostra Nazione di ripartire rimuovendo gli ostacoli che l'hanno frenata durante l'ultimo ventennio. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta il cardine di questo progetto, associandosi secondo un quadro coerente con gli altri strumenti di programmazione economica a nostra disposizione, a cominciare dai Fondi europei disponibili all'interno del Quadro Finanziario Pluriennale. Dietro al ritardo italiano ci sono problemi strutturali noti, ma mai affrontati con sufficiente determinazione. Questo è il momento di farlo, seguendo tre direttrici di riforma e mantenendo al centro della nostra azione la persona umana, la sua libertà, le sue aspirazioni. Non si può tollerare l'aumento disuguaglianze di genere, nella società, tra regioni e territori, indotto da politiche passate errate, che non hanno saputo frenare una dinamica dannosa per la crescita

economica e per la tenuta del tessuto sociale. Nessuno deve essere lasciato solo. Si tratta di obiettivi impegnativi. Il PNRR si propone di dare concretezza a questi obiettivi, traducendoli in azioni di riforma e di investimento, con tempi di esecuzione certi e soggetti a un monitoraggio costante e pubblico sulla loro realizzazione.

Il Piano prevede una decisa azione a favore della parità di genere, attraverso il sostegno all'occupazione e all'imprenditorialità femminile, l'attuazione di diversi interventi abilitanti, a partire da servizi sociali quali gli asili nido, e di adeguate politiche per garantire l'effettivo equilibrio tra vita professionale e vita privata.

Sarà rilevante anche l'impegno per ridurre la precarizzazione del lavoro e gli alti tassi di disoccupazione, che colpiscono soprattutto i giovani e – di nuovo – le donne. Le linee d'azione individuate sosterranno la creazione di posti di lavoro, la formazione e la riqualificazione dei 8 lavoratori, nonché il loro reddito durante le transizioni occupazionali. Per contrastare sacche di povertà e arretratezza, vecchie e nuove, sono previsti interventi mirati ai territori con maggiori fragilità, investimenti nell'edilizia sociale e per la resilienza e la coesione territoriale delle aree interne, montane e insulari del paese, senza trascurare il ruolo dello sport e della cultura nel rafforzare l'inclusione sociale.

Il PNRR, in linea con il Piano Sud 2030, contribuirà a valorizzare il contributo del Mezzogiorno alla ripartenza del Paese, liberandone il potenziale di crescita inespresso e agendo in un'ottica di sinergia e complementarietà con le risorse europee e nazionali della politica di coesione 2021-2027. Il PNRR contribuirà, insieme alle altre azioni del Governo già intraprese, a rafforzare la nostra sanità, così duramente colpita dalla Pandemia, per tutelare la salute di tutti. Due direttrici sono emerse come fondamentali: l'importanza dei presidi territoriali socio-sanitari per una rete di assistenza diffusa e prossima ai cittadini e l'esigenza di promuovere l'ammodernamento tecnologico e strutturale degli ospedali progredendo al contempo nello sviluppo della telemedicina e promuovendo la ricerca di base e applicata in campo medico.

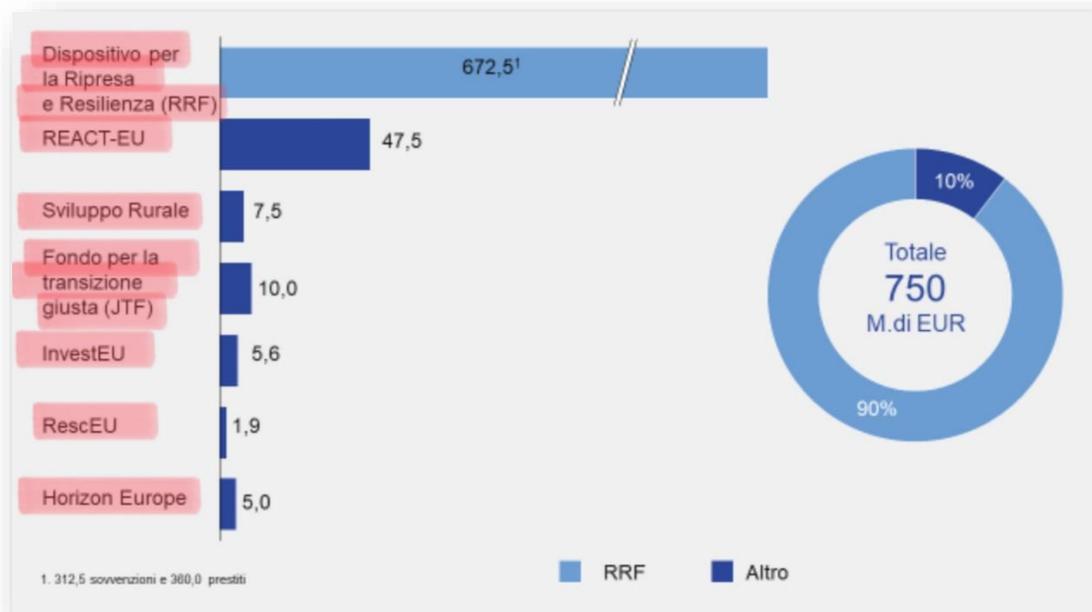
2.2 Il Next generation EU: le caratteristiche principali

La pandemia causata dal Covid-19 e l'intenzione da parte della Commissione europea di rendere l'Europa il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050 attraverso l'*European Green Deal*²⁷, hanno agevolato la già evidente e condivisa necessità di adottare l'attuale piano di ripresa economica. La pandemia e la conseguente crisi economica, hanno favorito l'UE a formulare una risposta coordinata sia a livello congiunturale che a livello strutturale. Il NGEU segna un cambiamento epocale per l'UE. La portata di risorse messe in campo per rilanciare la crescita, ammonta a 750 miliardi di euro, dei quali oltre la metà, 390

²⁷ Il Green Deal europeo o Patto Verde europeo è un insieme di iniziative politiche proposte dalla Commissione europea con l'obiettivo generale di raggiungere la neutralità climatica in Europa entro il 2050

miliardi, costituiti da sovvenzioni. Le risorse destinate al Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF), sono reperite attraverso l'emissione di titoli obbligazionari dell'UE, facendo leva sull'innalzamento del tetto alle Risorse Proprie.

Figura 1: Next Generation EU - dispositivi e risorse disponibili, miliardi di euro



Fonte: Commissione europea

L'iniziativa NGEU canalizza notevoli risorse verso Paesi quali l'Italia che, pur caratterizzati da livelli di reddito *pro capite* in linea con la media UE, hanno recentemente sofferto di bassa crescita economica ed elevata disoccupazione. I fondi del NGEU possono permettere al nostro Paese di rilanciare gli investimenti e far crescere l'occupazione, anche per riprendere il processo di convergenza verso i Paesi più ricchi dell'UE.

Il programma NGEU comprende due strumenti di sostegno agli Stati membri. Il REACT-EU è stato concepito in un'ottica di più breve termine tra il 2021 e il 2022, con il principale scopo di finanziare la fase iniziale di rilancio delle economie. Il RRF ha invece una durata di sei anni, dal 2021 al 2026. La sua dimensione totale è pari a 672,5 miliardi di euro, di cui 312,5 miliardi sono sovvenzioni e 360 miliardi prestiti a tassi agevolati. Se alle sovvenzioni stimate della RRF si somma la prima tranche dei trasferimenti dal REACT-EU (37,5 miliardi su un totale di 47,5 miliardi), possiamo analizzare in rapporto al livello del Pil del 2019, che il programma andrà a beneficiare maggiormente la Spagna e l'Italia.

Il NGEU intende promuovere una robusta ripresa dell'economia europea all'insegna della transizione ecologica, della digitalizzazione, della competitività, della formazione e dell'inclusione sociale, territoriale e di genere. Il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (ovvero

il Regolamento RRF) enuncia le sei grandi aree di intervento sui quali i PNRR si dovranno focalizzare²⁸:

- Transizione verde
- Trasformazione digitale
- Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva
- Coesione sociale e territoriale
- Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale
- Politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani

Il fatto che tutti gli investimenti e le riforme previste da tali piani debbano rispettare il principio del “non arrecare danni significativi” all’ambiente discende direttamente dallo *European Green Deal* e dal doppio obiettivo dell’Ue di raggiungere, come già accennato pocanzi, la neutralità climatica entro il 2050 e ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 55 per cento rispetto allo scenario del 1990 entro il 2030. Il regolamento del NGEU prevede che un minimo del 37 per cento della spesa per investimenti e riforme programmata nei PNRR debba sostenere gli obiettivi climatici. Grazie alla Comunicazione della Commissione, sugli orientamenti tecnici sull'applicazione del principio "non arrecare un danno significativo" a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza²⁹, vengono definiti sei obiettivi ambientali che prendono in considerazione diverse attività che possano arrecare danni significativi all’ambiente tra cui:

emissioni di gas a effetto serra; un peggioramento degli effetti negativi del clima attuale e del clima futuro previsto su sé stessa o sulle persone, sulla natura o sugli attivi; la protezione delle acque e delle risorse marine al buono stato o al buon potenziale ecologico di corpi idrici, comprese le acque di superficie e sotterranee, o al buono stato ecologico delle acque marine; all’economia circolare; inefficienze significative nell’uso dei materiali o nell’uso diretto o indiretto di risorse naturali; la prevenzione e la riduzione dell’inquinamento se comporta un aumento significativo delle emissioni di sostanze inquinanti nell’aria, nell’acqua o nel suolo; la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi.

Il Piano deve contribuire al raggiungimento degli obiettivi ambientali fissati a livello UE anche per mezzo delle tecnologie digitali, la protezione delle risorse idriche e marine, la transizione verso un’economia circolare, la riduzione e il riciclaggio dei rifiuti, la prevenzione dell’inquinamento e la protezione e il ripristino di ecosistemi sani. Per quanto riguarda la transizione digitale, i Piani devono dedicarvi almeno il 20 per cento della spesa complessiva

²⁸ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza, Gazzetta ufficiale dell’Unione Europea, 18.2.2021

²⁹ Comunicazione della Commissione Europea, sugli orientamenti tecnici sull’applicazione del principio “non arrecare un danno significativo a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e resilienza”, Bruxelles 12.02.21

per investimenti e riforme. Gli obiettivi, contenuti nell'Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI)³⁰ e nella Comunicazione della Commissione "Progettare il futuro digitale dell'Europa", mirano sostanzialmente a migliorare le prestazioni digitali individuali. Il pilastro digitale dei PNRR deve comprendere la razionalizzazione e digitalizzazione della pubblica amministrazione e lo sviluppo dei servizi pubblici digitali, attraverso un miglioramento della connettività grazie alla diffusione di reti di telecomunicazione (TLC) ad altissima capacità. Risulta pertanto necessario porre un'importante salvaguardia per le catene del valore e per le infrastrutture critiche, nonché garantire l'accesso alle materie prime di importanza strategica e proteggere i sistemi di comunicazione. Per la salvaguardia e la tutela delle nuove generazioni di europei gli Stati membri devono mirare a colmare i divari generazionali e rafforzare le politiche attive del lavoro, grazie alle politiche per le nuove generazioni, fornite direttamente dai Piani nazionali.

All'interno degli obiettivi generali del Piano italiano si sviluppano tre assi strategici condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale.

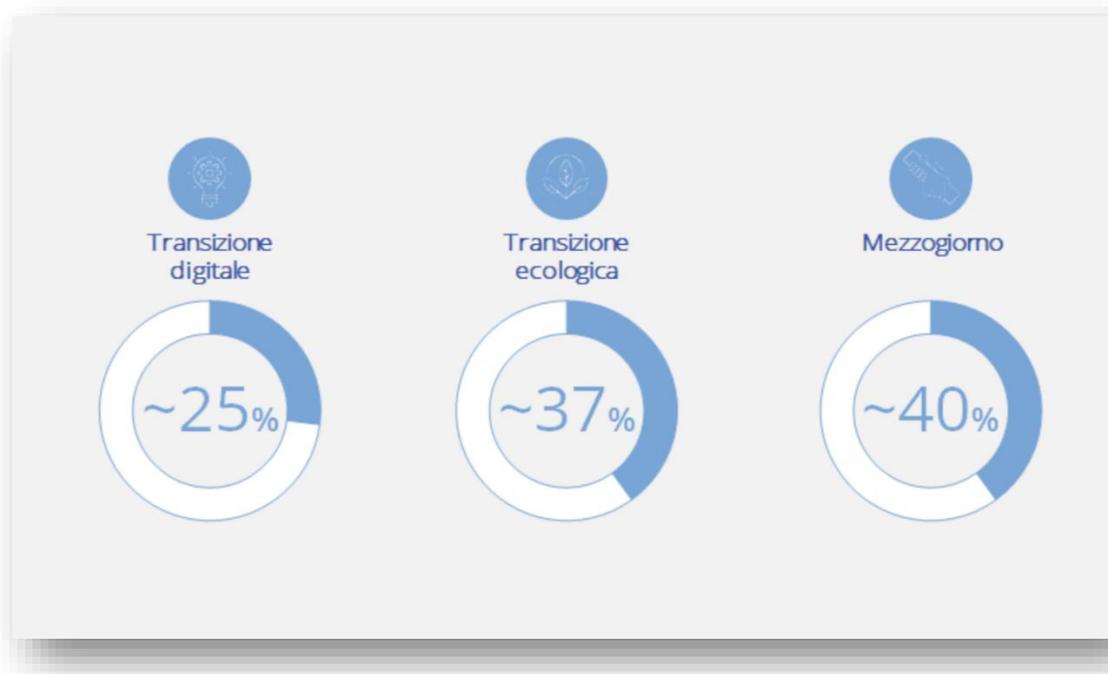
Per quanto concerne la digitalizzazione e l'innovazione di processi, prodotti e servizi, essi rappresentano un fattore determinante per la trasformazione del Paese. Recuperare il deficit dei cittadini italiani nelle competenze di tecnologie digitali, attraverso la promozione degli investimenti in tecnologie, infrastrutture e processi digitali, è essenziale per migliorare la competitività italiana in Europa e nel mondo.

La transizione ecologica, è una delle basi fondamentali su cui costruire il nuovo modello di sviluppo italiano ed europeo. Grazie all'intervento comune per ridurre le emissioni di gas inquinanti e minimizzare l'impatto produttivo sull'ambiente, si mira non soltanto al miglioramento della qualità di vita e della sicurezza ambientale, ma soprattutto a lasciare un Paese più verde e una economia più sostenibile alle generazioni future.

Il terzo asse strategico è l'inclusione sociale, uno dei principali scopi dell'Unione Europea. Garantire la piena inclusione sociale, la parità di genere, la protezione e la valorizzazione del capitale umano, ed infine il contrasto alle discriminazioni di genere, riassumono le priorità principali nel rispetto degli obiettivi trasversali del PNRR.

³⁰ Il DESI ha l'obiettivo di sintetizzare numerosi indicatori di performance digitale contenuti in cinque dimensioni: connettività, capitale umano, uso dell'Internet, integrazione della tecnologia digitale, servizi pubblici digitali.

Figura 2: Allocazione delle risorse RRF ad assi strategici (percentuale su totale RRF)



Fonte: Governo Italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri

La rivoluzione digitale rappresenta una straordinaria occasione per aumentare la produttività, l'innovazione e l'occupazione, garantire un accesso più ampio all'istruzione e alla cultura e colmare i divari territoriali. Il Governo Italiano ha lo scopo di rendere la Nazione uno dei primi Paesi a raggiungere gli obiettivi della Commissione Europea posti all'interno della Comunicazione "2030 Digital Compass" per creare una società completamente digitale. Uno dei primi interventi è sicuramente ampliare l'offerta di una connettività omogenea ad alta velocità in tutto il Paese. Per farlo è necessario adottare tutte le tecnologie più avanzate e adattare il quadro normativo in relazione all'implementazione.

Per consentire un'efficace interazione tra cittadini e PA occorre rafforzare ed accelerare la piena interoperabilità tra enti pubblici e le loro basi informative, rafforzare l'identità digitale, migliorare i servizi offerti ai cittadini per i pagamenti e le comunicazioni con la PA. Il Piano accoglie l'esigenza di rafforzare l'area informatica sanitaria attraverso l'aggiornamento del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE), per i servizi sanitari digitali e la valorizzazione dei dati clinici nazionali. Inoltre il Piano rafforza la sicurezza informatica con il coinvolgimento anche delle forze dell'ordine, grazie ad un'ampia Strategia Nazionale per le Competenze Digitali volta a promuovere un diffuso miglioramento delle competenze della forza lavoro su temi digitali e tecnologici.

L'Italia è particolarmente esposta ai cambiamenti climatici e proprio per questo motivo deve accelerare il percorso verso la neutralità climatica nel 2050 e verso una maggiore

sostenibilità ambientale. Nonostante la difficoltà per una tale esposizione, ci sono stati dei progressi significativi: ad oggi le emissioni pro capite di gas climalterati sono inferiori rispetto alla media UE. Il PNRR è una valida occasione per accelerare la transizione ecologica e superare barriere che si sono dimostrate critiche in passato. Il Piano suggerisce sistemi avanzati di monitoraggio e analisi per implementare la capacità di prevenzione di fenomeni e impatti climatici, grazie a investimenti volti a rendere più robuste le infrastrutture critiche, le reti energetiche e tutte le altre infrastrutture esposte a rischi climatici e idrogeologici.

In sintesi, il Governo intende richiedere il massimo delle risorse RRF, pari a 191,5 miliardi di euro, divise in 68,9 miliardi di euro in sovvenzioni e 122,6 miliardi di euro in prestiti. Il primo 70 per cento delle sovvenzioni è già fissato dalla versione ufficiale del Regolamento RRF, mentre la rimanente parte verrà determinata entro il 30/06/22 sulla base dell'andamento del PIL degli Stati membri registrato nel 2020-21 secondo le statistiche ufficiali. Il ricorso a tutte le risorse messe a disposizione dal RRF, inclusi i prestiti, consentirà all'Italia di colmare il forte gap di investimenti infrastrutturali, legato anche al contenimento della spesa pubblica negli anni successivi alla crisi del debito sovrano del 2010-11, e di aggredire gli ampi divari sociali e territoriali, in particolare quelli relativi al Mezzogiorno.

2.3 Riforme e investimenti

I Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza sono innanzitutto piani di riforma. Le riforme devono considerarsi parte integrante dei piani nazionali e catalizzatori della loro attuazione. In linea con le Raccomandazioni della Commissione³¹, le riforme previste dal presente Piano affrontano le debolezze del Paese sia in ottica strutturale, sia ai fini della ripresa e resilienza del sistema economico e sociale a fronte delle trasformazioni provocate dalla crisi pandemica. Sono previste tre diverse tipologie di interventi: le riforme orizzontali, le riforme abilitanti e le riforme settoriali.

Le riforme orizzontali, consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento, idonee ad implementare l'equità, l'efficienza e la competitività ed infine il clima economico del paese. Il Piano individua due diverse tipologie di riforme orizzontali: la riforma della pubblica amministrazione e la riforma del sistema giudiziario.

Le riforme abilitanti vanno a riassumere gli interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati nei confronti dei cittadini e delle imprese. All'interno delle riforme abilitanti si includono misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione alla concorrenza.

³¹ Le Raccomandazioni sono uno strumento per interpretare il diritto dell'unione nel diritto interno. Esse rappresentano atti giuridici di natura non vincolante. Inoltre fanno parte del dialogo strutturato tra la Commissione europea e gli Stati membri.

Le riforme settoriali consistono in innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali.

La debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano ha rappresentato un ostacolo al miglioramento dei servizi offerti e agli investimenti pubblici negli ultimi anni. Occorre inoltre considerare che gli ostacoli agli investimenti risiedono anche nella complessità e nella lentezza della Giustizia. Questo fondamentale aspetto mina la competitività delle imprese e la propensione a investire nel Paese. La lentezza dei processi deve essere maggiormente contenuta con interventi di riforma processuale e ordinamentale.

Nonostante il numero di dipendenti registrati della PA (circa 3,2 milioni in valore assoluto) inferiore rispetto alla media OCSE³² (13,4 per cento dell'occupazione totale, contro il 17,7 per cento della media OCSE, secondo i dati del 2017), il ricambio generazionale nell'ultimo decennio è stato lento e parziale. Il 16,3 per cento del totale ha più di 60 anni, mentre soltanto il 4,2 per cento ne ha meno di 30. Ciò ha contribuito a determinare un crescente disallineamento tra l'insieme delle competenze disponibili e quelle richieste dal nuovo modello economico e produttivo disegnato per le nuove generazioni (digitale, ecologico, inclusivo).

A fronte di crescenti vincoli numerici, anagrafici e formativi, la PA italiana si trova a gestire un insieme di norme e procedure estremamente complesse. Se una PA di un qualsiasi paese con crescenti problemi strutturali deve gestire un insieme di regole sempre più complicate, il risultato è la progressiva perdita della capacità di implementare gli investimenti sia pubblici che privati da parte del sistema-Paese. Questa situazione impone costi economici elevati a cittadini e imprese e pregiudica la capacità di crescita nel lungo periodo. Alla luce delle considerazioni sopra esposte, è evidente che una riforma strutturale della PA debba tener conto sia dei vincoli interni, legati al necessario ricambio generazionale, sia di quelli esterni, riconducibili ai ritardi nell'azione di semplificazione normativa. Pertanto, secondo le indicazioni ricevute da parte della Commissione, vi è la necessità di definire una strategia e una visione complessiva del percorso di riforma e di innovazione organizzativa; puntare su meccanismi di implementazione e attuazione efficaci e rapidi; creare una nuova capacità amministrativa attraverso percorsi di selezione delle migliori competenze; aumentare la semplificazione normativa per velocizzare l'attuazione degli investimenti previsti dal PNRR.

Per quanto riguarda il sistema della giustizia italiana esso risente di una notevole complicazione, ovvero i tempi della celebrazione dei processi incidendo negativamente sulla percezione della qualità del sistema stesso.

³² Con 57 Stati partecipanti del Nord America, dell'Europa e dell'Asia, l'OSCE è la più grande organizzazione regionale per la sicurezza al mondo impegnata a garantire la pace, la democrazia e la stabilità a oltre un miliardo di persone.

Obiettivo fondamentale dei progetti e delle riforme nell'ambito del settore giustizia è sicuramente la riduzione del tempo del giudizio. Tutti gli interventi in materia di giustizia quindi presuppongono il comune scopo di riportare il processo italiano a un modello di efficienza e competitività.

L'efficienza del settore giustizia diventa quindi condizione imprescindibile per lo sviluppo economico e per un corretto funzionamento del mercato. Inoltre, studi empirici dimostrano che una giustizia rapida e di qualità possa stimolare positivamente la concorrenza, poiché accresce la disponibilità e riduce il costo del credito, consente un più rapido reimpiego delle risorse nell'economia, incentiva gli investimenti ed infine promuove la scelta di soluzioni organizzative più efficienti.

Si stima che una riduzione della durata dei procedimenti civili del 50 per cento possa accrescere la dimensione media delle imprese manifatturiere italiane di circa il 10 per cento. A livello aggregato invece, uno studio recente ha valutato che una riduzione da 9 a 5 anni dei tempi di definizione delle procedure fallimentari possa generare un incremento di produttività dell'economia italiana dell'1,6 per cento. I dati evidenziano una naturale e stretta penetrazione tra giustizia ed economia: qualsiasi progetto di investimento, per essere reputato credibile, deve potersi innestare in un'economia tutelata, e non rallentata da un eventuale procedimento giudiziario.

La semplificazione della legislazione è intervento riformatore essenziale per favorire la crescita del paese. L'eccesso di leggi e la loro scarsa chiarezza ostacolano la vita dei cittadini e frenano le iniziative economiche. Il PNRR offre l'opportunità di superare i limiti fino ad oggi incontrati nell'azione di semplificazione normativa, agendo contestualmente sul versante dell'organizzazione e della digitalizzazione della PA con il necessario sforzo di investimento. Per gli interventi di semplificazione più urgenti, saranno adottati sostanzialmente attraverso un decreto-legge, mentre per la realizzazione degli altri interventi saranno realizzati attraverso leggi ordinarie, leggi di delegazione legislativa e relativi decreti delegati.

La semplificazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni è obiettivo essenziale per l'efficiente realizzazione delle infrastrutture e per il rilancio dell'attività edilizia: entrambi aspetti essenziali per la ripresa a seguito della diffusione del contagio da Covid-19. Tale semplificazione deve avere a oggetto non solo la fase di affidamento, ma anche quelle di pianificazione programmazione e progettazione. Inoltre è necessario attuare una profonda semplificazione delle norme in materia di procedimenti in materia ambientale e, in particolare, delle disposizioni concernenti la valutazione di impatto ambientale ("VIA")³³. La VIA e le

³³ La Valutazione di Impatto Ambientale è una procedura che ha lo scopo di individuare, descrivere e valutare, in via preventiva alla realizzazione delle opere, gli effetti sull'ambiente, sulla salute e benessere umano di determinati progetti pubblici o privati, nonché di identificare le misure atte a prevenire, eliminare o rendere minimi gli impatti negativi sull'ambiente, prima che questi si verifichino effettivamente.

valutazioni ambientali sono indispensabili sia per la realizzazione delle opere pubbliche, che per gli investimenti privati, a partire dagli impianti per le energie rinnovabili, tenendo conto soprattutto dei principi generali dell'Unione in materia di ambiente.³⁴

In merito alle semplificazioni in materia di edilizia e di urbanistica e di interventi per la rigenerazione urbana, l'attuazione del "Superbonus"³⁵ ha incontrato molti ostacoli connessi alla necessità di attestare la conformità edilizia particolarmente complessa per gli edifici risalenti. L'obiettivo delle misure di semplificazione consiste nell'accelerazione dell'efficientamento energetico e la rigenerazione urbana, rimuovendo ostacoli burocratici irrilevanti per l'adozione e la realizzazione del "Superbonus".

L'adozione di nuove norme sugli investimenti e gli interventi nel Mezzogiorno è indispensabile per supportare la ripresa e la crescita del Paese contribuendo direttamente alla realizzazione della coesione territoriale e sociale. Occorre quindi una semplificazione per le norme sulle incentivazioni alle imprese localizzate nel Mezzogiorno. La loro semplificazione mira ad assicurare vantaggi notevoli per le piccole e medie imprese insediate nelle aree meno sviluppate o depresse.

In relazione all'abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione, quest'ultima può trovare alimento nell'eccesso e nella complicazione delle leggi. La semplificazione normativa, dunque, risulta un rimedio efficace per evitare la moltiplicazione di fenomeni corruttivi. Vi sono, in particolare, determinate norme che rispetto ad altre possono favorire maggiormente il grado di corruzione. Risulta necessario quindi, individuare prioritariamente dette norme e procedere alla loro abrogazione o revisione.

La tutela e la promozione della concorrenza, principi cardine dell'ordinamento dell'Unione europea³⁶, oltre che contribuire ad una maggiore giustizia sociale, sono fattori essenziali per favorire l'efficienza e la crescita economica e per garantire la ripresa dopo la

³⁴ La politica dell'Unione in materia di ambiente si fonda sui principi della precauzione, dell'azione preventiva e della correzione dell'inquinamento alla fonte, nonché sul principio «chi inquina paga». Il principio di precauzione è uno strumento di gestione dei rischi cui è possibile ricorrere in caso d'incertezza scientifica in merito a un rischio presunto per la salute umana o per l'ambiente derivante da una determinata azione o politica.

Il principio «chi inquina paga» è attuato dalla direttiva sulla responsabilità ambientale, che è finalizzata a prevenire o altrimenti riparare il danno ambientale alle specie e agli habitat naturali protetti, all'acqua e al suolo. Negli ultimi anni, l'integrazione delle politiche ambientali ha compiuto progressi significativi, ad esempio, nel campo della politica energetica, come evidenziano lo sviluppo parallelo del pacchetto UE in materia di clima ed energia o la tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio entro il 2050.

³⁵ Il Superbonus è un'agevolazione prevista dal Decreto Rilancio che eleva al 110% l'aliquota di detrazione delle spese sostenute dal 1° luglio 2020 al 30 giugno 2022, per specifici interventi in ambito di efficienza energetica, di interventi antisismici, di installazione di impianti fotovoltaici o delle infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici negli edifici.

³⁶ Scopo principale delle norme dell'UE in materia di concorrenza è consentire il corretto funzionamento del mercato interno dell'Unione quale fattore chiave per il benessere dei cittadini, delle imprese e della società dell'UE nel suo complesso. A tal fine, il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce norme volte a prevenire restrizioni e distorsioni sulla concorrenza nel mercato interno. In particolare, vieta gli accordi anticoncorrenziali tra imprese e gli abusi di posizione dominante, che possono pregiudicare il commercio tra Stati membri. Inoltre, le fusioni e le acquisizioni di dimensione europea sono controllate dalla Commissione europea («la Commissione») e possono essere vietate qualora comportino una significativa riduzione della concorrenza. Sono inoltre proibiti gli aiuti di Stato a favore di determinate imprese o prodotti che provocano distorsioni della concorrenza.

pandemia. La concorrenza è idonea ad abbassare i prezzi e ad aumentare la qualità dei beni e servizi: oltre che favorire una più consistente eguaglianza sostanziale e una più solida coesione sociale. Protagonisti della tutela e della promozione della concorrenza sono la Commissione europea³⁷ e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato³⁸. Ma la concorrenza si tutela e si promuove anche con la revisione di norme di legge o di regolamento che ostacolano il gioco competitivo. Sotto quest'ultimo profilo, si rende necessaria una continuativa e sistematica opera di abrogazione e/o modifica di norme anticoncorrenziali.

In relazione all'attuazione del PNRR, vi sono infine altre riforme di accompagnamento al Piano, orientate a rafforzare la coesione economica e sociale del Paese e realizzare gli obiettivi di equità sociale e miglioramento della competitività del sistema produttivo. La riforma fiscale, parte integrante della ripresa, è tra le azioni chiave per contribuire a fornire una totale attuazione del Piano a sostegno delle debolezze strutturali del Paese. Stiamo andando incontro ad una sempre più marcata frammentazione della legislazione tributaria, da cui deriva un sistema fiscale particolarmente articolato e complesso. Quindi occorre attuare un intervento complessivo che abbia come obiettivo principale la definizione di un sistema fiscale certo ed equo. Il perseguimento di questo ambizioso obiettivo richiede di proseguire con determinazione l'azione di contrasto all'evasione fiscale.

2.4 Attuazione, fase di controllo e coordinamento del PNRR

Il Piano agisce in un orizzonte temporale che si conclude nel 2026. L'attuazione del Piano prevede il coinvolgimento di diversi soggetti istituzionali e inoltre diverse tipologie di finanziamenti tra cui quelli della politica di coesione europea, le risorse ordinarie del bilancio dello Stato, ed infine apposite risorse aggiuntive specificamente dedicate a finanziare interventi complementari al PNRR.

La fase di attuazione del Piano prevede diverse fasi:

- La realizzazione di specifici interventi e delle necessarie riforme adottate dalle singole Amministrazioni centrali interessate, le regioni e gli enti locali;
- Il coordinamento centralizzato per il monitoraggio e il controllo sull'attuazione del Piano;

³⁷ La Commissione europea è il braccio esecutivo politicamente indipendente dell'UE. È l'unico organo cui compete redigere le proposte di nuovi atti legislativi europei. Inoltre, attua le decisioni del Parlamento europeo e del Consiglio dell'UE.

³⁸ L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è una Autorità amministrativa indipendente che svolge la sua attività e prende decisioni in piena autonomia rispetto al potere esecutivo. I principali ambiti di intervento dell'Autorità sono i seguenti: garantire la tutela della concorrenza e del mercato; contrastare le pratiche commerciali scorrette nei confronti dei consumatori e delle microimprese, tutelare le imprese dalla pubblicità ingannevole e comparativa, nonché vigilare affinché nei rapporti contrattuali tra aziende e consumatori non vi siano clausole vessatorie; vigilare sui conflitti di interesse in cui possono incorrere i titolari di cariche di Governo; attribuire alle imprese che ne facciano richiesta il *rating* di legalità.

- L'istituzione della Cabina di Regia per il PNRR, con il compito di garantire il monitoraggio per la relativa attuazione del Piano.

Per quanto concerne l'attuazione dei singoli interventi, vi provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni e gli enti locali, sulla base delle rispettive competenze istituzionali. Ciascuna Amministrazione è responsabile dell'attuazione degli interventi, e inoltre effettua controlli sulla regolarità delle procedure e delle spese e adotta tutte le misure necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità inerenti agli indebiti utilizzi delle risorse.

Presso ciascuna Amministrazione centrale responsabile di una Missione o di una Componente del Piano viene individuata una struttura di coordinamento con la funzione di monitorare e verificare l'attuazione degli interventi. Le Amministrazioni centrali hanno quindi il compito di svolgere una supervisione generale sull'effettiva attuazione dell'investimento/riforma di riferimento e rendicontano le relative spese.

Per assicurare l'efficace attuazione del PNRR, le Amministrazioni centrali, le Regioni e gli enti locali possono beneficiare di azioni di rafforzamento della capacità amministrativa, attraverso l'assunzione di personale esperto specificamente destinato alle strutture preposte, e grazie al sostegno da parte di esperti esterni appositamente selezionati al fine di assicurare la corretta ed efficace realizzazione dei progetti. Inoltre, le Amministrazioni possono ricorrere al supporto tecnico di task-force candidate attraverso società pubbliche che istituzionalmente affiancano le PA nelle attività di definizione e attuazione delle politiche di investimento pubblico per lo sviluppo. Il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, è titolare del ruolo di coordinamento centralizzato per l'attuazione del PNRR e di punto di riferimento della Commissione europea.

Il MEF³⁹ oltre che ad effettuare la valutazione dei risultati e l'impatto del PNRR, provvede in aggiunta, alla verifica della coerenza dei dati relativi ai Target e Milestone rendicontati dalle singole amministrazioni responsabili delle Misure. Il Ministero inoltre fornisce periodica rendicontazione degli esiti delle suddette verifiche alla Cabina di regia. Infine, presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, in linea con gli orientamenti della Commissione Europea, e soprattutto a tutela della protezione degli interessi finanziari dell'Unione, a scopo di prevenzione di casi di frode, corruzione o conflitti d'interesse, si prevede l'istituzione di un apposito Organismo di audit del PNRR indipendente e responsabile del sistema di controllo interno. La Cabina di Regia, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha il compito di verificare l'avanzamento del Piano e i progressi compiuti nella

³⁹ Il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) svolge le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di politica economico-finanziaria, di bilancio e programmazione degli investimenti pubblici. Tra le attività di competenza del Ministero rientrano quelle dirette al coordinamento e alla verifica della spesa pubblica e dei suoi andamenti, delle politiche fiscali e del sistema tributario e del patrimonio statale. Al Ministero spettano, inoltre, i compiti di vigilanza su enti, attività e funzioni relative ai rapporti con le autorità di vigilanza e controllo previsti dalla legge.

sua attuazione; di monitorare l'efficacia delle iniziative di potenziamento della capacità amministrativa; assicurare la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale; interloquire con le amministrazioni responsabili in caso di riscontrate criticità; proporre l'attivazione dei poteri sostitutivi, nonché le modifiche normative necessarie per la più efficace implementazione delle misure del Piano.

L'attività di monitoraggio sull'attuazione del PNRR è supportata e assistita da un apposito sistema informatico sviluppato direttamente dal MEF. Il sistema di monitoraggio mira essenzialmente ad intercettare tutti i dati relativi all'attuazione del PNRR. Il sistema di monitoraggio è caratterizzato da una tipologia di sistema detto "unitario", in quanto ha la funzione di rilevare in aggiunta anche i dati relativi all'attuazione degli interventi finanziati con il Fondo complementare al PNRR.

In considerazione della specificità dello strumento finanziario ed in linea con quanto raccomandato dalla Commissione europea, il PNRR prevede verifiche aggiuntive rispetto all'ordinario e vigente controllo amministrativo stabilito dalla regolamentazione nazionale. L'intero "sistema" di verifica del PNRR è ispirato, infatti, ai sistemi di controllo dei fondi strutturali europei ed è orientato alla prevenzione, individuazione e contrasto di gravi irregolarità quali frodi, casi di corruzione e conflitti di interessi nonché a scongiurare potenziali casi di doppio finanziamento.

Le attività di controllo sono di competenza del coordinamento centrale del PNRR, ma anche delle amministrazioni centrali responsabili di misure (autocontrollo). Esse sono, in particolare, concentrate sull'effettivo conseguimento di Target e Milestone, in conformità a quanto richiesto dalle modalità di rendicontazione alla Commissione Europea.

Il PNRR utilizzerà il sistema Informativo "ReGiS" sviluppato dal MEF per supportare i processi di attuazione dei programmi cofinanziati dall'Unione europea e dei corrispondenti strumenti della programmazione nazionale, assicurando la tracciabilità e trasparenza delle operazioni; l'efficiente scambio elettronico dei dati tra i diversi soggetti coinvolti nella Governance del Piano; garantire la semplificazione dei processi di gestione, controllo, monitoraggio e rendicontazione dei progetti finanziati; aderire ai principi di informazione, pubblicità e trasparenza prescritti dalla normativa europea e nazionale.

Per quanto riguarda l'ambito della comunicazione, nel corso dell'attuazione del Piano, anche in accordo con la Commissione Europea, sono garantite attività di informazione e comunicazione mirate al coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali coinvolti, secondo un'apposita strategia rispondente agli indirizzi comunitari in materia. Il Governo inoltre auspica un ruolo attivo del Parlamento lungo il periodo dei 6 anni nel controllo e monitoraggio dell'attuazione del PNRR. A tal fine sono previsti resoconti periodici sull'andamento del Piano al Parlamento.

2.5 I piani nazionali

L'analisi fin qui svolta pone in luce un aspetto importante dal punto di vista della Governance economica europea: gli effetti redistributivi fra stati membri, indotti dal NextGenerationEU, sono attivati da una iniziativa della Commissione europea e sono resi possibili dall'utilizzo del MFF⁴⁰. Così, dopo che la crisi finanziaria internazionale aveva incentrato la governance della UE sulle decisioni del Consiglio europeo e sul metodo intergovernativo, il salto di qualità nell'integrazione della UE torna a fondarsi su due capisaldi del metodo comunitario. Gli effettivi versamenti agli stati membri delle componenti più consistenti di NG-EU richiedono la formulazione di strategie e piani nazionali che incorporino le priorità individuate dalle Raccomandazioni specifiche per paese del Semestre europeo. In particolare, i singoli stati beneficiari oltre che ottenere l'approvazione da parte della Commissione europea e delle altre istituzioni europee coinvolte, vengono chiamati a formulare una strategia e a definire i conseguenti specifici progetti di investimento e di riforma. Il punto fondamentale quindi che NG-EU ha voluto porre all'inizio del 2021, è il fatto che i paesi beneficiari dovessero aver disegnato adeguate strategie e piani di attuazione nazionali, pronti a specificare l'insieme dei progetti e le loro modalità di attuazione fra il 2021 e il 2024.

La descrizione dei contenuti di "Supporting Member States"⁴¹ e, in particolare, di RRF⁴² conferma quanto appena detto: l'effettivo accesso alla componente più rilevante di NG-EU da parte dei paesi potenzialmente beneficiari richiede la preliminare definizione di un insieme di investimenti e di riforme strategiche, inscrivibili in un coerente quadro programmatico e organizzativo di alto profilo.

La complessità della redazione, della sottomissione e dell'auspicabile approvazione del PNRR di ciascuno stato membro della UE rappresenta un ottimo esempio del fatto che, grazie all'approvazione del Consiglio europeo e dalle altre istituzioni della UE (in primis, il

⁴⁰ Il *Multiannual financial framework*, noto anche come "Bilancio a lungo termine dell'UE 2021-2027", contiene le informazioni sull'attuale bilancio a lungo termine dell'UE (noto anche come "quadro finanziario pluriennale" - QFP) per il periodo 2021-2027 e sullo strumento per la ripresa NextGenerationEU, compresi la nuova struttura, i programmi di finanziamento, le dotazioni per Stato membro e i dati sulle spese e sulle entrate.

⁴¹ Il *Supporting Member States* (SURE), è un nuovo strumento di supporto europeo temporaneo per mitigare i rischi di disoccupazione in caso di emergenza, progettato per aiutare a proteggere le persone nel lavoro e nei posti di lavoro colpiti dalla pandemia di coronavirus. Questa è una forte espressione di solidarietà tra gli Stati membri attraverso l'UE a tutela della protezione dei posti di lavoro delle persone. Il sostegno temporaneo per mitigare i rischi di disoccupazione in caso di emergenza (SURE) è disponibile per gli Stati membri che devono mobilitare mezzi finanziari significativi per combattere le conseguenze economiche e sociali negative dell'epidemia di coronavirus sul loro territorio. Può fornire assistenza finanziaria fino a 100 miliardi di euro sotto forma di prestiti dell'UE agli Stati membri interessati per far fronte a improvvisi aumenti della spesa pubblica per la conservazione dell'occupazione. SURE è un elemento cruciale della strategia globale dell'UE per proteggere i cittadini e mitigare le conseguenze socioeconomiche gravemente negative della pandemia di coronavirus.

⁴² Lo strumento per la ripresa e la resilienza è lo strumento chiave al centro di NextGenerationEU per aiutare l'UE a emergere più forte e più resiliente dalla crisi attuale. L'obiettivo è mitigare l'impatto economico e sociale della pandemia di coronavirus e rendere le economie e le società europee più sostenibili, resilienti e meglio preparate alle sfide e alle opportunità della transizione verde e digitale.

Parlamento) nella forma proposta dalla Commissione, l'accesso alle relative risorse da parte dei paesi non risulta né agevole né privo di condizionalità. A conferma di quanto già detto, tale accesso richiede infatti almeno tre passaggi. Innanzitutto, uno sforzo preventivo e sistematico per definire una destinazione strategica delle risorse, messe a disposizione dalla Commissione europea ai singoli stati membri mediante gli specifici programmi inclusi nel NG-EU, che sia conforme agli obiettivi europei. In secondo luogo, la traduzione di questa strategia in progetti concreti da sottoporre all'approvazione delle istituzioni europee e, poi, da realizzare in periodi temporali vincolati. Infine, la realizzazione dei singoli progetti mediante l'effettivo trasferimento dei diversi flussi di risorse ai loro beneficiari finali.

CAPITOLO TERZO

EUROPEAN RECOVERY PLAN E NEXT GENERATION EU: FOCUS SULLE LEZIONI DI POLITICA ECONOMICA DISCUTENDO DEL FUTURO TENENDO CONTO DEL PASSATO

3.1. Obiettivi e valutazioni macroeconomiche

Facendo un focus sulle lezioni di politica economica analizzando il Piano Marshall esso è stato visto dal Congresso, così come da altri, come un progetto "nuovo e di vasta portata" nelle relazioni estere. Gli analisti, sebbene in differenti approcci, hanno tentato nel corso degli anni di trarne varie lezioni che potrebbero essere applicate a iniziative di aiuto estero presenti o future. Queste lezioni rappresentano ciò in cui credono gli osservatori, e da esse ne possiamo ricavare alcuni dei principali punti di forza del Piano.

Una leadership forte e un'argomentazione ben sviluppata hanno raggiunto il superamento dell'opposizione. Nonostante il crescente isolazionismo nazionale, i sondaggi mostrano scarso sostegno per il Piano Marshall. Il Congresso era dominato da importanti tagli al budget, visto e considerato la portata degli investimenti economici che il secondo conflitto mondiale aveva richiesto. Inoltre, vi era un'elezione imminente, la cui prospettiva era sfavorevole nei confronti del Presidente. L'Amministrazione decise di condurre quindi una campagna politica, sostenuta da commissioni nazionali istituite e membri del Gabinetto che viaggiarono per il paese, con l'ottica e l'obiettivo di vendere il Piano agli americani e non solo.

Per la formulazione del programma e del piano ci fu un importante contributo del Congresso nei confronti della presidenza. Nonostante il controllo del partito di opposizione sul

Congresso, il Presidente Truman cercò di allentare la tensione politica inglobando e integrando il partito di opposizione per il raggiungimento dell'obiettivo, nonché quello di ricostruire materialmente le zone distrutte dalla guerra, oltre che rimuovere le barriere commerciali, modernizzare l'industria, migliorare la prosperità europea e anche prevenire la diffusione del comunismo. Truman decise quindi di affrontare l'*European Recovery Program* attraverso una creazione cooperativa bipartisan, con il beneficio di aiutare la raccolta dei consensi e impedire stanziamenti di interesse privato. Il Congresso mantenne quindi un ruolo attivo conducendo dettagliate audizioni e studi sull'implementazione dell'ERP.

Poiché il Piano mirava ai cambiamenti nei confronti della natura stessa del sistema economico europeo, gli Stati Uniti furono sensibili nel rispetto alla sovranità nazionale europea. La cooperazione europea è stata fondamentale per stabilire un impegno attivo da parte dei partecipanti su un'ampia gamma di questioni delicate.

L'approccio collettivo ha facilitato il successo. Gli sforzi di recupero sono stati inquadrati come uno sforzo congiunto, con gli europei che si sono uniti nei PECO per proporre il programma e l'OEEC per implementare le caratteristiche chiave, inclusa la collaborazione per prendere decisioni sull'assegnazione delle sovvenzioni e la cooperazione per ridurre le barriere commerciali.

Il Piano Marshall aveva obiettivi precisi. Le risorse sono state dedicate esclusivamente al raggiungimento degli obiettivi di aumento della produzione, del commercio e della stabilità economica.

Il Piano Marshall fu progettato con l'ottica di adattarsi facilmente agli obiettivi. Nel complesso, il Piano non era un programma di soccorso umanitario a breve termine. Era un piano pluriennale progettato specificamente per realizzare la ripresa economica dell'Europa ed evitare la ripetuta necessità di programmi di soccorso che avevano caratterizzato l'assistenza degli Stati Uniti nei confronti del continente europeo sin dalla guerra.

I paesi da assistere, per la maggior parte, avevano capacità di ripresa. Il capitale umano e le risorse naturali erano ampiamente disponibili, la cosa principale che mancava era il capitale economico.

Aiuti integrati al commercio. Gli aiuti in sé non erano abbastanza sufficienti per aiutare economicamente l'Europa. Un rapporto dell'ottobre del 1949 del Dipartimento del Commercio ha rilevato che gli Stati Uniti avrebbero dovuto acquistare fino a 2 miliardi di dollari all'anno in beni aggiuntivi se l'Europa avesse dovuto bilanciare il suo commercio entro la chiusura del programma di ripresa. Gli ingenti sforzi per aumentare il commercio intraeuropeo, avevano

principalmente lo scopo di rafforzare gli sforzi bilaterali e creare soprattutto una catena commerciale che avesse come obiettivo fondamentale quello di rimettere in moto il sistema economico europeo e di conseguenza quello mondiale.

L'assistenza tecnica, compresi gli scambi, sebbene poco costosa rispetto alle sovvenzioni in blocco di capitale, può avere un impatto significativo sulla crescita economica. Nell'ambito del Piano Marshall, l'assistenza tecnica ha contribuito a richiamare l'attenzione sui fattori gestionali e lavorativi che ostacolano la produttività. Ha dimostrato il know-how americano e ha contribuito a sviluppare in Europa un sentimento positivo nei confronti dell'America.

Il valore di politica estera a lungo termine in relazione all'assistenza estera non può essere adeguatamente misurato in termini di conseguenze a breve termine. Il Piano Marshall continua ad avere un impatto ancora oggi nei confronti della NATO, nell'OCSE, nell'UE, nei programmi di donazione di aiuti bilaterali europei e nella stabilità e prosperità dell'Europa moderna⁴³.

La valutazione quantitativa del PNRR è stata affrontata grazie all'utilizzo del modello dinamico di equilibrio economico generale QUEST sviluppato dalla Commissione europea⁴⁴. Tale modello, attraverso una relazione di complementarità tra capitale pubblico e capitale privato in funzione di produzione delle imprese, permette di analizzare gli effetti dal lato della domanda e dell'offerta di un aumento della spesa per investimenti pubblici. Si ipotizza che il capitale pubblico contribuisca in misura significativa alla produttività del sistema economico.

Nella valutazione di impatto macroeconomico sono stati considerati gli effetti della spesa aggiuntiva che si realizzerà grazie alle misure del Piano che hanno carattere addizionale, pari a circa 183 miliardi, attraverso i fondi NGEU dei dispositivi RRF e REACT-EU. Si ipotizza che il totale della somma stanziata dal Fondo venga investita tra il 2021 e il 2026 nonostante non siano presenti dei vincoli temporali.

Il Piano presuppone che la maggior parte dei fondi NGEU siano destinati al finanziamento di investimenti pubblici. La parte restante verrebbe invece destinata a incentivi

⁴³ Alcuni programmi finanziati dal Piano Marshall continuano ancora oggi. Germania e Austria mantengono la rotazione europea dei *Fondi del Recovery Program*, generati da fondi di contropartita avanzati, che supportano una varietà di attività. *L'European Recovery Program* tedesco, che investe in aziende high-tech in fase iniziale e di sviluppo, è gestito dal Fondo europeo per gli investimenti per conto del Ministero tedesco dell'economia e dell'energia. Anche i fondi ERP tedeschi hanno l'obiettivo di sostenere un programma transatlantico che conduce scambi tra Stati Uniti e Germania. I fondi ERP austriaci invece sostengono i prestiti per piccole imprese attraverso il Servizio economico austriaco, le attività di aiuto dell'Agenzia austriaca per lo sviluppo e *l'Austrian Marshall Plan Foundation* che facilita la cooperazione tra le università statunitensi ed austriache.

⁴⁴ Nel dettaglio, si è utilizzata la versione QUEST III R&D 2018 sviluppata dalla Commissione per l'Italia, descritta in D'Auria F., Pagano A., Ratto M., Varga J. (2009), "A comparison of structural reform scenarios across the EU member states: Simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth", *European Economy, Economic Papers* No. 392, ECFIN.

per gli investimenti delle imprese, a ridurre i contributi fiscali sul lavoro e, in misura limitata, alla spesa pubblica corrente costituita da Redditi da lavoro dipendente, Consumi intermedi e Prestazioni sociali. Dobbiamo tener conto del fatto inoltre che il PNRR avrà luogo in parallelo con analoghi programmi negli altri Stati membri dell'UE.

Nel modello utilizzato, lo stock di capitale pubblico può essere considerato un fattore di produzione e allo stesso tempo un catalizzatore della produttività delle imprese private. Inoltre gli investimenti che contribuiranno alla formazione dello stock di capitale pubblico possono essere il motore di una crescita sostenibile e duratura, ma il loro impatto sul sistema economico può essere potenzialmente molto eterogeneo.

Si ipotizza quindi che, in linea con gli ambiziosi obiettivi del Piano, gli investimenti pubblici siano quelli con una maggiore efficienza, e quindi con un'importante ricaduta in termini di crescita del prodotto interno lordo potenziale, ovvero il livello massimo di Pil raggiungibile stabilmente da un sistema economico. La Commissione europea, attraverso il *Country Report*⁴⁵ 2020 per l'Italia, ha analogamente presentato una simulazione sull'impatto economico del PNRR analizzando gli scostamenti percentuali rispetto allo scenario base ipotizzando un valore per l'elasticità del Pil allo stock di capitale pubblico pari a 0,17. L'obiettivo di questa simulazione è la valutazione diretta degli effetti del Piano.

I risultati delle simulazioni sono descritti nella figura 1 che riporta l'impatto delle misure sulle principali variabili economiche.

Figura 3 Impatto Macroeconomico PNRR (scostamenti percentuali rispetto allo scenario di base)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Pil	0,5	1,2	1,9	2,4	3,1	3,6
Consumi privati	-0,2	-0,6	-0,6	0,0	1,0	1,9
Investimenti totali	2,8	7,6	11,6	12,5	11,8	10,4
Importazioni	0,2	1,0	1,9	2,7	3,4	4,0
Esportazioni	-0,2	-0,5	-0,2	0,6	1,6	2,7

Fonte: Elaborazione MEF-DT su risultati QUEST, 26 febbraio 2020

Possiamo notare dalla *Figura 1* che il Pil cresce in maniera progressiva lungo tutto l'orizzonte temporale. Nel breve termine prevale l'effetto della domanda sul mercato ad

⁴⁵ European Commission, Country Report 2020 – Italy, SWD (2020) 511 final, 26 February 2020. Vedi figura 1.

esempio data dalla richiesta da parte delle imprese per la costruzione e messa in opera degli investimenti pubblici. Nel medio periodo gli investimenti accrescono lo stock di capitale pubblico con effetti positivi su Pil potenziale ed effettivo. Per completezza di analisi, possiamo quindi considerare tre scenari caratterizzati da rispettive differenze in termini di elasticità del Pil allo stock di capitale pubblico: uno scenario “alto” con un valore di elasticità del Pil associato agli investimenti ad alta efficienza pari a 0,17; uno scenario “medio” con un valore di elasticità del Pil associato agli investimenti con una stima di media efficienza pari a 0,12; ed infine uno scenario “basso” in cui vengono finanziati investimenti pubblici con una minore efficacia pari allo 0,07, ossia quelli con una ricaduta minore in termini di crescita del Pil potenziale.

Figura 4: Impatto sul Pil del PNRR - Diverse ipotesi di efficienza degli investimenti pubblici (scostamenti percentuali rispetto allo scenario di base)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Pil - Scenario alto	0,5	1,2	1,9	2,4	3,1	3,6
Pil - Scenario medio	0,5	1,1	1,6	2,0	2,4	2,7
Pil - Scenario basso	0,5	0,9	1,4	1,5	1,7	1,8

Fonte: Elaborazione MEF-DT su risultati QUEST

Possiamo analizzare dalla *Figura 2*, che nei primi periodi dei tre scenari l’impatto degli investimenti pubblici è molto simile, poiché gli effetti degli investimenti dipendono principalmente dal loro impatto tramite la domanda aggregata, equivalente in tutti gli scenari. Il differenziale di livello del Pil reale nell’anno finale gioca un ruolo essenziale nell’evidenziare quanto possa essere determinante, sia per lo sviluppo delle prospettive di espansione dell’economia, sia per la sostenibilità del debito pubblico, selezionare progetti di investimento che possano avere un importante ritorno economico ad alto impatto sulla crescita. I risultati ottenuti sono frutto di uno studio recente della Banca d’Italia⁴⁶.

Diversi studi dimostrano una relazione positiva tra l’efficienza delle pubbliche amministrazioni e lo stock di capitale pubblico. Risulta ovvio quindi, che l’efficacia e la sostenibilità degli investimenti pubblici siano strettamente correlati alla gestione del regime di regolamentazione sugli investimenti delle amministrazioni pubbliche.

⁴⁶ Cfr. Busetti F., Giorgiantonio C., Ivaldi G., Mocetti S., Notarpietro A., Tommasino P. (2019). “Capitale e investimenti pubblici in Italia: effetti macroeconomici, misurazione e debolezze regolamentari”, *Questioni di Economia e Finanza* n. 520, Banca d’Italia.

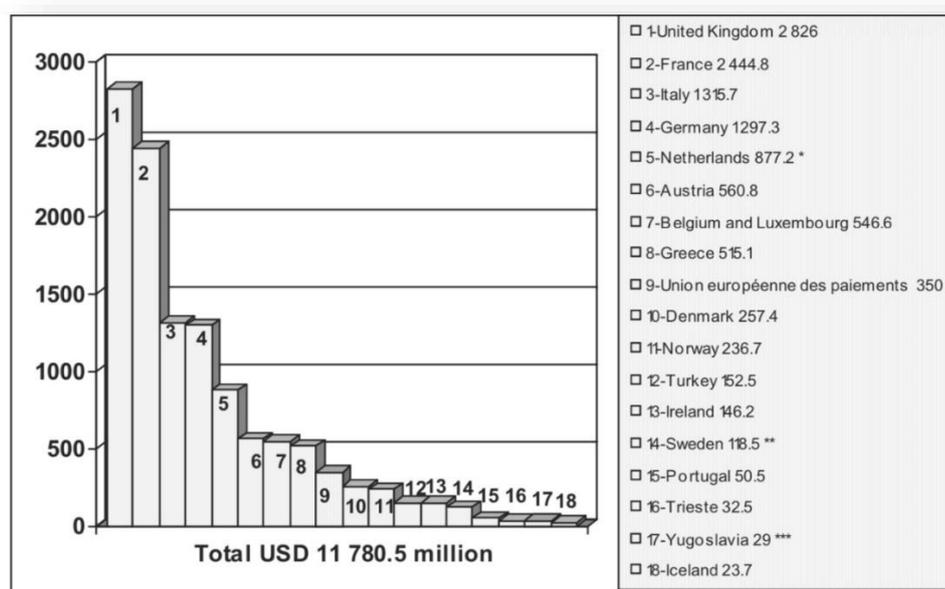
Gli scenari analizzati dipendono sostanzialmente non solo dal tipo di investimenti selezionati, ma anche dal contesto di gestione e coordinamento in cui gli stessi verranno effettuati.

3.2 Le modalità di finanziamento

Per l'*European Recovery Program* (ERP) gli europei chiesero un totale di 22 miliardi di dollari in quattro anni. Il Congresso degli Stati Uniti accettò di prendere in considerazione una base di 17 miliardi di dollari USA in quattro anni. I paesi partecipanti ricevettero 11,8 miliardi di dollari come sovvenzioni tra il 3 aprile 1948 e il 31 giugno 1951.

A queste sovvenzioni, i prestiti si aggiunsero a 1,139 miliardi di dollari. A livello globale, l'aiuto ERP è stato di 13 miliardi di dollari, in diminuzione ogni anno. Ciò corrisponde a circa 108,3 miliardi di dollari nel 2006.

Figura 5: Distribuzione degli aiuti americani in donazioni (sovvenzioni dirette e condizionate) tra i paesi europei. Aprile 1948 – Giugno 1951.



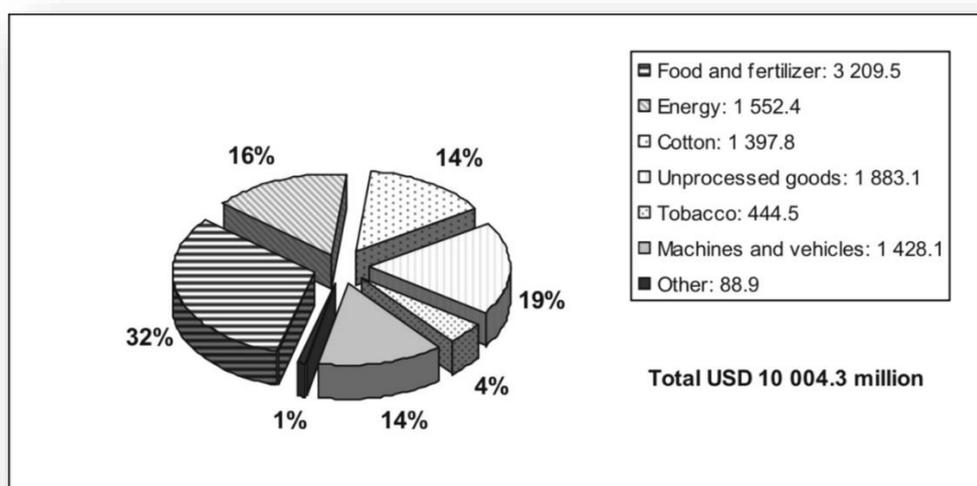
Fonte: *Problèmes économiques*, No. 306, 10 November 1953, *Documentation française*; *Office of Research* (1953), *Statistics and Reports*, 30 October, FOA, *European program*

L'aiuto aveva caratteristiche di emergenza per alcuni paesi. Cibo e materie prime rappresentavano il 15,7% delle importazioni ERP nel 1948-49 e solo il 2,2% l'anno successivo. Le attrezzature rappresentavano il 16% nel 1948-49 e il 34,3% l'anno successivo. In Germania le importazioni ERP hanno rappresentato solo il 7% degli 1,4 miliardi di dollari USA importati nel 1948 a cui vanno aggiunti gli aiuti GARIOA (Governo e aiuti nelle aree occupate). Entrambi rappresentavano il 37% delle importazioni tedesche nel quarto semestre del 1949, ma solo il

3% nel 1952. I fondi Marshall del primo anno furono utilizzati solo in parte. Il Regno Unito ha importato solo il 10% dei suoi acquisti sotto ERP. L'acquisto di prodotti agricoli è stato importante almeno all'inizio del programma (Italia e Regno Unito). Ci sono stati alcuni acquisti sotto costrizione per promuovere le esportazioni agricole americane (uova, arachidi, frutta e tabacco americano al posto del tabacco turco).

Gli acquisti di attrezzature ammontavano al 14% dei fondi ERP, che potrebbe non sembrare molto, ma grazie a loro la forza industriale dell'Europa stava tornando a funzionare. Il Piano Marshall ha parzialmente finanziato 143 piani per attrezzature industriali fino a 600 milioni di dollari su 2,25 miliardi di dollari. In Francia, l'ERP ha parzialmente finanziato 43 progetti di grandi impianti fino a 132,9 milioni di dollari (Sollac, Usinor, centrali idroelettriche e termoelettriche, impianti per la produzione di petrolio). In Italia, l'amministrazione di cooperazione economica (ECA) ha offerto a Fiat un prestito di 14,6 milioni di dollari.

Figura 6: Distribuzione degli aiuti per articolo - Consegne ERP in Europa, 1948-1951. In milioni di dollari.



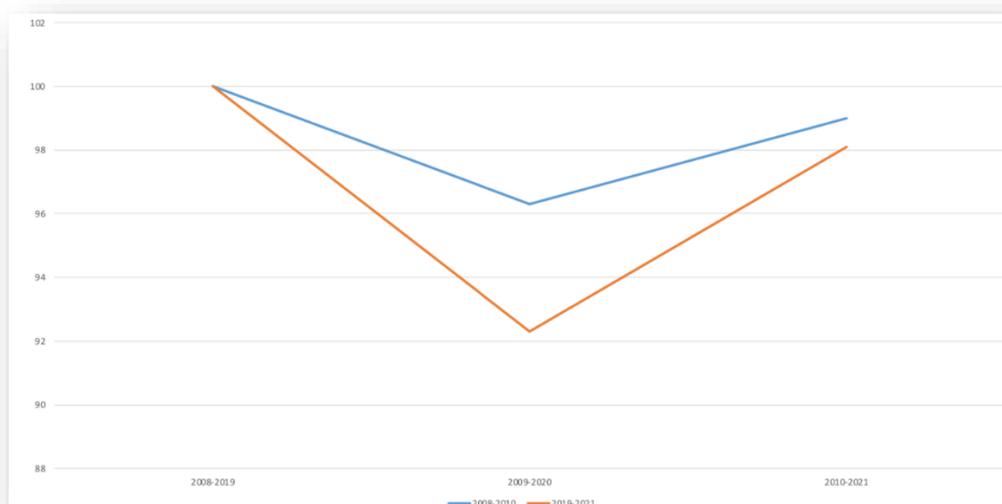
Fonte: Bossuat, Gérard (1992a), *L'Europe occidentale à l'heure américaine, 1945-1952, le plan Marshall et l'unité européenne*, Brussels, Complexe.

In relazione alle fasi economiche da finanziare gli Stati membri della UE dovranno sostanzialmente investire il 60% di gran parte delle risorse di NG-EU entro il 2022 e il 40% entro il 2024, inoltre, entro il 2026, essi saranno chiamati a dar conto degli investimenti e delle riforme realizzate grazie a queste risorse. Nel seguente paragrafo, cercherò di focalizzare l'attenzione sui tempi di afflusso dei primi finanziamenti. Considerando il ruolo fondamentale

svolto dal MFF 2021-27⁴⁷ e l'architettura della proposta della Commissione, risulta evidente che le risorse del NG-EU cominceranno ad affluire ai paesi europei solo dal 2021, decisione molto criticata dagli esperti, sostenendo che i sistemi economici europei vengono così esposti a un elevato rischio di cadere in fenomeni di isteresi⁴⁸ durante il corso del 2020.

Rispetto alla recente crisi finanziaria internazionale (2007-2009), poi successivamente sfociata nella crisi europea (2010-2013), pare che la depressione indotta dalla crisi pandemica stia causando una crisi ancora più drastica nel Pil medio dell'EA⁴⁹, prospettando un recupero ritardato e parziale nei prossimi anni da parte degli Stati membri. Possiamo notare dal seguente grafico pubblicato dalla commissione il nesso di causalità fra ritardata allocazione delle risorse di NG-EU e l'aumento dei rischi di isteresi nell'EA e nella UE.

Figura 7: EA GDP livello durante GFC e il Covid-19 (2008 e 2019=100)



Fonte: Commissione europea, 2020

La Figura 6 mostra che i fabbisogni finanziari aggiuntivi della UE nel biennio 2020-21, pesino soprattutto nella prima fase (1) ovvero la fase dell'emergenza pandemica e in parte nella fase (2) della transizione dai picchi della pandemia alla ripresa, e che inoltre la necessità di colmare i divari negli investimenti (pubblici e privati) si manifesti nella fase di transizione ma

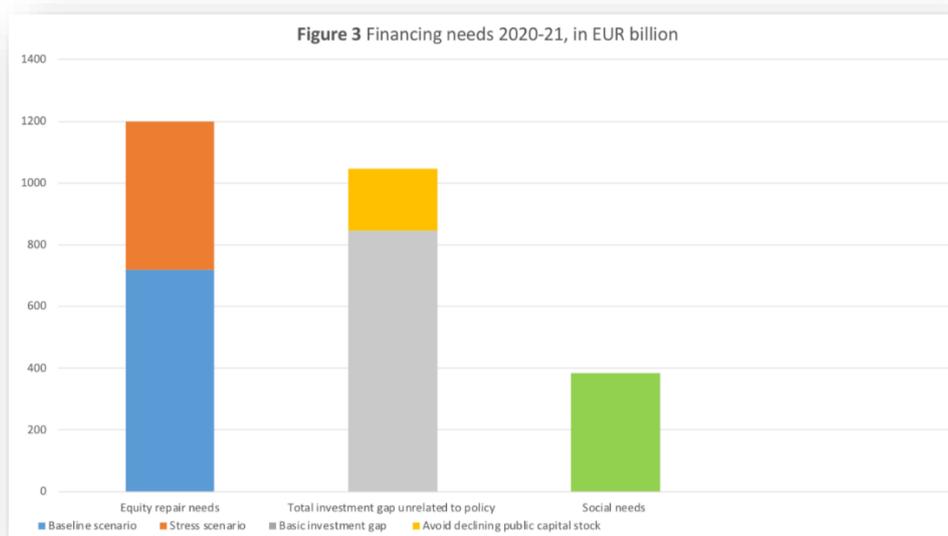
⁴⁷ Il *Multiannual Financial Framework* (MFF) consiste in un bilancio dell'UE a lungo termine tra il 2021 e il 2027. Il MFF è composto da informazioni sull'attuale bilancio a lungo termine dell'UE (noto anche come quadro finanziario pluriennale – QFP) in esecuzione dal 2021 al 2027 e sullo strumento Next Generation EU a sostegno del piano di rilancio per l'Europa. Comprende la nuova struttura del bilancio dell'UE, i programmi di finanziamento, gli stanziamenti per Stati membri e i dati sulla spesa e sulle entrate.

⁴⁸ In economia propriamente l'isteresi è l'incapacità del tasso di disoccupazione di tornare al livello iniziale dopo uno shock avverso, anche dopo il superamento dello stesso.

⁴⁹ L'Agenzia esecutiva EASME rappresenta l'agenzia esecutiva per le piccole e medie imprese. Questa agenzia esecutiva della Commissione gestisce programmi dell'UE che aiutano le piccole imprese a restare competitive, nonché programmi riguardanti la ricerca, l'ambiente, l'energia e l'industria della pesca. Il predecessore dell'EISMEA è l'Agenzia esecutiva per le piccole e le medie imprese (EASME).

diventi un problema da risolvere solo nella fase (3) della ripresa sostenibile. Tali considerazioni permettono tuttavia di affermare che, anche se si verificasse lo scenario peggiore, si avrebbe il seguente quadro d'insieme: la fase di emergenza da coronavirus determinerebbe fabbisogni finanziari leggermente inferiori agli 800 miliardi di euro, la fase di transizione fabbisogni finanziari pari a circa 500 miliardi di euro, e la fase di ripresa fabbisogni residui per circa 1200 miliardi di euro.

Figura 8: Esigenze di finanziamento 2020-21, in miliardi di euro



Fonte: Commissione europea, 2020

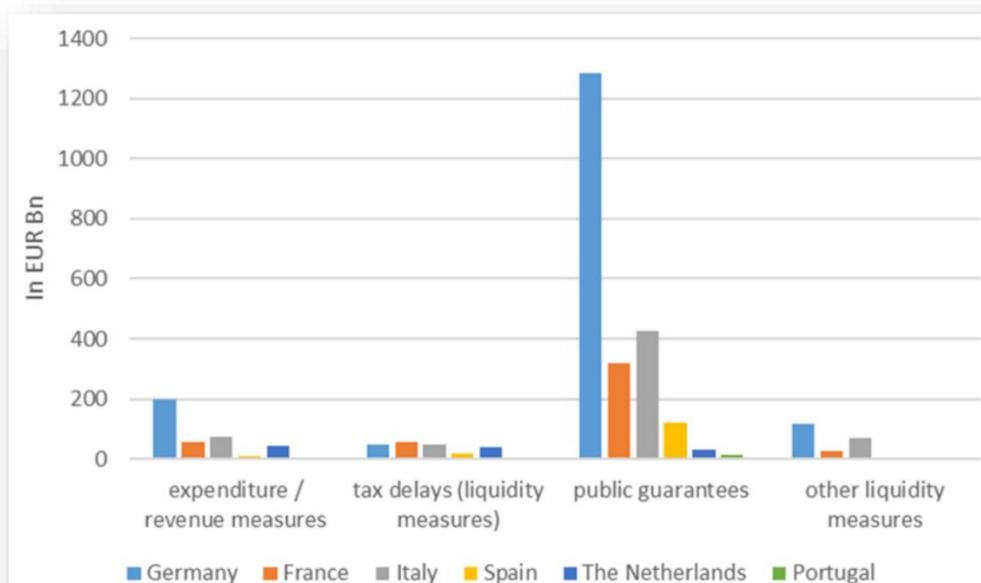
La Figura 7 fornisce una stima di una parte delle spese pubbliche erogate nei principali stati membri della UE (Germania, Francia, Italia, Spagna, Olanda, Portogallo) nel periodo compreso tra marzo e giugno 2020, con l'obiettivo di coprire i picchi dell'emergenza pandemica nei vari paesi della UE. Possiamo notare che la sommatoria delle spese, varate dagli interventi governativi degli stati membri, compensa l'ammontare dei fabbisogni finanziari della UE nella fase 1⁵⁰. Lo stesso vale per la fase 2: nella sola EA l'Eurogruppo e altre istituzioni europee hanno stanziato circa 540 miliardi di euro. In particolare, il SURE dovrebbe assicurare finanziamenti ai paesi dell'EA pari a circa 100 miliardi di euro per il sostegno dei redditi dei lavoratori temporaneamente disoccupati; il Meccanismo europeo di stabilità (MES) offre finanziamenti pari a circa 240 miliardi di euro per spese direttamente o indirettamente connesse all'ambito sanitario nazionale; la Banca Europea per gli Investimenti (BEI)⁵¹ dovrebbe

⁵⁰ La sommatoria degli interventi governativi dovrebbe scorporare una parte di quelli attuati nei paesi più forti della UE che sono già proiettati al sostegno della fase di ripresa (si veda, per esempio, la recente iniziativa fiscale della Germania). Al riguardo, un calcolo preliminare porta a una sottrazione di circa 50 miliardi di euro in valore assoluto. L'ammontare residuo è, comunque, sufficiente a coprire i fabbisogni della fase di emergenza.

⁵¹ La Banca europea per gli investimenti (BEI) è proprietà comune dei paesi dell'UE. La BEI fornisce finanziamenti per progetti che contribuiscono a realizzare gli obiettivi dell'UE, sia all'interno che al di fuori dell'Unione. La banca assume prestiti sui

garantire o erogare prestiti a favore di imprese europee per circa 200 miliardi di euro. Ne deriva che le ingenti risorse di NG-EU verranno utilizzate per sostenere quella ripresa che, nei prossimi anni, dovrà anche assicurare oltre che il finanziamento delle fasi dell'emergenza e della transizione, la convergenza delle economie degli Stati membri più fragili verso il cuore della EU. Tenuto conto delle iniziative nazionali per la ripresa intraprese dai paesi più "forti" e dagli effetti leva del NG-EU, le risorse di quest'ultimo dovrebbero essere sufficienti al raggiungimento dello scopo.

Figura 9: Stima spese pubbliche nei principali stati membri UE. Nel periodo compreso tra marzo e giugno 2020.



Fonte: Commissione europea

L'Italia risulta il Paese membro Ue maggiormente colpito dalla crisi pandemica. Fra marzo 2020 e giugno 2021, la BCE finirà di acquistare circa 220 miliardi di titoli italiani del debito pubblico nei mercati finanziari secondari. Sommato alle ulteriori spese pubbliche a sostegno delle famiglie e delle imprese che saranno erogate nella seconda metà del 2020, tali afflussi di liquidità sono quantitativamente sufficienti per arginare gli impatti dell'emergenza pandemica senza rendere insostenibile la gestione del bilancio pubblico italiano nel breve termine.

I programmi derivati dall'Eurogruppo e altre istituzioni europee, per sostenere la transizione economica dei paesi dell'EA nella fase post-pandemica, renderanno disponibili più di 100 miliardi di euro all'Italia fin dall'estate del 2020: il SURE per il quale l'Italia ha avanzato

mercati dei capitali e eroga prestiti a condizioni favorevoli per progetti che sostengono obiettivi dell'UE. Circa il 90% dei prestiti viene erogato all'interno dell'UE. Il denaro non proviene dal bilancio dell'UE.

una richiesta pari a 29 miliardi di euro, il MES che mette a disposizione finanziamenti pari a circa 37 miliardi di euro qualora le autorità italiane decidano di richiederli, la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) che dovrebbe garantire o erogare prestiti a favore di imprese italiane per circa 35 miliardi di euro. Infine, il MFF 2014-2020 ha offerto all'Italia, senza cofinanziamento, risorse residue per più di 7 miliardi di euro. Il risultato complessivo è che l'Italia disporrebbe, già oggi, di oltre 230 miliardi di euro per uscire dallo shock pandemico e per finanziare la fase di transizione. Si tratta di circa il 13,5% del PIL nazionale. Ciò conferma che le nuove risorse provenienti dal NG-EU, avranno come obiettivo principale il consolidamento della fase di ripresa piuttosto che le attuali fasi di emergenza o di transizione.

3.3 Lezioni di politica economica

Gli obiettivi del Piano Marshall, è importante sottolineare, erano tanto politici quanto economici. L'obiettivo degli Stati Uniti era prevenire il collasso dell'attività economica in Europa a causa della percepita carenza di carburante, cibo e materie prime industriali. Era per incoraggiare la riparazione delle infrastrutture e del patrimonio immobiliare al fine di far ripartire la crescita economica. Ma inoltre è servito anche a sedare i disordini sociali e a contenere l'influenza politica dei partiti politici ostili alla liberalizzazione economica e alla ricostruzione di un'economia di mercato. Le politiche statunitensi cercavano sostanzialmente un'Europa che fornisse un mercato vivace per le esportazioni americane.

La seguente analisi, suggerisce diversi elementi che hanno reso il Piano Marshall un vero e proprio successo per l'economia europea e di conseguenza atlantica.

L'assegnazione degli aiuti nell'ambito del Piano Marshall si è basata ampiamente su input nei confronti del destinatario. Fin dall'inizio l'Amministrazione per la cooperazione economica, operando attraverso l'Organizzazione Europea di Cooperazione Economica⁵² (OECE), ha invitato ciascun paese partecipante a presentare un piano d'azione che utilizzasse le risorse donate per il raggiungimento di una stabilità economica che potesse contribuire in larga scala alla ripartenza dell'economia europea.

⁵² L'OECE *Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica*. L'OECE era un'organizzazione internazionale istituita dalla convenzione firmata a Parigi il 16.4.1948 da 17 Stati Europei: Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania (sottoscrizione apposta dalle tre Potenze occupanti), Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Olanda, Portogallo, Svizzera, Svezia e Turchia. Nel 1959 si è aggiunta l'adesione della Spagna. L'istituzione dell'OECE era legata anche alla ripartizione degli aiuti del *Piano Marshall* (v. ERP) e aveva in più l'obiettivo per i Paesi membri di sviluppare gli scambi di beni e servizi, di realizzare un regime di pagamenti unilaterali e di cooperare per attenuare le restrizioni agli scambi e ai pagamenti reciproci. L'OECE costituiva nelle intenzioni originarie un polo di attrazione per l'avvio e il supporto di un processo di integrazione europea. L'Organizzazione non era però dotata di poteri autonomi e ogni decisione doveva essere presa all'unanimità. Per questo motivo il *Piano Marshall* ha finito per essere amministrato dall'*US Economic Cooperation Administration* e l'OECE si è limitata a essere un forum di discussione per le riduzioni tariffarie, poi realizzate in sede GATT, per la formazione di accordi economici. Risale in proposito al 1950 la stipula della convenzione sull'UEP (*Unione europea dei pagamenti*). Nel 1961 l'OECE si è trasformata nell'*Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico* (OCSE), solo consultiva, propositiva e di studio, senza poteri di decisione.

Avere un corpo di amministrazione decentralizzato risulta fondamentale per una cooperazione e un grado di organizzazione ottimale. L'erogazione e la gestione degli aiuti sono state ampiamente decentralizzate. C'era sia una sede centrale a Washington, che interagiva con i legislatori americani, sia un ufficio operativo a Parigi, che interagiva con i governi europei. A Washington, il capo dell'Amministrazione per la cooperazione economica, Paul Hoffman, delegò un'autorità significativa ai suoi assistenti, che a sua volta lo delegava ai *desk officer*, capi di filiale e di divisione e consulenti speciali. A Parigi, il rappresentante speciale degli Stati Uniti, prima W. Averell Harriman e poi Milton Katz, si occupava dei governi nazionali attraverso squadre nazionali collegate alle ambasciate nazionali. Gli amministratori incoraggiarono quindi il flusso di informazioni dal campo alla sede centrale adattando direttamente le linee guida del programma.

Il grado di cooperazione tra il settore pubblico e il settore privato risulta essenziale per un epilogo di successo. L'ERP ha fatto spesso affidamento su canali privati piuttosto che sui governi per l'approvvigionamento delle risorse. Ha operato direttamente con la partecipazione di rappresentanti delle imprese e comitati consultivi privati, in cui rappresentanti dell'industria e del lavoro hanno il compito di collaborare con alti funzionari pubblici.

Un principio fondamentale del Piano Marshall, sostenuto fortemente dall'amministrazione statunitense, era l'incoraggiamento della concorrenza come strumento per incrementare l'economia e la produttività. Gli amministratori statunitensi credevano nell'incoraggiare la libera concorrenza e scoraggiare i monopoli e il potere di mercato perseguendo l'obiettivo in un'ottica pragmatica piuttosto che meramente dottrina.

Il coordinamento regionale è risultato essenziale e di vitale importanza. Gli Stati Uniti hanno insistito su un approccio collettivo e unificato stimolando i beneficiari a valutare anche gli effetti di ricaduta del piano, sia positivi che negativi. In aggiunta, uno degli approcci chiave per la realizzazione dell'intervento da parte dell'amministrazione è il fatto di sottolineare l'istituzionalizzazione della cooperazione regionale, in particolare la creazione di organizzazioni permanenti attraverso le quali potrebbero essere realizzate delle iniziative per progetti cooperativi con il supporto sia da parte della Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite che dall'OECE.

La forte capacità istituzionale degli Stati europei ed il miglioramento dei servizi di *governance* tra amministrazioni centrali e regionali per garantire la piena interoperabilità dei sistemi e dei servizi è risultata fondamentale.

Le condizionalità dell'ERP si sono essenzialmente concentrate sul pareggio dei bilanci, sulla stabilizzazione dei tassi di cambio e la liberalizzazione dei prezzi, laddove questi

rimanessero sotto il controllo dei governi nazionali. Secondo la tipologia del programma di aiuti esteri, il Piano Marshall, incoraggiava attivamente la collaborazione e i contributi di tutti gli stati beneficiari nella direzione dell'integrazione regionale economico-finanziaria. Immaginare come sarebbe diversa oggi l'Europa in assenza del contributo dell'ERP sarebbe un'impresa probabilmente impossibile, riducendosi unicamente ad esercizio di storia controfattuale.

Analizzando il panorama economico italiano nel 2020, in relazione alla crisi pandemica, possiamo affermare che tutti i settori e le componenti della domanda sono state duramente colpite, in particolar modo i servizi. Il Pil è diminuito dell'8,9% nel 2020, mentre a fine anno era inferiore di 6,6 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Tuttavia, la capacità produttiva delle imprese italiane si è finora dimostrata resiliente: quando le restrizioni sono state rimosse, l'economia è rimbalzata fortemente.

Figura 10: Domanda aggregata

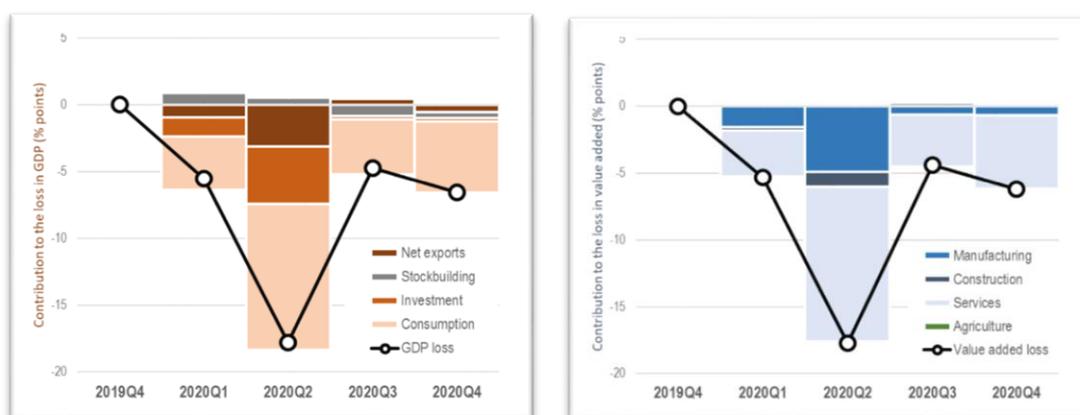


Figura 11: Attività economiche tra i diversi settori

Fonte: Banca d'Italia, Eurosystema

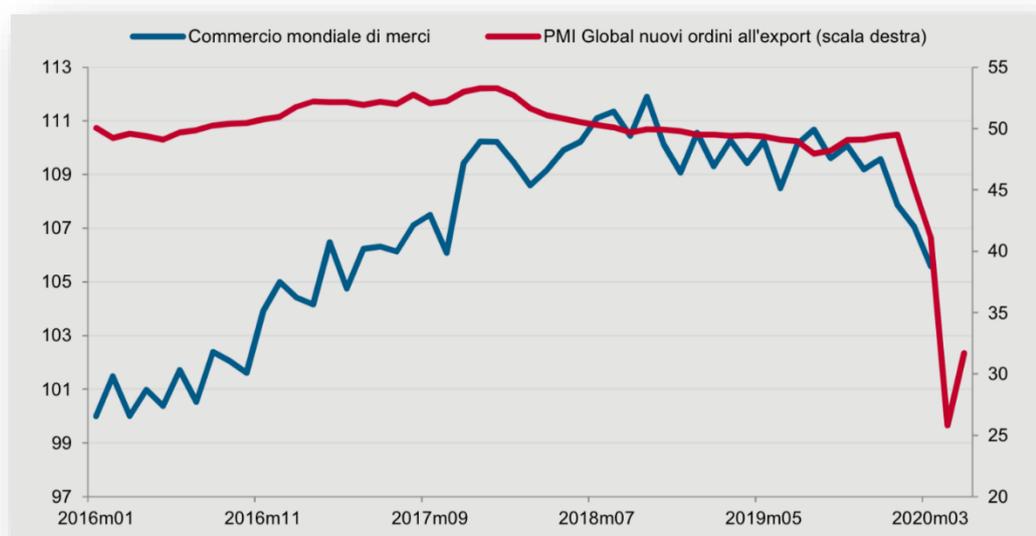
Già nel 2019 il rallentamento dell'attività aveva causato l'interruzione e poi l'inversione della prolungata tendenza positiva dell'occupazione. La crisi ha comportato, a marzo e ancora di più ad aprile, un calo degli occupati, una marcata diminuzione della forza lavoro e una caduta del tasso di attività (al minimo da aprile 2011). L'aumento degli inattivi ha implicato che l'effetto della crisi non si sia trasferito immediatamente sul tasso di disoccupazione, che è anzi sceso.

La crisi determinata dall'impatto dell'emergenza sanitaria ha investito l'economia italiana in una fase caratterizzata da una prolungata debolezza del ciclo: dopo la graduale accelerazione del triennio 2015-2017 la ripresa si era molto affievolita, lasciando il passo a un andamento quasi stagnante dell'attività.

La stima preliminare della dinamica del Pil a livello territoriale indica risultati relativamente simili tra le ripartizioni, con tassi di crescita compresi tra 0,5 per cento nel Nord-Ovest e 0,2 per cento nel Centro e nel Meridione. Nel primo trimestre 2020, il blocco parziale delle attività e della vita sociale connesso alla crisi sanitaria ha determinato effetti diffusi e profondi dal lato tanto dell'offerta, quanto della domanda, considerando sia l'inattività delle imprese che l'imposizione delle restrizioni locali decise dalle disposizioni di Governo. Il Pil 2020 ha registrato una contrazione del 5,3 per cento rispetto al trimestre precedente, con cadute del valore aggiunto in tutti i principali comparti produttivi; in particolare, è diminuito dell'8,6 per cento nell'industria in senso stretto, del 6,2 per cento nelle costruzioni e del 4,4 per cento nei servizi, al cui interno spicca il crollo del 9,3 per cento nel comparto di commercio, trasporto, alloggio e ristorazione. Anche dal lato della domanda, gli andamenti sono stati tutti sfavorevoli, a eccezione di un apporto positivo delle scorte, connesso probabilmente all'interruzione improvvisa dei canali di sbocco della produzione.

In rapporto al quadro macroeconomico sul piano internazionale, nei primi mesi del 2020, il ciclo economico internazionale, è stato colpito violentemente dagli effetti negativi della pandemia. L'emergenza sanitaria e le misure di contenimento hanno generato una recessione globale senza precedenti. Il volume del commercio mondiale di beni, ha registrato nel primo trimestre del 2020 un brusco calo congiunturale (-2,5 per cento da -0,5 per cento del quarto trimestre 2019, fonte Central Planning Bureau) e le evidenze relative ad aprile indicano crolli di importazioni ed esportazioni in tutte le economie avanzate.

Figura 12: Commercio mondiale di merci e PMI Global nuovi ordini all'export. Gennaio 2016 - aprile 2020 (numeri indice base gennaio 2016=100)

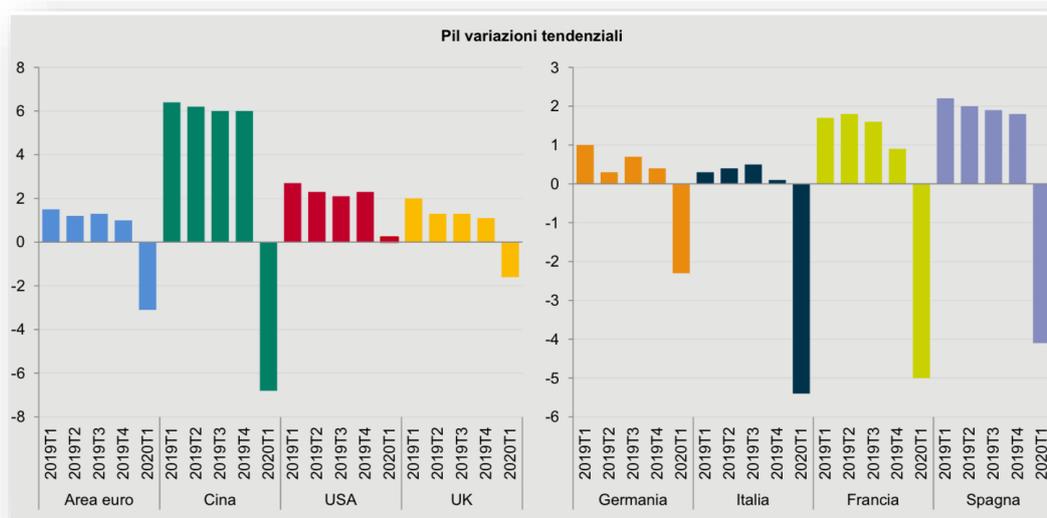


Fonte: CPB e IHS

L'indice PMI⁵³ global sui nuovi ordinativi all'export, rimasto appena sotto la soglia di espansione negli ultimi mesi del 2019, è sceso velocemente a partire da febbraio, con un vero e proprio crollo ad aprile, seguito da un primo lievissimo rialzo a maggio che potrebbe segnalare l'esaurirsi della fase più negativa (figura 10).

Le previsioni degli istituti internazionali prospettano per il 2020 una contrazione del commercio mondiale. Secondo le proiezioni della Commissione europea si tratterebbe di un forte calo dell'11,0 per cento, dopo la crescita modesta (+1,1 per cento) del 2019. Per contenere la caduta del livello dell'attività, causata dagli effetti del *lockdown* sia sulla produzione delle imprese, sia sulla domanda interna e in particolare sui consumi privati, istituzioni internazionali, governi e banche centrali nei principali paesi hanno implementato rapidamente ingenti misure a sostegno dei redditi di famiglie e imprese. Tuttavia, i dati macroeconomici relativi alla prima parte dell'anno risultano univocamente molto negativi (Figura 11).

Figura 13: Prodotto interno lordo. Primo trimestre 2019-Primo trimestre 2020 (variazioni rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente)



Fonte: Dati nazionali e Eurostat

La crisi economica seguita allo scoppio della pandemia del COVID-19, come già accennato in precedenza, si presenta come la peggiore del dopoguerra. Di fronte alla prospettiva di una flessione eccezionale dell'attività produttiva, gli Stati e le banche centrali di Ue, Usa e

⁵³ L'indice PMI o *Purchasing manager index*, emette dei risultati basati sui dati raccolti dai sondaggi compilati dai responsabili degli acquisti delle aziende del settore manifatturiero. Il dato viene utilizzato per verificare le condizioni economiche dell'industria e fornisce una previsione sulla crescita o decrescita futura del settore. Una delle organizzazioni più importanti nella pubblicazione dei PMI è l'*Institute for Supply Management* (ISM). Per calcolare il suo PMI, l'ISM contatta i responsabili degli acquisti di oltre 300 società del settore manifatturiero di ogni dimensione, situate in molti paesi diversi.

Giappone hanno predisposto misure d'intervento straordinarie sia monetarie sia fiscali, qui di seguito presentate in maniera sintetica.

Secondo il resoconto Istat in relazione alle misure monetarie attivate dall'Unione europea, la Banca centrale europea (BCE) ha ampliato gli acquisti di titoli grazie all'*Expanded Asset Purchase Programme*⁵⁴. Ha poi introdotto in aggiunta le *Pandemic Emergency Long term Refinancing Operations*⁵⁵ (PELTRO), per favorire l'accesso alla liquidità del sistema bancario. La misura più importante è il *Pandemic Emergency Purchase Program*⁵⁶ (PEPP), che prevede acquisti per un totale di 1.350 miliardi di euro di titoli di Stato dell'area euro, operando con criteri di maggiore flessibilità rispetto a quelli consueti, in particolare riguardo alla ripartizione tra i titoli nazionali.

Analizzando invece le misure fiscali, l'Unione europea ha deciso di sospendere temporaneamente i vincoli al deficit previsti dai Trattati europei e di permettere operazioni di ricapitalizzazione pubbliche delle imprese. Inoltre sono stati individuati quattro differenti strumenti finanziari per contrastare gli effetti della crisi pandemica.

- Il Meccanismo europeo di stabilità (Mes), che offrirà prestiti senza condizionalità macroeconomiche per affrontare le spese sanitarie, mettendo a disposizione degli Stati membri 240 miliardi di euro.
- Il Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (Sure), messo in campo dalla Commissione europea, finanzierà la cassa integrazione europea per 100 miliardi di euro.
- La Banca europea degli investimenti (Bei) ha predisposto un fondo di garanzia di 25 miliardi per prestiti delle banche alle imprese.

⁵⁴ L'APP o *Expanded Asset Purchase Programme*, ha effetti diretti sui rendimenti di mercato dei titoli pubblici e privati. Favorendo lo spostamento verso il basso dei rendimenti di mercato, che si muovono in maniera inversa rispetto ai prezzi delle attività finanziarie, esso produce un miglioramento delle condizioni di offerta del credito e stimola gli investimenti. Inoltre, la liquidità aggiuntiva spinge gli investitori a riequilibrare il proprio portafoglio verso attività finanziarie più redditizie, non direttamente interessate dagli interventi della banca centrale, trasmettendo l'impulso monetario ai diversi strumenti di finanziamento del settore privato. La riduzione dei tassi di interesse, infine, favorisce il deprezzamento del cambio, fornendo un ulteriore stimolo all'attività economica.

⁵⁵ Il 30 aprile 2020 il Consiglio direttivo della BCE ha deciso di condurre, temporaneamente, operazioni di rifinanziamento a più lungo termine per l'emergenza pandemica (PELTRO) per sostenere le condizioni di liquidità del sistema finanziario dell'area dell'euro e contribuire a preservare l'ordinato funzionamento dei mercati monetari fornendo un efficace supporto di liquidità dopo la scadenza delle LTRO aggiuntive condotte a partire da marzo 2020. Il 10 dicembre 2020 il Consiglio direttivo della BCE ha deciso di offrire quattro ulteriori operazioni PELTRO nel 2021, che seguiranno a offrire un efficace supporto di liquidità.

⁵⁶ Il Consiglio direttivo della BCE ha designato il nuovo programma denominato *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), che consiste sostanzialmente in un nuovo programma di acquisto di titoli pubblici e privati per far fronte all'emergenza pandemica COVID-19. Il programma ha l'obiettivo di contrastare i gravi e crescenti rischi per il meccanismo di trasmissione della politica monetaria e per le prospettive di crescita derivanti dalla diffusione del coronavirus (COVID-19). Il PEPP prevede acquisti aggiuntivi di titoli pubblici e privati per complessivi 750 miliardi fino alla fine del 2020.

- L'ultimo strumento, è il Recovery fund, che dovrebbe fornire agli Stati membri 750 miliardi in sovvenzioni (500 miliardi) e prestiti (250 miliardi), finanziati con l'emissione di titoli da parte della Ce.

CONCLUSIONI

Lo scopo di questo elaborato era quello di relazionare due importanti strumenti per il rilancio delle economie europee: l'*European Recovery Plan* e il *NextGenerationEU*. Una prima differenza formale la possiamo trovare innanzitutto nella tipologia di finanziamento. Nel primo, di tipo estero, grazie all'aiuto e la cooperazione internazionale d'oltreoceano, mentre nel secondo un finanziamento su base regionale costituito dalla formazione di un debito pubblico "comune" agli Stati membri dell'Europa.

Il principale beneficiario dell'*European Recovery Plan*, fu il Regno Unito che ricevette aiuti dell'ordine del 50 per cento messo a disposizione. A seguire Francia (intorno al 20%), Italia e Germania, ciascuna per il 10%. Qui emerge un'ulteriore differenza. Dal piano *NextGenerationEU* il Regno Unito è escluso, causa *Brexit*, e l'Italia è il principale beneficiario in maggioranza rispetto a Francia e Germania. Tra le differenze più note possiamo costatare inoltre che l'orizzonte temporale di applicazione del Piano dei due interventi è triennale, almeno nella sua prima fase: per il *NextGenerationEU* infatti la durata prevista è 2021-2023 mentre il Piano Marshall ha operato tra il 1948 e il 1951. Il Piano Marshall non ebbe il successo che gli si attribuisce, ma ottenne dei risultati importanti perché consentì di guadagnare tempo, stabilizzare il quadro politico, e trovare compromessi di grande respiro. Da un punto di vista generale o se vogliamo strategico il Piano Marshall era indirizzato a riparare ciò che si poteva riparare, agendo il più presto possibile, rivitalizzando i settori già dominanti nell'economia anteguerra, non mirando all'adozione di piani di lungo periodo volendo agire quindi nell'immediatezza per contrastare in sostanza l'egemonia politica dell'avversario sovietico. Gli Stati Uniti, infatti, desideravano una ripresa immediata dell'economia europea nonché la stabilizzazione politico-sociale. Il Presidente Truman infatti, affermò che sarebbero stati aiutati maggiormente i Paesi che si fossero opposti con più forza al comunismo. Un altro punto essenziale è il significativo problema di valuta preso in esame sin dall'inizio dell'ERP

costruendo un sistema di scambio monetario che transitasse sempre dai dollari attraverso una sorta di triangolazione dei pagamenti. In relazione al NextGenerationEu, grazie alla moneta unica europea, l'euro, e grazie ad una sostanziale integrazione dei mercati, oggi questo problema non sussiste.

L'analisi, svolta nei precedenti paragrafi, ha fatto emergere quindi, oltre a differenti quesiti di natura teorica, tre punti essenziali che mi preme sottolineare.

Il primo punto consiste nel fatto di comprendere a pieno l'improvviso cambio di direzione della *governance* economica europea, procurando un vero e proprio salto di qualità nel coordinamento delle politiche dell'Unione, affiancando alla sorveglianza "orizzontale" rispetto alle politiche fiscali nazionali, un coordinamento "verticale" attraverso tali politiche e il bilancio europeo. Tenendo conto comunque del carattere innovativo dell'intervento, resta il fatto che il NextGenerationEU attribuirà sicuramente una funzione decisiva e innovativa rispetto ai bilanci pluriennali della UE, garantendo in primo luogo una consistente emissione di titoli europei di debito (750 miliardi) diventando quindi, lo strumento per la prima allocazione di ingenti risorse ai fini della stabilizzazione economica dei paesi maggiormente colpiti dalla grave crisi pandemica. In aggiunta, per la restituzione alle scadenze della parte di debito contratto dagli Stati membri, i futuri *Multiannual financial framework*, dovranno integrare nel bilancio a lungo termine il rafforzamento del lato delle entrate anche attraverso il contributo di nuove risorse proprie con la condizione di un progresso nelle forme accentrate di rappresentanza, inducendo l'Unione verso una direzione di federalismo politico-istituzionale.

In secondo luogo, possiamo affermare che il destino dell'Italia è sempre più dipendente rispetto al destino dell'Europa e della comunità internazionale. L'Italia, come già affermato in precedenza, sarà il paese a beneficiare delle maggiori risorse rispetto a quelle degli altri Stati membri (il solo RRF garantisce 191,5 miliardi di euro da impiegare nel periodo 2021-26). Dal successo (o l'insuccesso) dell'Italia, dipenderà quindi il successo (o l'insuccesso) degli altri paesi europei: questa corresponsabilità fa sì che i tempi delle riforme e la capacità amministrativa e gestionale degli enti locali e del Governo Draghi, potrà riassumersi in un punto di forza, o di vulnerabilità, dell'intero progetto di risanamento, potenziandone in caso positivo il messaggio modernizzatore, o in caso di insuccesso, incrinando del tutto l'immagine dell'Europa rispetto ai nazionalismi. Le debolezze del sistema italiano rischiano oggi quindi di declinare interamente il sistema europeo, trasmettendo indirettamente all'organizzazione uno svantaggio propriamente non indifferente. Inoltre, questo permetterebbe di avvantaggiare sulla strada politica, quei partiti e movimenti sovranisti e populistici che contestano ancora oggi il disegno dell'integrazione comunitaria.

In ultima analisi, attraverso uno sguardo verso la diretta relazione tra Stato e Mercato, possiamo definire un'ultima analogia con gli anni del Piano Marshall. Il NGEU, come allora l'ERP, consiste in un piano pluriennale, animato dallo spirito di programmazione, e da una *governance* che ambisce a ridefinire le relazioni con il mercato, ridisegnando l'intera cornice dell'economia europea. Se il NextGenerationEU mira a ripristinare una maggiore presenza dello stato nei settori maggiormente sensibili, e a combattere le rendite e i monopoli all'insegna di una maggiore concorrenza, viene riconosciuta la necessità di assegnare una quota rilevante al Mezzogiorno (il 40% dei fondi pari a circa 82 miliardi di euro). Nel 1950, grazie alla creazione di due differenti Disegni di legge, uno per la riforma agraria e l'altro per l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, entrambe sostenute con fondi statunitensi e accompagnate come tutti i progetti dell'ERP da un continuo confronto tecnico, segnarono il tentativo dello Stato nazionale di promuovere la crescita, la giustizia sociale e lo sviluppo industriale per supplire alle inefficienze degli attori locali e del mercato. Guardando al futuro, questi passaggi di un Risorgimento incompiuto proiettarono il nostro paese in uno sforzo di convergenza Nord-Sud che avrebbe rappresentato inoltre una convergenza con gli altri paesi europei nel contesto delle relazioni euro-atlantiche. Un duplice processo di sviluppo, che oggi il NextGenerationEU sembra riproporre, in chiave aggiornata e moderna, all'insegna di un'idea della produttività più equa, solidale e sostenibile.

BIBLIOGRAFIA

Campus M., 2008. *L'Italia, gli Stati Uniti e il Piano Marshall*. Roma-Bari: Editori Laterza.

Campus M., 2020. *La mitologia del Piano Marshall*. Milano: Gruppo 24 ORE.

Hogan M. J., 1987. *The Marshall Plan. America, Britain, and the reconstruction of Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

ISTAT. *Rapporto annuale 2020. La situazione del Paese*. Roma: Istituto nazionale di statistica.

Messori M., 2020. *The "Next Generation-EU" breakthrough: Opportunities and risks for Italy*. Roma: Luiss School of European Political Economy.

Rossi E., 1983. *Il Piano Marshall e l'Europa*. Roma: Istituto dell'Enciclopedia Italiana.

Schain M. A., 2001. *The Marshall Plan: Fifty Years After*. Londra: Palgrave Macmillan

Sorel E., 2008. *The Marshall Plan. Lessons Learned for the 21st Century*. Parigi: OECD publishing.

Sorrentino R., 2020. *A quanti «Piani Marshall» corrisponde il Recovery Fund?*. Milano: Gruppo 24 ORE.

FONTI A STAMPA

Buti M., Messori M., 2020. *NextGenerationEU: Una guida ragionata*. Luiss, School of European Political Economy.

Curt Tarnoff, 2018. *The Marshall Plan: Design, Accomplishments, and Historic Significance*. Congressional research service report.

Eichengreen B., 2011. *Lessons from The Marshall Plan*. University of California, Berkeley, World development report.

Johnson L., 2014. *Planning for post-disaster recovery: Next generation*. APA Planning Advisory Service Reports.

Signorini L. F., 2021. *Economic outlook, public finances and the Next Generation EU*. Banca d'Italia Eurosystem.

SITOGRAFIA

https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en

<https://doi.org/10.1111/spol.12709>

[Ministero dell'Economia e delle Finanze - Home Page \(mef.gov.it\)](https://www.mef.gov.it/)

ABSTRACT

The aim of this thesis is to analyze, relate and compare in a specific way, the relevance and the various similarities and differences, between the European Recovery Plan of 1948, commonly known as the Marshall Plan, for the reconstruction of Europe. After the Second World War, and the NextGenerationEU, better known in Italy with the informal names of Recovery Fund or Recovery Plan, a European tool for relaunching the economies of the 27 member countries overwhelmed by the COVID-19 crisis.

This analysis will initially be composed in the first two chapters by the description of the general body of both economic recovery plans, while in the final chapter, the third, will be mostly highlighted the structural differences of the plans and the general characteristics that denote the importance and the relevance of the economic policies adopted.

In the first chapter, the European Recovery Plan will be presented and deepened, providing both a general overview of the socio-economic situation in Europe after the Second World War, and a formulation and implementation of the plan focusing on the economic policy lessons that have been provided over the years by various scholars.

At the end of the Second World War, given the economic reach of the United States with half of the world's production capacity, the process of European reconstruction represented an unrepeatability opportunity for the Washington administration, with the possibility of expanding its sphere of influence on the old Continent. The way forward seemed to be that of economic aid: in fact, already in July 1945, millions of dollars began to flow into the disastrous European coffers, subsequently accompanied by an elaborate plan of systematic economic aid. In exchange for the assets, raw materials and liquidity guaranteed by the plan, the recipients would have ensured their adhesion to the Atlantic sphere and the use of aid for the modernization of their economies. In fact, in the following three years, the United States distributed goods and resources for about thirteen billion dollars, equal to about 1% of its GDP: a decisive sum for the continuation of the post-war process of economic recovery and for the strengthening of transatlantic cooperation.

In the second chapter will be examined instead NextGenerationEU, temporary recovery of 750 billion Euro tool that will enable the Commission to obtain funds on the capital market. This tool will help to repair the immediate economic and social damage caused by the

coronavirus pandemic, to create a Europe-19 post COVID greener, digital, resilient and adapted to the present and future challenges. The long-term EU budget, joined NextGenerationEU, the transitional instrument designed to stimulate recovery, will be the most substantial package of stimulus measures ever funded by the EU, with the aim of establishing a more ecological and digital resilient.

The new long-term budget will enhance the flexibility mechanisms to ensure the ability to meet unexpected needs. It will be suitable not only to current realities, but also for future uncertainties. The Recovery and Resilience Facility is at the heart of the NextGenerationEU, and will provide € 672.5 billion in loans and grants to support Member States' reforms and investments. The goal is to mitigate the economic and social impact of the coronavirus pandemic and make the economies and societies of the European countries more sustainable, resilient and prepared for the challenges and opportunities of ecological transition and digital.

The recovery tool also will help provide other types of funds such as the REACT-EU, assistance in the recovery for the cohesion and the territories of Europe. A new initiative that will allocate 47.5 billion Euros in addition, pursuing and expanding measures of response to the crisis and those for the overcoming of the crisis implemented through the investment initiative in response to coronavirus and investment initiative in response to coronavirus Plus. The REACT-EU therefore also contribute to a green economic recovery, digital and resilient.

The funds will be shared between: The European Regional Development Fund (ERDF); The European Social Fund (ESF); The Fund for European Aid to the Most Deprived (FEAD). These additional funds will be disbursed over the period 2021-2022 as part of NextGenerationEU and, already in 2020, through a targeted revision of the financial framework. The NextGenerationEU also award additional funding to other programs or European funds such as Horizon 2020, InvestEU, the Fund for Rural Development or the bottom for a rural fair transition.

In the final chapter we will be exposed and reported simultaneously both floors of economic aid. The following aims to elaborate on the reasoning of this NextGenerationEU, with an eye to the not distant past, useful to interpret our time. In the third chapter, it will be set out in parallel with the goals and methods of funding for both plans with an economic policy focus.

Ample space will be given to the descriptions of such policy objectives as cost of both plans: preventing the collapse of economic activity, achieving economic stability that could contribute to a large-scale re-start the European economy, promote international and regional cooperation, stimulate public and private investment for recovery from the pandemic crisis and

the post-war reconstruction, define a fundamental decentralized administrative body for cooperation and an optimum degree of organization.

In the final chapter, it will be offered an analysis on the different policy approaches of the two main instruments; They will point out the common elements, and in particular will be highlighted their fundamental differences and the way in which these have led to a compromise solution.

The Marshall Plan was a great success. Western European countries involved have reported an increase of their gross national product 15-25% during the implementation period.

The plan contributed greatly to the rapid renewal of the chemical, engineering and steel in Western Europe. Truman then extended the Marshall Plan to the least developed countries around the world as part of the Point Four Program, initiated in 1949.

It is interesting to observe that in the decades following its implementation, the economic advantage deriving from the Marshall Plan has been the subject of much discussion. In fact, reports suggest that the time when the plan came into effect, Western Europe was already on the road to recovery.

At the time of the last year of the plan, to 1952, economic growth in the countries that had received funding had exceeded pre-war levels, a strong indicator of the positive impact of the program, at least economically.

The socio-economic impact of the coronavirus pandemic across the European Union (EU) is posing significant challenges, not least to the good functioning of the single market and the euro area. This has led to a growing consensus on the need for a common recovery plan to complement national stimulus packages. The European Commission has put forward a proposal to establish a €750 billion European recovery instrument, Next Generation EU, to reinforce the EU's 2021-2027 Multiannual Financial Framework (MFF).

The instrument would be financed from funds borrowed on the markets by the Commission on behalf of the EU, while a mix of new and already planned instruments under the EU budget would channel expenditure, combining grants (€500 billion) and loans (€250 billion). The proposal, which aims to focus on the geographical areas and sectors hardest hit by the crisis, seeks to ensure an economic rebound that is also about quality, since expenditure is to be in line with jointly agreed EU objectives such as the green and digital transitions.

National allocations under the largest instrument, a new Recovery and Resilience Facility, are to address challenges identified in the context of the European Semester. The recovery

instrument includes various proposals in which the European Parliament is involved to varying extents, depending on the issue at stake.

The channelling of resources through the EU budget means that Parliament would be colegislator of relevant spending instruments, and exercise democratic scrutiny of expenditure through the discharge procedure. The budgetary authority would not however determine annual expenditure of Next Generation EU in the budgetary procedure since financing would be based on external assigned revenue.

The Commission has called for an agreement to be reached in July 2020, in order for the recovery instrument to be operational as of 2021. A €11.5 billion bridging solution would address some objectives already in 2020. Elements expected to be at the heart of the complex negotiations, which are linked to those on the 2021-2027 MFF, are: the size of the instrument; the mix of grants and loans; the allocation of resources between Member States; reform of the financing system of the EU budget with new own resources; and the repayment of the borrowed resources.

The National Recovery and Resilience Plans are above all reform plans. The reforms must be regarded as part of national plans and catalysts for their implementation. In line with the Commission recommendations, the reforms provided for in this plan address the weaknesses of the country in a structural point of view, is the purpose of the recovery and resilience of the economic and social system in the face of the transformations caused by the pandemic crisis.

There are three different types of interventions: the horizontal reforms, the enabling reforms and sector reforms.

The horizontal reforms, consist of structural order innovations, suitable to implement the fairness, efficiency and competitiveness and finally the economic climate of the country. The Plan identifies two different types of horizontal reforms: the reform of public administration and judicial reform.

The enabling reforms are going to summarize the functional interventions to ensure the implementation of the Plan and in general to remove administrative obstacles, regulatory and procedural affecting economic activities and the quality of services provided to citizens and businesses. Within the enabling reforms include measures for simplification and rationalization of legislation and those for the promotion of the competition.

The sectoral reforms consist of normative innovations related to specific areas of intervention or economic activities, intended to introduce more efficient regulatory and procedural regimes in their respective spheres.

The weak administrative capacity of the Italian public sector has been an obstacle to the improvement of services and public investment in recent years. It is also necessary to consider that investment barriers also reside in the complexity and slowness of Justice. This fundamental aspect undermines the competitiveness of companies and the propensity to invest in the country. The slowness of the process should be more contained with procedural reform measures and regulated directions.

The analysis, carried out in the previous paragraphs, therefore revealed, in addition to different theoretical questions, three essential points.

The first point consists in fully understanding the sudden change in direction of European economic governance, providing a real qualitative leap in the coordination of Union policies, combining "horizontal" surveillance with respect to national fiscal policies, a "vertical" coordination through these policies and the European budget.

Taking into account, however, the innovative character, the fact remains that the NextGenerationEU attribute definitely a decisive and innovative function with respect to the EU multi-annual budgets, ensuring in the first place a substantial emission of European debt securities (750 billion) becoming so, the instrument for the first allocation of significant resources for the economic stabilization of the countries worst affected by serious pandemic crisis.

Second, it can be deduced that Italy's fate is increasingly dependent than the fate of Europe and the international community. Italy, as stated above, will be the country to benefit from the greater resources than those of the other Member States (the only RRF guarantees of € 191.5 billion to be used in the period 2021-26).

The success (or failure) of Italy, will therefore depend on the success (or failure) of other European countries: This shared responsibility means that the timing of the reforms and the administrative and management capacity of local authorities and the Government Draghi, it can be summarized in a point of strength, or vulnerability, of the entire reorganization project, reinforcing its modernizing message in the positive case, or in case of failure, completely cracking the image of Europe with respect to nationalisms.

Ultimately, analyzing the direct relationship between the state and the market, it is possible to define a final analogy with the years of the Marshall Plan. The NGEU, as then, the ERP, consists of a multi-year plan, animated by the spirit of planning, and a governance that aims to redefine the relationship with the market, redesigning the entire European economy frame. If the NextGenerationEU aims to restore a greater presence of the state in the most

sensitive sectors, and to fight annuities and monopolies in the name of greater competition, the need to assign a significant share to the South is recognized (40% of funds equal to about 82 billion euros).