

Il consenso di Bruxelles.

Il Recovery plan sulle orme della Troika

Gli aiuti europei sono inseriti entro uno schema di insidiose condizionalità pensate per ottenere l'allineamento delle politiche nazionali all'ortodossia neoliberista.

Alessandro Somma 3 Maggio 2021



Lisbona e il Washington consensus

Il Consenso di Washington è l'espressione riassuntiva del complesso di riforme imposte dalla Banca mondiale e dal Fondo monetario internazionale, (organizzazioni con sede nella capitale degli Stati Uniti), come contropartita per la

concessione di prestiti ai Paesi bisognosi di assistenza finanziaria. Sono riforme di evidente matrice neoliberale, perché volte a determinare una decisa contrazione del welfare, ad abbattere la pressione fiscale sulle imprese, a favorire privatizzazioni e liberalizzazioni e più in generale a promuovere la contrazione dello Stato e l'espansione del mercato.

Il Vecchio continente ha avuto un ruolo fondamentale nella definizione del consenso di Washington, poi utilizzato soprattutto in America latina. Banco di prova per la sua elaborazione fu infatti il primo significativo allargamento dell'Europa: quello verso sud, ovvero verso la Grecia, il Portogallo e la Spagna liberatisi dalle dittature fasciste a metà degli anni Settanta. Bruxelles non poteva certo rigettare la richiesta, avanzata facendo leva sull'immagine della costruzione europea evocata all'atto della sua nascita, ovvero sul suo costituire un argine contro i totalitarismi. E tuttavia neppure poteva accettare che l'adesione avvenisse senza sbarazzarsi di quanto avrebbe rappresentato un ostacolo insormontabile all'affermazione del neoliberalismo.

A essere particolarmente sotto tiro fu il Portogallo, la cui costituzione era nata in un clima ancora condizionato dagli eventi rivoluzionari che portarono alla sconfitta della dittatura. Di qui la sua ispirazione democratica e comunista insieme, particolarmente evidente nella precisazione che la Repubblica è "fondata sulla dignità della persona umana e sulla volontà popolare e impegnata nella sua trasformazione in una società senza classi" (art. 1). Anche se il clima cambiò in fretta, conducendo a una riscrittura della legge fondamentale nelle sue parti più compromesse dal punto di vista neoliberale, persistevano scelte di politica economica sgradite al livello europeo.

A questo punto compare sulla scena il Fondo monetario internazionale, che per l'occasione ricevette dalle autorità europee una sorta di mandato a farsi carico della questione. Il che avvenne tramite la concessione di due prestiti: il primo nel 1976, a un anno dalle prime elezioni libere vinte dai Socialisti di Mario Soares e in concomitanza con la richiesta di adesione alla costruzione europea, e il secondo tra il 1983 e il 1985, ovvero nel triennio immediatamente precedente l'ingresso nelle Comunità. Soprattutto in questa seconda occasione le condizioni per l'assistenza finanziaria furono particolarmente efficaci [1], volte come erano a ottenere riforme capaci di incidere sulla disciplina del mercato nelle parti in cui si mostrava più stridente con l'ortodossia neoliberale. Tanto che, come abbiamo detto, il loro insieme viene considerato un anticipo di quanto è stato poi definito in termini di *Washington consensus* [2].

L'assistenza finanziaria della Troika

Molte delle riforme imposte ai Paesi assistiti dalle Istituzioni di Washington presuppongono competenze che queste non hanno: la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale non possono imporre ai parlamenti e agli esecutivi nazionali specifiche politiche fiscali e di bilancio. Possono però fare in modo che risulti un formale impegno unilaterale sottoscritto dallo Stato destinatario dell'assistenza finanziaria. In questo modo le riforme cui i prestiti sono condizionate non sono previste da un accordo, che le Istituzioni non hanno il potere di concludere, bensì semplicemente elencate in una dichiarazione del Paese tenute a realizzarle come contropartita del prestito.

Lo schema è quello utilizzato in particolare dal Fondo monetario internazionale, che impone ai Paesi assistiti di elencare in modo dettagliato le riforma da realizzare in un Memorandum delle politiche economiche e finanziarie (*Memorandum of economic and financial policies*), allegato a una lettera di intenti (*Letter of intent*). Questa contiene l'impegno a realizzarle come contropartita per la concessione delle diverse rate del prestito, oltre all'indicazione di una precisa tempistica e all'accettazione di un costante e penetrante monitoraggio relativo alla effettiva realizzazione delle riforme, il cui esito positivo condiziona i singoli esborsi.

Questa pratica è tutta documentata sul sito istituzionale del Fondo, dove sono riportati i documenti appena menzionati nello spazio dedicato ai singoli Paesi [3]. Si trovano lì anche gli impegni relativi all'assistenza finanziaria fornita nell'ambito delle iniziative assunte durante la cosiddetta crisi del debito dalla famigerata Troika (che oltre al Fondo monetario internazionale comprende la Commissione europea e la Banca centrale europea). E si tratta di una documentazione che l'attuale Presidente del consiglio conosce molto bene, dal momento che è stato al vertice di una delle istituzioni componenti la Troika nel pieno della crisi del debito. Mario Draghi è cioè tra i principali artefici dell'assistenza finanziaria fornita alla Grecia e agli altri Paesi in difficoltà, a cui si è voluto applicare un identico schema relativo alle riforme imposte come contropartita per l'assistenza finanziaria: uno schema dal quale si ricava una sorta di Consenso di Bruxelles in tutto e per tutto ricavato dal *Washington consensus*. A conferma di come l'Europa non operi secondo una propria agenda politica, ma risenta inevitabilmente del clima politico allineato all'ordine economico internazionale e dunque all'imperante ossequio all'ortodossia neoliberale [4].

L'assistenza finanziaria è stata infatti concepita come contropartita di misure volte a diminuire le uscite: a contenere la spesa pensionistica e sociale, inclusa ovviamente quella per la sanità e l'istruzione, a congelare o ridurre le retribuzioni

dei pubblici dipendenti, e in genere a ridimensionare la Pubblica amministrazione. A queste misure si aggiungono poi indicazioni sulle modalità di incremento delle entrate, da perseguire attraverso programmi di privatizzazioni e liberalizzazioni, in particolare nei settori dell'energia, delle telecomunicazioni, delle assicurazioni e dei servizi pubblici locali. Diffuse sono anche le condizionalità concernenti la riforma del mercato del lavoro, concepita in modo tale da ripristinare più elevati livelli di libertà contrattuale, utili fra l'altro a rimuovere gli ostacoli alla flessibilizzazione e precarizzazione. Il tutto mentre si incentiva lo sviluppo di relazioni industriali in cui sia mortificato il potere dei sindacati dei lavoratori.

Le condizionalità del Recovery fund

Tra gli aiuti decisi da Bruxelles per favorire la ripartenza delle economie europee stremate dalla crisi economica provocata dalla pandemia, il *Recovery fund* (o più precisamente *Recovery and Resilience Facility*) rappresenta la misura più consistente tra quelle previste dal *Next generation Eu*: dei 750 miliardi erogati nell'ambito del secondo, il primo ha una dotazione complessiva di 672,5 miliardi, come si ricava dal relativo regolamento appena approvato [5].

Del *Recovery fund*, nella traduzione italiana Dispositivo per la ripresa e la resilienza, molto è stato detto. In particolare si è documentato come le somme destinate all'Italia siano per molti aspetti fittizie: dei 209 miliardi previsti, al netto dei trasferimenti, restano solo 57 miliardi, oltretutto spalmati su un periodo di sette anni (il periodo di riferimento del bilancio pluriennale europeo nel cui ambito sono stanziati i fondi) [6]. Si è poi sottolineato come le cifre erogate, anche quando si tratta di trasferimenti a fondo perduto, siano in verità prestiti da restituire: se anche il debitore è Bruxelles e non i singoli Paesi membri dell'Unione, saranno comunque questi ultimi a dover contribuire al bilancio europeo con cui verranno soddisfatti i creditori. E questo significa che proprio i Paesi membri dovranno incrementare i loro trasferimenti, eventualmente ricorrendo a nuove forme di tassazione, o in alternativa rinunciare a quelli altrimenti ottenuti dai fondi strutturali.

Soprattutto si è rimarcato come le cifre di cui si parla siano inserite entro uno schema di insidiose condizionalità [7]. Il regolamento che disciplina il funzionamento del *Recovery fund* stabilisce infatti che l'assistenza finanziaria viene assicurata nella misura in cui il Paese destinatario la impiega per affrontare le "priorità specifiche individuate nell'ambito del Semestre europeo" (art. 17): una complessa procedura volta a imporre la redazione delle leggi di bilancio nazionali nel rispetto dei cosiddetti parametri di Maastricht, primo fra tutti il pareggio di

bilancio. Il tutto completato dalla previsione secondo cui il Paese che non abbia “adottato misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo” incorre nella sospensione totale o parziale dell’assistenza finanziaria (art. 10).

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza

Con l’approvazione in Italia del *Recovery plan* o Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) [8], lo strumento attraverso cui i Paesi europei indicano le modalità di impiego delle cifre erogate nell’ambito del *Recovery fund*, possiamo arricchire il quadro degli elementi che ci portano a dubitare fortemente della sua utilità come contributo alla ripartenza. Possiamo cioè documentare come esso sia l’ennesimo espediente attraverso cui implementare il Consenso di Bruxelles, ovvero per perpetuare la prassi per cui l’assistenza finanziaria assicurata dall’Europa sia soprattutto pensata per ottenere l’allineamento delle politiche nazionali all’ortodossia neoliberale.

Il Piano italiano ha finora ricevuto un’accoglienza entusiastica, in linea con l’atteggiamento giubilante e remissivo con cui viene accolta qualsiasi iniziativa dell’attuale esecutivo (per ora). Ciò non ha però impedito di rilevare alcune notevoli pecche del Piano, prima fra tutte l’incerto inquadramento delle cifre ricevute in prestito: non si sa ancora se saranno calcolate come debito pubblico, il che determinerebbe un ulteriore drammatico aggravamento della posizione italiana dal punto di vista del rispetto dei parametri di Maastricht (attualmente il 160% del pil a fronte del 60% preteso da Bruxelles) [9].

Non sono però questi gli aspetti su cui intendiamo concentrarci. Ci dedicheremo infatti alla parte del Piano dedicata, più che alle “linee di investimento” previste per attuarne gli obiettivi, alle “riforme” volte a “migliorare le condizioni regolatorie e ordinamentali di contesto”. Analizzeremo cioè a quanto viene di fatto elevato a condizionalità cui subordinare l’assistenza finanziaria, esattamente come avviene nell’ambito di quella fornita dal Fondo monetario internazionale: dove per un verso si identificano gli impieghi dei denari presi a prestito, e per un altro le riforme cui il prestito viene condizionato. Il tutto, come abbiamo detto, contenuto in un Memorandum recante impegni formalmente unilaterali, assimilabile al Pnrr: impegni che le cronache ci dicono essere stati negoziati direttamente dal Presidente del consiglio, che ha dovuto spendere tutto il suo prestigio per convincere Bruxelles della reale intenzione dell’Italia di onorare gli impegni presi.

Le misure di cui parliamo riguardano quattro ambiti: la riforma della Pubblica amministrazione, la riforma della giustizia, la semplificazione legislativa e la promozione della concorrenza.

Il linguaggio impiegato per descrivere le misure concepite come contropartita dell'assistenza finanziaria è talvolta edulcorato nella sua reale ispirazione neolibérale. Questa emerge però chiaramente dalla tempistica indicata per la realizzazione delle riforme, il cui rispetto deve ritenersi, al pari delle riforme, parte delle condizionalità cui viene subordinata l'assistenza finanziaria. La maggioranza degli impegni deve infatti essere onorata entro l'anno in corso, il che implica evidentemente la riduzione del Parlamento a mero notaio di scelte maturate nell'ambito dell'esecutivo o, peggio, delle tecnocrazie cui sarà demandata la realizzazione delle riforme. In continuità del resto con lo stile adottato in occasione della discussione parlamentare del Pnrr, consegnato alle Camere solo qualche ora prima della sua discussione e approvazione: un tempo evidentemente neppure sufficiente a formarsi una impressione di massima circa i suoi contenuti.

Anche in questo Draghi mostra di avere una certa esperienza. La celeberrima lettera della Banca centrale europea che nel 2011 determinò la caduta del Governo Berlusconi e l'inizio dell'Era Monti indicava una serie di riforme la cui mancata realizzazione avrebbe determinato l'intervento della Troika. E anche in quell'occasione si pretese un'azione immediata del governo italiano, indotto a intervenire per decreto da lupi ora travestiti da salvatori della patria [10].

I Rapporti Doing business come chiave di lettura: Pa e giustizia

Dal 2004 la Banca mondiale pubblica annualmente un Rapporto chiamato *Doing business* (Fare affari), concepito per indicare i Paesi più virtuosi dal punto di vista della loro capacità di attrarre investitori internazionali. I Rapporti prendono in considerazione le leggi che regolano i momenti salienti nella vita di un'impresa, dalla costituzione al fallimento, premiando gli ordinamenti nazionali che disegnano per i pubblici poteri un ruolo discreto nei confronti degli operatori economici. Il tutto valutato evidentemente dal punto di vista di questi ultimi, motivo per cui i costi privati della regolamentazione del mercato sono considerati negativamente, senza considerazione per i benefici pubblici in funzione dei quali quei costi sono previsti [11].

Ai tempi del Governo Monti si volle istituire un tavolo permanente assieme ai Dicasteri dell'economia, dello Sviluppo economico e della Funzione pubblica, con il contributo della Banca d'Italia e di esponenti di associazioni imprenditoriali, per "predisporre una serie di interventi normativi" volti a "incrementare la performance dell'Italia" [12]. Non se ne fece nulla, e tuttavia i Rapporti *Doing business*, che attualmente prendono in considerazione ben 190 Paesi, non sono stati

ininfluenti: ovunque hanno ispirato migliaia di riforme, incluse quelle che in Italia sono raccolte sotto l'ombrello del cosiddetto *Jobs Act*.

L'attuale Presidente del Consiglio conosce molto bene i Rapporti *Doing business* e in diverse occasioni, già da Governatore della Banca d'Italia, ha avuto modo di manifestare la sua condivisione della loro filosofia di fondo [13]. Possono così essere utilizzati per meglio comprendere il senso delle riforme solo tratteggiate dal Piano nazionale di ripresa e resilienza.

È il caso della riforma della Pubblica amministrazione, che si vuole rendere efficiente ed efficace seguendo i dettami dell'ortodossia neolibérale, cui pure l'attuale Ministro della Pubblica amministrazione guarda con interesse: primo fra tutti quello per cui i rapporti di lavoro devono tendenzialmente ridursi a relazioni di mercato qualsiasi. Questo però non risolve il problema del sottodimensionamento prodotto da anni di austerità imposta da Bruxelles. Del resto bastano pochi dipendenti pubblici per svolgere attività di servizio alle imprese in un contesto nel quale si vogliono "eliminare i vincoli burocratici" che impediscono di "liberalizzare e semplificare", come si dice nel Pnrr. E per attuare così lo schema cui rinviano i Rapporti *Doing business*, chiaramente evocato nell'enfasi con cui si afferma di voler "ridurre tempi e costi": evidentemente quelli valutati dal punto di vista degli operatori economici, senza alcuna considerazione per l'inevitabile complessità richiesta da un'attività amministrativa che alle necessità di questi dovrebbe preferire il benessere collettivo.

I Rapporti *Doing business* hanno poi ispirato le pagine del Pnrr dedicate alla riforma della giustizia. Su questo le critiche all'indirizzo dell'Italia sono antiche e spietate, tutte riconducibile al pessimo posizionamento del Paese, che nell'ultimo Rapporto figura al 122. posto (su 190) per capacità di tutelare in giudizio i diritti dell'impresa con particolare riferimento alla durata del processo: per intenderci peggio del Kazakistan (al 4. posto), dell'Uzbekistan (al 22. posto) o del Kosovo (al 53. posto). Basterebbe questo per documentare la superficialità e inattendibilità dello studio, unito a una considerazione non certo irrilevante: i tempi del processo non derivano da una media nazionale, ma sono quelli del Tribunale di Roma.

Detto questo, è evidente che l'Italia ha un problema di durata dei processi, e che affrontarlo costituisce indubbiamente un'emergenza nazionale. Si parte però con il piede sbagliato se si afferma, come nei Rapporti e nel Pnrr, che una giustizia inefficace "mina la competitività delle imprese e la propensione a investire nel Paese". Il processo, in quanto ritualizzazione di un conflitto tra privati, è un fondamentale elemento di coesione e pacificazione all'interno di una comunità: è questo il motivo per cui occorre sia efficace. Ma questa funzione viene del tutto trascurata se si propone di incidere sulla durata dei processi alimentando la

privatizzazione della giurisdizione: ovvero incentivando la cosiddetta *Alternative dispute resolution* (Risoluzione alternative delle liti).

Segue: semplificazione e concorrenza

L'impeto neoliberale del Pnrr si manifesta in modo particolare presentando le riforme volte alla semplificazione legislativa, promossa con riferimento alle attività di interesse per l'operatore economico. A beneficio di quest'ultimo si deve innanzi tutto riformare la disciplina dei contratti pubblici (appalti e concessioni): limitando attività come le verifiche antimafia o gli accertamenti relativi alla compatibilità ambientale. Il tutto sul discutibile presupposto che la semplificazione viene ritenuta "un rimedio efficace contro la moltiplicazione di fenomeni corruttivi".

Questa precisazione si ricava direttamente da una ideologia fondativa dei Rapporti *Doing business*: quella espressa dalla cosiddetta *Public choice theory* (Teoria della scelta pubblica). Per essa l'invasione dei pubblici poteri beneficia i soli professionisti della politica e i burocrati statali: la politica, prima ancora della democrazia, è fonte di corruzione e deve pertanto ritirarsi dal mercato [14]. Come se il mercato non fosse anch'esso un luogo capace di alimentare comportamenti penalmente rilevanti. E come se per evitarlo vi fossero soluzioni diverse dal prevedere controlli penetranti, da ritenere un beneficio pubblico e non semplicemente un costo privato.

Particolarmente significative sono le precisazioni dedicate nel Pnrr alle riforme volte a promuovere la concorrenza quali condizioni per l'assistenza finanziaria nell'ambito del Dispositivo di ripresa e resilienza. Finalità per la quale si preannuncia una capillare e "sistematica opera di abrogazione e modifica di norme anticoncorrenziali", comprendente "la rimozione di molte barriere all'entrata dei mercati" e la modifica "in senso pro-concorrenziale" dei "regimi concessori".

Il tutto per infliggere anche il colpo di grazia a quel poco che resta di servizi pubblici locali, nel solco di teorie di chiaro stampo neoliberale come il *New public management* [15]. Le amministrazioni sono infatti tenute a limitare fortemente il cosiddetto *in house providing*, ovvero la rinuncia ad appaltare il servizio per affidarlo direttamente a un soggetto pubblico. Si vuole cioè sponsorizzare il ricorso a società di capitali, magari partecipate dall'amministrazione, che però operano con criteri di mercato: per produrre in prima battuta utili e distribuire dividendi, e non anche benefici per la collettività.

Tutto questo si tiene alla luce di un assioma che il Pnrr si cura di esplicitare: la promozione della concorrenza e l'efficienza "possono anche contribuire a una maggiore giustizia sociale". Assioma di chiara matrice neoliberale, in quanto indica la volontà di ridurre l'inclusione sociale all'inclusione nel mercato: la volontà di concepire la tutela del cittadino come tutela del consumatore. Se non altro perché la riforma del fisco, cui pure il Pnrr dedica solo vaghe allusioni, rientra tra le condizioni implicite cui è sottoposta l'assistenza finanziaria fornita dall'Europa (come si ricava dalle dichiarazioni del Presidente del Consiglio). E questo significa riduzione della pressione fiscale, considerata del resto una condizione per attirare investitori interessati a *doing business*, e con ciò minore capacità di spesa per il welfare.

Peraltro la riduzione degli spazi assicurati alla politica e alla democrazia, e il contestuale allargamento di quelli riservati all'economia e al mercato, è il fine ultimo e il filo conduttore delle riforme che il Pnrr indica come contropartita per l'assistenza finanziaria. Mostrandosi così in tutta la sua essenza di strumento per presidiare il Consenso di Bruxelles.

[1] Cfr. la *Carta de Intenções dirigida ao Fundo Monetário Internacional*, in *Boletim Trimestral – Banco de Portugal*, 1983, 3, p. 5 ss. e la *Carta de Intenções dirigida ao Fundo Monetário Internacional*, *ivi*, 1984, 3, p. 5 ss.

[2] Ad es. A.B. Nunes, *The International Monetary Fund's Standby Arrangements with Portugal. An Ex-Ante Application Of The Washington Consensus*, Gabinete de História Económica e Social – Documentos de Trabalho, 44, 2011.

[3] <https://www.imf.org/en/Countries>.

[4] Cfr. A. Somma, *Un supermercato non è un'isola. Contro l'apologia del sovranazionalismo*, ne *La Fionda*, 2021, p. 199 ss.

[5] Regolamento 2021/241/Ue del 12 febbraio 2021.

[6] Questa cifra si ricava dalla documentazione predisposta dalla Commissione: cfr. Commission staff working document Identifying Europe's needs del 27 maggio 2020, Swd/2020/98 fin., pp. 43 e 51.

[7] Soprattutto F. Salmoni, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova, 2021.

[8] https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf.

- [9] S. Cesaratto, *Next degeneration Eu* (4 febbraio 2021), www.economiaepolitica.it/politiche-economiche/europa-e-mondo/next-degeneration-eu.
- [10] Giova rileggere la lettera, il cui testo si trova ad esempio qui: www.corriere.it/economia/11_agosto_08/lettera-trichet_238bf868-c17e-11e0-9d6c-129de315fa51.shtml
- [11] Tutti i Rapporti Doing business sono liberamente accessibili in rete: www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2020.
- [12] Cfr. le *Comunicazioni del sottosegretario per la giustizia Andrea Zoppini, sull'istituzione presso il Ministero della giustizia di un tavolo di consultazione permanente nell'ambito del programma: "Doing business: profili regolatori"* preso la Commissione giustizia del Senato (17 aprile 2012), <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/282215.pdf>.
- [13] Ad es. M. Draghi, *Il Nord Est: crisi, ristrutturazione, sviluppo* (1. gennaio 2010), www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2010/draghi_180610.pdf.
- [14] S. Djankov, R. La Porta, F. Lopez de Silanes e A. Shleifer, *The Regulation of Entry*, in 117 *The Quarterly Journal of Economics*, 2002, p. 1 ss.
- [15] Cfr. G. Moini, *New Public Management e neoliberalismo. Un intreccio storico*, in *Economia & Lavoro*, 2017, p. 71 ss.