

Piano per la ricostruzione e la ripresa europea e bilancio pluriennale

Il Consiglio Europeo ha approvato il 21 luglio, dopo un lungo negoziato durato cinque giorni, un ambizioso piano per la ricostruzione e la ripresa dell'Europa per far fronte alle conseguenze economiche della crisi sanitaria ancora in atto. Il Piano consiste in un fondo ora denominato **Next Generation EU** e nel **Quadro finanziario pluriennale** per il bilancio 2021-2027. Il quadro finanziario pluriennale riproduce sostanzialmente le proposte presentate dal Presidente del Consiglio Europeo in febbraio, e che allora non erano state recepite. Il Next Generation EU accoglie quasi integralmente, anche se con alcune modifiche non irrilevanti, le proposte presentate dalla Commissione a fine maggio e anticipate dal progetto congiunto franco-tedesco. Il fondo (precedentemente denominato Recovery Fund) è stato ampiamente illustrato e commentato dai mezzi di informazione; meno il quadro pluriennale. Mi limiterò a ricordare i tratti essenziali di entrambi. Aggiungerò qualche considerazione cercando di porli anche nell'ottica dei Paesi "parsimoniosi". Uso questo termine, piuttosto che quello di "frugali" perché mi sembra più appropriato. Ignoro quale sia il termine con il quale i suddetti Paesi si siano autodefiniti nelle rispettive lingue, per contrapporsi ai Paesi che considerano "sciuponi". Paesi Bassi, Austria, Danimarca, Finlandia e Svezia vivono infatti all'altezza delle loro risorse, non al di sotto come chi è frugale, e le amministrano in modo oculato: comportamento che chi è frugale può anche non tenere.

Il Next Generation Eu ammonterà a 750 miliardi di Euro, come proposto dalla Commissione: sono ripartiti in 390 per sovvenzioni (la Commissione ne aveva proposti 500) e 360 per prestiti agli Stati Membri (la Commissione ne aveva proposti 250). Per finanziarlo, la Commissione è

autorizzata a contrarre prestiti sui mercati dei capitali: i prestiti entreranno a far parte delle risorse proprie dell'Unione; dovranno essere assunti entro il 2026 e rimborsati gradualmente entro il 2058. L'ingente ammontare del Fondo e soprattutto le sue modalità di assunzione costituiscono la grande rivoluzione introdotta dal Consiglio Europeo in materia di finanze dell'Unione Europea, perché innovano sia rispetto alla tradizionale avarizia dei Paesi Membri nei confronti dell'Unione sia rispetto al tabù del divieto del finanziamento del bilancio comune mediante l'indebitamento, come avviene invece di norma negli Stati Nazionali: è un ulteriore passo dell'Unione verso una entità finanziaria a carattere statale.

Gli Stati Membri dovranno predisporre entro il prossimo ottobre piani nazionali per la ricostruzione e la ripresa che definiscano il programma di riforme e investimenti per il periodo 2021-2023. La Commissione li valuterà entro due mesi dalla presentazione in base alla loro coerenza con le raccomandazioni specifiche macroeconomiche per Paese, il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e (criterio molto importante) il contributo alla transizione ambientale e digitale. I piani dovranno essere approvati dal Consiglio a maggioranza qualificata entro quattro settimane dalla proposta della Commissione. I relativi pagamenti verranno autorizzati dalla Commissione per stati di avanzamento, sentito il Comitato Economico e Finanziario (composto dai Direttori Generali del Tesoro dei Paesi Membri), il quale si esprimerà in merito al soddisfacente conseguimento degli obiettivi intermedi e finali che i progetti intendono perseguire. A richiesta di uno o più Paesi membri, che ritengano vi siano gravi scostamenti dal soddisfacente conseguimento degli obiettivi, la questione viene sottoposta al

Consiglio Europeo. Quest'ultimo la esamina in "maniera esaustiva" entro tre mesi dal parere del Comitato Economico e Finanziario. La decisione finale spetta poi alla Commissione. Al Consiglio Europeo non sarà affidata quindi l'approvazione dei pagamenti contestati, come avevano insistito invece i Paesi Bassi: questo punto ha costituito a lungo un serio ostacolo per la chiusura del negoziato. La procedura escogitata rappresenta comunque a mio parere un utile condizionamento – come spiegherò più avanti – ai fini della messa in atto di efficaci progetti nazionali di ripresa e sviluppo. I mezzi finanziari così stanziati dovranno essere impegnati dai Paesi Membri entro il 2023 e spesi entro il 2026. Il principale beneficiario del fondo sarà l'Italia (208 miliardi tra prestiti e sovvenzioni); seguono Spagna (72 miliardi), Francia (40), Polonia (32) e Germania (25).

Il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 prevede impegni per 1074,3 miliardi di Euro. La Commissione aveva proposto 1100 miliardi: i tagli non sono tanto significativi sul totale, ma hanno inciso su alcune cruciali voci di spesa, quali sanità, ricerca e difesa. Il Parlamento Europeo riprenderà certamente la battaglia per ripristinare alcune di queste voci in sede di approvazione dei testi giuridici destinati a dare attuazione agli impegni politici assunti dal Consiglio Europeo sia per il Next Generation EU che per il Quadro Finanziario Pluriennale.

In considerazione dell'ingente aumento delle risorse finanziarie a disposizione dell'Unione per il periodo 2021-2027 (750+1074,3 miliardi) la "Decisione sulle Risorse Proprie", che i Paesi membri dovranno approvare secondo le rispettive procedure costituzionali (in genere ratifica parlamentare), prevederà l'aumento del massimale delle risorse proprie all'1,40% del Reddito Nazionale Lordo di tutti i Paesi membri. Per coprire gli aggiuntivi e consistenti impegni di spesa l'Unione Europea introdurrà nuove risorse proprie: dal 1° gennaio 2021 si applicherà una tassa sui rifiuti di plastica non riciclati; nel primo semestre 2021 la Commissione presenterà

proposte, da introdurre entro il 2022, per istituire un dazio all'importazione di prodotti contenenti carbonio e un prelievo sul digitale; e studierà nuove risorse tra le quali un'imposta sulle transazioni finanziarie. Si tratta di iniziative tutte molto opportune: le prime due porteranno peraltro a inevitabili scontri con la Cina e l'ultima con gli Stati Uniti.

Evito di entrare nel dettaglio delle risorse assegnate alle sette rubriche di spesa, che ritengo utile comunque ricordare qui di seguito: **1.** Mercato unico, innovazione e agenda digitale; **2.** Coesione economica, sociale e territoriale; **3.** Risorse naturali (che includono agricoltura e pesca) e ambiente; **4.** Migrazione e gestione delle frontiere; **5.** Sicurezza e difesa; **6.** Rapporti col resto del mondo; **7.** Spese amministrative per il finanziamento delle Istituzioni europee.

Rilevo, come punto particolarmente significativo, l'obbligo di destinare almeno il 30% delle risorse sia del Next Generation EU che del bilancio ordinario a progetti che si propongano positive ricadute ambientali. Menziono, come conclusioni invece molto deludenti: la conferma della riduzione dei contributi dovuti all'Unione da Austria, Danimarca, Germania, Paesi Bassi e Svezia, sulla falsariga di quella accordata alla Gran Bretagna fino alla sua uscita dall'Unione (chiedere lo "sconto" non è evidentemente un vizio solo italiano); l'assenza di ogni riferimento all'armonizzazione della fiscalità dei Paesi Membri (pur indispensabile ai fini del corretto funzionamento del mercato interno); e la genericità del richiamo al rispetto dello Stato di diritto (argomento ostico soprattutto per Polonia e Ungheria). E' il prezzo che il Consiglio Europeo ha dovuto pagare per ottenere il consenso di tutti: fino a quando dovrà essere pagato questo prezzo?

Come considerazione di carattere generale credo si possa innanzitutto sostenere in positivo che il Consiglio Europeo del 17-21 luglio 2020 ha segnato una tappa di grande rilevanza ai fini della coesione tra i Paesi Membri e della predisposizione di misure comuni volte a rafforzare la capacità economica e tecnologica dell'Unione dopo molti anni di immobilismo. Questo risultato è

stato dovuto alla “conversione” della Signora Merkel la quale ha finalmente compreso che, senza una Europa solida e coesa, anche la Germania non riuscirà a resistere ai colossi vecchi e nuovi del mondo attuale; alla analoga convinzione che Macron ha manifestato sin dal suo insediamento come Presidente; alla conseguente buona tenuta dell’asse franco-tedesco; e infine anche alla capacità dell’Italia di fare squadra con gli altri Paesi Europei che hanno preoccupazioni e visioni simili alle nostre, mantenendo al contempo un collegamento stretto con Francia e Germania e contribuendo così a isolare i Paesi contrari a ogni aumento della spesa comune. Sotto questo ultimo aspetto non posso rinunciare a una notazione a beneficio dei nostalgici della presenza britannica nell’Unione Europea: se la Gran Bretagna fosse stata al tavolo del Consiglio Europeo, il fondo per la ricostruzione e la ripresa dell’Europa non sarebbe mai nato, o comunque non sarebbe nato nelle proporzioni decise, perché Londra avrebbe fatto fronte comune con i Paesi parsimoniosi e con quelli del gruppo di Visegrad, consentendo loro di arrivare alla minoranza necessaria per bloccare lo stanziamento di fondi ulteriori all’Unione Europea: stanziamento che dovrà essere approvato a maggioranza qualificata dal Consiglio secondo le procedure legislative ordinarie. Al riguardo ritengo utile ricordare il titolo molto appropriato di un articolo apparso su una rivista on line a commento delle proposte della Commissione del maggio scorso: *Benedetta Brexit!*

Sul fronte opposto, quello delle considerazioni negative, sono apparse evidenti le divisioni dei Paesi Membri in vari gruppi con visioni e interessi difficili da mediare: nordici e meridionali; parsimoniosi e quelli che vengono considerati dai primi non parsimoniosi; vecchi e nuovi membri; Paesi con solide tradizioni liberali e democratiche e Paesi con un lungo passato comunista e crescenti derive illiberali e autoritarie. Così come si sono riproposti sospetti reciproci e mai sopiti nazionalismi. Quando non vi saranno più appetitose torte da spartire, sapranno gli Stati Membri muovere verso una vera unione economica e politica? Sapranno

attivare una credibile difesa comune nei confronti delle minacce ai valori europei che provengono dall’aggressività militare e dalle interferenze politiche della Russia, dalle crescenti ambizioni politiche, economiche e militari della Cina, dai conflitti nel mondo islamico, delle rivendicazioni neo-ottomane della Turchia e dalla bomba demografica dell’Africa? E infine sapranno stabilire un rapporto paritario con gli Stati Uniti per una efficace difesa collettiva e senza riserve di tutto il mondo occidentale? Ritengo che, in attesa di positivi sviluppi a 27, i Paesi maggiormente interessati a una presenza europea in materia di politica estera dovrebbero dimostrarsi disponibili a intraprendere iniziative comuni mediante accordi tra governi da raggiungere dentro, se possibile, o altrimenti fuori del contesto comunitario.

I risultati per l’Italia mi sembrano straordinariamente positivi, grazie alla abilità negoziale di Giuseppe Conte, ai suoi nervi saldi e all’intelligente sostegno ricevuto dalla squadra che lo accompagnava a Bruxelles e da quella che lo assisteva da Roma, in particolare dalla Farnesina. Si tratta di risultati tanto più positivi e inattesi se si tiene conto che il nostro negoziato partiva con forti condizionamenti negativi nella percezione che hanno dell’Italia i nostri partner: condizionamenti derivanti peraltro solo in parte da comportamenti riferibili all’attuale governo. Ne cito alcuni. Innanzitutto la crescente perdita di credibilità dell’Italia negli ultimi venti anni, a seguito dell’azione inefficace di governi rivelatisi tutti incapaci, con due notevoli eccezioni, di tenere i conti in ordine e di attuare le principali riforme che ci vengono richieste dall’Unione: in particolare quelle relative alla accelerazione dei tempi della giustizia, alla semplificazione della legislazione e della burocrazia e a un efficace controllo dell’evasione fiscale. I due governi che hanno fatto eccezione cercando di attuare alcune delle riforme richieste sono stati rapidamente sfiduciati in Parlamento perché ritenuti invisibili agli italiani: a riprova, secondo il resto dell’Europa, della irrecuperabilità del nostro Paese. In secondo luogo, la passata insistenza italiana sui cosiddetti “euro-bonds”

è stata interpretata - non del tutto impropriamente - dai Paesi rigoristi, Germania in testa, come il tentativo di accollare agli altri il nostro debito pubblico: la soluzione trovata è di natura diversa, come ho cercato di spiegare. Infine hanno pesato in senso negativo sia la decisione del primo governo Conte di introdurre quota 100 nella riforma delle pensioni, aggravando così i conti dell'INPS, sia i ritardi e le deficienze dell'attuale governo nel far rapidamente fronte alle più immediate necessità di sostegno all'economia italiana.

All'Italia è stata offerta una apertura di credito sulla base della attesa che saprà fare meglio in futuro. Vedremo se riusciremo a predisporre e attuare progetti validi (e capaci di superare la verifica) ai fini della modernizzazione delle nostre strutture: condizione essenziale per usufruire dei finanziamenti che ci sono stati accordati dal Consiglio Europeo.

Questi sono giorni molto penosi per tutti coloro che indossano o hanno indossato l'uniforme del carabiniere, così come per tutti coloro che, come me, hanno avuto l'occasione di conoscere i carabinieri e di apprezzarne il rigore morale e la passione professionale. Il recente episodio di Piacenza si aggiunge drammaticamente ai molti verificatisi negli ultimi anni. E' inevitabile domandarsi, e non solo in Italia, cosa sia accaduto da quando, circa venti anni fa (nella pratica dal 2004), l'Arma si è resa autonoma dall'Esercito e ha ottenuto di essere diretta da un Comandante Generale proveniente, non dall'Esercito, ma dagli stessi Carabinieri. Una prima risposta a questa domanda mi pare possa essere trovata nella mancanza di controlli esterni sul funzionamento dell'Arma.

Ritengo in definitiva che dovremmo essere riconoscenti agli olandesi per aver imposto controlli severi sull'impiego dei fondi europei.

A questo punto non posso esimermi dal far riferimento alla **posizione dei Paesi Bassi**, che è stata descritta dai mezzi di informazione come costantemente e duramente contraria a quella dell'Italia: si è ripetuta la situazione riscontrata nei primi anni dei lavori comunitari al momento della messa in atto del

mercato comune. Allora la contrapposizione era spiegabile con la differenza di approccio e di interessi tra i due Paesi, essendo l'Italia Paese produttore soprattutto di beni mentre i Paesi Bassi producono soprattutto servizi. Negli anni successivi Italia e Paesi Bassi hanno peraltro proficuamente cooperato per rafforzare il carattere sovranazionale delle Istituzioni europee e l'efficacia delle politiche comuni. Ritengo di poter riscontrare l'inversione dei Paesi Bassi verso posizioni più nazionalistiche e la crescente sfiducia nei confronti dell'Italia a partire da Maastricht. Ne attribuisco l'origine a vari fattori. In primo luogo, la crescita di atteggiamenti nazionalisti e populistici nelle opinioni pubbliche e conseguentemente nelle classi politiche un po' dappertutto in Europa: nei Paesi Bassi, come in Italia. In secondo luogo, la messa in comune della moneta ha fatto nascere negli olandesi, oculati amministratori dei propri beni, il sospetto di essersi messi in viaggio con un compagno che aveva dato ripetute prove di non sapere tenere i conti in ordine. Infine, sono convinto che un episodio specifico abbia acuito le riserve olandesi nei nostri confronti: è poco noto, se non ai superstiti testimoni di quel fatto. Nel luglio 1991, all'inizio della loro presidenza, i Paesi Bassi presentarono ai partner un progetto di trattato sull'unione politica che integrava e innovava quello proposto dalla precedente presidenza lussemburghese, anticipando in modo intelligente ma non rivoluzionario alcune delle soluzioni che avrebbero visto la luce nel 2007 a Lisbona. Il progetto olandese fu accolto a Roma positivamente a livello uffici, perché in linea con le nostre tradizionali posizioni pro-europee. Gli olandesi si attendevano analogo sostegno a livello politico in occasione del primo esame del loro testo nella riunione informale dei Ministri degli Esteri a Noordwijk ai primi di settembre. L'allora Ministro degli Esteri italiano, Gianni De Michelis, che probabilmente non aveva letto - come era sua abitudine - né il testo in discussione né le note che gli avevano fornito i suoi uffici, si accodò immediatamente alla posizione contraria espressa dai britannici e contribuì a isolare gli olandesi, portando su quel fronte anche

francesi e tedeschi che erano stati inizialmente incerti. La proposta fu abbandonata e si tornò al meno avanzato testo lussemburghese, che finì poi per essere approvato a Maastricht. Gli olandesi ne trassero ulteriore prova della inaffidabilità degli italiani. Un mio collega olandese col quale ho condiviso quell'episodio me lo ha ricordato con amarezza ancora pochi anni fa.

Vorrei concludere questa Lettera Diplomatica con **un auspicio rivolto al nostro governo**: che i fondi messi dall'Europa a disposizione dell'Italia vengano

impiegati innanzitutto per migliorare la qualità dell'insegnamento scolastico a tutti i livelli: sia la qualità degli insegnanti che quella della selezione degli studenti per indirizzarli verso gli studi più adeguati alle loro capacità. L'Italia si colloca infatti al primo posto in Europa per tasso di analfabetismo funzionale e a uno degli ultimi posti per istruzione media, superiore e universitaria. Questa situazione spiega anche la crescente modestia della classe politica italiana così come espressa dall'elettorato soprattutto negli ultimi anni.

Roberto Nigido

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è stato inserito nell'elenco degli Enti di ricerca che possono essere destinatari del cinque per mille. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.

L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link <https://circolostudidiplomatici.unilink.it/>

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Via degli Astalli, 3/A – 00186 Roma

Per l'associazione: Tel e fax: 06.699.40.064 – www.studidiplomatici.it – e-mail: studidiplomatici@libero.it

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso "A"

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051