



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 54

CONSIGLIO EUROPEO STRAORDINARIO BRUXELLES, 17 E 18 LUGLIO 2020

1. Proposta di revisione del QFP

A seguito del mandato ricevuto dal [Consiglio europeo del 23 aprile](#), la Commissione europea ha presentato il 27 maggio una proposta per l'**adattamento del Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 alle esigenze della ripresa** post Covid-19¹. Le proposte² si articolano attorno ai seguenti elementi:

- 1) **Next generation EU, un nuovo strumento europeo per la ripresa** tramite il quale si prevede di incrementare il bilancio su base temporanea tramite nuovi finanziamenti raccolti sui mercati finanziari per un ammontare pari a 750 miliardi di euro ([COM\(2020\) 441](#)). Di tale cifra, **500 miliardi** sarebbero destinati a **sovvenzioni** mentre i restanti **250 miliardi** sarebbero messi a disposizione degli Stati membri sotto forma di **prestiti, da restituire tra il 2028 ed il 2058**;
- 2) un **QFP rinforzato per il periodo 2021-2027, con una dotazione in impegni di spesa** - a prezzi 2018 - **di 1.100 miliardi di euro**. E' prevista la creazione di nuovi strumenti e il potenziamento di programmi chiave per rendere disponibili i fondi lì dove vi è maggiore necessità ([COM\(2020\) 443](#)). Sono state altresì presentate alcune proposte di **emendamento al QFP corrente 2014-2020** per mettere a disposizione, già per l'anno 2020, 11,5 miliardi di euro di finanziamenti aggiuntivi ([COM\(2020\) 446](#)).

Il primo confronto su tali proposte a livello di Consiglio europeo ha avuto luogo in occasione della video-conferenza del [19 giugno 2020](#). In assenza di accordo tra gli Stati membri, una nuova riunione è stata convocata a Bruxelles il [17 e 18 luglio](#).

In vista di tale *summit* e nell'auspicio di raggiungere un **accordo politico entro luglio**, il Presidente del Consiglio europeo Charles Michel ha avviato un ciclo di consultazioni. Ad

¹ Per una panoramica della risposta delle istituzioni europee alla pandemia e la sua evoluzione, si rinvia alla Nota "L'epidemia Covid-19 e l'Unione europea", pubblicata dal Servizio Studi del Senato per la prima volta il 24 marzo ([Nota UE n. 44](#)) e successivamente aggiornata, con cadenza settimanale, fino al 6 luglio 2020 ([Nota UE n. 44/13](#)).

² Per l'illustrazione dettagliata delle nuove proposte e dei nuovi programmi relativi al QFP 2021 - 2027 si rinvia al [Dossier n. 83/DE, "Videoconferenza dei membri del Consiglio europeo - 19 giugno 2020"](#), a cura del Servizio studi del Senato della Repubblica e dell'Ufficio relazioni con l'Unione europea della Camera dei deputati.

esito di queste, il 10 luglio ha [presentato una proposta di compromesso](#) (*negotiating box*), da sottoporre ai *leader* UE per l'approvazione.

2. Proposta di compromesso del presidente Michel

La proposta negoziale del presidente Michel prevede, in estrema sintesi:

- 1) un programma "*Next Generation EU*", basato su prestiti da contrarre ad opera della Commissione europea sui mercati internazionali, delle medesime dimensioni della proposta della Commissione (750 miliardi in prezzi 2018). Il termine dei prestiti verrebbe anticipato a fine 2026 e i fondi così raccolti sarebbero utilizzati solo per affrontare le conseguenze della crisi. Rimarrebbe inalterata la ripartizione tra risorse destinate a prestiti (250 miliardi di euro) e quelle invece destinate a sovvenzioni (500 miliardi di euro). I rimborsi avrebbero luogo tra il 2027 e il 2058 e, al fine di coprire i relativi impegni, il massimale delle risorse proprie sarebbe temporaneamente innalzato di 0,6 punti percentuali.

I fondi dovrebbero essere impegnati entro il 31 dicembre 2023 e i pagamenti effettuati entro il 31 dicembre 2026.

Il maggiore tra i programmi finanziati da *Next Generation EU* rimarrebbe il **Dispositivo per la ripresa e la resilienza**, con dotazione invariata (560 miliardi di euro) e collegato al ciclo del semestre europeo. Differentemente dalla proposta originaria della Commissione, la *negotiating box* proporrebbe che:

- il 70% delle risorse sia impegnata negli anni 2021 e 2022, il restante 30% entro il 2023;
 - il Piano per la ripresa e la resilienza, sulla base del quale vengono approvati i finanziamenti, oltre ad essere sottoposto alla valutazione della Commissione sia approvato anche dal Consiglio dell'Unione;
 - i criteri di distribuzione delle risorse proposti dalla Commissione europea (popolazione, tasso medio di disoccupazione rispetto alla media europea e inverso del PIL) rimangano confermati fino al 2022; per il 2023 invece il criterio relativo al livello di disoccupazione sarebbe sostituito dalla perdita cumulativa in termini di PIL osservata tra il 2020 ed il 2021;
- 2) un **QFP** il cui ammontare, in termini di impegni, dovrebbe ridursi a **1.074,3 miliardi**, dunque 25,7 miliardi in meno rispetto alla proposta della Commissione.

I tagli hanno interessato programmi quali Orizzonte Europa; Europa digitale; Erasmus +; Fondi asilo e migrazione, per la gestione integrata delle frontiere, sicurezza interna e difesa; Fondo di transizione giusta. Per la coesione (FESR, Fondo di coesione, FSE+) e la PAC e verrebbero confermate le proposte della Commissione. Con specifico riferimento alla PAC, si segnala che verrebbe confermato il processo di convergenza esterna, ovvero l'adeguamento dei pagamenti per ettaro verso la media UE, a cui il Governo italiano si è invece opposto.

In termini di **risorse proprie**, si proporrebbe un **massimale per pagamenti** pari all'1,40% del reddito nazionale lordo di tutti gli Stati membri; il massimale per impegni invece non eccederebbe l'1,46% della somma dell'RNL degli Stati membri. Si preannuncerebbe l'intenzione, nel corso dei prossimi anni, di riformare il sistema, con l'introduzione di **nuove risorse proprie** su:

- i rifiuti di plastica non riciclata, da introdurre a partire dal 1° gennaio 2021;

- un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera e un prelievo digitale, da introdurre al più tardi entro il 1° gennaio 2023;
- la revisione del sistema per lo scambio di quote di emissioni, con possibilità di estenderlo all'aviazione ed alla nautica. In questo caso, però, non sarebbe specificata una data precisa di entrata in vigore.

In termini più generali, si farebbe riferimento all'introduzione di ulteriori risorse proprie, che potrebbero includere una tassa sulle transazioni finanziarie. I proventi delle risorse proprie introdotte dopo il 2021 sarebbero utilizzate per rimborsi anticipati dei prestiti derivanti da "Next generation EU".

E' prevista, per il periodo 2021 - 2027, la **prosecuzione del sistema delle correzioni nazionali al bilancio dell'Unione** (*rebate*), con riduzioni *una tantum* dei contributi annuali basati sul PIL di Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Austria e Svezia;

- 3) all'interno del **QFP 2014-2020, l'aumento di 11,5 miliardi** in prezzi correnti dei massimali per impegni relativi all'anno 2020.

Sia al QFP che alle risorse raccolte tramite *Next Generation EU* si prevederebbe di applicare un "**obiettivo climatico generale**" del **30%**, da destinare esclusivamente a progetti legati al clima. Le spese finanziate con fondi UE dovranno rispettare l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050 e contribuire al raggiungimento dei *target* climatici dell'Unione.

Sarebbe introdotta una **Riserva speciale di adeguamento alla Brexit** del valore di **5 miliardi** di euro per contrastare le conseguenze negative impreviste negli Stati membri e nei settori più colpiti.

Si preannuncerebbe altresì l'introduzione di un **regime generale di condizionalità in caso di deficienze generalizzate nel rispetto dello Stato di diritto**. Si creerebbe un legame tra il finanziamento e il rispetto della *governance* e dello Stato di diritto al fine di proteggere la sana esecuzione del bilancio, inclusi *Next Generation EU* e gli interessi finanziari dell'UE. In particolare, si propone che Commissione europea e Corte dei conti presentino una relazione sulle carenze nell'ambito dello Stato di diritto che incidono sull'esecuzione del bilancio dell'UE. Sulla base di queste, qualora sia in gioco la corretta esecuzione del bilancio dell'UE, la Commissione proporrebbe misure correttive che dovranno essere approvate dal Consiglio a maggioranza qualificata. A questo fine la proposta del presidente Michel incrementa gli stanziamenti per progetti relativi allo Stato di diritto e ai valori (Procura europea e programmi Giustizia e Diritti e valori), con particolare attenzione alla disinformazione e alla promozione del pluralismo dei media.

La *negotiating box* sarà discussa in [Consiglio affari generali del 15 luglio](#) prossimo.

3. Posizione negoziale del Parlamento europeo

Il 10 luglio la **squadra negoziale del Parlamento europeo** ha affidato ad un [comunicato stampa](#) i propri **commenti sulla proposta del presidente Michel**. Nel comunicato si esprime apprezzamento per il "*target climatico*" del 30% applicabile sia al QFP sia a *Next generation EU* e per il mantenimento delle dimensioni e dell'equilibrio della proposta della Commissione. Con riferimento a quest'ultimo elemento, i negoziatori hanno puntualizzato che "le

sovvenzioni costituiscono una parte essenziale dello strumento e una loro riduzione sarebbe inaccettabile".

Si esprime, per contro, rammarico per:

- 1) i **tagli al QFP** ed in particolare a programmi quali Erasmus+, Europa digitale, Orizzonte Europa e alle risorse dedicate alle migrazioni;
- 2) la circostanza che le **proposte sul fronte delle entrate siano obsolete**, con la prosecuzione del meccanismo delle correzioni e il rinvio delle decisioni sulla creazione di nuove risorse proprie. Si sollecita, invece, "un calendario chiaro e vincolante per l'introduzione di nuove risorse proprie", alcune delle quali operative già dal 1° gennaio 2021;
- 3) la possibilità che siano **messe a rischio** l'effettiva **attuazione** dei programmi finanziati dallo **strumento per la ripresa** e la **sorveglianza democratica** del Parlamento europeo.

Nel ricordare che gli obiettivi di lungo termine dell'Unione non dovrebbero essere sacrificati a favore della ripresa a breve termine, i negoziatori hanno ammonito che **il Parlamento assicurerà il proprio assenso solo se soddisfatto dell'intero pacchetto QFP/risorse proprie/fondo per la ripresa**. Hanno infine sollecitato il Consiglio europeo ad essere ambizioso e a "migliorare sostanzialmente" la proposta del presidente Michel.

Le posizioni dei negoziatori trovano riscontro in alcune delle posizioni espresse nei dibattiti svoltisi in plenaria l'[8 luglio](#) e il [9 luglio](#). In quella sede i deputati hanno, infatti espresso l'opinione che le proposte della Commissione per il pacchetto di ripresa e il bilancio UE costituiscano "il minimo accettabile per il Parlamento". Hanno altresì sollecitato una proposta per il finanziamento del bilancio adeguata, che comprenda nuove risorse proprie, ed espresso preoccupazione per il mancato coinvolgimento del Parlamento nelle discussioni.

Posizioni negoziali degli Stati membri sul QFP

In generale sul QFP e su *Next Generation EU*, gli Stati membri risultano riuniti attorno alle seguenti **posizioni negoziali**:

- 1) i **paesi dell'Europa meridionale** ritengono i fondi messi a disposizione come una base minima indispensabile per la ripresa;
- 2) i cosiddetti "**paesi frugali**" (Danimarca, Austria, Paesi Bassi, Svezia), che - oltre ad essere contrari a ogni forma di mutualizzazione del debito - sostengono da un lato l'opportunità di mantenere il QFP entro l'1% del reddito nazionale lordo (RNL) dell'UE-27 e dall'altro la necessità di rispondere alla crisi con prestiti a condizioni favorevoli più che con finanziamenti a fondo perduto. I paesi frugali ritengono inoltre che gli interventi finanziabili debbano essere limitati alla riparazione dei danni o alla pianificazione di investimenti connessi alla pandemia. A queste posizioni si sarebbe avvicinata anche la Finlandia;
- 3) il "**gruppo della coesione**" che riunisce i Paesi dell'est, tra cui Polonia, Ungheria, Bulgaria, Repubblica slovacca. Questi auspicano un QFP: basato non solo su elementi contingenti; ambizioso non solo nel breve ma anche nel lungo termine; fondato sulle politiche esistenti della coesione e della PAC.

Si ricorda che eventuali divisioni tra gli Stati membri sono tanto più rilevanti in quanto l'approvazione del regolamento relativo al QFP avviene sulla base di una **procedura legislativa speciale** stabilita dall'art. 312 del Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE), in virtù della quale il Consiglio delibera all'**unanimità** previa approvazione del Parlamento europeo, che - deliberando a maggioranza assoluta dei suoi membri - può approvare o respingere la posizione del Consiglio, ma non emendarla. Tuttavia, il Consiglio europeo può adottare all'unanimità una decisione che consente al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata.

Tra le reazioni critiche alle proposte della Commissione, si segnalano in particolare quelle:

- 1) del Governo dei **Paesi Bassi**, che ha espresso un giudizio fortemente **critico** sia sull'**entità complessiva delle risorse**, giudicata troppo elevata, sia sulla **modalità di finanziamento**. Insieme a Danimarca, Austria e Svezia, i Paesi Bassi avevano anche proposto di creare un fondo temporaneo a sostegno della ripresa economica con prestiti agli Stati membri. Avevano anche manifestato perplessità sull'entità dell'aumento del massimale delle risorse proprie e sulla possibilità di introdurre nuove risorse proprie e criticato i **criteri di distribuzione delle risorse tra gli Stati membri**, ritenuti non sufficientemente motivati;
- 2) del Governo **danese**. Pur con una posizione che sembrerebbe meno rigida di quella dei Paesi Bassi, la Danimarca sostiene che occorrerebbe **ridurre l'entità complessiva del QFP 2021-2027** riportandolo più vicino all'1% dell'RNL. Circa la predisposizione di uno strumento specifico per la ripresa, ribadisce le **perplessità più volte avanzate a proposito di iniziative che implicino debiti comuni e trasferimenti tra i Paesi dell'UE**, in considerazione del fatto che ciò potrebbe indurre alcuni dei Paesi membri ad abbandonare l'impegno per una politica di bilancio nazionale sana e sostenibile. In particolare, lo strumento dovrebbe essere **temporaneo** e tale da non creare precedenti, concepito in modo da **ridurre la quota di sovvenzioni rispetto ai prestiti** e contribuire alle transizioni verde e digitale;
- 3) del Governo **svedese**, che ha affermato che le misure di sostegno dovrebbero, per quanto possibile, basarsi sugli strumenti e sui modelli di finanziamento esistenti (non su nuove risorse proprie) e manifestato **perplessità sulla concessione di sovvenzioni** piuttosto che prestiti. In questo contesto il **Parlamento (Riksdag)** ha approvato il 23 giugno un **[parere motivato](#) sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà** sulla proposta di decisione sul sistema delle risorse proprie. Il Riksdag ha sottolineato che mai in precedenza sono stati accesi prestiti per finanziare spese operative, ha espresso l'opinione che le misure proposte siano troppo ampie per raggiungere gli obiettivi della proposta e che non sia stata offerta adeguata giustificazione sui motivi per cui l'operazione sui mercati sarebbe meglio realizzata dall'Unione piuttosto che dagli Stati membri. Il 25 giugno questo parere motivato è stato condiviso dal Presidente del Riksdag con i Presidenti degli altri Parlamenti nazionali dell'UE;
- 4) del Governo **austriaco**, che ha a sua volta espresso da un lato dissenso sulla circostanza che la Commissione europea contragga debiti da redistribuire sotto forma di **sussidi**, dall'altra perplessità sull'introduzione di **nuove risorse proprie**. Ha altresì posto l'accento sull'opportunità che i fondi siano usati in maniera tale da **accrescere la competitività dell'Europa**, ad esempio mediante investimenti nella digitalizzazione e nell'economia verde;

- 5) del **cosiddetto gruppo Visegrad** (Polonia, Ungheria, Repubblica ceca e Slovacchia). I Paesi aderenti sembrerebbero orientati, sia pure con sfumature parzialmente differenti, a chiedere alcuni correttivi alle proposte della Commissione europea, con particolare riferimento **ai criteri di destinazione** delle risorse che, a loro giudizio, non dovrebbero creare discriminazioni o situazioni di vantaggio a favore di specifici Paesi.

Con specifico riferimento alla **posizione italiana**, è stato espresso sostegno alle proposte della Commissione, evidenziando la necessità di concentrare le risorse dove ve ne è più bisogno e di utilizzarle per costruire un'Unione più sostenibile, attenta alle politiche sociali e ambientali. È stata sottolineata l'importanza di costruire una *governance* tale da garantire la rapidità degli esborsi e di prevedere una percentuale di prefinanziamento all'atto dell'approvazione dei piani.

Posizioni negoziali sulle specifiche proposte del QFP

Nelle varie formazioni del Consiglio dell'Unione, che riuniscono i Ministri degli Stati membri sulla base della loro competenza, sarebbe stato avviato il **confronto preparatorio anche sulle singole proposte che compongono il pacchetto del QFP**. Segue una sintetica panoramica, sulla base delle informazioni disponibili allo stato attuale del negoziato, delle discussioni condotte sui principali programmi.

Per la **proposta di decisione sulle risorse proprie** il dibattito sarebbe concentrato su una possibile riformulazione dell'articolato al fine di chiarire che è esclusa ogni forma di mutualizzazione del debito in caso di inadempienza in relazione alle obbligazioni emesse dalla Commissione tramite *Next generation EU*. L'esatta formulazione adottata, del resto, assume importanza anche alla luce del fatto che la proposta sulle risorse proprie conferisce alla Commissione europea il potere di contrarre per conto dell'Unione prestiti sui mercati dei capitali e sarà presumibilmente oggetto di valutazione per l'attribuzione del *rating* del credito.

Con riferimento al **Dispositivo per la ripresa e la resilienza**, risulterebbe che le discussioni si sarebbero incentrate sulla *governance*, ovvero il processo di approvazione dei Piani per la ripresa e la resilienza e di erogazione dei finanziamenti. Si sarebbe discusso il possibile legame con le raccomandazioni specifiche per paese approvate in seno al semestre europeo e il **coinvolgimento del Consiglio dell'Unione** nella procedura di approvazione dei Piani e di erogazione delle risorse. In proposito, peraltro, sarebbero state espresse perplessità circa l'effettiva possibilità che il Consiglio possa esaminare i Piani con la necessaria tempestività. Nonostante ciò, sarebbe stata avanzata una richiesta di coinvolgimento del Consiglio, con decisione all'unanimità, per l'approvazione dei piani e dei Parlamenti nazionali per l'approvazione dei pagamenti. Sarebbero stati oggetto di confronto anche i **criteri di eleggibilità** e le **condizionalità** a cui subordinare gli esborsi.

Sullo **strumento di sostegno alla solvibilità** si sarebbero registrate differenze di vedute in particolare per quanto concerne i criteri di destinazione delle risorse, con una contrapposizione tra chi privilegierebbe il libero agire delle forze di mercato e chi invece si sarebbe espresso a favore di limiti di concentrazione e quote geografiche.

Per il programma **EU 4 Health** sarebbe stata espressa la necessità di strutture di *governance* chiare e di un coinvolgimento attivo degli Stati membri nella definizione delle priorità e nella

pianificazione delle strategie e dei programmi annuali. Sarebbero anche stati sollevati dubbi in merito al rispetto del principio di sussidiarietà.

Con riferimento, infine, al **Fondo per una transizione giusta**, risulterebbe che sia stato raggiunto un accordo parziale per l'estensione del campo d'applicazione al settore sanitario e dell'educazione.

14 luglio 2020

A cura di Melisso Boschi e Laura Lo Prato

Ufficio per le ricerche nei settori economico e finanziario