



Consiglio europeo straordinario - Bruxelles, 17 e 18 luglio 2020

Dossier n° 19 -
14 luglio 2020

Il **Consiglio europeo straordinario del 17 e 18 luglio 2020** è stato **convocato dal Presidente Michel** per discutere, a Bruxelles, del **Piano per la ripresa dell'UE** volto a fronteggiare la crisi da COVID-19 e del nuovo **Quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'UE 2021-2027**.

Il 19 giugno 2020 i leader dell'UE avevano già proceduto a un primo confronto, in videoconferenza, sulla proposta presentata dalla Commissione europea il 27 maggio. Tuttavia, considerata la difficoltà di raggiungere un accordo a causa delle forti divergenze emerse, avevano dato mandato al **Presidente Michel** di condurre la fase negoziale. Al termine di un ciclo di incontri bilaterali con tutte le delegazioni, il Presidente Michel ha presentato una **nuova proposta**, predisposta in stretta cooperazione con il Presidente della Commissione europea, che sarà sottoposta all'esame del Consiglio europeo.

*Per **maggiori dettagli** sulla proposta presentata il 27 maggio 2020 dalla Commissione europea, così come su quella iniziale del maggio 2018 e sul bilancio vigente 2014-2020, si veda il [bollettino](#) "Esiti della videoconferenza dei membri del Consiglio europeo del 19 giugno 2020".*

La **proposta** avanzata dal Presidente **Michel** può essere così **riassunta**:

- **Bilancio UE 2021-2027**: rispetto alla proposta della Commissione europea, viene prospettata una **riduzione di risorse complessive**, per l'intero settennato, pari a **25,7 miliardi** di euro (da 1.100 a **1074,3 miliardi** pari all'1,067% dell'RNL dell'UE27), al fine di corrispondere almeno parzialmente alla richiesta dei Paesi cosiddetti "**frugali**" (Austria, Danimarca, Paesi Bassi e Svezia) di limitare la spesa complessiva all'1% dell'RNL dell'UE-27;
- **Next Generation EU** (il nuovo strumento dell'UE che raccoglierebbe fondi sui mercati e li canalizzerebbe verso i programmi destinati a favorire la ripresa economica e sociale): vengono **confermate** sia le **risorse complessive**, pari a **750 miliardi** di euro, che la loro **ripartizione tra sovvenzioni e prestiti** (rispettivamente **500 miliardi** in **sovvenzioni** e **250 miliardi** in **prestiti**);
- **Dispositivo per la ripresa e la resilienza** (*Recovery and Resilience Facility*): di gran lunga il **più importante strumento** previsto nell'ambito di Next Generation EU che, con una dotazione finanziaria di **560 miliardi** di euro (310 miliardi di sovvenzioni e 250 miliardi di prestiti), avrebbe l'obiettivo di **sostenere gli investimenti e le riforme** degli Stati membri **nell'ambito del Semestre europeo**, al fine di agevolare una ripresa duratura, migliorare la resilienza delle economie dell'UE e **ridurre le divergenze economiche fra gli Stati membri**. Nell'ipotesi prospettata dal Presidente Michel, il **70%** delle sovvenzioni (217 miliardi) dovrebbe essere impegnato nel **2021** e nel **2022 secondo i criteri di assegnazione proposti dalla Commissione** (popolazione, inverso del PIL pro capite e tasso medio di disoccupazione negli ultimi 5 anni rispetto alla media UE 2015-2019), mentre il **30%** verrebbe impegnato nel **2023** tenendo conto del **calo del PIL nel 2020 e nel 2021** (criterio che **sostituirebbe** quello della **disoccupazione**). Nella proposta della Commissione, invece, almeno il 60% delle sovvenzioni dovrebbe essere impegnato entro il 31 dicembre 2022 e l'importo residuo entro il 31 dicembre 2024. *Sembra quindi ipotizzarsi una velocizzazione dei tempi di impegno;*
- **Piani nazionali per la ripresa e la resilienza**: dovrebbero essere **predisposti dagli Stati membri**, in linea con il Semestre europeo e, in particolare, con le raccomandazioni specifiche per Paese, per **definire il programma nazionale di riforme e investimenti per gli anni 2021-23**. Un

prerequisito per una valutazione positiva dei Piani sarebbe anche il loro contributo alla transizione verde e digitale. **Diversamente da quanto previsto dalla Commissione europea**, per la quale i Piani sarebbero valutati e approvati esclusivamente dalla Commissione stessa, **nell'ipotesi prospettata dal Presidente Michel** i Piani sarebbero **approvati dal Consiglio a maggioranza qualificata**, su proposta della Commissione (in via ordinaria, nel ciclo del Semestre europeo non è prevista la maggioranza qualificata in Consiglio). *Tale novità avrebbe suscitato perplessità in sede negoziale, anche da parte di Francia, Spagna e Italia, perché rimetterebbe la decisione finale a una sede rappresentativa dei Governi nazionali qual è il Consiglio. I Paesi Bassi, che caldeggiano fortemente l'intervento del Consiglio, avrebbero addirittura richiesto che l'approvazione in Consiglio debba avvenire all'unanimità.* La valutazione positiva delle richieste di pagamento sarebbe subordinata al raggiungimento di pertinenti traguardi ed obiettivi. **Nella proposta del Presidente Michel**, ai fini del rilascio dei fondi, si terrebbe conto del **parere del Comitato economico e finanziario**.

Il Comitato è un organo consultivo istituito per promuovere il coordinamento delle politiche degli Stati membri necessarie al funzionamento del mercato interno; è costituito da alti funzionari delle amministrazioni nazionali e delle banche centrali, della Banca centrale europea e della Commissione europea.

I Piani sarebbero **riesaminati** e, se necessario, adattati nel **2022** per tener conto dell'assegnazione finale dei fondi per il 2023. *In sede negoziale si è anche discusso della possibilità, caldeggiata da alcuni Paesi membri e sostenuta anche dall'Italia, di concedere prefinanziamenti e la retroattività dell'eleggibilità delle spese a partire da 1° febbraio 2020;*

- **Obiettivo climatico**: viene proposto di destinare **almeno il 30%** della spesa complessiva all'azione per il **clima** (a fronte del 25% proposto dalla Commissione e del 20% dell'attuale bilancio). Sia il bilancio che Next Generation EU dovranno rispettare l'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050 e contribuire al raggiungimento dei nuovi obiettivi climatici 2030 dell'Unione, che dovrebbero essere aggiornati entro la fine dell'anno. Come principio generale, tutte le spese dell'UE dovrebbero essere coerenti con gli obiettivi dell'accordo di Parigi;
- **Programmi settoriali** (non per tutti è riportata la quantificazione delle risorse): vengono **confermate** le proposte della Commissione per quanto riguarda la **PAC (348,3 miliardi** di euro - nello specifico 258,2 miliardi per il FEAGA e 90,1 miliardi per il FEASR - e **mantenimento del processo di convergenza esterna**, cioè il progressivo riallineamento del valore dei pagamenti per ettaro verso la media UE, in merito al quale il Governo italiano si è sempre espresso in senso contrario) e la **coesione (373,2 miliardi** di euro per la coesione economica, sociale e territoriale gestita dai fondi FESR, Fondo di coesione, FSE+, cui si aggiunge la **nuova iniziativa REACT-EU** (50 miliardi di euro) specificamente adottata, per gli **anni 2021-2022**, a seguito della pandemia COVID-19: i fondi sarebbero assegnati **in funzione della gravità delle ripercussioni sociali ed economiche della crisi**, incluso il livello di disoccupazione giovanile e la prosperità relativa di ciascuno Stato membro; si avrebbero investimenti volti a risanare i mercati del lavoro, sostenere i sistemi sanitari, erogare capitale di esercizio per le piccole e medie imprese, sostenere il turismo e la cultura. Inoltre, è prevista la massima flessibilità per l'impiego dei fondi sotto diversi profili, ad esempio assenza di obblighi di concentrazione tematica e di cofinanziamento nazionale).

Al riguardo, si segnala che i **Paesi del cosiddetto gruppo della coesione**, che sono attualmente tra i maggiori beneficiari dei fondi relativi alle politiche regionali (Polonia, Ungheria, Bulgaria, Repubblica slovacca, Repubblica ceca), hanno segnalato l'esigenza di non intaccare le risorse relative alle politiche di coesione e di non creare discriminazioni o situazioni che avvantaggino singoli Stati membri.

Subirebbero limitate **riduzioni** le dotazioni per **alcuni programmi**, tra cui: il programma per la ricerca e l'innovazione Orizzonte Europa (-5 miliardi); Europa digitale (-1,4 miliardi); il Meccanismo per collegare l'Europa-componente trasporti (-1,5 miliardi); il programma per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport Erasmus+ (-3,4 miliardi); il Fondo per una transizione giusta (-2,5 miliardi), i cui fondi sarebbero usati per mitigare l'impatto socioeconomico della transizione verso la neutralità climatica nelle regioni maggiormente interessate, ad esempio sostenendo la riqualificazione dei lavoratori, aiutando le PMI a creare nuove opportunità economiche e investendo nella transizione all'energia pulita e nell'economia circolare; il Fondo asilo e migrazione (-2,3 miliardi), il Fondo per la gestione integrata delle frontiere (-4,5 miliardi), il Fondo sicurezza interna (-0,5 miliardi), il Fondo europeo di difesa (-1 miliardo) e la rubrica "Vicinato e resto del mondo" (-4,3 miliardi);

- **Stato di diritto**: verrebbe **confermato** un **meccanismo di tutela** del bilancio dell'UE dai rischi finanziari connessi a carenze generalizzate dello Stato di diritto negli Stati membri, ma **rafforzato** con la previsione di un **dialogo annuale** più elaborato sullo Stato di diritto in seno al Consiglio e di un ruolo per la Corte dei conti;
- **Risorse proprie**: verrebbe **confermato** sia l'aumento permanente del massimale delle risorse proprie pari all'1,4% del RNL dell'UE, proposto in considerazione delle incertezze economiche e della Brexit, che l'**innalzamento temporaneo** di altri 0,6 punti percentuali, portandolo così al **2% dell'RNL dell'UE**, mediante ricorso ai **mercati finanziari** per il reperimento delle risorse da destinare a Next Generation EU. L'attività di assunzione dei prestiti **cesserebbe al più tardi alla fine del 2026**; il **rimborso dei prestiti** contratti sui mercati dei capitali tramite il bilancio dell'UE verrebbe iniziato **a partire dal 1° gennaio 2027** (e non dal 2028 come proposto dalla Commissione europea). *Nell'ipotesi più ottimistica, in cui si attivassero tempestivamente nuove risorse proprie e i relativi proventi risultassero adeguati, si può supporre che sarebbero disponibili risorse più consistenti da destinare a sovvenzioni e prestiti. Viceversa, nell'ipotesi in cui non si riuscisse a disporre dei relativi proventi, per la persistenza delle riserve di vario genere emerse in sede negoziale su alcune delle nuove risorse proprie, si può supporre che ove si intendesse confermare l'importo complessivo degli stanziamenti per Next Generation EU, gli Stati membri potrebbero essere chiamati a concorrere pro quota a finanziare i nuovi programmi secondo le ordinarie modalità di finanziamento del bilancio dell'UE. Va ricordato che l'Italia concorre attualmente al bilancio dell'UE per una quota di circa il 12%; la Germania di circa il 21%; la Francia di circa il 15,5%; la Spagna di circa l'8,3%. Da ultimo, andrebbe chiarito se, nel caso in cui gli Stati beneficiari non riuscissero a provvedere ai rimborsi nei tempi previsti e non fosse possibile ricorrere ad altre forme di finanziamento (mediante nuove risorse proprie o integrazione dei finanziamenti degli Stati membri secondo le ordinarie modalità di finanziamento dell'UE), potrebbe determinarsi una contrazione della massa complessivamente disponibile e spendibile per il programma Next Generation EU. L'ammontare massimo di capitale annuo, potenzialmente restituibile, è stato fissato a 37,5 miliardi di euro (il 7,5% della parte sovvenzioni di Next Generation EU). Per l'introduzione di nuove risorse proprie, viene proposto un approccio in quattro fasi temporali: 1) nuova risorsa propria legata all'uso dei rifiuti di plastica (dal 1° gennaio 2021): si tratterebbe di un contributo nazionale calcolato in base al peso dei rifiuti non riciclati di imballaggi in plastica; 2) meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera, per prevenire la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, e tassazione digitale (che dovrebbe, nelle intenzioni della Commissione europea, basarsi sul lavoro in corso in sede OCSE per una tassazione condivisa a livello globale dei proventi delle società attive in questo campo, fermo restando che, in caso di mancato accordo in sede OCSE, la Commissione europea ha già manifestato la sua intenzione di procedere comunque entro il 1° gennaio 2023); 3) proposta riveduta sul sistema per lo scambio di quote di emissioni ETS, con possibile estensione anche ai settori marittimo e dell'aviazione; 4) altre risorse, tra cui una forma di imposizione sulle transazioni finanziarie.* Nella proposta del Presidente Michel, l'**unica nuova risorsa** propria che entrerebbe comunque **in vigore all'inizio del nuovo ciclo** di bilancio sarebbe quella sulla **plastica**; invece, la Commissione aveva ritenuto ancora valida la sua proposta del maggio 2018 di introdurre, sin da subito, un paniere di nuove risorse proprie (sistema per lo scambio di quote di emissioni, contributo nazionale calcolato in base al peso dei rifiuti non riciclati di imballaggi in plastica e risorsa basata sulla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società), per poi proporre nuove risorse proprie aggiuntive in una fase successiva del periodo finanziario 2021-2027;
- **Rebates**: sarebbero **mantenuti** calcolandoli tuttavia **a prezzi 2020 e non 2018**: Danimarca (197 milioni), Germania (3,671 miliardi), Paesi Bassi (1,576 miliardi), Austria (237 milioni) e

Svezia (798 milioni);

- **Riserva Brexit**: sarebbe introdotta una **Riserva speciale di adeguamento alla Brexit** del valore di **5 miliardi** di euro volta a contrastare le conseguenze negative impreviste negli Stati membri e nei settori più colpiti. La Commissione europea è invitata a presentare una proposta entro novembre 2020;
- **Riesame intermedio**: **non verrebbe previsto** un riesame intermedio del QFP (*Il Governo italiano aveva sostenuto l'importanza di mantenerlo in quanto l'eliminazione priverebbe il bilancio del più importante meccanismo di revisione*);
- **Bilancio 2014-2020**: verrebbero confermati gli 11,5 miliardi di euro di stanziamenti aggiuntivi per il 2020.

Va ricordato che il **Parlamento europeo** ha costantemente sostenuto un **QFP ambizioso**, dotato di risorse consistenti. Ha apprezzato l'impegno per destinare una quota significativa degli stanziamenti per le finalità climatiche ed ha espresso preoccupazione per i limitati tagli, prospettati dal Presidente Michel, ad alcuni programmi e per la mancanza di una scansione temporale vincolante per l'introduzione di nuove risorse proprie. A quest'ultimo riguardo, è stata **minacciata anche la mancata approvazione**, da parte del Parlamento europeo, del nuovo QFP senza un chiaro accordo sulla riforma del sistema delle risorse proprie.

Di seguito una **tabella** che raffronta la proposta del Presidente Michel (in mld di euro a prezzi 2018) con quella della Commissione europea:

:

QFP 2021-2027 e Next Generation EU

	Proposta della Commissione europea – Maggio 2020 (QFP senza Next Generation EU)	Proposta di compromesso Michel (QFP)	Next Generation EU	Proposta di compromesso Michel (QFP+Next Generation EU)
Totale QFP	1,100.0	1,074.3	750.0	1,824.3
1. Mercato unico, innovazione e digitale	140.7	131.3	69.8	201.1
Orizzonte Europa	80.9	75.9	13.5	89.4
ITER	5.0	5.0		5.0
InvestEU	1.3	1.3	30.3	31.6
Investimenti strategici, altro		0.0	26.0	26.0
Meccanismo per collegare l'Europa - trasporti	12.9	11.4		11.4
Meccanismo per collegare l'Europa - energia	5.2	5.2		5.2
Meccanismo per collegare l'Europa - digitale	1.8	1.8		1.8
Europa digitale	8.2	6.8		6.8
Programma spaziale europeo	13.2	13.2		13.2
2. Coesione, resilienza e valori	374.5	380.5	619.7	1,000.2
Fondi per la politica di coesione/ReactEU	323.2	323.2	50.00	373.2
Dispositivo per la ripresa e la resilienza/ costi di finanziamento per la componente sovvenzioni di Next Generation	18.2	18.2	560.0	578.2
Erasmus+	24.6	21.2		21.2
RescEU		1.1	2.0	3.1
Programma per la salute		1.7	7.7	9.4
3. Risorse naturali e ambiente	357.0	355.6	45.0	400.6
PAC	333.3	333.3	15.0	348.3
<i>di cui I° Pilastro</i>	<i>258.3</i>	<i>258.2</i>		<i>258.2</i>
<i>di cui II° Pilastro (Sviluppo Rurale)¹</i>	<i>75.0</i>	<i>75.0</i>	<i>15.0</i>	<i>90.0</i>
LIFE	4.8	4.8		4.8
Fondo per una transizione giusta	10.0	7.5	30.0	37.5
4. Migrazione e gestione delle frontiere	31.1	21.9		21.9
Fondo Asilo e migrazione	11.0	8.7		8.7
Fondo per la gestione integrata delle frontiere	11.0	5.5		5.5
FRONTEX	5.1	5.1		5.1
5. Sicurezza e difesa	19.4	13.6		13.6
Fondo Sicurezza interna	2.2	1.7		1.7
Smantellamento nucleare	1.0	1.0		1.0
Fondo europeo per la difesa	8.0	7.0		7.0
Mobilità militare	1.5	1.5		1.5
RescEU	1.1			
6. Politiche di vicinato e il Mondo	102.7	98.4	15.5	113.9
NDICI	75.5	70.8	15.5	86.3
Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e territori d'oltremare, inclusa la Groenlandia	2.8	2.8		2.8
Assistenza preadesione	12.9	12.6		12.6
Aiuti umanitari	9.8	9.8		9.8
7. Pubblica amministrazione europea	74.6	73.1		73.1
Pensioni	15.7	15.6		15.6
Scuole europee	1.4	1.4		1.4
Spese amministrative delle istituzioni	57.5	56.0		56.0

¹ Nella proposta di compromesso 2.5 miliardi di euro non sono allocati in questa fase

