



## Esiti del Consiglio europeo straordinario - Bruxelles, 17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020

Dopo oltre quattro giorni di riunione, dal 17 al 21 luglio, il Consiglio europeo ha raggiunto un accordo sul **Quadro finanziario pluriennale 2021-2027** e sull'associato programma **Next Generation EU**. Rispetto alla [proposta iniziale della Commissione europea](#), le principali novità possono essere riassunte nei seguenti termini:

- **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 le risorse complessive**, pari a **750 miliardi** di euro, con una differente **ripartizione tra sovvenzioni e prestiti** (rispettivamente **390 miliardi in sovvenzioni** e **360 miliardi in prestiti**, a fronte di 500 e 250 previsti originariamente dalla Commissione). **È peraltro stabilito che "di norma" il volume massimo dei prestiti per ciascun Stato membro non potrà superare il 6,8% del suo RNL (senza peraltro specificare quale anno verrebbe assunto a riferimento).**

*Le prime stime ufficiose elaborate dal Governo quantificano nell'importo complessivo di circa 208 miliardi di euro le risorse che confluirebbero nel nostro Paese a vario titolo; in particolare, i prestiti ammonterebbero a circa 127 miliardi di euro a fronte di sovvenzioni per circa 81 miliardi;*

- **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 **672,5 miliardi** di euro (312,5 miliardi di sovvenzioni e 360 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**. Il **70%** delle sovvenzioni (218,7 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 periodo cumulato 2020- 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**: dovranno 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**. Per sollecitare una **tempestiva adozione dei piani nazionali, con particolare riferimento ai progetti di investimento riguardanti infrastrutture**, si invita la

Commissione a presentare prima del prossimo Consiglio europeo di ottobre, **proposte per accelerare e agevolare** le procedure negli Stati membri. Si specifica poi che **gli impegni giuridici di un programma** integrato da Next Generation devono essere **contratti entro il 31 dicembre 2023** e i relativi **pagamenti effettuati entro il 31 dicembre 2026**. Un prerequisito per una valutazione positiva dei Piani sarà anche il loro contributo alla transizione verde e digitale. **Diversamente da quanto previsto dalla Commissione europea**, per la quale i Piani avrebbero dovuto essere valutati e approvati esclusivamente dalla Commissione stessa, i Piani saranno **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** sarà **subordinata al raggiungimento di pertinenti traguardi intermedi e finali**. Ai fini del rilascio dei fondi, si terrà 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.

Qualora il Comitato non riesca a raggiungere il consenso, verrà attivata la procedura che la stampa ha definito **freno d'emergenza**: ogni Stato membro potrà opporsi alla valutazione positiva **per gravi scostamenti dall'adempimento soddisfacente dei pertinenti target** e, su queste basi, richiedere entro tre giorni che la questione sia deferita al Consiglio europeo. Nessuna decisione riguardo i pagamenti potrebbe essere assunta finché il Consiglio europeo o l'Ecofin, da esso delegato, non abbia discusso la questione "in maniera esaustiva".

I Piani saranno **riesaminati** e, se necessario, adattati nel **2022** per tener conto dell'assegnazione finale dei fondi per il 2023. **È prevista la possibilità di ottenere prefinanziamenti che verrebbero versati nel 2021 per un importo pari al 10%**;

- **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**: vengono **sostanzialmente confermate** le proposte della Commissione per quanto riguarda la **PAC (343,9 miliardi di euro**, di cui 258,6 per il primo pilastro e la restante parte per il secondo, con un contributo di **7,5 miliardi da Next Generation EU**, 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 (330,2 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 (47,5 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).

Subirebbero **riduzioni** le dotazioni per **alcuni programmi**, tra cui: il programma per la ricerca e l'innovazione **Orizzonte Europa** (-13,5 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+** (-11,1 miliardi); il **Fondo per una transizione giusta** (-22,5 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** (-5,5 miliardi), il **Fondo sicurezza interna** (-0,5 miliardi), il **Fondo europeo di difesa** (-0,98 miliardi) e la rubrica "**Vicinato e resto del mondo**" (-4,3 miliardi). Non vi è riferimento neanche allo strumento di sostegno alla solvibilità, ideato per mobilitare risorse private per evitare ingenti carenze di capitale ed eventuali insolvenze di imprese altrimenti sane a causa della crisi della Covid-19;

- **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. Si prevede che, in caso di violazioni, la Commissione proponga misure che dovranno essere adottate dal Consiglio a maggioranza qualificata. *Tale questione è stata oggetto di un confronto animato, in particolare per la forte opposizione che sarebbe stata espressa dall'Ungheria;*
- **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). È altresì previsto che il nuovo sistema di risorse proprie entri in vigore il primo giorno del mese successivo al ricevimento della notifica relativa all'espletamento delle procedure per la sua adozione da parte dell'ultimo Stato membro. In ogni caso esso troverebbe applicazione retroattiva dal 1° gennaio 2021. **Al fine di sollecitare un rapido perfezionamento dell'iter da parte degli Stati membri, nelle conclusioni si sottolinea che questi "procederanno all'approvazione della nuova decisione sulle risorse proprie, nel più breve tempo possibile, conformemente alle rispettive norme costituzionali nazionali).**

Il Quadro finanziario pluriennale è adottato con un regolamento del Consiglio dell'UE all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. Il Parlamento è stato convocato d'urgenza il 23 luglio 2020. *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, anche per la persistenza delle riserve di vario genere emerse in sede negoziale su alcune delle nuove risorse proprie, le Conclusioni specificano che, in relazione agli stanziamenti per Next Generation EU, la decisione sul sistema delle risorse proprie specificherà i casi e le condizioni in cui agli Stati membri potrà essere richiesto di concorrere pro quota a finanziare i nuovi programmi secondo le ordinarie modalità di finanziamento del bilancio dell'UE.*

Tale operazione non dovrebbe aumentare le passività finali degli Stati membri. L'importo

delle risorse supplementari che possono essere richieste ogni anno agli Stati membri è stabilito su base proporzionale e, in ogni caso, limitato allo 0,6 % dell'RNL nazionale. Prima di chiedere tali risorse, comunque, è previsto che la Commissione debba ricorrere ad una gestione attiva della liquidità e, se necessario, a finanziamenti a breve termine tramite i mercati dei capitali nell'ambito della sua strategia di finanziamento diversificata.

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 29,25 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**.

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 (377 milioni), Germania (3,671 miliardi), Paesi Bassi (1,921 miliardi), Austria (565 milioni) e Svezia (1,069 miliardi);
- **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**: vengono cancellati gli 11,5 miliardi di euro di stanziamenti aggiuntivi per il 2020.

## **L'iter di approvazione**

L'approvazione della posizione del Consiglio europeo permette di procedere con la negoziazione delle singole proposte, alcune delle quali sono sottoposte ad una **procedura speciale** disciplinata dal [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (TFUE).

Per il **regolamento relativo al QFP**, il TFUE richiede (articolo 312) che il Consiglio deliberi 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.

Anche per la **decisione sulle risorse proprie** (articolo 311) è richiesta la delibera unanime del Consiglio, questa volta previa consultazione del Parlamento europeo. La decisione entrerà in vigore solo dopo l'approvazione degli Stati membri in conformità alle rispettive norme costituzionali.

Per quanto concerne l'**Italia**, l'articolo 11, comma 3, della [legge 24 dicembre 2012, n. 234](#),

(Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea) stabilisce che: "Nei casi in cui l'entrata in vigore di una decisione del Consiglio europeo o del Consiglio dell'Unione europea è subordinata dal Trattato sull'Unione europea e dal Trattato sul **funzionamento** dell'Unione europea alla previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali, il Governo trasmette la decisione alle Camere ai fini delle opportune deliberazioni. La decisione si considera approvata in caso di deliberazione positiva di entrambe le Camere. Il Governo ne informa immediatamente il Consiglio europeo o il Consiglio dell'Unione europea".

Da ultimo, per il **QFP 2014-2020**, è stata data attuazione alla decisione sulle risorse proprie con l'articolo 1, comma 819 della [legge 28 dicembre 2015, n. 208](#) (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)). Tale disposizione recita: "Piena e diretta esecuzione è data alla decisione 2014/335/UE, Euratom del Consiglio, del 26 maggio 2014, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, in conformità a quanto disposto dall'articolo 11, terzo comma, della decisione stessa".

*Si segnala che il 23 luglio 2020 il Parlamento europeo ha approvato una [risoluzione](#) sulle conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 e che il 27 agosto 2020 si sono avviati i colloqui trilaterali tra il Parlamento europeo, la Presidenza tedesca di turno al Consiglio dell'UE e la Commissione europea sul pacchetto approvato dal Consiglio europeo.*

**Senato: n. 86**  
**Camera: n. 20**  
**31 agosto 2020**

Senato	Servizio Studi del Senato	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Ufficio Rapporti con l'Unione europea	cdre@camera.it - 066760-2145	

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.  
AS020