



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE

DPE-0005371-P-12/06/2020

Camera dei Deputati
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea
Senato della Repubblica
Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

e p.c. Ministero degli Affari Esteri e della
Cooperazione Internazionale
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dell'Economia e delle Finanze
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dell'Interno
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero della Giustizia
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero della Difesa
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dello Sviluppo Economico
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e
Forestali
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dell'Ambiente, Tutela del Territorio e
del Mare
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dell'Istruzione
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dell'Università e della Ricerca
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero per i Beni e le Attività Culturali e
Turismo
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero della Salute
Nucleo di valutazione degli atti UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministro Rapporti con il Parlamento
Nucleo di valutazione degli atti UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministero Pubblica Amministrazione
Nucleo di valutazione degli atti UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministero Affari regionali ed autonomie
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Nucleo di valutazione degli atti UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministero per il Sud e la Coesione territoriale
Dipartimento per la Coesione
Nucleo di valutazione degli atti UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministero per le Pari opportunità e la Famiglia
Nucleo di valutazione degli atti UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministero Innovazione tecnologica e la
digitalizzazione
Nucleo di valutazione degli atti UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministero per le Politiche giovanili e per lo Sport
Dip. Politiche giovanili e Sport
Nucleo di valutazione degli atti UE

OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 5, della L.n. 234/2012, della relazione concernente la "Proposta modificata di Regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027" COM(2020)443 - 2018/0166(APP).

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 5, della L. n. 234/2012, la relazione redatta ai sensi del comma 4 del medesimo art. 6 dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

Il Coordinatore del Servizio
f.to dott.ssa Daria Provvidenza Petralia



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

Relazione **ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012**

Oggetto dell'atto:

Proposta modificata di Regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027

- **Codice della proposta:** COM(2020) 443 del 28/5/2020
- **Codice interistituzionale:** 2018/0166 (APP)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale

Premessa: finalità e contesto

1. Contesto della proposta

La proposta modificata di Regolamento del Consiglio – che stabilisce il quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027 – nasce dall'esigenza di riadattare la precedente base negoziale, presentata dalla Commissione nel 2018, ricalibrandola e rafforzandola per renderla più rispondente alle nuove necessità emerse in conseguenza dell'impatto del Coronavirus sull'Unione europea.

In particolare, sulla base di uno specifico mandato ricevuto il 23 aprile 2020 dai Capi di Stato e di Governo, il 27 maggio 2020 la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha presentato un ambizioso piano di rilancio economico che sarà realizzato principalmente mediante il QFP 2021-2027.

A tale fine, il bilancio a lungo termine dell'UE, per il quale sarebbero stanziati 1100 miliardi di base, sarebbe ulteriormente rafforzato con 750 miliardi aggiuntivi. Tale finanziamento sarebbe autorizzato dalla decisione sulle risorse proprie e sarebbe fornito mediante l'introduzione di un apposito strumento europeo per la ripresa ("Strumento dell'Unione europea per la ripresa a sostegno dell'economia dopo la pandemia di Covid-19", di cui alla proposta di regolamento del Consiglio COM(2020) 441).

Nello specifico, la Commissione propone di usare il QFP come garanzia per l'emissione di obbligazioni comuni, aumentando lo scarto tra il massimale delle risorse che gli Stati membri mettono a disposizione dell'Unione (temporaneamente elevato al 2% del RNL dell'UE dalla decisione sulle risorse proprie) e la parte di tali risorse effettivamente impegnata nei programmi del bilancio. Ciò consentirebbe alla Commissione di utilizzare il suo rating creditizio (triplo A) per prendere in prestito i 750 miliardi sui mercati finanziari e, quindi, di reindirizzarli a Stati membri, imprese ed altri destinatari finali tramite i programmi del bilancio UE. In particolare, nella

proposta presentata dalla Commissione, tali risorse sarebbero fornite, per 500 miliardi, sotto forma di sovvenzioni e garanzie e, per 250 miliardi, in prestiti.

2. Proposte correlate

Il 27 e il 28 maggio 2020, la Commissione ha presentato una serie di documenti, che comprendono:

- la Comunicazione COM(2020) 456 “Il momento dell'Europa: riparare e preparare per la prossima generazione” (dedicata allo strumento europeo per la ripresa, denominato *Next Generatio EU*);
- la Comunicazione COM(2020) 442 “Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea” (che delinea il pacchetto complessivo di sostegno di una solida ripresa dell'economia europea);

e alcune proposte legislative, tra cui:

- la proposta modificata COM(2020) 443 di Regolamento sul QFP 2021-2027 (oggetto della presente relazione);
- la proposta modificata COM(2020) 444 di Accordo inter-istituzionale in materia di bilancio (per riflettere le modifiche apportate al Regolamento sul QFP 2021-2027);
- la proposta modificata COM(2020) 445 di Decisione sulle risorse proprie (per l'adeguamento dei massimali dei pagamenti e degli impegni, sia con un aumento “tecnico” permanente che con un adeguamento straordinario temporaneo per permettere l'indebitamento summenzionato);
- la proposta COM(2020) 446 di Regolamento di modifica del Regolamento sul QFP 2014-2020 (al fine di anticipare parte del sostegno alla ripresa già nel 2020).

3. Modifiche al progetto di regolamento QFP

La proposta modificata apporta alcuni interventi mirati al QFP senza tuttavia alterarne gli elementi fondanti per un bilancio moderno e flessibile, orientato alle priorità dell'Unione. Anche con riguardo alla struttura del QFP, ne è mantenuta la modifica delineata nel progetto originario del 2018, nel quale è prevista una sua riorganizzazione con il passaggio da 5 a 7 Rubriche più chiaramente collegate alle priorità politiche dell'Unione:

1. *Mercato interno, innovazione e digitale*
2. *Coesione e valori*
3. *Risorse naturali e ambiente*
4. *Migrazione e gestione delle frontiere*
5. *Sicurezza e difesa*
6. *Vicinato e resto del mondo*
7. *Pubblica amministrazione europea*

Gli emendamenti proposti (riferiti a prezzi 2018) mirano ad introdurre nuovi strumenti specifici, a rafforzare i programmi più importanti per la ripresa e ad assicurare una sufficiente flessibilità all'interno del bilancio, che consenta di fronteggiare eventuali emergenze future senza ritardi. In particolare:

- sono modificati gli stanziamenti di impegno e gli stanziamenti di pagamento (indicati nella nuova tabella contenuta nell'allegato alla proposta modificata di Regolamento), nel quadro dei quali rientrerebbero anche i finanziamenti per i nuovi strumenti introdotti con proposte specifiche (tra questi, il Dispositivo per la ripresa e la resilienza¹ sarebbe il più consistente, con 560 miliardi stanziati sotto la Rubrica 2 “Coesione e valori”);
- è prevista la revisione, da effettuare nel 2024, delle assegnazioni nazionali per la **coesione**,

¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, COM(2020) 408.

che risulterebbe in adeguamenti unicamente al rialzo per un importo massimo di 10 miliardi (rispecchiato nei massimali di spesa del QFP rivisti per gli anni 2025-2027);

- sono integrate le innovazioni introdotte dal *Green Deal* europeo presentato l'1 dicembre 2019, in particolare con la previsione del **Fondo per una transizione giusta**;
- è rafforzato il **Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione** (importo annuo massimo 386 milioni annui) in considerazione dell'aumento delle domande per il suo utilizzo, per effetto dell'impatto economico e sociale del coronavirus;
- è rafforzato il **Fondo di solidarietà dell'Unione europea** (importo annuo massimo 1 miliardo) al fine di rispecchiare l'estensione del suo campo di applicazione (introdotta con il regolamento (UE) 2020/461) anche alle emergenze di sanità pubblica;
- infine, mettendo in pratica gli insegnamenti dell'emergenza coronavirus, è potenziata (e rinominata) la **riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza** (importo annuo massimo 3 miliardi), al fine di assicurare in tempi rapidi l'azione dell'UE, se e quando necessario, tramite gli strumenti che prevedono meccanismi di emergenza (quali lo strumento per il sostegno di emergenza, gli aiuti umanitari, il programma RescEU, il nuovo programma per la salute, il programma per il mercato unico e il fondo asilo e migrazione).

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

La proposta di regolamento sul QFP 2021-2027 rispetta il principio di attribuzione, in quanto sono gli stessi Trattati europei a prevedere che tutte le entrate e le spese dell'Unione siano iscritte in un bilancio (art. 310 TFUE), da stabilirsi nel rispetto di un quadro finanziario pluriennale (art. 312 TFUE); corretta, quindi, anche la base giuridica, individuata dalla Commissione nella proposta di Regolamento del 2 maggio 2018 nello stesso art. 312 TFUE.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

L'atto rispetta il principio di sussidiarietà, considerando che la proposta, la modifica della proposta stessa e la successiva adozione del bilancio pluriennale dell'Unione europea non possono che spettare alle Istituzioni europee, come previsto anche dai già citati artt. 310 e 312 TFUE.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

L'atto rispetta il principio di proporzionalità, in quanto sono gli stessi Trattati a prevedere, come strumento per la definizione del quadro finanziario pluriennale dell'Unione, l'adozione di uno specifico regolamento del Consiglio (art. 312, par. 2, TFUE).

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

La proposta di modifica del Regolamento QFP rappresenta un passaggio obbligato, al fine di rispecchiare le nuove necessità determinate dall'impatto economico e sociale del coronavirus negli Stati membri, fornire un sostegno adeguato ad una ripresa robusta dell'economia europea e mettere in pratica alcuni insegnamenti dell'emergenza.

La valutazione dell'atto oggetto della presente relazione deve essere effettuata alla luce del pacchetto negoziale complessivo e, in tal senso, il rafforzamento del QFP rappresenta un elemento chiave per assicurare una risposta europea efficace e maggiormente coordinata. In particolare, gli emendamenti contenuti della proposta debbono essere valutati anche tenendo conto dei nuovi strumenti e degli ulteriori rafforzamenti che saranno introdotti grazie alla proposta modificata di Decisione sulle risorse proprie.

Con riferimento ai nuovi strumenti che sarebbero introdotti grazie ai 750 miliardi aggiuntivi di Next Generation EU, si è già citata la *Recovery and Resilience Facility*. Con riguardo agli strumenti esistenti, le risorse aggiuntive consentirebbero alla Commissione di ricalibrare le allocazioni "ordinarie" del QFP 2021-2027, proponendo incrementi di risorse per alcuni programmi rispetto ai volumi oggetto di discussione al Consiglio europeo del 20-21 febbraio 2020. I programmi interessati sono:

- programma Europa Digitale;
- meccanismo per collegare l'Europa;
- programma per il mercato unico e programmi a sostegno della cooperazione nel settore fiscale e doganale;
- Erasmus+;
- Europa Creativa;
- Politica agricola comune (PAC);
- Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP);
- Fondo asilo e migrazione e Fondo per la gestione integrata delle frontiere;
- Fondo per la sicurezza interna;
- Fondo europeo per la difesa;
- strumento di preadesione IPA.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Anche a questo riguardo, la proposta della Commissione e la sua rispondenza alle richieste dell'Italia non può che essere valutata alla luce di un esame complessivo. L'Italia ha sollecitato la Commissione a formulare proposte ambiziose sia in termini di dimensioni finanziarie che in termini di qualità degli strumenti, raccomandando la scelta di mezzi straordinari (come l'emissione di obbligazioni comuni) e la loro concentrazione sui settori e sui territori più colpiti dall'impatto sociale ed economico del coronavirus.

Con le proposte presentate il 27 e 28 maggio 2020, la Commissione ha delineato un quadro organico, la cui ambizione è rappresentata solo parzialmente se valutata alla luce della sola proposta oggetto della presente relazione, sia in termini di dimensione delle risorse complessive che in termini di singoli programmi da essa rafforzati o introdotti.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

La procedura di adozione del regolamento sul QFP è fissata all'art. 312, par. 2, TFUE. La disposizione prevede una decisione all'unanimità del Consiglio, previa approvazione da parte del Parlamento europeo. Nell'ambito del Consiglio, la formazione consiliare responsabile in via primaria è il Consiglio Affari Generali, ma l'approvazione definitiva avviene solitamente a livello di Consiglio europeo.

I negoziati svoltisi sulla base della precedente proposta della Commissione (risalente al 2 maggio 2018), dopo esser stati condotti nell'ambito del Consiglio con ritmo serrato nel corso del 2019, hanno subito una battuta d'arresto all'inizio del 2020, quando il Consiglio europeo straordinario del 20-21 febbraio 2020, convocato per discutere la proposta di compromesso del Presidente del Consiglio europeo Charles Michel, è terminato con un nulla di fatto e un rinvio a data da destinarsi. L'emergenza Coronavirus ha modificato profondamente il contesto negoziale, assegnando al QFP un ruolo chiave per il rilancio post-emergenziale e la ricostruzione economica europea.

Nella Comunicazione "Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea" del 27 maggio 2020, in cui è delineato il quadro d'insieme degli strumenti per sostenere una solida ripresa dell'economia europea, la Commissione auspica che, entro luglio, sia raggiunto a livello di Consiglio europeo un accordo politico globale. Una volta assicurata l'intesa dei Capi di Stato e di Governo, la Commissione lavorerà con il Parlamento europeo e con il Consiglio per finalizzare l'accordo sul futuro QFP, auspicabilmente entro l'inizio dell'autunno.

La tempistica immaginata dalla Commissione permetterebbe al bilancio a lungo termine di essere pienamente operativo e guidare la ripresa europea dal 1° gennaio 2021.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

L'incidenza del futuro QFP sul bilancio pubblico potrà essere valutata compiutamente solo in connessione con la proposta modificata di decisione sul sistema delle risorse proprie, presentata dalla Commissione insieme all'atto in esame e a partire dalla quale sarà possibile comprendere in che misura e con quali modalità l'Italia sarà chiamata a contribuire al bilancio dell'Unione europea negli anni 2021-2027.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

La proposta non ha effetti sull'ordinamento nazionale, sulle competenze regionali e delle autonomie locali, né sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

Si veda sopra

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

Si veda sopra

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

La valutazione circa i potenziali effetti sulle attività di cittadini e imprese segue quella generale sulla proposta della Commissione e dovrà essere effettuata alla luce dell'intero pacchetto negoziale, in particolare tenendo conto non solo delle innovazioni prospettate a questo stadio dalla Commissione, ma anche della loro concreta applicazione e allocazione, secondo modalità e criteri ancora da definire.