

XVIII legislatura

**IL NUOVO QUADRO
FINANZIARIO
PLURIENNALE
2021-2027**

*I negoziati in vista della riunione
del Consiglio europeo
straordinario del 20 febbraio
2020*

febbraio 2020
n. 79



Servizio studi del Senato



SERVIZIO STUDI
TEL. 066706-2451
studi1@senato.it

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica 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.

XVIII legislatura

**IL NUOVO QUADRO
FINANZIARIO
PLURIENNALE
2021-2027**

*I negoziati in vista della riunione
del Consiglio europeo
straordinario del 20 febbraio 2020*

febbraio 2020
n. 79

a cura di: Luca Briasco
Laura Lo Prato

INDICE

PREMESSA	7
1. PROCEDURA DI APPROVAZIONE DEL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE	9
2. APPROVAZIONE DEL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2014- 2019	9
3. LA NUOVA COMMISSIONE VON DER LEYEN	10
4. LA POSIZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	13
5. I NEGOZIATI IN CONSIGLIO	15
6. LA PROPOSTA DI COMPROMESSO ELABORATA IN VISTA DEL CONSIGLIO EUROPEO STRAORDINARIO DEL 20 FEBBRAIO 2020	17
7. LA POSIZIONE ITALIANA	21

PREMESSA

Il presente Dossier riassume l'andamento dei negoziati per l'approvazione del Quadro Finanziario Pluriennale dell'Unione europea relativo agli anni 2021-2027 alla vigilia del [Consiglio europeo straordinario](#) convocato per il 20 febbraio 2020.

L'iter del QFP ha avuto inizio nel maggio 2018, quando la Commissione Juncker ha presentato un articolato pacchetto di proposte, destinato ad essere completato nei mesi successivi da ulteriori proposte legislative di dettaglio (per il contenuto delle quali si rinvia al Dossier a cura del Servizio studi n. [78 DE](#)).

Le negoziazioni hanno avuto un andamento lento e complesso, dovuto solo in parte alle ovvie difficoltà derivanti dal concordare un'allocazione di risorse finanziarie che fosse soddisfacente per i 27 Stati membri.

Significativi rallentamenti sono stati determinati, nel corso del 2019, dal ricambio dei vertici istituzionali dell'Unione a seguito delle elezioni europee. Difficoltà di non poco momento derivano, infine, dal recesso del Regno Unito dall'Unione europea: con il completamento della Brexit viene infatti meno il contributo del Regno Unito - contributore netto - al bilancio dell'Unione, con conseguente diminuzione delle risorse disponibili.

Constatando il proseguire infruttuoso delle negoziazioni il Presidente del Consiglio europeo Michel - lavorando in stretta collaborazione con il Presidente della Commissione - ha cercato di darvi un impulso con la divulgazione di una proposta di compromesso il 14 febbraio 2020. Ha, inoltre, convocato un incontro straordinario del Consiglio europeo nell'auspicio che in quella sede possa essere raggiunto un accordo definitivo. Nonostante non si registri ancora un accordo su diverse questioni rilevanti, il presidente Michel riterrebbe infatti possibile e necessario il raggiungimento di un'intesa, anche nella consapevolezza che ulteriori ritardi metterebbero in pericolo l'avvio di programmi e la disponibilità di fondi e potrebbero avere conseguenze più ampie su altri negoziati.

Il presente Dossier riporta l'evolversi delle posizioni dei due co-legislatori dell'Unione (Parlamento e Consiglio, descritte rispettivamente nei capitoli 4 e 5) ma anche le nuove sollecitazioni provenienti dalla Commissione von der Leyen (capitolo 3). Il capitolo 6 approfondisce la proposta di compromesso elaborata in vista della riunione del Consiglio europeo straordinario del 20 febbraio 2020 mentre il capitolo 7 è dedicato alla posizione italiana. Un focus illustra lo strumento di bilancio per la convergenza e la competitività destinato agli Stati membri dell'area euro.

1. PROCEDURA DI APPROVAZIONE DEL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE

Va ricordato in via preliminare che il regolamento relativo al QFP segue una **procedura legislativa speciale** stabilita dall'art. 312 del Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE), sulla base 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.

A sua volta, l'eventuale modifica del sistema complessivo di finanziamento dell'Unione (dunque, la **decisione sulle risorse proprie**) richiede una procedura legislativa speciale fissata dall'art. 311 del TFUE, in base alla quale il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, e la decisione entra in vigore solo dopo **l'approvazione degli Stati membri in conformità alle rispettive norme costituzionali**.

Tranne limitate eccezioni, invece, le normative settoriali (relative quindi ai programmi con i quali viene data concreta attuazione al bilancio UE) vengono adottate mediante la procedura legislativa ordinaria, in cui Consiglio e Parlamento europeo decidono congiuntamente e su un piano di assoluta parità.

2. APPROVAZIONE DEL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2014-2019

Giova altresì fare un breve riferimento all'esperienza della tardiva approvazione del Quadro Finanziario Pluriennale attualmente in vigore.

I negoziati relativi al QFP 2014-2020 si conclusero, al termine di una lunghissima trattativa, facendo ricorso a un accordo politico al più alto livello tra i tre Presidenti (Parlamento, Presidenza del Consiglio e Commissione), conformemente all'articolo 324 del TFUE, onde evitare una pericolosa discontinuità nei flussi finanziari dell'Unione.

L'articolo 324 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce che nell'ambito delle procedure di bilancio siano convocati regolarmente, su iniziativa della Commissione, incontri tra i Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. In questa sede i Presidenti "prendono tutte le misure necessarie per favorire la concertazione e il riavvicinamento fra le posizioni delle istituzioni che presiedono".

Il Parlamento europeo, in una [risoluzione](#) approvata il 15 aprile 2014 "sui negoziati sul QFP 2014-2020: insegnamenti da trarre e prospettive per il futuro", aveva deplorato il fatto che "sia la procedura che ha condotto all'accordo sul QFP 2014-2020, sia il dibattito politico che ha accompagnato questi negoziati, abbiano

dimostrato **la palese mancanza di una visione comune** per quanto riguarda il bilancio e le politiche dell'UE".

Soprattutto, la risoluzione conteneva una serie di considerazioni di ordine istituzionale, tra le quali spiccano **l'assenza di negoziati significativi tra Parlamento e Consiglio prima dell'accordo sul QFP raggiunto in sede di Consiglio europeo**; l'avvio tardivo dei negoziati veri e propri (a maggio 2013), "senza che i negoziatori del Consiglio avessero un mandato negoziale ufficiale e considerando invece **l'accordo sul QFP del Consiglio europeo come unico punto di riferimento, senza alcun margine di discussione**"; il ruolo dominante, quindi, svolto da un'istituzione alla quale i Trattati non riservano funzioni legislative e le cui conclusioni non dovrebbero pertanto rappresentare un limite non negoziabile.

3. LA NUOVA COMMISSIONE VON DER LEYEN

La Commissione Juncker, che ha presentato nel maggio 2018 le proposte relative al Quadro finanziario pluriennale, ha esaurito il proprio mandato nel novembre 2019 ed è stata sostituita da un nuovo esecutivo, guidato dalla tedesca Ursula von der Leyen.

Il 2 maggio 2018, la Commissione europea aveva presentato un pacchetto di proposte relative al nuovo Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027. L'iniziativa della Commissione perseguiva l'obiettivo di modernizzare il bilancio dell'Unione, rendendolo più flessibile (anche attraverso l'introduzione di strumenti speciali), semplice e trasparente, riducendo gli oneri burocratici per i beneficiari e prestando maggiore attenzione al valore aggiunto europeo degli interventi ammessi al sostegno dell'Unione.

Il pacchetto presentato dalla Commissione europea delineava un primo quadro di riferimento per il nuovo bilancio pluriennale dell'Unione, fissandone i massimali in termini di impegni e di pagamenti e proponendo una ripartizione tra i vari settori prioritari di azione.

Esso constava dei seguenti documenti:

- Comunicazione "Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende" ([COM \(2018\) 321](#));
- proposta di regolamento che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 ([COM \(2018\) 322](#));
- proposta di accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria ([COM \(2018\) 323](#));
- proposta di regolamento sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri ([COM \(2018\) 324](#));
- proposta di decisione relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea ([COM \(2018\) 325](#));
- proposta di regolamento sulle modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie basate sulla base imponibile consolidata comune per

l'imposta sulle società, sul sistema di scambio di quote di emissioni dell'Unione e sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati ([COM \(2018\) 326](#))

- proposta di regolamento che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea ([COM \(2018\) 327](#));
- proposta di regolamento che modifica il regolamento n. 1553/89 concernente il regime uniforme definitivo di riscossione delle risorse proprie provenienti dall'imposta sul valore aggiunto ([COM \(2018\) 328](#)).

I principi ispiratori che la Commissione europea ha seguito nella predisposizione del nuovo QFP vengono elencati nella comunicazione, che costituisce la vera e propria architrave del nuovo bilancio dell'UE. Particolare risalto viene dato:

- alla necessità, vista anche l'esiguità del bilancio dell'UE rispetto alle dimensioni dell'economia europea e dei bilanci nazionali, di concentrare l'azione nei settori in cui l'Unione può offrire un reale "**valore aggiunto europeo**" alla spesa pubblica nazionale;
- alla predisposizione di un **bilancio semplificato e trasparente**, con una struttura più chiara e più strettamente allineata alle priorità e con una **riduzione dei programmi di oltre un terzo**, ad esempio riunendo fonti di finanziamento frammentate in nuovi programmi integrati e razionalizzando al massimo l'uso degli strumenti finanziari;
- a una drastica **riduzione degli oneri amministrativi** per i beneficiari e le autorità di gestione, da perseguire tramite la predisposizione di un *corpus* unico di norme, applicabile a tutti i diversi programmi;
- a una serie di misure volte a rendere il bilancio più agile, accrescendo la **flessibilità** dei programmi al loro interno e tra di loro, rafforzando gli strumenti di gestione delle crisi e creando una nuova "riserva dell'Unione" per fare fronte a eventi imprevisti e reagire alle emergenze in settori quali la sicurezza e le migrazioni;
- alla predisposizione di un nuovo meccanismo per proteggere il bilancio dell'Unione dai rischi finanziari connessi a **carenze generalizzate riguardanti lo stato di diritto**.

Nei suoi [orientamenti politici](#) (luglio 2020), la presidente von der Leyen ha annunciato l'obiettivo di rendere l'Europa il primo continente a impatto climatico zero del mondo entro il 2050, come ribadito anche nel [Programma di lavoro](#) per l'anno 2020. A tale obiettivo è dedicato il [Green Deal europeo](#), nuova strategia di crescita dell'UE, per realizzare la quale - la stessa Commissione europea riconosce - sarà necessario un considerevole sforzo finanziario.

A fronte dell'ineluttabilità di tale sforzo, però, **la circostanza che i negoziati sul QFP siano ancora in corso non consente di avere certezze sulle relative coperture finanziarie**.

Nella comunicazione sul [Piano di investimenti per un'Europa sostenibile](#), presentata il 14 gennaio 2020, si afferma che per realizzare gli obiettivi in materia

di clima ed energia al 2030¹ saranno necessari **260 miliardi di euro annui** in investimenti addizionali. Ciò renderà necessario affiancare alle risorse pubbliche **investimenti nel settore privato**.

Il **Piano di investimenti per un'Europa sostenibile** costituisce il **pilastro Investimenti del Green Deal europeo**. **Obiettivo principale** del Piano è **mobilitare**, attraverso il bilancio UE e gli strumenti associati, **investimenti sostenibili privati e pubblici per almeno 1.000 miliardi di euro nel prossimo decennio**. Il Piano di investimenti pone un accento particolare sul **ruolo della finanza sostenibile** nella transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio.

Per **finanza sostenibile** si intende quel processo che prende in considerazione i fattori ambientali, sociali e di *governance* (ESG) nell'adozione delle decisioni di investimento².

Le fonti di finanziamento unionali dovrebbero provenire da:

- 1) il **bilancio dell'UE**. Il **prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027** proposto dalla Commissione europea prevede di destinare il **25 per cento del bilancio totale** per il **clima e l'ambiente** attraverso **molteplici programmi** (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, Fondo europeo agricolo di garanzia, Fondo europeo di sviluppo regionale e Fondo di coesione, Orizzonte Europa, LIFE, Meccanismo per collegare l'Europa). La Commissione chiede ai co-legislatori di mantenere questa percentuale inalterata. Nel complesso, calcolando su un periodo di 10 anni e partendo dal presupposto che gli obiettivi climatici *post 2027* saranno quanto meno mantenuti, la **spesa per il clima e l'ambiente** a titolo del **bilancio dell'UE** dovrebbe rappresentare, **tra il 2021 e il 2030**, un contributo complessivo pari a **503 miliardi di euro**, ed attivare, nello stesso arco di tempo, **cofinanziamenti nazionali supplementari per 114 miliardi di euro** a progetti in materia di clima e ambiente;
- 2) il **programma InvestEU**. Sarà il successore del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) con l'obiettivo di mobilitare 650 miliardi di euro di investimenti nel periodo 2021-2027. La Commissione europea ha proposto un obiettivo climatico per InvestEU pari almeno al 30%, che, se confermato, mobiliterebbe circa 195 miliardi di euro di investimenti pubblici e privati destinati al clima e all'ambiente tra il 2021 e il 2027, cioè quasi 28 miliardi di euro all'anno, e circa 279 miliardi di euro nell'arco di

¹ Tali obiettivi prevedono: una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra pari almeno al 40% rispetto ai livelli del 1990; la produzione di almeno il 32% dell'energia da fonti rinnovabili; un miglioramento dell'efficienza energetica pari almeno al 32,5%.

² Fonte: Commissione europea, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/green-finance_it.

- un decennio. Inoltre, si prevede che la Banca europea per gli investimenti (BEI) diventi la banca dell'UE per il clima e aumenti progressivamente la percentuale dei suoi finanziamenti destinata all'azione per il clima e alla sostenibilità ambientale, portandola, entro il 2025, al 50% delle operazioni;
- 3) il **meccanismo per una transizione giusta**. Dovrebbe mobilitare almeno 100 miliardi di euro di investimenti nel periodo 2021-2027 e, quindi, circa 143 miliardi di euro nell'arco di un decennio. Tale meccanismo è volto a limitare l'impatto sociale della transizione climatica ed è specificatamente destinato alle regioni più colpite dagli effetti della transizione. Il meccanismo si avvarrà di un [Fondo per la transizione giusta](#), la cui proposta legislativa è stata presentata nel gennaio scorso, con una dotazione propria nel bilancio UE di 7,5 miliardi di euro; di un regime specifico per una transizione giusta nell'ambito di InvestEU volto a mobilitare fino a 45 miliardi di euro di investimenti privati con una dotazione di circa 1,8 miliardi di euro; di uno Strumento di prestito per il settore pubblico presso la Banca europea per gli investimenti (che la Commissione istituirà prossimamente), garantito dal bilancio dell'UE, destinato a mobilitare tra 25 e 30 miliardi di euro di investimenti;
 - 4) i **Fondi ETS** (Fondo per la modernizzazione e Fondo per l'innovazione del sistema di scambio quote delle emissioni dell'Ue), entrambi finanziati al di fuori del bilancio dell'UE a lungo termine, che contribuiranno alla transizione dell'UE verso la neutralità climatica con almeno 25 miliardi di euro.

4. LA POSIZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento (PE) europeo ha illustrato in un [breve opuscolo](#) la propria posizione, favorevole a:

- 1) un bilancio che assicuri **continuità alle politiche principali** dell'Unione e, allo stesso tempo, affronti le **nuove sfide** e fornisca i mezzi finanziari necessari agli impegni ed alle ambizioni dell'Unione;
- 2) nuovi stanziamenti, che dovrebbero finanziare **nuove iniziative**;
- 3) una **ristrutturazione del sistema delle risorse proprie** dell'Unione, inclusa l'introduzione di una serie di risorse **nuove**, meglio allineate con le priorità politiche dell'Unione e che costituiscano un incentivo al progresso;
- 4) il perseguimento di un **accordo solido in maniera tempestiva**;
- 5) il pieno rispetto delle **prerogative del Parlamento europeo** nel suo ruolo di co-legislatore;
- 6) un nuovo meccanismo, che protegga il bilancio dell'Unione nei casi in cui lo **stato di diritto** non sia rispettato o laddove vi sia una minaccia sistematica ai **valori UE**;

- 7) integrazione sistematica nel QFP degli **obiettivi di sviluppo sostenibile, dell'uguaglianza di genere e delle priorità sul clima** in tutte le politiche ed iniziative.

Per questo il PE afferma la necessità di fissare il livello del nuovo QFP a **1.324,1 miliardi di euro a prezzi 2018, che rappresenterebbero l'1,3% dell'RNL dell'UE-27.**

Tali posizioni erano già state espresse in due distinte risoluzioni:

- 1) [Relazione interlocutoria](#) sul QFP 2021-2027 (14 novembre 2018), in cui si è affermata la necessità di:
- rafforzare ulteriormente il programma di investimenti InvestEU;
 - incrementare i finanziamenti per le infrastrutture di trasporto e per le PMI;
 - **mantenere il finanziamento delle politiche agricola e di coesione a lungo termine almeno allo stesso livello previsto dall'attuale quadro di programmazione;**
 - raddoppiare le risorse per affrontare la disoccupazione giovanile e triplicare le risorse per Erasmus +;
 - fissare il contributo dell'Unione per gli obiettivi climatici a un minimo del 25% della spesa complessiva del QFP, per portarla al 30% il prima possibile e al più tardi entro il 2027.

In tema di **risorse proprie**, si è affermata la necessità di ridurre in modo sostanziale i contributi diretti degli Stati membri basati sull'RNL e **abolire tutti i meccanismi di riduzione e di correzione** accumulatisi nel tempo. Andrebbero quindi introdotte nuove risorse proprie basate, ad esempio, su un nuovo **regime di tassazione delle imprese** (inclusa la tassazione delle grandi imprese del settore digitale), sui proventi del sistema di scambio delle quote di emissione e su una tassa sulla plastica.

- 2) [risoluzione](#) sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e le risorse proprie (10 ottobre 2019), nella quale si sottolinea come vi sia un **"rischio evidente" che gli investimenti dell'Unione per il 2021-2027 subiscano un ritardo nella partenza, in assenza di un accordo rapido con il Consiglio.** Nel testo i deputati:
- hanno chiesto alla Commissione di **presentare un piano di emergenza nel caso in cui i negoziati sul QFP non si concludano entro la fine del 2020**, provocando un'interruzione dei finanziamenti per i programmi UE;
 - hanno ribadito i principi della posizione adottata dal Parlamento europeo nel novembre del 2018, proponendo al contempo che essa sia adeguata per rafforzare la protezione del clima e sottolineando "l'urgente necessità di un ulteriore salto di qualità riguardo agli sforzi politici e finanziari" per raggiungere gli obiettivi climatici degli Accordi di Parigi;
 - hanno chiesto alla Commissione di chiarire l'impatto finanziario delle promesse politiche fatte a luglio dal Presidente von der Leyen,

sottolineando come esse implicino uno **sforzo finanziario ulteriore** rispetto alle proposte attualmente incluse nel nuovo QFP.

5. I NEGOZIATI IN CONSIGLIO

I negoziati in sede di Consiglio - dei quali la Commissione, in una [comunicazione](#) del 13 giugno 2019, ha auspicato una rapida accelerazione onde pervenire a un accordo politico entro l'autunno o comunque entro la fine del 2019 - hanno registrato sin dalle prime battute **una netta divisione**.

Da un lato si registra la posizione degli **Stati membri che insistono per un bilancio sostenibile che non vada oltre l'1% del RNL della UE-27** e finanzia le nuove priorità e i settori che possano supportare maggiormente la competitività europea, anche tramite tagli alle politiche tradizionali come PAC e coesione (cosiddetti "**frugali**": Austria, Danimarca, Paesi Bassi, Svezia e - in misura minore - Germania). Dall'altro si pongono invece gli Stati membri (Estonia, Grecia, Italia, Lituania, Lettonia, Polonia, Portogallo, Slovacchia e Ungheria) che invece **ritengono insufficiente il livello generale di ambizione e chiedono risorse sufficienti per finanziare non solo le nuove priorità (migrazioni, difesa, sicurezza) e i settori fondamentali per la competitività dell'Unione (ricerca e innovazione, infrastrutture, spazio, digitale), ma anche le politiche tradizionali (PAC e coesione), per le quali le dotazioni dovrebbero essere mantenute almeno al livello dell'attuale QFP**.

Diversi elementi di contrasto si sono registrati anche sull'introduzione di nuove risorse proprie diverse da quelle proposte dalla Commissione, come la tassa sulle transazioni finanziarie (FTT) e la *web tax* sui profitti delle grandi compagnie del web.

Non sono mancate divergenze anche sulla tempistica della cessazione delle correzioni legate al *rebate* britannico³.

Le discussioni in Consiglio si sono articolate attorno a progetti di schema di negoziato riveduto (cd. *negotiating box*) successivamente elaborati dalle Presidenze di turno, ovvero:

- 1) lo [schema](#) della presidenza romena (14 giugno 2019). Avrebbe dovuto, secondo la Presidenza stessa, rispecchiare "le discussioni generali tenutesi finora in seno al Consiglio e con gli Stati membri", oltre a evidenziare i progressi compiuti sulle diverse proposte settoriali. Alcuni Stati membri

³ Il *rebate* britannico (o correzione) è il meccanismo in virtù del quale il contributo del Regno Unito al bilancio dell'Unione veniva diminuito tramite il rimborso del 66 per cento dello squilibrio di bilancio (la differenza tra pagamenti effettuati e risorse ricevute). Sebbene questa specifica facilitazione verrà meno con la Brexit, ciò non comporterà il venir meno delle correzioni. Infatti dopo la creazione del *rebate* altri Stati membri hanno rivendicato di pagare un contributo eccessivo al bilancio dell'Unione, dando vita ad un sistema complesso di correzioni temporanee. Per il periodo 2014-2020 cinque paesi godono di correzioni esplicite sul lato introiti del bilancio europeo: Austria, Danimarca, Germania, Paesi Bassi e Svezia. Per maggiori dettagli, si veda: "[The UK 'rebate' on the EU budget: An explanation of the abatement and other correction mechanism](#)", Parlamento europeo, 2016.

Si noti che i beneficiari di correzioni sono i medesimi paesi che, nel corso delle negoziazioni sul QFP, sono stati definiti "frugali" per il loro desiderio di un bilancio che non ecceda l'1 per cento dell'RNL dell'UE.

però, tra cui l'Italia, non hanno considerato tale documento una base adeguata per il seguito del negoziato.

Il Governo italiano, in particolare, avrebbe segnalato la propria contrarietà in merito alla cancellazione della revisione di medio periodo del QFP e dell'aggiustamento tecnico nella coesione, alla condizionalità macroeconomica, all'ipotesi di una convergenza esterna piena in ambito PAC (vale a dire, all'adeguamento verso un valore omogeneo dei pagamenti diretti per ettaro, a beneficio degli Stati membri che hanno un livello di pagamenti diretti inferiore al 90% della media UE e a detrimento dei Paesi che si trovano al di sopra della media stessa) e ad alcune modifiche proposte in materia di risorse proprie.

Le discussioni successive avrebbero evidenziato il permanere di una forte dicotomia tra gli Stati membri;

- 2) il [nuovo schema](#) della Presidenza finlandese (5 dicembre 2019), per la prima volta corredato di cifre, anche se provvisorie.

Il prossimo Quadro Finanziario Pluriennale dovrebbe ammontare a 1.087 milioni di euro in stanziamenti di impegno a prezzi 2018, con una diminuzione di 48 miliardi rispetto alla proposta originale della Commissione. IL QFP corrisponderebbe così all'1,07 per cento del reddito nazionale lordo dell'UE a 27.

Rispetto alla proposta originaria della Commissione, il *negotiating box* finlandese prevede, tra l'altro:

- un leggero aumento delle risorse a disposizione della PAC;
- decurtazioni significative sulle rubriche "Sicurezza e difesa", "Migrazione e gestione delle frontiere" e "Mercato unico, innovazione e agenda digitale".

Tale documento non avrebbe - a quanto risulta - sanato le posizioni molto distanti tra gli Stati membri. Particolarmente decisa la [posizione espressa sul documento dal Presidente del Parlamento europeo](#), secondo il quale la proposta "è molto al di sotto delle aspettative (...) del Parlamento". Esprimendo disappunto per il fatto che il Consiglio non abbia ancora approvato una propria posizione negoziale, il presidente Sassoli ha sollecitato la convocazione di un incontro informale al livello di Presidenti, come previsto dall'articolo 324 del TFUE (cfr. capitolo 2).

Il [Consiglio europeo del 12 dicembre 2019](#), constatata l'assenza di consenso, ha incaricato il presidente del Consiglio europeo Charles Michel di proseguire i negoziati in vista di un accordo definitivo. A questo fine Michel, nelle prime due settimane di febbraio 2020, ha [tenuto una serie di incontri](#) e consultazioni bilaterali ed ha [invitato i membri del Consiglio europeo](#) ad una [riunione straordinaria il 20 febbraio 2020](#) nell'auspicio di concludere le negoziazioni e così evitare difficoltà nella prosecuzione dei programmi e delle politiche, previgenti e nuovi, che potrebbero insorgere qualora le negoziazioni dovessero continuare nel corso dell'anno 2020.

6. LA PROPOSTA DI COMPROMESSO ELABORATA IN VISTA DEL CONSIGLIO EUROPEO STRAORDINARIO DEL 20 FEBBRAIO 2020

A seguito delle consultazioni poste in essere, il presidente Michel ha divulgato, il 14 febbraio 2020, una **nuova proposta di compromesso**. Se ne descrivono di seguito, in estrema sintesi, gli elementi principali:

- 1) il bilancio europeo ammonterebbe a **1.094.827 milioni di euro**, che rappresenterebbero **l'1,074 per cento dell'RNL** dell'Unione a 27. La proposta appare lontana dagli auspici del PE (1.324,1 miliardi di euro, pari all'1,3 per cento dell'RNL). Rappresenta un compromesso tra la richiesta iniziale della Commissione europea (1,14 per cento dell'RNL) e la posizione dei cosiddetti "paesi frugali" (1 per cento dell'RNL);
- 2) il capitale sottoscritto dalla **Banca europea degli investimenti (BEI)** dovrebbe essere incrementato di 100 milioni di euro al fine di accrescerne la capacità di prestito di 200 milioni di euro. Si auspica che ciò generi un "effetto leva" tale da mobilitare ulteriori investimenti - pari, auspicabilmente, a 500.000 milioni di euro - per un'economia verde e digitale;
- 3) non vi sarebbe alcun **riesame intermedio** del QFP, previsto dalle proposte originarie della Commissione europea ma escluso da tutte le successive ipotesi di *negotiating box*.

Per il quadro finanziario pluriennale 2014-2020, invece, l'articolo 2 del [regolamento \(UE, Euratom\) n. 1311/2013](#) autorizzava la Commissione a presentare entro la fine del 2016 un riesame intermedio obbligatorio del funzionamento del QFP, tenendo pienamente conto della situazione economica nonché delle proiezioni macroeconomiche più aggiornate. In attuazione di questa norma la Commissione ha adottato, il 14 settembre 2016, la Comunicazione "Riesame/revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2014-2020. Un bilancio europeo incentrato sui risultati ([COM\(2016\) 603](#));

- 4) un regime di condizionalità generale dovrebbe essere introdotto per affrontare **evidenti carenze** generalizzate nella buona *governance* delle autorità degli Stati membri per quanto riguarda **il rispetto dello Stato di diritto**. L'obiettivo dichiarato sarebbe quello di affrontare casi di carenze che incidono - o rischiano di incidere - in maniera sufficientemente diretta sulla corretta esecuzione del bilancio UE o sugli interessi finanziari dell'Unione. I casi di carenze dovrebbero essere individuati mediante criteri chiari e precisi, su proposta della Commissione e previa approvazione del Consiglio a maggioranza qualificata;
- 5) stanziamenti di impegno non superiori a 354.082 milioni di euro sarebbero destinati alla rubrica "Risorse naturali e ambiente", in cui rientrano la **PAC**, la politica marittima e della pesca ma anche l'azione per il clima, la tutela dell'ambiente e della biodiversità. Si tratterebbe dunque di risorse cruciali per "conseguire l'ambizioso obiettivo corrispondente a destinare almeno il 25 per cento della spesa dell'UE al raggiungimento degli obiettivi

climatici". In particolare, **la quota di spesa PAC destinata all'azione per il clima dovrebbe essere pari al 40 per cento;**

6) verrebbero introdotti gli **strumenti per attuare lo "European green deal"**:

- per il **Fondo InvestEU** si prevederebbe una dotazione di 11.300 milioni di euro;
- il **Fondo per una transizione giusta** dovrebbe ammontare a 7.500 milioni di euro, finanziati - come già accennato - all'interno della rubrica 3 ("risorse naturali e ambiente"). Per gli Stati membri che non abbiano assunto l'impegno di conseguire l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050, l'accesso al Fondo sarà limitato al 50 per cento della dotazione nazionale;

7) la **convergenza esterna dei pagamenti diretti** sembra destinata a proseguire: tutti gli Stati membri con pagamenti diretti per ettaro inferiori al 90 per cento della media UE dovrebbero colmare il 50 per cento della differenza fra il loro livello attuale medio di pagamenti diretti e il 90 per cento della media UE in sei tappe uguali a partire dal 2022;

8) verrebbe creato **un paniere di nuove risorse proprie**, composto da una quota di entrate provenienti dalle seguenti fonti:

- un contributo nazionale calcolato in base al peso dei rifiuti non riciclati di imballaggi in plastica. L'aliquota di prelievo potrebbe aggirarsi attorno agli 0,80 euro per chilogrammo;
- le entrate generate dal sistema di scambio di quote di emissioni dell'Unione europea che superano le entrate medie annue per Stato membro generate da quote messe all'asta nel periodo 2016-2018.

Non si esclude l'introduzione di nuove risorse proprie aggiuntive (ad esempio un prelievo digitale o nel settore dell'aviazione o un'imposta sulle transizioni finanziarie), da valutare nel corso del settennio di operatività del nuovo QFP.

In tema di **correzioni** (si veda in proposito la nota n. 3), si prevede per i paesi nordici il mantenimento delle correzioni forfetarie sul contributo annuo in misura progressivamente decrescente;

9) in tema di **politica di coesione**, gli stanziamenti di impegno sarebbero leggermente superiori rispetto alla bozza della Presidenza finlandese (323.181 milioni di euro). Riguardo al metodo di ripartizione delle risorse globali per Stato membro, viene confermato l'**indice di prosperità relativa**, il cui valore è leggermente superiore rispetto alla bozza della Presidenza finlandese;

10) i finanziamenti previsti per il **Fondo europeo per la difesa** ammonterebbero a 7.014 milioni di euro, una sensibile diminuzione rispetto allo stanziamento originario della Commissione (13 miliardi di euro).

Il 17 febbraio 2020 la bozza è stata sottoposta al [Consiglio affari generali](#) per uno scambio di vedute tra i Ministri partecipanti.

Fonti di stampa hanno reso disponibile una tabella, riportata di seguito, che mette a confronto gli importi del *budget* in corso e quelli della proposta formulata dal presidente Michel (Cfr. Tabella I).

2018 prices	2014-2020 EU28 expenditure	2014-2020 EU27 expenditure	2021-2027 PEC's proposal
TOTAL MFF (incl. EDF)	1,136.1	1,082.6	1,094.8
% GNI	1.03%	1.16%	1.074%
1. Single Market, Innovation and Digital	127.4	116.4	149.5
Horizon Europe	73.8	65.2	80.9
ITER	3.0	3.0	5.0
InvestEU	4.4	4.0	11.3
CEF - Transport	12.8	12.1	11.4
CEF - Energy	4.8	4.4	5.2
CEF - Digital	1.1	1.0	1.8
Digital Europe	0.2	0.2	6.8
European Space Programme	11.3	11.3	13.2
Other programmes+margin	16.2	15.4	13.9
2. Cohesion and Values	400.6	387.5	380.1
Cohesion policy funds	379.2	367.7	323.2
BICC + CRI	0.1	0.1	19.2
Erasmus	15.1	13.9	21.2
Other programmes+margin	6.2	5.8	16.5
3. Natural Resources and Environment	428.3	399.6	354.1
CAP	410.3	382.5	329.3
Of which Pillar I	308.3	285.7	256.7
Of which Pillar II (Rural Development)	102.0	96.8	72.5
LIFE	3.5	3.2	4.8
Just Transition Fund*			7.5
Other programmes+margin	14.5	13.8	12.5
4. Migration and Border Management	10.6	10.1	21.9
Asylum and Migration Fund	7.2	6.8	8.7
Border Fund	2.7	2.7	5.5
FRONTEX	2.9	1.6	5.1
Other programmes+margin	-2.2	-1.1	2.7
5. Security and Defence	2.0	1.9	14.3
Internal Security Fund	0.5	1.2	1.7
Nuclear Decommissioning	1.4	1.3	1.0
European Defence Fund	0.6	0.6	7.0
Military Mobility	0.0	0.0	1.5
Other programmes+margin	-0.4	-1.2	3.0
6. Neighbourhood and the World	96.3	96.3	101.9
NDICI	72.2	71.9	75.5
Common Foreign and Security Policy (CFSP) & Overseas territories, incl Greenland	2.1	2.7	2.8
Pre-Accession Assistance	13.2	13.0	11.4
Other programmes+margin	8.8	8.7	12.2
7. European Public Administration	70.8	70.8	73.1
Pensions	12.7	12.7	15.6
European Schools	1.4	1.3	1.4
Salaries, buildings and other	58.1	58.0	57.5
Outside MFF ceilings:			
European Peace Facility	3.6	3.6	8.0
Special Instruments (annual max amount)			
European Globalisation Adjustment Fund (EGF)	0.172	0.172	0.186
Solidarity Fund + Emergency Reserve	0.919	0.919	1.200
Flexibility Instrument	0.689	0.689	0.772
The European Investment Bank's capital increase (EUR 100 bn in subscribed capital of which 10 bn in paid-in) could mobilise 500 bn of additional investments to support the transition towards a competitive green and digital economy.			
* The JTF together with the other pillars of the Just Transition Mechanism will help to mobilise at least EUR 100 billion of investments			

Tabella I - Confronto tra il Quadro Finanziario Pluriennale in corso (anni 2014-2020) e la proposta elaborata dal presidente Michel (Fonte: Agence Europe)

Sulla bozza di compromesso ha espresso la propria insoddisfazione il [Presidente del PE, on. Sassoli](#), secondo il quale essa "non è una base soddisfacente per avviare i negoziati, né per arrivare ad un bilancio adeguato agli impegni assunti con l'avvio della legislatura".

Secondo il presidente Sassoli, infatti, questo testo "rischia di lasciare indietro l'Europa non solo rispetto ai suoi propri obiettivi, ma anche ad altri attori sulla scena internazionale" e "contraddice le proclamate ambizioni su tre priorità che gli Stati membri – non il Parlamento – hanno posto al centro della loro azione: il clima, il digitale e la dimensione geopolitica".

Esprime, invece, apprezzamento per il tentativo di introdurre nuove risorse proprie ed interesse per "le implicazioni di un potenziamento delle capacità della Bei per svolgere un ruolo significativo negli investimenti".

Il comunicato del presidente Sassoli chiosa facendo presente che "il Parlamento è cosciente dell'importanza di un accordo in tempi brevi - siamo pronti a negoziare dal novembre 2018 - ma non è disposto a sostenere un accordo ad ogni costo".

Nei quasi due anni trascorsi tra la presentazione delle proposte della Commissione europea, i negoziati hanno a volte preso una direzione diversa da quella iniziale. Alcune proposte assumono quindi, allo stato attuale, una fisionomia del tutto diversa da quella originaria.

E' questo il caso, ad esempio, della proposta di regolamento che istituisce il programma di sostegno alle riforme ([COM\(2018\) 391](#)), originariamente finalizzato alla fornitura di assistenza tecnica e finanziaria per la realizzazione di riforme prioritarie a livello nazionale. Il programma avrebbe dovuto consistere di tre elementi:

- 1) lo strumento per la realizzazione delle riforme, destinato a tutti gli Stati membri per finanziare le riforme individuate nell'ambito del semestre europeo;
- 2) lo strumento di convergenza, dedicato agli Stati che intendono adottare l'euro;
- 3) l'assistenza tecnica su misura.

Dello strumento per la realizzazione delle riforme, però, è stata già concordata la modifica al fine di introdurre uno **strumento di bilancio per la convergenza e la competitività destinato agli Stati membri dell'area euro** (Budgetary instrument for convergence and competitiveness - BICC). Dovrebbe sostenere le riforme e gli investimenti propizi alla crescita nell'area euro mentre, accanto ad esso, uno "Strumento di convergenza e riforma" (CRI) dovrebbe essere rivolto agli Stati non euro.

La dotazione finanziaria del BICC dipenderà dall'esito finale delle negoziazioni del QFP: a quanto risulta, la bozza di compromesso elaborata in vista del Consiglio europeo straordinario del 20 febbraio 2020 attribuirebbe al BIC una dotazione finanziaria pari a 12.903 milioni di euro ed allo strumento di convergenza ed al CRI ulteriori risorse per 5.511 milioni di euro.

Il funzionamento dello strumento, ed in particolare le modalità di individuazione delle priorità di investimento, sono stati descritti in un'ulteriore proposta di regolamento presentata dalla Commissione europea il 24 luglio 2019, relativa al quadro di *governance* per il BICC ([COM\(2019\) 354](#)). Vi si propone un sistema in cui il Consiglio, su proposta

della Commissione, fornirebbe indicazioni specifiche per paese su riforme e obiettivi di investimento, che sarebbero quindi finanziati da risorse europee.

La coerenza tra le priorità di riforma e investimento nella zona euro nel suo insieme e nei singoli Stati membri sarebbe garantita dall'adozione, nel contesto del ciclo del semestre europeo, di:

- 1) una raccomandazione sulla politica economica della zona euro integrata da **orientamenti strategici per le priorità di riforma e investimento dell'intera area euro**. Questi dovrebbero scaturire da una raccomandazione della Commissione ed essere discussi in seno all'Eurogruppo;
- 2) un'ulteriore raccomandazione, che fornisca **orientamenti specifici per ogni singolo paese dell'area euro** sugli obiettivi di riforma ed investimento da perseguire all'interno dei pacchetti finanziabili sulla base del programma di sostegno alle riforme.

Gli [orientamenti politici per la Commissione europea 2019-2024](#) ed il [programma di lavoro della Commissione 2020](#) annoverano il BICC tra i prossimi interventi della Commissione medesima.

7. LA POSIZIONE ITALIANA

In termini generali, gli obiettivi dell'Italia nella negoziazione del Quadro Finanziario Pluriennale consistono nel **dotare l'Unione europea degli strumenti necessari per affrontare le grandi sfide che è chiamata ad affrontare: non solo quelle delle cosiddette politiche "tradizionali" (PAC, coesione) ma anche in settori nuovi quali la transizione verde, la ricerca, l'innovazione digitale, la difesa, la competitività globale delle aziende**.

Nel corso dei mesi sono inoltre emerse alcune linee specifiche, riassumibili come segue:

- in tema di risorse proprie, sostegno al **mantenimento della risorsa basata sull'IVA** nella versione proposta dalla Commissione a maggio 2018. L'Italia è altresì favorevole all'individuazione di **nuove risorse proprie**, con particolare - ma non esclusivo - riferimento ai proventi del sistema di scambio delle quote di emissione e a una tassa sulla plastica;
- quanto alla PAC, si contesta la prosecuzione del cd. **processo di convergenza esterna** dei pagamenti diretti. Tale sistema consiste nell'adeguamento verso un valore omogeneo dei pagamenti diretti per ettaro. Ne beneficiano gli Stati membri che hanno un livello di pagamenti diretti inferiore al 90 per cento della media UE mentre ne risultano danneggiati quelli che si trovano al di sopra della media stessa;
- l'opposizione a **rebate** o meccanismi di correzione del bilancio, sui quali si veda la nota n. 3;
- con riferimento alla politica di coesione, si contesta la riduzione per le regioni meno sviluppate nei paesi a reddito medio del **coefficiente di prosperità relativa**. Da tale meccanismo risulterebbero danneggiate le

regioni italiane meno sviluppate, le quali riceverebbero un sostegno inferiore a quello derivante dall'attuale QFP.

Il coefficiente di prosperità relativa è un moltiplicatore che aggiusta le allocazioni spettanti a ciascuna regione sulla base dei diversi criteri (ad esempio disoccupazione, reddito pro capite) in base alla ricchezza del paese a cui la regione medesima appartiene;

- la garanzia di un livello di spesa adeguato per le **politiche migratorie**, anche nell'ambito dello strumento di cooperazione con i Paesi terzi;
- la garanzia della **flessibilità** necessaria ad adattare il bilancio alle sfide emergenti;
- l'opposizione alla **condizionalità** macroeconomica ed il miglioramento della condizionalità legata allo Stato di diritto;
- l'adozione di strumenti in grado di realizzare gli obiettivi del **green deal europeo**.