

di Paola Boffo

Il presidente Charles Michel ha presentato venerdì 10 luglio scorso, a seguito di varie consultazioni condotte con i 27 Capi di Stato e di Governo degli Stati Membri, la sua proposta per il QFP e il Recovery Fund. Il 19 giugno, i leader hanno avuto una prima discussione sulla proposta della Commissione, rivelando una forte opposizione al pacchetto.

I leader dell'UE si incontreranno fisicamente a Bruxelles per discutere il piano di risanamento per rispondere alla crisi COVID-19 e un nuovo bilancio dell'UE a lungo termine. La Presidenza ha preparato una Infografica che illustra bene il *negotiating box*, ovvero tutte le componenti del pacchetto sul quale dovranno esprimersi gli Stati, presentata sinteticamente in allegato a questo articolo.

Il 10 luglio, il presidente del Consiglio europeo Charles Michel ha presentato la sua proposta per il QFP e il pacchetto di recupero, identificando alcuni punti per un possibile accordo.

Dimensione del QFP: 1.074 miliardi di euro per conseguire gli obiettivi a lungo termine dell'UE e preservare la piena capacità del piano di risanamento.

Sconti su somma forfettaria (*rebates*<sup>1</sup>) verrebbero mantenuti per Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Austria e Svezia.

Dimensione del Recovery Fund: la Commissione avrebbe il potere di prendere in prestito fino a 750 miliardi di euro con una decisione sulle risorse proprie.

Prestiti e sovvenzioni: il presidente Michel ha proposto di preservare l'equilibrio tra prestiti, garanzie e sovvenzioni per evitare di sovraccaricare gli Stati membri con livelli elevati di debito e per prevenire una maggiore frammentazione e disparità.

Allocazione del *Recovery and Resilience Facility* (Strumento per il Recupero e la Resilienza): la proposta dovrebbe garantire che i fondi vengano destinati ai paesi e ai settori più colpiti dalla crisi; il 70% dello strumento per la ripresa e la resilienza verrebbe impegnato nel 2021 e nel 2022, secondo i criteri di assegnazione della Commissione. Il 30% sarebbe impegnato nel 2023, tenendo conto del calo del PIL nel 2020 e nel 2021. La dotazione totale dovrebbe essere erogata entro il 2026.

Governance e condizionalità: sulla base della proposta,

- gli Stati membri prepareranno piani nazionali per il recupero e la resilienza per il 2021-2023 in linea con il semestre europeo, in particolare le raccomandazioni specifiche per paese. I piani saranno rivisti nel 2022. *La valutazione di tali piani sarà approvata dal Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Commissione.*
- In secondo luogo, il 30% dei finanziamenti sarà destinato a progetti relativi al clima. Le spese a titolo del QFP e della prossima generazione dell'UE rispetteranno l'obiettivo dell'UE di neutralità climatica entro il 2050, gli obiettivi climatici dell'UE per il 2030 e l'accordo di Parigi.
- La terza condizionalità proposta dal Presidente è legata allo stato di diritto e ai valori europei. Innanzitutto, con una nuova condizionalità di bilancio, secondo la proposta di febbraio: in caso di carenze rispetto allo Stato di diritto, per quanto riguarda la corretta esecuzione del bilancio dell'UE, la Commissione proporrà misure correttive che dovranno essere approvate dal Consiglio a maggioranza qualificata. Monitoraggio dello Stato di diritto in preparazione da parte della

Commissione e della Corte dei conti. Infine mediante l'applicazione dell'articolo 7 del trattato e l'incremento delle risorse per lo Stato di diritto e i progetti di valori, attraverso finanziamenti supplementari per la Procura europea e il programma Giustizia, diritti e valori, con particolare attenzione alla disinformazione e promuovere la pluralità dei media.

Rimborsi e risorse proprie: secondo la proposta del Presidente, i rimborsi inizierebbero nel 2026 e questo impegno aumenta la pressione sull'introduzione di nuove risorse proprie.

Il Presidente ha inoltre proposto una riserva per la Brexit da 5 miliardi di euro, in grado di contrastare le conseguenze impreviste negli Stati membri e nei settori più colpiti.

Ci sarà anche un aumento dei finanziamenti nel settore sanitario, in linea con la proposta della Commissione in risposta a COVID-19 e le sue conseguenze.

Nel dibattito in Parlamento Europeo dell'8 luglio sul Quadro finanziario Pluriennale e sul Recovery Fund diversi parlamentari hanno insistito sul fatto che le condizioni associate ai fondi di risanamento non devono comportare nuove misure di austerità, lo stato di diritto deve essere rispettato, gli investimenti devono rafforzare la resilienza dell'UE, ad esempio promuovendo l'agenda digitale.

Mentre per alcuni deputati al Parlamento europeo l'intero pacchetto equivale a un "misero 1,5%" dell'RNL dell'UE, altri hanno invece sostenuto che le dimensioni del pacchetto erano troppo grandi e deplorato che l'UE si sarebbe indebitata. Un certo numero di deputati ha affermato che "un accordo in seno al Consiglio non è l'accordo finale", poiché il Parlamento europeo è pronto a negoziare e avrà l'ultima parola (con votazione a maggioranza assoluta) prima che il bilancio a lungo termine (QFP) 2021-2027 possa entrare in vigore.

Nella lettera di 5 europarlamentari del 18 giugno, indirizzata ai Capi di Stato e di governo che si sarebbero incontrati il giorno dopo per una riunione del Consiglio UE in videoconferenza, si richiamava il fatto le risorse contemplate nella proposta della Commissione sono il minimo indispensabile, che il Parlamento aveva richiesto un Piano di recupero di 2.000 miliardi, e che *"In effetti, in un budget con massimali su quanto puoi spendere, introdurre i nuove fonti di entrate in tutta l'UE è l'unico modo per ridurre la necessità di trasferimenti diretti dalle tesorerie nazionali e quindi di alleviare la pressione sui cittadini. I soldi devono essere trovati altrove: nelle tasche della grande tecnologia, dei grandi inquinatori e degli evasori delle tasse."*

Nelle Comunicazioni odierne del Presidente del Consiglio alle Camere, in vista del Consiglio Europeo di venerdì, Conte ha riaffermato l'importanza e l'urgenza di concludere un accordo entro luglio, senza perdere tempo prezioso in negoziati che snaturino o rallentino l'accordo complessivo, nell'interesse di tutti i Paesi e dell'Europa, poiché *"a una crisi simmetrica dobbiamo rispondere anche - se necessario - con soluzioni asimmetriche, in un'ottica responsabile e matura di solidarietà e redistribuzione"*, e ha ribadito che *"La nostra "casa comune" è in grado di offrire vantaggi per tutti, se però usciamo dall'ottica negoziale del "gioco a somma zero" e acquisiamo la consapevolezza di un'altra prospettiva negoziale. Quando sono in pericolo le fondamenta dell'edificio europeo, nessuno Stato potrà avvantaggiarsi a scapito di altri. Dobbiamo essere tutti consapevoli che, se alcuni Paesi europei più in difficoltà dovessero soccombere di fronte alla crisi, i Paesi più ricchi non ne gioveranno. In questo grave tornante della storia europea, la negoziazione tradizionale è destinata al fallimento. Oggi o vinciamo tutti o tutti perdiamo."*

La posizione italiana è che il risultato finale, quanto al volume e alla composizione ad ampia prevalenza di sovvenzioni, sia coerente con la proposta attualmente sul tavolo e che sia preservato il

principio di un finanziamento straordinario e a lungo termine tramite debito comune europeo.

“Altri aspetti prioritari dell’accordo su “Next Generation EU”, sui quali pure il Consiglio Europeo dovrà trovare un punto di equilibrio, sono i seguenti:

- a) i criteri di allocazione di “Next Generation EU” non devono essere stravolti, perché essi assicurano l’effettivo ed efficace sostegno di Paesi, regioni, settori più colpiti dalla crisi da Covid-19;
- b) la “governance” di “Next Generation EU” nella proposta sul tavolo garantisce lo stretto collegamento con il Semestre Europeo e con le Raccomandazioni Specifiche per Paese della Commissione;
- c) riteniamo inoltre accettabili le regole proposte, legate al rispetto dello stato di diritto e quelle collegate agli ambiziosi obiettivi europei in materia di lotta al cambiamento climatico;
- d) è essenziale preservare la centralità degli obiettivi sociali e verdi. Mi riferisco, per quanto riguarda il primo profilo, alla coesione sociale, alla lotta alle molteplici diseguaglianze che la crisi ha acuito, al sostegno della parità di genere, alla conciliazione dei tempi di vita e lavoro, alla mitigazione degli effetti della disoccupazione. Quanto al secondo profilo, mi riferisco all’improcrastinabile avvio della ripresa economica europea deve continuare a considerare centrali lo sviluppo dell’economia verde, la digitalizzazione, le nuove tecnologie, tutti fattori fondamentali, nei prossimi decenni, per rendere le economie europee competitive, nella prospettiva delineata dall’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e in vista di una nuova strategia industriale. In questa prospettiva, colgo con favore l’appello lanciato da cinquanta parlamentari nazionali ed europei, orientato anche a indirizzare quanto più possibile le risorse del Piano in favore delle nuove generazioni, attraverso un coraggioso investimento in cultura, istruzione, mobilità sociale, parità di genere.”

L’Italia inoltre ribadisce le priorità di salvaguardare la politica di Coesione e la Politica Agricola Comune, e di mettere al centro del QFP i principi della coesione economica e territoriale, il dialogo sociale e alla trasformazione verso un’economia resiliente, sostenibile, socialmente giusta e competitiva.

Sui *rebates*, ritenuti anacronistici, Conte ribadisce che ogni, anche parziale, flessibilità riguardo all’esigenza politica, per alcuni Stati Membri, di mantenerli, non può che essere condizionata a una piena ed effettiva apertura, da parte di quei Paesi, ad un accordo rapido e di alto profilo su *Next Generation EU*.

Il punto più critico nella proposta di Charles Michel sta nella *governance* di Next Generation EU. Secondo la bozza di conclusioni del Consiglio del 17 e 18 luglio: “I piani di recupero e di resilienza sono valutati dalla Commissione entro due mesi dalla presentazione. Nei criteri di coerenza con le raccomandazioni specifiche per paese, nonché il rafforzamento del potenziale di crescita, della creazione di posti di lavoro e della resilienza economica e sociale dello Stato membro risiede il punteggio più alto della valutazione. Un contributo efficace alla transizione verde e digitale deve inoltre essere un prerequisito per una valutazione positiva. La valutazione dei piani di risanamento e di resilienza è *approvata dal Consiglio, a maggioranza qualificata* su proposta della Commissione, *mediante un atto di esecuzione* che il Consiglio si impegna ad adottare entro 4 settimane dalla proposta. La valutazione positiva delle richieste di pagamento sarà subordinata al soddisfacimento delle pietre miliari e degli obiettivi pertinenti. La Commissione adotta la decisione sull’approvazione dei pagamenti, tenendo conto del parere del comitato economico e finanziario.”

In tutti i Programmi di spesa e nelle politiche dell'UE, una volta adottati da Consiglio e Parlamento, a parte le iniziative e i programmi condotti in gestione diretta, spetta alla Commissione l'approvazione di Programmi Operativi e progetti, che vengono poi attuati in regime di gestione concorrente fra Stato membro e Commissione. La previsione che il Consiglio, sia pure a maggioranza qualificata, debba approvare il Piano di recupero e resilienza dei singoli Paesi, appare veramente improprio e sembra un *escamotage* per assicurare i "frugali" di poter avere voce in capitolo sulle politiche nazionali - anche se per ostacolare la maggioranza qualificata (55% degli Stati membri e 65% della popolazione) i quattro frugali dovrebbero acquisire altre alleanze. Angela Merkel, dopo l'incontro con Conte del 3 luglio a Mesenbergh, ha detto che appoggerà la proposta di Michel, speriamo che nel frattempo il lavoro diplomatico riesca a modificare il testo, in modo da non rendere più difficile l'accordo, e poi il Recupero e la Resilienza.

Allegato: la proposta sul tavolo degli Stati membri

Architettura generale

1.074 miliardi di euro - Bilancio dell'UE a lungo termine (quadro finanziario pluriennale)

€ 540 miliardi - reti di sicurezza COVID-19 già in atto:

- per i lavoratori
- per le imprese
- per gli stati membri

750 miliardi di euro - Next Generation EU / Fondo di recupero

Totale: 2.364 miliardi di euro

La risposta dell'UE: un confronto con gli Stati Uniti e la Cina

- UE: 17% RNL (2 364 miliardi di euro)
- Stati Uniti: 15,9% RNL (\$ 3 061 miliardi)
- Cina: 4,2% RNL (4.200 miliardi di Y)

*Fonti di dati: Bruegel, FMI, Banca mondiale.*

(Le misure adottate dagli Stati membri dell'UE, dalla BCE e dalle banche centrali nazionali non sono incluse. I dati per la Cina potrebbero essere incompleti. Conversione di valuta: InforEuro).

Aumento degli investimenti nel clima e nelle transizioni digitali

Integrazione climatica: obiettivo del 30%; tutti i programmi contribuiscono; Integrazione digitale tra programmi

Aumenti del budget per:

- Programma Europa digitale
- Meccanismo per collegare l'Europa (componente digitale)
- Next Generation EU
- Strumento per il recupero e la resilienza: 560 miliardi di euro
- REACT-UE: 50 miliardi di euro
- Just Transition Fund: € 30 miliardi
- Strumento di supporto alla solvibilità: 26 miliardi di euro
- Sviluppo rurale: 15 miliardi di euro
- RescEU: 2 miliardi di euro
- EU4 Health: 7,7 miliardi di euro
- NDICI: 15,5 miliardi di euro

- Orizzonte Europa: 13,5 miliardi di euro
  - InvestEU: € 30,3 miliardi  
Totale: 750 miliardi di euro  
Strumento di recupero e resilienza: assegnazione di sovvenzioni  
2021-2022: 217 miliardi di euro  
Chiave di allocazione:
  - disoccupazione 2015-2019
  - PIL pro capite inverso
  - quota di popolazione  
2023: 93 miliardi di euro  
Chiave di allocazione:
  - calo complessivo del PIL nel 2020 e nel 2021, osservato nel 2022
  - PIL pro capite inverso
  - quota di popolazione  
Risorse proprie  
Approccio in quattro fasi:
  - Prelievo basato sui rifiuti di plastica - 1° gennaio 2021
  - Meccanismo di regolazione del carbonio e prelievo digitale - entro il 1° gennaio 2023
  - Sistema di scambio di quote di emissione (possibile estensione al trasporto aereo e marittimo)
  - Lavorare per introdurre altre nuove risorse proprie  
Sconti forfettari (*rebates*) per:
  - Austria
  - Danimarca
  - Germania
  - Paesi Bassi
  - Svezia
- Nuova riserva speciale per la regolazione della Brexit  
5 miliardi di euro per contrastare le conseguenze negative negli Stati membri e nei settori più colpiti dalla Brexit
- <sup>1</sup> I cosiddetti rebates (rettifiche o le riduzioni delle entrate) del bilancio dell'UE sono concessi a partire dal 1984 - vertice di Fontainebleau - e prevedono che "qualsiasi Stato membro che sostiene un onere di bilancio eccessivo rispetto alla sua prosperità relativa può beneficiare di una correzione al momento opportuno". In realtà i paesi che beneficiano degli sconti sono tra i più prosperi dell'UE e presentano bassi livelli di debito pubblico.
- La proposta di bilancio attuale afferma che: "nella situazione attuale, dato l'impatto economico della pandemia COVID-19, l'eliminazione graduale delle rettifiche comporterebbe aumenti sproporzionati dei contributi per alcuni Stati membri nel 2021-2027. Per evitare ciò, le attuali rettifiche potrebbero essere gradualmente eliminate in un periodo di tempo molto più lungo di quanto previsto dalla Commissione nella sua proposta nel 2018".
- Questo significa che i rebates rimangono, probabilmente perché la totale eliminazione aumenterebbe il contributo netto dei Paesi Bassi dello 0,15% dell'RNL, della Svezia dello 0,12%, della Germania dello 0,07%, mentre non cambierebbe il contributo netto della Danimarca e

ridurrebbe il contributo netto di altri paesi dello 0,05%, in ogni anno (fonte: Bruegel).