

di Paola Boffo

Si terrà nella mattinata di domani, giovedì 23 luglio, la seduta straordinaria del Parlamento Europeo convocata per discutere e votare sulle Conclusioni del Consiglio EU del 17 - 18 - 19 - 20 e 21 luglio, relative all'accordo fra i 27 Stati membri sull'iniziativa Next Generation EU e sul Quadro Finanziario Pluriennale per il periodo 2021 - 2027.

L'esito del lunghissimo negoziato fra gli Stati, partito dalla proposta della Commissione, presentata il 27 maggio scorso, rappresenta infatti la posizione degli Stati membri, che dovrà essere condivisa dal Parlamento. Come abbiamo scritto alla vigilia del Vertice dei leader la posizione del Parlamento Europeo è piuttosto distante dall'accordo raggiunto in sede di Consiglio.

Il Consiglio ha finalizzato il suo mandato per avviare i negoziati con il Parlamento, che avrà l'ultima parola prima che il bilancio 2021-2027 possa entrare in vigore. L'attuale bilancio pluriennale si esaurisce il 31 dicembre 2020.

La squadra dei negoziatori del Parlamento ha accolto con favore che alla fine si sia raggiunta una posizione comune, e che il Recovery Fund sia finanziato prendendo a prestito sul mercato 750 miliardi di euro, ma lamenta che si sia abbandonata l'idea di una soluzione ponte per gli Stati membri per un pronto recupero dalla crisi Covid-19 e rivendica un aumento del controllo democratico: il Parlamento, uno dei bracci dell'autorità di bilancio, dovrà essere pienamente coinvolto nell'istituzione e attuazione del Recovery Plan.

Ma le critiche più importanti sono rivolte alle decisioni sul bilancio a lungo termine. Sono criticati gli i massimali di spesa che hanno raggiunto il record minimo di importo, mettendo in discussione gli obiettivi a lungo termine e l'autonomia strategica dell'UE (il Parlamento aveva chiesto un bilancio di 2 miliardi di euro, e ci si propone l'impegno a garantire miglioramenti, compresi importi più elevati, su programmi del QFP orientati al futuro come Horizon, InvestEU, LIFE, Erasmus +, a costo di non approvare il bilancio e di procedere sulla base dell'attuale QFP. Il Parlamento chiede inoltre un impegno vincolante per l'introduzione di risorse proprie aggiuntive già nel 2021, e ancora nel corso del QFP 2021-2027.

Si lamenta l'aumento dei *rebates*, che invece aveva chiesto di eliminare, e dell'annullamento del meccanismo per ridurre o sospendere i finanziamenti dell'UE se uno Stato membro non rispetta lo stato di diritto.

In attesa del voto del Parlamento cerco di portare alcuni elementi di analisi dell'accordo in Consiglio, e rimando ad altri articoli (sul collegamento con il semestre europeo, sulla proposta della Commissione, una analisi di Next Generation EU con dati e valutazioni, la prima discussione in Consiglio, le proposte alla vigilia del Vertice) dove abbiamo descritto l'impostazione e i principali elementi dell'Iniziativa, cambia qualche numero e qualche regola, ma lo strumento resta confermato nella sua innovatività e nell'importanza del suo intervento: il 10 luglio il Presidente Michel ha presentato una comparazione della risposta economica complessiva dell'UE (17% RNL - 2.364 miliardi di euro) alla crisi in confronto con gli Stati Uniti (15,9% RNL - \$ 3.061 miliardi) e la Cina (4,2% RNL - 4.200 miliardi di Y).

Next Generation EU (NGEU) rappresenta una risposta eccezionale a una situazione estrema ma temporanea, e pertanto è conferito alla Commissione il potere di contrarre, per conto dell'Unione,

prestiti sui mercati dei capitali fino a 750 miliardi di EUR, al fine di far fronte alle conseguenze della crisi COVID-19. L'attività di assunzione di prestiti cesserà al più tardi alla fine del 2026. Dunque, il potere di contrarre prestiti conferito alla Commissione è limitato per entità, durata e raggio d'azione. Almeno per il momento. La capacità dell'Unione di contrarre debito sul mercato, in importi così considerevoli, è la vera svolta, perché si è deciso di fare un debito comune per finanziare politiche economiche comuni: un inizio di politica fiscale. L'avevamo richiesto anche qui su Transform!Italia con un appello rivolto alle istituzioni europee.

L'avevano proposto, su iniziativa del Governo italiano, 9 Stati membri, con una lettera inviata al Presidente del Consiglio UE Charles Michel alla vigilia della riunione del 26 marzo scorso, dove Belgio, Francia, Grecia, Italia, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Slovenia e Spagna affermavano che *"In particolare, dobbiamo lavorare su uno strumento di debito comune emesso da una Istituzione dell'UE per raccogliere risorse sul mercato sulle stesse basi e a beneficio di tutti gli Stati Membri, garantendo in questo modo il finanziamento stabile e a lungo termine delle politiche utili a contrastare i danni causati da questa pandemia."*

Gli importi presi a prestito possono essere usati per erogare prestiti (*loans*), fino a concorrenza di 360 miliardi di EUR, e per sovvenzionare spese, a fondo perduto (*grants*) fino a concorrenza di 390 miliardi di EUR. Dunque, l'iniziativa NGEU non comporta un aumento del contributo dei Paesi, come mi è capitato di leggere in queste ore da parte di chi è alla caccia del "contributo netto".

I prestiti saranno rimborsati a partire dalla fine del periodo 2021 - 2027, e fino al 2058. La Commissione garantirà un'accorta gestione finanziaria per il pagamento del servizio del debito ricorrendo a finanziamenti a breve termine tramite i mercati dei capitali, e potrebbe chiedere, in via provvisoria, garanzie agli Stati membri in forma di maggiori risorse come ultima riserva, su base proporzionale e, in ogni caso, nel limite allo 0,6 % dell'RNL degli Stati membri.

Gli impegni giuridicamente vincolanti, i contratti, dei programmi inclusi in Next Generation EU devono essere conclusi entro il 31 dicembre 2023. La scadenza per i relativi pagamenti è il 31 dicembre 2026. Ciò significa che i 750 miliardi dovranno essere impiegati nei primi due anni del ciclo di bilancio, con effetti economici fino al 2026. Il 70 % delle sovvenzioni erogate dal dispositivo deve essere impegnato negli anni 2021 e 2022. Il restante 30 % deve essere interamente impegnato entro la fine del 2023. Fino al 10% dei fondi del Recovery Fund sarà erogato in pre-finanziamento nel 2021 e potranno essere incluse spese fatte a partire dal 1° febbraio 2020.

Lo Strumento implica un'importante redistribuzione tra gli Stati membri. il Fondo andrà a favore di "settori e regioni più colpiti". Questo significa che i Paesi riceveranno *a seconda del bisogno* (le dotazioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza per il periodo 2021-2022 saranno stabilite secondo i criteri di ripartizione della Commissione tenendo conto del tenore di vita, della dimensione e dei livelli di occupazione dei diversi Stati membri. Per le dotazioni relative all'anno 2023, si adotta il criterio del calo del PIL nel 2020 e nel 2021), ma saranno responsabili del rimborso *in base alle possibilità* (come per qualsiasi strumento del QFP, infatti, il contributo è collegato alla quota di ciascun paese nel bilancio dell'UE, che è basata sul reddito nazionale lordo). La differenza tra ciò che un Paese otterrà e ciò che dovrà ripagare è di fatto un vero e proprio trasferimento potenziale, che redistribuisce esplicitamente le risorse tra i paesi.

In base ai criteri di riparto delle risorse all'Italia spetterà circa il 28% delle risorse complessive, 209 miliardi di euro: circa 81 miliardi in trasferimenti, cioè la stessa cifra prevista nella proposta iniziale

della Commissione, e fino a 127 miliardi in prestiti, 36 miliardi in più.

Gli importi (in miliardi di euro) a titolo di Next Generation EU per singolo programma sono i seguenti, qui mostrati a confronto con la proposta della Commissione del 27 maggio scorso:

	<i>Posizione raggiunta in Consiglio (luglio 2020)</i>	<i>Proposta della Commissione (maggio 2020)</i>	<i>differenza%</i>	
Dispositivo per la ripresa e la resilienza	672,5	560	112,5	20,09%
<i>di cui prestiti</i>	360	250	110	44,00%
<i>di cui sovvenzioni</i>	312,5	310	2,5	0,81%
Altre sovvenzioni:			0	
REACT-EU	47,5	50	-2,5	-5,00%
Orizzonte Europa	5	13,5	-8,5	-62,96%
InvestEU	5,6	30,3	-24,7	-81,52%
Sviluppo rurale	7,5	15	-7,5	-50,00%
Fondo per una transizione giusta (JTF)	10	30	-20	-66,67%
RescEU	1,9	2	-0,1	-5,00%
NDICI - Strumento per il vicinato	0	15,5	-15,5	-100,00%
Programma per la salute	0	7,7	-7,7	-100,00%
Strumento di sostegno alla solvibilità	0	26	-26	-100,00%
TOTALE	750	750	0	0,00%
Di cui sovvenzioni	390	500	-110	-22,00%

Mentre le sovvenzioni nel Recovery Fund sono state preservate, anzi leggermente incrementate, il taglio delle sovvenzioni si è concentrato su programmi che avrebbero finanziato beni pubblici realmente europei: Orizzonte EU (ricerca), tagliato del 62%; InvestEU ridotto di oltre l'80%; *Just Transition Fund* ridotto di 2 terzi. Altri tre programmi sono stati completamente de-finanziati, tra cui lo strumento di solvibilità per le imprese in crisi di liquidità.

Si tratta di importi incrementali, che avrebbero arricchito i programmi la cui dotazione finanziaria è già prevista nel bilancio pluriennale. L'importo dei programmi definanziati è pari a circa 50 milioni. Non è escluso che in sede di negoziato con il Parlamento sul QFP parte di queste risorse siano recuperate, visto che la posizione del Parlamento sul bilancio parte da una richiesta di 2 miliardi di euro, mentre il Consiglio ha ridimensionato l'importo complessivo a 1, 0743 miliardi di euro, ovvero, sostanzialmente, la proposta di Michel del febbraio 2020, che all'epoca non aveva incontrato il consenso dei Paesi.

Per quanto concerne i famigerati *rebates*, il Consiglio ha deciso che per il periodo 2021-2027, il contributo annuo basato sull'RNL di Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Austria e Svezia sarà ridotto da correzioni forfettarie. Gli Stati membri interessati beneficiano di una riduzione lorda del proprio contributo annuo basato sull'RNL. Tali riduzioni lorde sono finanziate da tutti gli Stati membri conformemente al loro RNL.

L'Olanda godrà di uno sconto annuo pari a 1,9 miliardi di euro, la Svezia 1,1 miliardi, l'Austria 565 milioni, la Danimarca 377 milioni. Nel periodo 2014 - 2020 gli importi erano più bassi: per l'Olanda 695 milioni, per la Svezia 185 milioni e per la Danimarca 130 milioni. L'Austria ha beneficiato di una riduzione lorda del suo contributo annuale RNL fino al 2016. La Germania mantiene invece la sua

quota di sconti invariata a 3,7 miliardi per anno.

Considerato che questo meccanismo doveva essere azzerato nel nuovo bilancio, dopo l'uscita del Regno Unito, che l'aveva inventato, si può dire che nell'aspro confronto i *Frugal fours* hanno guadagnato 27,5 (e la Germania quasi 30). Sostanzialmente questo è stato il prezzo dell'accordo. Per accedere alle risorse dello strumento NGEU gli Stati membri devono preparare piani nazionali per la ripresa e la resilienza in cui è definito il programma di riforme e investimenti dello Stato membro interessato per il periodo 2021-2023, da riesaminare e adattare, ove necessario, nel 2022 per tenere conto della ripartizione definitiva dei fondi per il 2023.

Quello della *governance* è stato uno dei punti più duri del negoziato. La valutazione dei Piani per la ripresa e la resilienza è fatta dalla Commissione entro due mesi dalla presentazione, ed è basata sulla coerenza con le raccomandazioni specifiche per paese, sul rafforzamento del potenziale di crescita, sulla creazione di posti di lavoro e sulla capacità di resilienza sociale ed economica dello Stato membro. L'effettivo contributo alla transizione verde e digitale è una condizione preliminare ai fini di una valutazione positiva.

La valutazione della Commissione deve essere approvata dal Consiglio, a maggioranza qualificata su proposta della Commissione (ovvero dal 15% dei Paesi che rappresentino il 65% della popolazione) entro quattro settimane dalla proposta. I pagamenti sono subordinati al conseguimento dei pertinenti target intermedi e finali previsti dai Piani, su cui dovrà esprimersi anche il comitato economico e finanziario (che non è il Consiglio dei ministri dell'Economia e delle Finanze, ma un organo consultivo della UE). L'Olanda pretendeva che la decisione sui Piani fosse fatta dal Consiglio all'unanimità, e che il Consiglio decidesse anche dell'ammissibilità delle tranche di pagamento. Il testo finale, invece, è anche un po' più *morbido* di quello contenuto nella bozza di conclusioni: *"Qualora, in via eccezionale, uno o più Stati membri ritengano che vi siano gravi scostamenti dal soddisfacente conseguimento dei pertinenti target intermedi e finali, possono chiedere che il presidente del Consiglio europeo rinvii la questione al successivo Consiglio europeo.*

...

In caso di rinvio della questione al Consiglio europeo, la Commissione non prenderà alcuna decisione relativa al soddisfacente conseguimento dei target intermedi e finali e all'approvazione dei pagamenti fino a quando il prossimo Consiglio europeo non avrà discusso la questione in maniera esaustiva. Di norma, tale processo non dovrà richiedere più di tre mesi dal momento in cui la Commissione ha chiesto il parere del comitato economico e finanziario e sarà conforme all'articolo 17 TUE e all'articolo 317 TFUE." (quindi la decisione finale spetta alla Commissione).

La delegazione italiana ha chiesto che l'interpretazione esatta di questa previsione si avvallesse del Parere del Giureconsulto del Consiglio Europeo sul punto A19, che è poi stato allegato alle conclusioni del Consiglio, ed in particolare sull'Articolo 17, paragrafo 1, TUE e articolo 317 TFUE riguardanti i poteri della Commissione di dare esecuzione al bilancio dell'UE e gestire i programmi dell'UE.

L'articolo 17, paragrafo 1, TUE conferisce alla Commissione il potere di "[dare] esecuzione al bilancio e [gestire] i programmi" e l'articolo 317, primo comma, TFUE conferisce alla Commissione il potere di "[dare] esecuzione al bilancio (...) sotto la propria responsabilità (...) in conformità del principio della buona gestione finanziaria".

Ciascuna istituzione dell'Unione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai Trattati,

secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste, garantendo il principio dell'equilibrio istituzionale, che caratterizza la struttura istituzionale dell'Unione, che implica che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni.

Di conseguenza il testo del punto A19 delle conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 17-21 luglio 2020, compreso l'ultimo comma, non incide sui poteri che i trattati conferiscono alla Commissione, per quanto riguarda segnatamente il potere di convalidare e autorizzare l'erogazione dei pagamenti.

In definitiva questa procedura, adottata per soddisfare in parte le richieste dei Frugali, appare un passaggio poco più che formale, benché irrituale. Ma anche emettere bond comuni è irrituale. Nella sua informativa odierna alle Camere Conte ha detto che *"Con la decisione di ieri il Consiglio ha abbracciato quindi una prospettiva diversa, in favore di un'Europa più coesa, più inclusiva, più solidale, più vicina ai cittadini, in definitiva più "politica", certamente più coerente con lo spirito originario del sogno europeo, quello di coloro che, dopo la tragedia della seconda guerra mondiale, prefigurarono l'idea di un'unità fondata su una comunione di valori, di storia e di destino. È l'unico percorso possibile per preservare l'integrità dello stesso mercato unico e la stabilità stessa dell'Unione monetaria.*

Questo positivo risultato non era affatto scontato a marzo, lo ricordiamo tutti, quando l'Italia, insieme ad altri otto Stati membri, propose che il Recovery Fund affiancasse, con pari dignità politica ed economica, gli altri strumenti di risposta che erano già sul tavolo del Consiglio europeo." Nel dibattito parlamentare è stato riconosciuto il successo italiano nel negoziato, che ha portato più soldi rispetto agli importi proposti dalla Commissione. Un giudizio analogo è espresso anche all'estero.

Dall'accordo esce un'Europa un po' diversa da quella costruita sulle basi del trattato di Maastricht, che così bene viene raccontata, in anticipo, da Carli e Magri, come possiamo leggere nell'articolo di Roberto Musacchio su questo stesso numero. È vero che l'approccio intergovernativo, l'interesse nazionale ha rischiato di far fallire la trattativa, soprattutto per le pretese dei Paesi frugali, ma l'esito è stato un accordo che rappresenta un punto di svolta verso una politica fiscale comune basata su un debito comune, grazie all'asse franco-tedesco e all'alleanza costruita dall'Italia con Spagna e altri paesi. Mettere in comune risorse, indebitandosi, per uscire da una crisi spaventosa, investendo per ricostruire le economie, contrastare la disoccupazione, salvaguardare i più deboli, è il senso stesso di una Unione.

Ora bisogna andare avanti, per riformare il Patto di Stabilità, sostituendo gli obiettivi di deficit di bilancio e debito pubblico con obiettivi di crescita dell'occupazione e riduzione della povertà. E riformare lo statuto della Banca Centrale Europea per assegnarle la funzione di prestatore di ultima istanza.

L'alleanza fra i Paesi che è uscita vincente da questo negoziato potrebbe farsi carico di queste proposte, e di recuperare e riaffermare il ruolo delle istituzioni e innanzitutto del Parlamento, garantendo quel principio dell'equilibrio istituzionale, che caratterizza la struttura istituzionale dell'Unione, che si è voluto ribadire all'alba del 21 luglio.