

XVIII legislatura

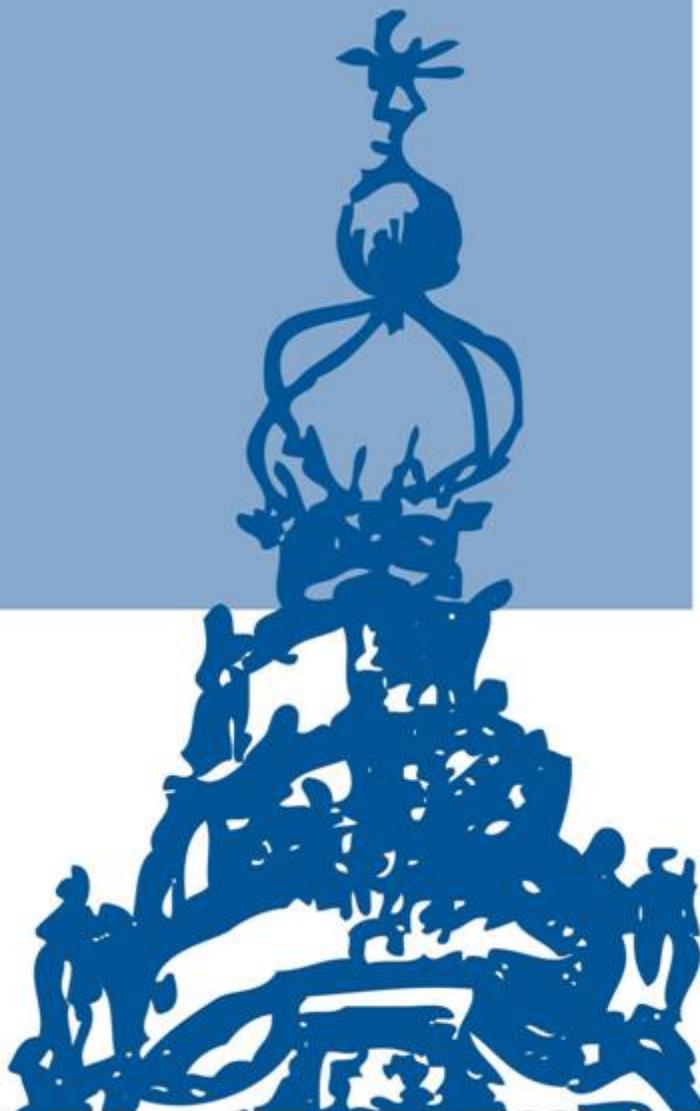
**L'APPROVAZIONE
DEL NUOVO QUADRO
FINANZIARIO
PLURIENNALE
2021-2027**

dicembre 2020
n. 106



Servizio studi del Senato

ufficio ricerche nei settori economico e
finanziario



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

**L'APPROVAZIONE DEL
NUOVO QUADRO
FINANZIARIO
PLURIENNALE
2021-2027**

dicembre 2020
n. 106

a cura di: Laura Lo Prato
Hanno collaborato Melisso Boschi, Patrizia Borgna

INDICE

PREMESSA	7
1. PRIORITÀ ORIZZONTALI	11
2. IL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE.....	12
3. QFP 2021-2027	13
4. NEXT GENERATION EU (NGEU)	21
Focus: Dispositivo per la ripresa e la resilienza	24
Focus: Dispositivo per la transizione giusta	28
5. RISORSE PROPRIE DELL'UE.....	29
6. LA DECISIONE SULLE RISORSE PROPRIE.....	30
Massimali e attività di prestito	30
Introduzione di nuove risorse proprie.....	31
Correzioni nazionali.....	31
7. IL MECCANISMO PER PROTEGGERE IL BILANCIO DELL'UNIONE DAI RISCHI FINANZIARI CONNESSI A CARENZE GENERALIZZATE RIGUARDANTI LO STATO DI DIRITTO	32
ALLEGATO - QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021- 2027 E NEXT GENERATION EU	35

PREMESSA

Il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP o, nell'acronimo inglese, MFF) 2021-2027 è stato approvato dal Parlamento europeo il [16 dicembre 2020](#) e dal Consiglio dell'Unione europea [il giorno successivo](#).

L'iter di approvazione è stato estremamente lungo e complesso ed è durato più di due anni. Le proposte originarie, presentate nel maggio 2018 dalla Commissione Juncker¹, sono state, infatti, integrate e modificate a maggio 2020 da ulteriori proposte, elaborate dalla Commissione von der Leyen.

Alle ovvie difficoltà derivanti dal concordare un'allocazione di risorse finanziarie soddisfacente per i 27 Stati membri si sono affiancati il ricambio dei vertici istituzionali nel 2019, il processo della Brexit e soprattutto, nel 2020, gli effetti economici della pandemia da COVID-19. Il QFP è stato, infatti, integrato con l'obiettivo di fornire una risposta alla crisi economica che si è determinata in conseguenza della pandemia da Coronavirus. Nel [discorso](#) pronunciato in occasione della seduta plenaria del Parlamento europeo (PE) il 16 aprile scorso, la presidente von der Leyen ha affermato che il bilancio europeo sarebbe stato di importanza tale da costituire un nuovo "piano Marshall per la ripresa dell'Europa".

Difficoltà ulteriori sono derivate dalla procedura legislativa speciale richiesta dal [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (TFUE) per approvare sia il regolamento relativo al QFP sia la decisione sulle risorse proprie, che prevede che il Consiglio si esprima all'unanimità. Le relative procedure sono illustrate nel dettaglio nei capitoli dedicati del presente Dossier.

Per trovare l'accordo tra i 27 Stati membri sono stati necessari, tra l'altro, una maratona negoziale di quasi cinque giorni al [Consiglio europeo del 17-21 luglio](#), lunghi triloghi con il Parlamento europeo (si vedano in proposito il [comunicato stampa](#) del PE e il [prospetto](#) divulgato dal presidente Sassoli nel novembre 2020) e l'ardua ricerca di un compromesso con Polonia e Ungheria sulla proposta di regolamento sul meccanismo per proteggere il bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto.

¹ Il Servizio studi del Senato della Repubblica ha seguito l'iter di approvazione del Quadro Finanziario Pluriennale con un gran numero di Dossier, realizzati sia autonomamente ([Dossier n. 21/DE](#), novembre 2018; [Dossier n. 21/1 DE](#), ottobre 2019; [Dossier n. 79/DE](#), febbraio 2020; [Dossier n. 79/1 DE](#), marzo 2020) sia in collaborazione con l'Ufficio rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati (tra i principali: "Esiti del Consiglio europeo straordinario - Bruxelles, 17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020", [Dossier n. 86/DE](#), luglio 2020, "Principali iniziative dell'Unione europea per fronteggiare l'impatto economico-sociale della pandemia", [Dossier n. 89/DE](#), settembre 2020).

Il Servizio studi ha inoltre dato conto con continuità dei lavori per l'approvazione del QFP nelle successive edizioni della Nota "L'epidemia Covid e l'Unione europea", pubblicata per la prima volta il 24 marzo 2020 ([Nota UE n. 44](#)) e di seguito aggiornata, con cadenza tendenzialmente settimanale, fino all'11 dicembre 2020 ([Nota UE 44/18](#)).

Ad esito di tale lungo e travagliato processo è stato approvato un bilancio pluriennale che ammonta a 1074,3 miliardi di euro in termini di impegni (espressi in prezzi 2018), ovvero l'1,067% del reddito nazionale lordo (RNL) dell'Unione europea (UE) a 27.

In aggiunta, il QFP è stato integrato con il programma "Next Generation EU" (NGEU), tramite il quale viene conferito alla Commissione europea il potere di contrarre, per conto dell'Unione, prestiti sui mercati dei capitali fino a 750 miliardi di euro, da utilizzare solo per affrontare le conseguenze della pandemia. Di tale cifra, 390 miliardi sarebbero destinati a sovvenzioni e 360 miliardi a prestiti. NGEU si configura come uno strumento avente natura emergenziale, durata temporanea e valenza una tantum, utilizzabile esclusivamente ai fini della risposta alla crisi e delle misure per la ripresa.

MFF 2021-2027 total allocations per heading

	MFF	NEXT GENERATION EU	TOTAL
1. Single Market, Innovation and Digital	132.8	10.6	143.4
2. Cohesion, Resilience and Values	377.8	721.9	1 099.7
3. Natural Resources and Environment	356.4	17.5	373.9
4. Migration and Border Management	22.7	-	22.7
5. Security and Defence	13.2	-	13.2
6. Neighbourhood and the World	98.4	-	98.4
7. European Public Administration	73.1	-	73.1
TOTAL MFF	1 074.3	750.0	1 824.3

All amounts in EUR billion.

Tabella 1 - Prospetto riassuntivo del QFP 2021-2027 distinto per rubriche. Fonte: [Commissione europea](#)

Il totale complessivo delle risorse concordate è, quindi, pari a 1.824,3 miliardi di euro. A seguito dell'accordo intervenuto con il Parlamento europeo, e per venire incontro alle richieste di quest'ultimo, tale cifra è stata ulteriormente incrementata di 16 miliardi di euro: 15 a sostegno di alcuni programmi "faro" dell'UE e un miliardo destinato alla flessibilità di bilancio, per possibili esigenze o crisi future, come dettagliato dalla figura seguente.

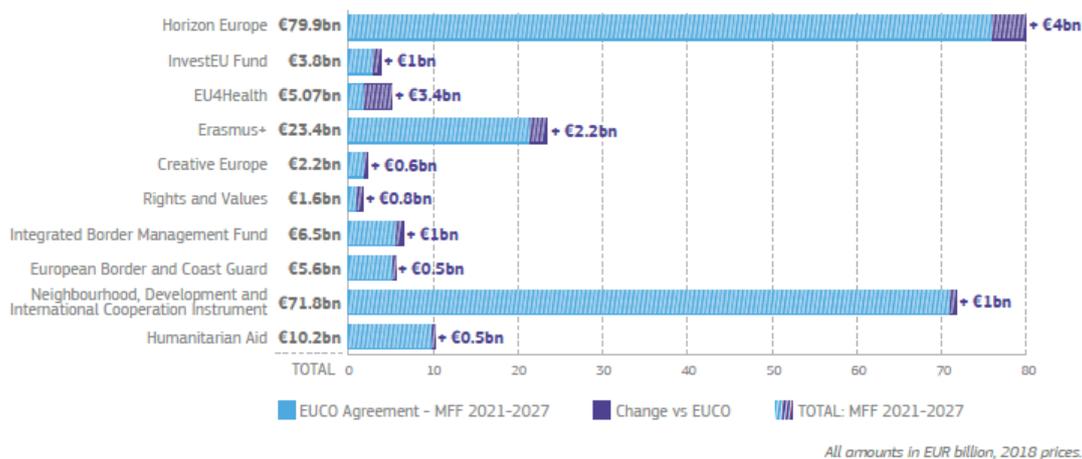


Grafico 1 - Contenuto dell'accordo con il Parlamento europeo. Fonte: [Commissione europea](#)

La grande importanza, per l'Italia, delle risorse provenienti dal QFP in generale, e da Next Generation EU in particolare, è stata più volte ribadita dallo stesso Presidente del Consiglio dei ministri Conte dinanzi all'Aula del Senato².

In attesa dell'approvazione dei numerosi programmi settoriali collegati al nuovo QFP (la prossima sessione ordinaria del Parlamento europeo è convocata per il 18 gennaio 2021), il presente Dossier illustra i termini generali del nuovo bilancio.

Vengono descritte preliminarmente le priorità orizzontali ad esso sottese (capitolo 1). Dopo avere brevemente ricordato le caratteristiche del QFP in generale (capitolo 2), si illustra poi il bilancio dei prossimi sette anni, quale integrato da NGEU (capitolo 3). Il capitolo 4 è dedicato ai programmi finanziati da NGEU, con un focus su due di essi (Dispositivo per la ripresa e resilienza e Dispositivo per la transizione giusta). Il capitolo 5 è dedicato, in generale, al sistema delle risorse proprie dell'Unione mentre il capitolo 6 descrive il contenuto della decisione sulle risorse proprie per il prossimo settennato (capitolo 5).

Il Dossier si chiude con un breve capitolo sul meccanismo per proteggere il bilancio UE in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto (capitolo 6).

² Si vedano, in questo senso, l'informativa del Presidente del Consiglio dei Ministri in vista della videoconferenza dei membri del Consiglio europeo prevista per il 19 giugno 2020 ([17/06/2020](#)), le Comunicazioni in vista del Consiglio europeo straordinario del 17 e 18 luglio 2020 ([15/07/2020](#)), l'informativa sugli esiti del medesimo summit ([22/07/2020](#)) e le Comunicazioni in vista del Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2020 ([9/12/2020](#)). In quest'ultima occasione il presidente Conte ha preannunciato la propria intenzione di porre "con la massima determinazione e urgenza l'esigenza che l'ambizioso programma di investimenti e riforme, finanziato con debito comune, per il quale l'Italia si è spesa fin dall'inizio della crisi pandemica, possa essere avviato nel più breve tempo possibile". Ha inoltre definito come "storico" l'accordo raggiunto "sull'adozione di strumenti centrali per la ripresa sociale ed economica e che rappresentano un profondo - e, aggiungo, irreversibile - cambiamento di paradigma nelle politiche economiche perseguite dall'Unione europea. Per la prima volta, infatti, questa si è fatta promotrice di politiche espansive, finanziate da strumenti di debito autenticamente europeo e orientate al raggiungimento di strategie condivise e obiettivi comuni".

Un prospetto globale del QFP 2021-2027, quale divulgato dal Consiglio dell'Unione, è pubblicato in Allegato.

Si specifica che le cifre citate nel presente documento si intendono - salva espressa indicazione in senso contrario - espresse in prezzi 2018³.

³ L'equivalente in prezzi correnti dei prezzi 2018 si calcola applicando un deflatore fisso pari al 2 per cento annuo.

1. PRIORITÀ ORIZZONTALI

Il QFP 2021-2027 inserisce specifici requisiti di spesa, prevedendo **obiettivi generali** da perseguire con il bilancio dell'Unione.

In particolare, è stato stabilito un **obiettivo climatico**, in virtù del quale il 30 per cento della spesa totale, sia del QFP sia di NGEU, dovrà essere dedicato all'azione per il clima.

Tale finalizzazione della spesa dovrebbe, tra l'altro, contribuire al raggiungimento del **nuovo obiettivo UE vincolante di riduzione nazionale netta delle emissioni di gas a effetto serra** di almeno il 55 per cento entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990, concordato in sede di [Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2020](#)⁴.

Il contributo dei singoli programmi al raggiungimento dell'obiettivo climatico è stato quantificato come segue:

<i>Programmi</i>	<i>Contributo minimo previsto</i>
<i>Orizzonte Europa</i>	35 %
<i>ITER</i>	100 %
<i>Fondo InvestEU</i>	30 %
<i>Meccanismo per collegare l'Europa</i>	60 %
<i>FESR</i>	30 %
<i>Fondo di coesione</i>	37 %
<i>REACT-EU</i>	25 %
<i>Dispositivo per la ripresa e la resilienza</i>	37 %
<i>PAC 2021 - 2022</i>	26 %
<i>PAC 2023 - 2027</i>	40 %
<i>FEAMP</i>	30 %
<i>LIFE</i>	61 %
<i>Fondo per una transizione giusta</i>	100 %
<i>NDICI</i>	25 %
<i>PTOM</i>	25 %
<i>Assistenza preadesione</i>	16 %

Tabella 2 - Contributo all'azione per il clima dei singoli programmi del QFP 2021-2027. Fonte: Dichiarazione della Commissione europea relativa ai contributi all'azione per il clima per programma, allegata alla risoluzione legislativa [P9_TA\(2020\)0357](#) del PE concernente il progetto di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 (09970/2020 – C9-0409/2020 – 2018/0166(APP))

È inoltre riconosciuta una priorità generica ai progetti che contribuiscano alla **transizione digitale**. Un limite più stringente, pari al 20 per cento della spesa, è stabilito per i progetti finanziati con il dispositivo di ripresa e resilienza

⁴ Le Conclusioni del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2020 sono state pubblicate a cura del Servizio studi del Senato della Repubblica nel documento [DOCUE n. 18](#) del dicembre 2020.

(Comunicazione "Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021" [COM\(2020\) 575](#), settembre 2020).

In sede di [accordo con il Parlamento europeo](#) sono stati inoltre individuati i seguenti, ulteriori **obiettivi specifici**:

- 1) la tutela della **biodiversità**, a cui dovrebbe essere dedicato il 7,5 per cento della spesa annuale a partire dal 2024; tale percentuale dovrebbe essere innalzata al 10 per cento a partire dal 2026;
- 2) la promozione dell'**uguaglianza di genere** e l'integrazione della dimensione di genere (*mainstreaming*) dovrebbero, a loro volta, essere considerati come priorità orizzontali, con una valutazione dell'impatto di genere e il monitoraggio dei programmi.

L'[Accordo interistituzionale](#) sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria approvato dal Parlamento europeo il 16 dicembre prevede (articolo 16) che la Commissione dia conto, in una **relazione annuale**, della spesa sostenuta ai fini del raggiungimento delle priorità orizzontali (clima, articolo 16 let *d*); biodiversità, let *e*); promozione della parità di genere, let. *g*). A tal fine la Commissione è chiamata a elaborare una "**metodologia efficace**", di cui la medesima Commissione - in due dichiarazioni pubblicate in allegato alla risoluzione legislativa [P9_TA\(2020\)0357](#) del PE - si impegna a garantire l'accessibilità, la trasparenza e la disponibilità al pubblico. Tale metodologia dovrebbe comprendere una **consultazione annuale di Parlamento europeo e Consiglio** ed individuare le misure pertinenti da adottare in caso di progressi insufficienti verso il conseguimento dei *target* finali applicabili.

2. IL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE

Il Quadro finanziario pluriennale è il **bilancio a lungo termine dell'UE**, attraverso il quale si fissa il limite di quanto denaro l'Unione può investire, durante un periodo di almeno cinque anni, per le diverse politiche. È regolato dall'articolo 312 del TFUE, mentre al **bilancio annuale** sono dedicati gli articoli 313 - 316.

Una delle ragioni per cui l'UE dispone di un bilancio a lungo termine e allo stesso tempo di bilanci annuali è l'esigenza di prevedibilità, e quindi efficienza, per i programmi che si intende finanziare.

I quadri finanziari pluriennali istituiti sinora sono stati cinque; i più recenti sono stati fissati per sette anni. Il trattato di Lisbona ha trasformato il QFP da accordo interistituzionale in un **regolamento** giuridicamente vincolante, di norma accompagnato da un **accordo interistituzionale** sulla disciplina di bilancio, la cooperazione in materia di bilancio e la sana gestione finanziaria.

L'approvazione del regolamento sul Quadro finanziario pluriennale ha luogo tramite una **procedura legislativa speciale**, che prevede la deliberazione all'unanimità del Consiglio previa approvazione del Parlamento europeo il quale - deliberando a maggioranza assoluta - può approvare o respingere la posizione del Consiglio ma non emendarla. Il

Consiglio europeo può adottare all'unanimità una decisione che consente al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata (articolo 312, par. 2, [TFUE](#))

Il QFP **getta le basi della disciplina finanziaria**, assicurando l'ordinato andamento delle spese dell'Unione entro i limiti delle sue risorse proprie. Stabilisce disposizioni applicabili ai successivi bilanci annuali, fissando i massimali di spesa per ampie categorie di spesa, denominate **rubriche**.

A differenza dei bilanci nazionali, il bilancio dell'UE è soprattutto un **bilancio di investimento**: si concentra su settori chiave che creano valore aggiunto europeo promuovendo crescita e competitività o, come è accaduto per il QFP 2021-2027, mettendo in atto la solidarietà unionale a sostegno dei paesi più colpiti dalla pandemia di COVID-19.

3. QFP 2021-2027

Le dimensioni del QFP 2021-2027, con i suoi 1.835,3 miliardi di finanziamenti, sono estremamente più significative rispetto a quello che si è appena concluso, relativo agli anni 2014-2020, che ammontava alla cifra - in paragone ben più modesta - di 1.083,3 miliardi di euro.

2014-2020 MFF, 2021-2027 MFF, NGEU and top-ups (commitments, € billion, 2018 prices)



Grafico 2 - Confronto tra il QFP 2014-2020 e il QFP 2021-2027. Fonte: [Parlamento europeo](#).

Come si evince dal Grafico 2, e come già illustrato in Premessa, le risorse che saranno messe a disposizione degli Stati membri nei prossimi sette anni proverranno però da due diverse fonti: il QFP propriamente detto e NGEU.

L'ammontare del solo Quadro Finanziario Pluriennale, al netto dei contributi che si attendono da NGEU, appare in allegato alla risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 16 dicembre 2020 concernente il progetto di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 ([P9_TA\(2020\)0357](#)).

QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE (UE-27)

(milioni di EUR, prezzi 2018)

Stanzamenti di impegno	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totale 2021-2027
1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale	19 712	19 666	19 133	18 633	18 518	18 646	18 473	132 781
2. Coesione, resilienza e valori	49 741	51 101	52 194	53 954	55 182	56 787	58 809	377 768
2a. Coesione economica, sociale e territoriale	45 411	45 951	46 493	47 130	47 770	48 414	49 066	330 235
2b. Resilienza e valori	4 330	5 150	5 701	6 824	7 412	8 373	9 743	47 533
3. Risorse naturali e ambiente	55 242	52 214	51 489	50 617	49 719	48 932	48 161	356 374
di cui: spese connesse al mercato e pagamenti diretti	38 564	38 115	37 604	36 983	36 373	35 772	35 183	258 594
4. Migrazione e gestione delle frontiere	2 324	2 811	3 164	3 282	3 672	3 682	3 736	22 671
5. Sicurezza e difesa	1 700	1 725	1 737	1 754	1 928	2 078	2 263	13 185
6. Vicinato e resto del mondo	15 309	15 522	14 789	14 056	13 323	12 592	12 828	98 419
7. Pubblica amministrazione europea	10 021	10 215	10 342	10 454	10 554	10 673	10 843	73 102
di cui: spese amministrative delle istituzioni	7 742	7 878	7 945	7 997	8 025	8 077	8 188	55 852
TOTALE STANZIAMENTI DI IMPEGNO	154 049	153 254	152 848	152 750	152 896	153 390	155 113	1 074 300
TOTALE STANZIAMENTI DI PAGAMENTO	156 557	154 822	149 936	1 061 058				

Tabella 3. Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Fonte: Parlamento europeo, risoluzione legislativa [P9_TA\(2020\)0357](#) concernente il progetto di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 (09970/2020 – C9-0409/2020 – 2018/0166(APP))

Sempre con riferimento al solo QFP, il grafico seguente illustra la diversa incidenza delle varie rubriche rispetto al bilancio nel suo insieme.



Grafico 3 - Ampiezza e confronto delle rubriche nel QFP 2021-2027. Fonte: [Parlamento europeo](https://www.europarl.europa.eu).

Poiché però l'analisi del solo QFP fornisce una visione parziale delle risorse potenzialmente disponibili agli Stati membri, il contenuto delle singole rubriche è riassunto di seguito con riferimento alla totalità dei finanziamenti approvati. Grazie anche alle elaborazioni grafiche divulgate dal Consiglio dell'Unione europea nel proprio [sito Internet](#) si evidenzierà il diverso contributo che ad ogni rubrica proviene dal QFP (MFF) e da NGEU.

Il bilancio pluriennale 2021-2027 è articolato nelle **seguenti sette rubriche**:

- 1) mercato unico, innovazione e agenda digitale;
- 2) coesione, resilienza 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.

La diversa incidenza delle singole rubriche sul bilancio globale è rappresentata nel seguente grafico.

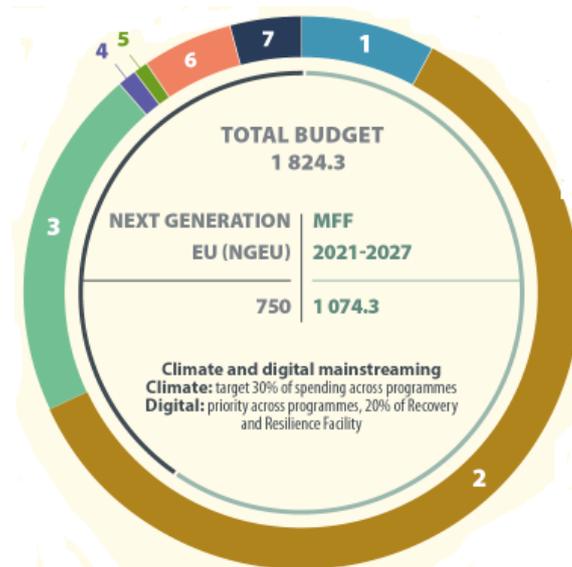


Grafico 4 - Dimensioni delle rubriche nel QFP 2021-2027. Fonte: [sito Internet del Consiglio dell'Unione](#)

La rubrica **mercato unico, innovazione e agenda digitale** avrà una dotazione, in termini di impegni, di 143,4 miliardi (132,8 provenienti dal QFP, 10,6 da NGEU). Di questa cifra 88,2 miliardi saranno destinati a ricerca e innovazione; 35 a investimenti strategici europei; 5,9 al mercato unico; 13,4 allo spazio. Sono finanziati sotto questa rubrica, tra gli altri, i programmi "Orizzonte Europa"⁵ (81,4 miliardi) ed il [Fondo InvestEU](#) (8,4 miliardi). Vi rientrano i grandi progetti nell'ambito del nuovo [programma spaziale europeo](#) ed il progetto di [reattore sperimentale termonucleare internazionale \(ITER\)](#).



Grafico 5 - Dotazione e struttura della Rubrica 1 - Mercato unico, innovazione e agenda digitale. Fonte: [sito Internet del Consiglio dell'Unione](#)

⁵ Si rinvia, per un approfondimento, alla [Nota su atti dell'Unione europea n. 56/1](#), "I programmi europei per l'istruzione, la ricerca e la cultura nel Quadro finanziario pluriennale 2021-2027", novembre 2020.

Per la seconda rubrica (**coesione, resilienza e valori**) è prevista una dotazione di 1.099,7 miliardi (377,8 a titolo del bilancio e 721,9 a titolo di NGEU). I finanziamenti saranno distinti in tre voci: sviluppo regionale e coesione (290,6 miliardi), ripresa e resilienza (693 miliardi); investimento in persone, coesione sociale e valori (115,8 miliardi).

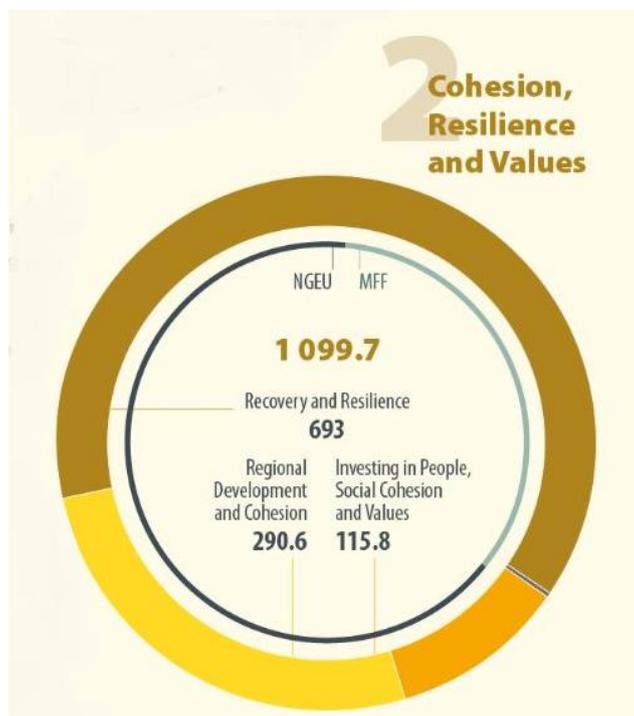


Grafico 6 - Dotazione e struttura della Rubrica 2 - Coesione, resilienza e valori. Fonte: [sito Internet del Consiglio dell'Unione](#)

Tra i programmi finanziati nella seconda rubrica si ricordano: il [Fondo europeo di sviluppo regionale](#) (200,4 miliardi), il [Fondo di coesione](#) (42,6 miliardi) e il [Fondo sociale europeo plus](#) (88 miliardi) assieme a [EU4Health](#) (2,2 miliardi), [Erasmus +](#) (21,7), [Europa creativa](#) (1,6) e "[Diritti e valori](#)" (0,8). Rientra nella seconda rubrica anche il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, per dettagli sul quale si rinvia all'apposito *focus*.

Il seguente grafico illustra in particolare la destinazione dei finanziamenti destinati alla politica di coesione:

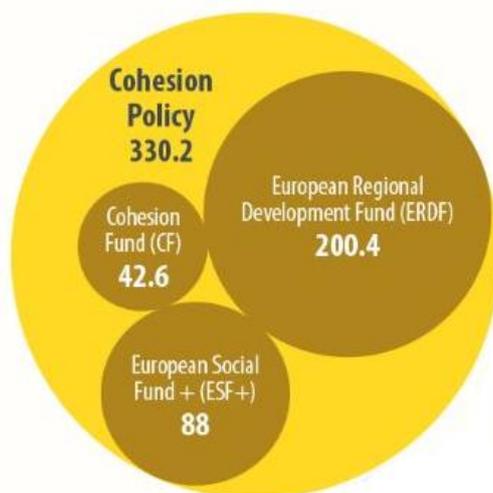


Grafico 7 - Dettaglio sulla politica di coesione. Fonte: [sito Internet del Consiglio dell'Unione](#)

Sulla base di [elaborazioni divulgate dalla Commissione europea](#), la quantità di fondi di politica di coesione destinati all'Italia sarebbe pari a 37,3 miliardi di euro, 12,9 dei quali destinati al Fondo sociale europeo e 23,6 al Fondo europeo di sviluppo regionale.

Nella terza rubrica, **Risorse naturali e ambiente** (373,9 miliardi, 356,3 dei quali provenienti dal QFP e 17,5 da NGEU), rientrano - oltre all'ambiente e l'azione per il clima (22,8 miliardi) - la politica agricola e marittima (350,4 miliardi).

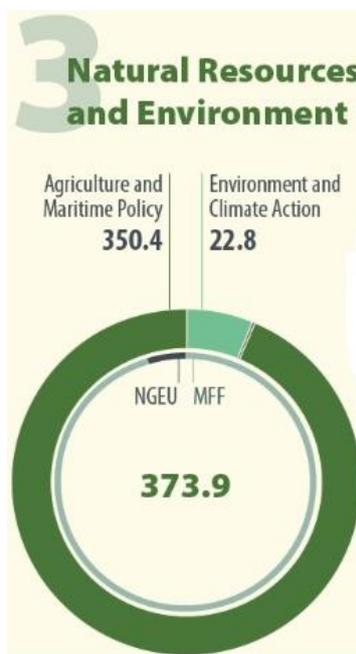


Grafico 8 - Dotazione e struttura della Rubrica 3 - Risorse naturali e ambiente. Fonte: [sito Internet del Consiglio dell'Unione](#)

In particolare, 336,4 miliardi sono destinati alla Politica agricola comune, come dettagliato nel grafico che segue.

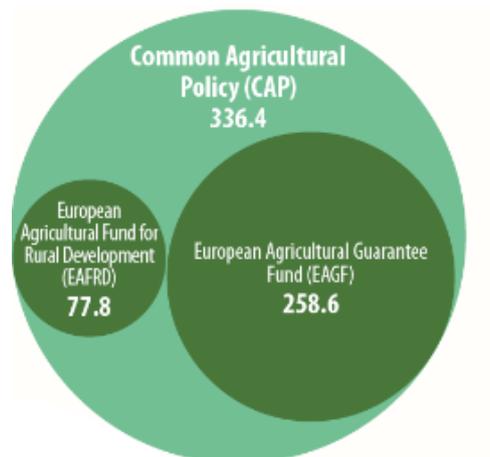


Grafico 9 - Dettaglio sulla politica di coesione. Fonte: [sito Internet del Consiglio dell'Unione](#)

Sulla base di calcoli effettuati dalla Commissione europea, l'Italia dovrebbe ricevere circa 25,4 miliardi di euro per i pagamenti diretti nell'ambito del Fondo Europeo Agricolo di Garanzia e 9,7 miliardi (a prezzi correnti) per il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

Tra gli altri programmi finanziati a titolo della terza rubrica, si ricordano il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (5,4 miliardi), il Programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE, 4,8 miliardi) ed il Fondo per la transizione giusta (17,5 miliardi), al quale il presente Dossier dedica un *Focus* (v. oltre).

La quarta rubrica è dedicata a **Migrazione e gestione delle frontiere**, con un bilancio complessivo di 22,7 miliardi, 9,8 dei quali destinati alla migrazione e 12,7 invece alla gestione delle frontiere. La quarta rubrica è interamente finanziata dal QFP, senza contributi da parte di NGEU.



Grafico 10- Dotazione e struttura della Rubrica 4 - Migrazione e gestione delle frontiere. Fonte: [sito Internet del Consiglio dell'Unione](#)

Vi rientrano il Fondo asilo e migrazione (8,7 miliardi) e il Fondo integrato di gestione delle frontiere (5,5 miliardi).

La dotazione della rubrica **Sicurezza e difesa** sarà pari a 13,2 miliardi, di nuovo interamente provenienti dal QFP.



Grafico 11 - Dotazione e struttura della Rubrica 5 Sicurezza e difesa. Fonte: [sito Internet del Consiglio dell'Unione](#)

In questo contesto, si segnala che 1,7 miliardi saranno destinati al [Fondo per la sicurezza interna](#) e 7 miliardi al Fondo europeo per la difesa⁶.

Nessun contributo da NGEU è previsto a favore della rubrica 6 ("**vicinato e resto del mondo**"), nella quale sono previsti stanziamenti per 98,4 miliardi a valere sul QFP. Un totale di 85,2 miliardi saranno destinati all'azione esterna e 12,6 all'assistenza preadesione.

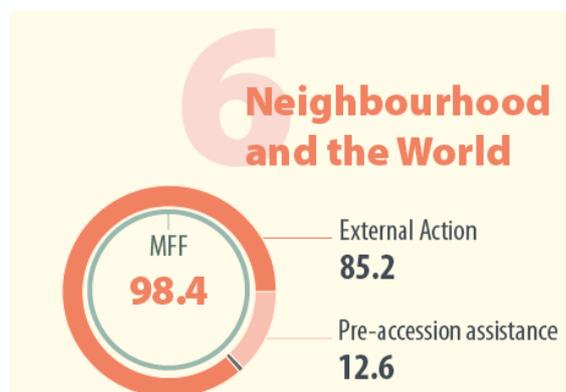


Grafico 12 - Dotazione e struttura della Rubrica 6, Vicinato e resto del mondo. Fonte: [sito Internet del Consiglio dell'Unione](#)

Una cifra pari a 70,8 miliardi di euro sarà, tra l'altro, destinata allo [strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale \(NDICI\)](#), che accorperà gran parte degli strumenti esistenti; 10,3 miliardi saranno destinati all'aiuto umanitario; lo [strumento per l'assistenza preadesione](#) avrà una dotazione di 12,6 miliardi.

Infine, alla **pubblica amministrazione europea** sono destinati 73,1 miliardi, con voci di bilancio relative alle spese amministrative, alle pensioni e alle scuole europee.

⁶ Per dettagli sul Consiglio europeo per la difesa, si rinvia alle Note su atti dell'Unione europea n. 6, "[Il fondo europeo per la difesa nel nuovo bilancio dell'Unione 2021-2027](#)", giugno 2018, e n. 50, "[La difesa comune europea ai tempi del Covid 19](#)", maggio 2020.



Grafico 13 - Dotazione e struttura della Rubrica 5, PA europea. Fonte: [sito Internet del Consiglio dell'Unione](#)

Sono poi previsti i seguenti **strumenti specifici al di fuori dei massimali**⁷ fissati per il Quadro finanziario pluriennale, e segnatamente:

- il **Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione** (articolo 8 del regolamento sul QFP), con una dotazione di 186 milioni di euro. Sostiene il reinserimento nel mercato del lavoro di persone che hanno perso il loro impiego a seguito di eventi di ristrutturazione importanti e inattesi, quali crisi finanziarie o economiche;
- una **riserva di solidarietà e per gli aiuti d'emergenza** (articolo 9 del regolamento sul QFP, dotazione 1,2 miliardi di euro annui). Consente un rapido sostegno finanziario dell'UE in caso di bisogno, ad esempio in caso di emergenza a seguito di gravi catastrofi;
- una **riserva di adeguamento alla Brexit** (articolo 10 del regolamento sul QFP), dell'ammontare di 5 miliardi di euro, di cui beneficeranno gli Stati membri ed i settori economici maggiormente colpiti dalla Brexit.
- lo **strumento di flessibilità**, per il finanziamento di spese impreviste specifiche (articolo 12 del regolamento sul QFP). Disporrà di una dotazione annua di 915 milioni di euro.

Si segnala, infine, la dichiarazione della Commissione secondo la quale entro il 1° gennaio 2024 sarà presentato un **riesame intermedio** del funzionamento del QFP, eventualmente accompagnato da proposte di revisione del regolamento QFP in conformità delle procedure stabilite nel TFUE⁸.

4. NEXT GENERATION EU (NGEU)

I fondi NGEU saranno utilizzabili nel **primo periodo del ciclo di bilancio** ai fini di un suo rafforzamento che agevoli la ripresa post-pandemia.

⁷ L'articolo 2, par. 1, del regolamento sul Quadro finanziario pluriennale definisce i "massimali del QFP" come i tetti massimi di spesa che il quadro finanziario stesso stabilisce su base annuale. Al tempo stesso, però, l'articolo 2, par. 2, autorizza l'iscrizione a bilancio "al di sopra dei massimali" di alcuni strumenti, in virtù della loro natura contingente e emergenziale. Si tratta di: Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, articolo 8; Riserva di solidarietà e per gli aiuti d'emergenza, articolo 9; Riserva di adeguamento alla Brexit, articolo 10; Strumento unico di margine, articolo 11; strumento di flessibilità, articolo 12.

⁸ La dichiarazione appare in allegato alla citata risoluzione legislativa del Parlamento europeo [P9_TA\(2020\)0357](#).

La proposta di regolamento del Consiglio che istituisce uno [strumento dell'Unione europea per la ripresa](#) a sostegno dell'economia dopo la pandemia di Covid-19 ([COM\(2020\) 441](#)) stabilisce infatti il termine del 2023 sia per gli impegni giuridici relativi agli aiuti a fondo perduto (il 60 per cento dei quali deve essere contratto entro il 2022) sia per le decisioni sulle concessioni dei prestiti. I pagamenti devono, di regola, avere luogo entro il 2026.

È espressamente stabilito che i costi dell'assistenza tecnica e amministrativa (attività di preparazione, monitoraggio, controllo, *audit* e valutazione) non gravino su NGEU ma siano finanziati dal bilancio dell'Unione.

	NGEU	Total with MFF
Recovery and Resilience Facility	672.5	673.3
<i>Of which GRANTS</i>	312.5	313.3
<i>Of which LOANS</i> 	360.0	360.0
REACT-EU	47.5	47.5
Rural development	7.5	85.4
Just Transition Fund	10.0	17.5
InvestEU 	5.6	9.4
rescEU	1.9	3.0
Horizon Europe	5.0	84.9

Tabella 4 - Destinazione ed ammontare dei finanziamenti NGEU. Fonte: [Commissione europea](#)

Gli specifici programmi finanziabili a titolo di NGEU sono i seguenti:

- 1) il [dispositivo per la ripresa e la resilienza](#), per dettagli sul quale si rinvia al *focus* che segue;
- 2) la proposta di regolamento relativa a **REACT-EU** ([COM\(2020\) 451](#), 47,5 miliardi di euro), destinato a fornire alle **regioni** assistenza nell'affrontare le conseguenze della pandemia. Il 16 dicembre 2020 il Parlamento europeo ha approvato una [risoluzione legislativa](#), in virtù della quale è stata, tra l'altro, introdotta la possibilità di coprire spese a decorrere dal 1° febbraio 2020.
Sulla base di [elaborazioni pubblicate dalla Commissione europea](#), la dotazione di REACT-EU per l'Italia per l'anno 2021 ammonterebbe a 10,7 miliardi di euro;
- 3) il **refinanziamento di Orizzonte Europa** per un ammontare pari a 5 miliardi di euro al fine di rafforzare la ricerca nei settori della salute, del clima e dell'innovazione (proposta di regolamento [COM\(2020\) 459](#));
- 4) il **potenziamento di InvestEU** con **5,6 miliardi di euro** al fine di promuovere investimenti nel settore privato. Ispirato alla precedente esperienza del [FEIS](#) (a cui dovrebbe subentrare), InvestEU si propone di

utilizzare, in collaborazione principalmente con il gruppo BEI, la garanzia del bilancio dell'Unione per attirare altri investitori in quattro settori principali: infrastrutture sostenibili; ricerca, innovazione e digitalizzazione; piccole e medie imprese; investimento sociale e competenze ([COM\(2020\) 403](#));

- 5) l'aumento di 7,5 miliardi di euro delle risorse a disposizione del [fondo agricolo europeo per lo sviluppo rurale \(FEASR\)](#) per fornire sostegno agli agricoltori ed alle aree rurali nei cambiamenti strutturali che si renderanno necessari per l'attuazione del *green deal* europeo;
- 6) **Fondo per una transizione giusta**, per un approfondimento sul quale si rinvia al *focus* che segue;
- 7) l'espansione e il rafforzamento del meccanismo di protezione civile dell'Unione e della sua riserva strategica ([rescEU](#)), con un finanziamento aggiuntivo di 1,9 miliardi di euro, utilizzabili nella forma di sovvenzioni o appalti per infrastrutture di risposta ad emergenze, capacità di trasporto e infrastrutture logistiche ([COM\(2020\) 220](#)). Le negoziazioni sono ancora in corso.

La seguente ricostruzione grafica, curata dal Consiglio dell'Unione europea, illustra, oltre alla destinazione prevista per le risorse di NGEU, la differente incidenza dei singoli programmi rispetto ai finanziamenti disponibili.

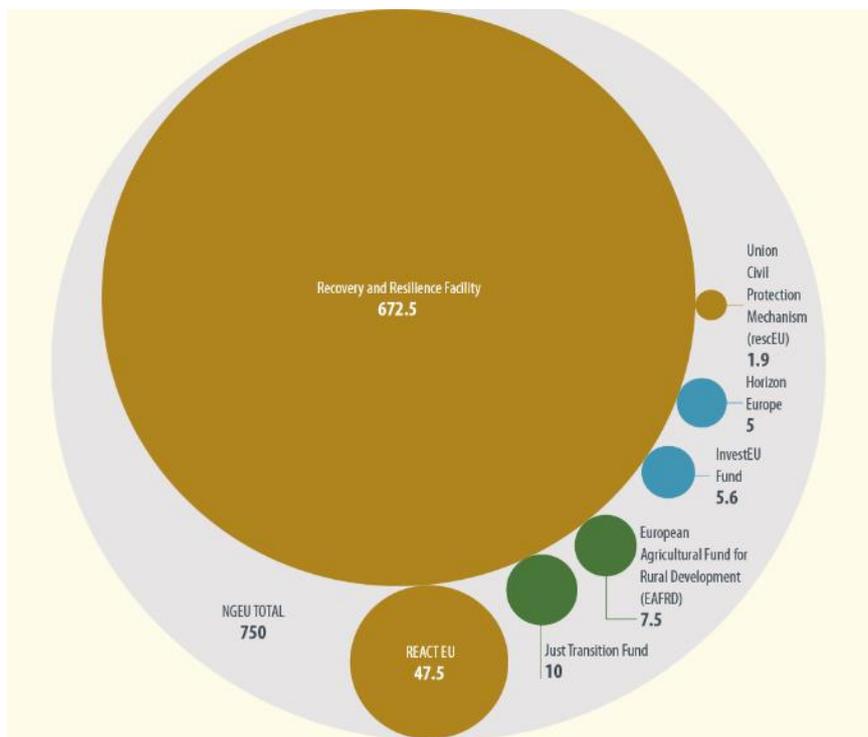


Grafico 14 - Fonte: [sito Internet](#) del Consiglio dell'Unione europea

Si evidenzia che ai sensi dell'articolo 17 dell'[Accordo interistituzionale](#), la Commissione europea è incaricata di redigere su base annuale una relazione sull'attuazione dello strumento dell'Unione europea per la ripresa, in cui saranno evidenziati:

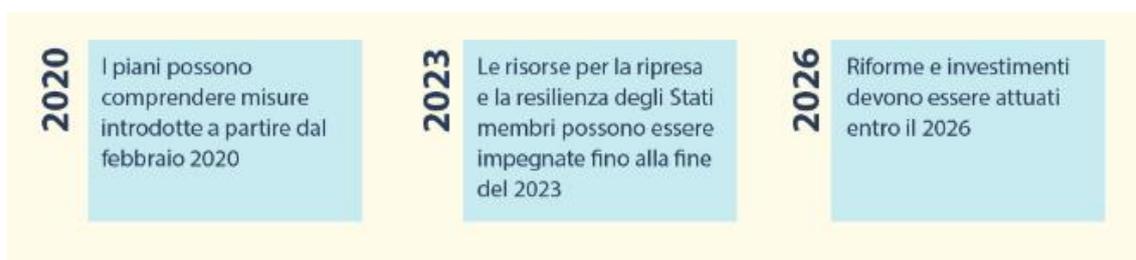
- 1) attività e passività derivanti dalle operazioni di assunzione e di erogazione di prestiti;
- 2) importo aggregato dei proventi assegnati ai programmi dell'Unione;
- 3) quanto i prestiti contratti abbiano contribuito al conseguimento degli obiettivi di NGEU e dei programmi UE.

Focus: Dispositivo per la ripresa e la resilienza

Come è evidente dal grafico sopra riportato, il **Dispositivo per la ripresa e la resilienza** è, per quantità di risorse allocate, il maggiore tra i programmi finanziati da Next Generation EU.

Il 18 dicembre 2020 comunicati stampa del [Consiglio dell'Unione](#) e della [Commissione europea](#) hanno divulgato la notizia dell'avvenuto raggiungimento di un accordo provvisorio tra la Presidenza di turno tedesca del Consiglio ed il PE sulla relativa proposta di regolamento ([COM\(2020\) 408](#)). L'accordo dovrà quindi essere sottoposto alle due istituzioni per l'approvazione.

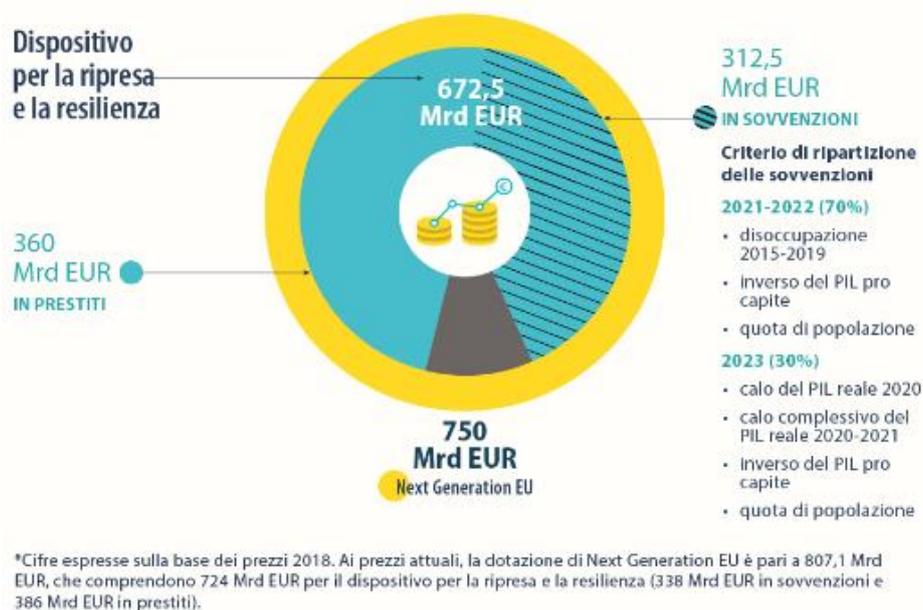
La dotazione è stata fissata dalle [Conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020](#) in 672,5 miliardi di euro, 360 dei quali destinati a prestiti e 312,5 a sovvenzioni.



Infografica 1 - Tempistica del Dispositivo per la ripresa e la resilienza. Fonte: [sito Internet](#) del Consiglio dell'Unione

Secondo i termini dell'accordo provvisorio, il Dispositivo sarà organizzato attorno ai seguenti pilastri:

- 1) transizione verde, compresa la biodiversità;
- 2) trasformazione digitale;
- 3) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva ed occupazione;
- 4) coesione sociale e territoriale;
- 5) salute e resilienza;
- 6) politiche per la prossima generazione, infanzia e gioventù, incluse l'istruzione e le competenze.



Infografica 2 - Allocazione delle risorse del Dispositivo per la ripresa e la resilienza. Fonte: [sito Internet](#) del Consiglio dell'Unione.

Come si evince dall'infografica che precede, il 70 per cento delle sovvenzioni dovrebbe essere impegnato nel 2021-2022 sulla base di criteri specifici (popolazione, inverso del PIL pro capite e tasso medio di disoccupazione negli ultimi 5 anni rispetto alla media UE 2015-2019). Il restante 30 per cento verrebbe impegnato nel 2023 tenendo conto anche del calo del PIL nel 2020 e nel periodo cumulato 2020- 2021.

Sulla base di [elaborazioni curate dalla Commissione europea](#), le allocazioni destinate all'Italia ammonterebbero a circa 65,4 miliardi di euro. Di tale cifra, 44,7 miliardi rientrerebbero nel 70 per cento delle risorse, da impegnare nel 2021-22. I restanti 20,7 invece farebbero parte del restante 30 per cento, da impegnare nel 2023. Quest'ultima cifra è stata calcolata sulla base di proiezioni.

È prevista la possibilità, su richiesta dello Stato membro interessato, di ricevere un **pre-finanziamento** che, ai sensi dell'accordo provvisorio tra PE e Presidenza tedesca, ammonterebbe al **13 per cento** del contributo finanziario.

Il dispositivo sarà strettamente **integrato con il semestre europeo**. Infatti Lo Stato membro che desidera ricevere sostegno dovrà presentare alla Commissione entro aprile 2021, anche all'interno del Programma nazionale di riforma, un **Piano per la ripresa e la resilienza**, che definisca uno specifico programma nazionale di riforme ed investimenti. Nella Comunicazione "Strategia annuale per una crescita sostenibile 2021", di settembre 2020 ([COM\(2020\)575](#)), la Commissione europea ha messo in luce come alcuni passi procedurali del semestre saranno temporaneamente adattati per rispondere alle esigenze del Dispositivo.

Utilizzo dei fondi

I fondi erogati agli Stati membri si basano sui **piani nazionali per la ripresa e la resilienza**, che comprendono riforme e progetti di investimento pubblici. I piani devono:



essere in linea con le priorità dell'UE

promuovere la **crescita**, l'**occupazione** e la **resilienza** economica e sociale



sostenere la transizione verde

almeno il **37%** delle risorse contribuisce all'azione per il clima e alla sostenibilità ambientale



rispecchiare le sfide specifiche di ciascun paese

in linea con le raccomandazioni specifiche per paese del **semestre europeo**



promuovere la trasformazione digitale

almeno il **20%** delle risorse contribuisce alla transizione digitale dell'UE

Infografica 3 - Contenuto dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza. Fonte: [sito Internet](#) del Consiglio dell'Unione

Il Piano dovrà specificare le priorità di investimento e riforma per gli anni successivi ed i pacchetti da finanziare, coerentemente con le priorità specifiche per paese individuate nel contesto del semestre europeo e con quelle dell'Unione, con particolare riferimento a:

- 1) la **transizione verde**. Il 37 per cento della spesa dei piani nazionali dovrà essere dedicata agli obiettivi del clima. Dovrà inoltre essere rispettato il principio generale del "do no significant harm", assicurando quindi che le spese non abbiano ripercussioni negative sull'ambiente;
- 2) la **transizione digitale**, a sostegno della quale deve essere destinato almeno il 20 per cento della spesa contenuta in ogni piano nazionale.



Infografica 4 - *Governance* del Dispositivo per la ripresa e la resilienza. Fonte: [sito Internet](#) del Consiglio dell'Unione

L'infografica 4 illustra nel dettaglio la *governance* del Dispositivo, che -sulla base del Comunicato stampa del Consiglio dell'Unione - sarebbe stata confermata nei termini convenuti dai capi di Stato e di Governo dell'UE (si vedano le [Conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020](#)). I Piani nazionali sarebbero sottoposti alla valutazione della Commissione e approvati a maggioranza qualificata dal Consiglio, la cui decisione dovrebbe intervenire entro il termine di quattro settimane. Qualora poi, in fase di pagamento, uno o più Stati membri ritengano che vi siano stati seri scostamenti dall'adempimento soddisfacente di *target* e obiettivi, può essere attivata la procedura che la stampa ha definito "**freno d'emergenza**", con richiesta di deferire la questione al successivo Consiglio europeo. Nessuna decisione potrà essere assunta finché il Consiglio europeo o l'Ecofin, da esso delegato, non abbia discusso la questione "in maniera esaustiva". Per tale procedura si prevede, "di regola", una durata non superiore a tre mesi.

L'accordo provvisorio prevede infine il rafforzamento del **ruolo del Parlamento europeo**, che dovrebbe articolarsi in un "**dialogo di ripresa e resilienza**" regolare, nel contesto del quale la Commissione potrà essere invitata a riferire sui diversi aspetti relativi al Dispositivo. Il Parlamento potrebbe approvare risoluzioni.

In Italia, in vista della piena operatività del Dispositivo, è in corso il dibattito per la predisposizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. A tal fine , a ottobre 2020 il Governo italiano ha predisposto e presentato alle Camere la [Proposta di linee guida per la definizione del piano nazionale di ripresa e resilienza](#) (Doc XVI,

n. 3), sulle quali il Senato della Repubblica ha approvato la risoluzione [6-00134](#) il 13 ottobre 2020. In pari data, la Camera dei deputati ha approvato la risoluzione [6-00138](#) (Doc XVI, n. 4).

Focus: Dispositivo per la transizione giusta

La proposta di regolamento sul Dispositivo per la transizione giusta (o, nell'acronimo inglese, JTF) è stata presentata dalla Commissione europea nel gennaio 2020 ([COM\(2020\)22](#)). Nel maggio 2020, a seguito della crisi pandemica, è stata presentata una proposta modificata che ne aumentava le risorse dai 7,5 miliardi di euro iniziali a 40 miliardi di euro ([COM\(2020\)460](#)). Tuttavia, con l'[accordo raggiunto dal Consiglio europeo](#) l'11 luglio scorso la dotazione finanziaria del Fondo è stata ridotta a 17,5 miliardi.

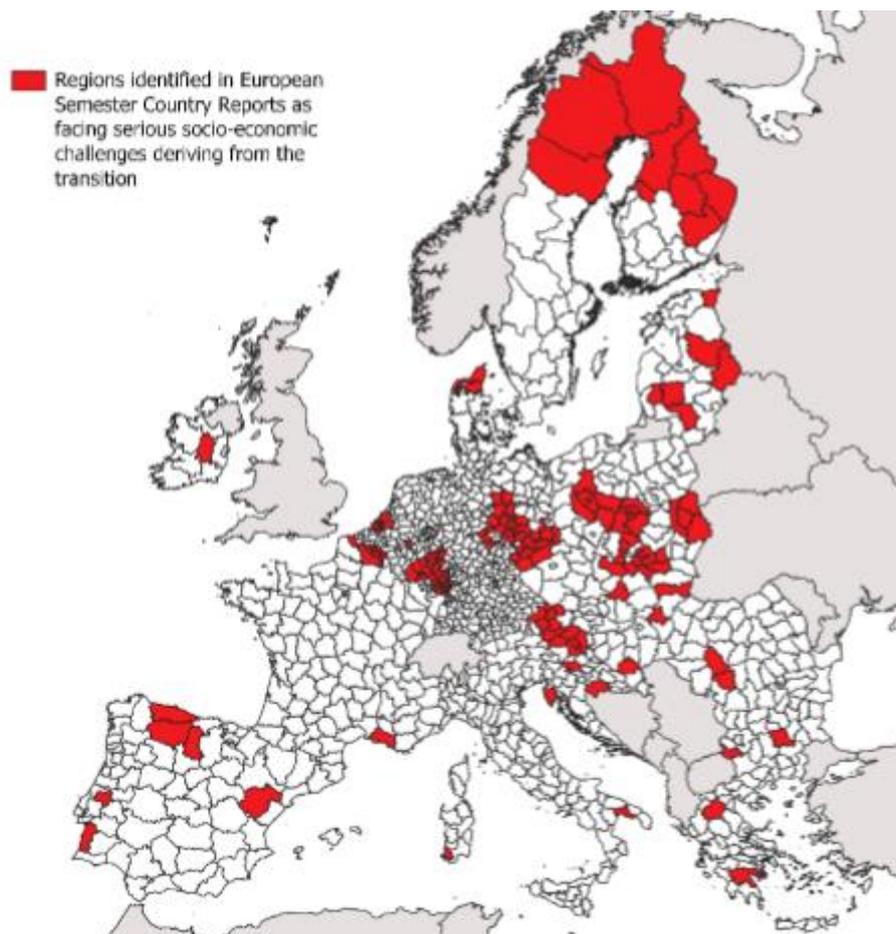
Il JTF fa parte del **Meccanismo per una transizione giusta**, una delle fonti di finanziamento del [Green Deal europeo](#), ovvero la strategia di crescita presentata l'11 dicembre scorso, volta a far sì che l'Unione diventi il primo continente a impatto climatico zero per il 2050.

Il Fondo, istituito **nell'ambito della politica di coesione** e attuato in regime di **gestione concorrente**, sarà utilizzato per concedere sovvenzioni a favore della diversificazione economica dei territori maggiormente colpiti dalla transizione climatica nonché della riqualificazione professionale e dell'inclusione attiva dei lavoratori e delle persone in cerca di lavoro. Offrirà **sostegno a tutti gli Stati membri**.

Le risorse saranno erogate sulla base di **piani territoriali per la transizione giusta, presentati dagli Stati membri**, che identificano i territori maggiormente colpiti dagli effetti economici e sociali della transizione, e **approvati dalla Commissione europea**.

La proposta non è stata ancora approvata. Secondo fonti di stampa, lo scorso 9 dicembre il Parlamento europeo e il Consiglio avrebbero raggiunto un **accordo** sulla proposta. Questo prevederebbe, tra l'altro, l'istituzione di un meccanismo di ricompensa (*green reward mechanism*) che permetta l'assegnazione di ulteriori risorse (la cui provenienza è ancora da definire) ai paesi che riducono le emissioni di gas serra più rapidamente.

La Mappa 1 individua le regioni per le quali, sulla base dei rapporti per paese elaborati nel corso del semestre europeo, è prevedibile l'insorgere di difficoltà socio-economiche derivanti dalla transizione.



Mapa 1: Regioni identificate come maggiormente "a rischio" nelle relazioni per paese del semestre europeo. Fonte: [Parlamento europeo](#)

Sulla base di [elaborazioni curate dalla Commissione europea](#), la dotazione per l'Italia del Fondo per una transizione giusta - con fondi derivanti sia da NGEU che dal QFP - ammonterebbe a 937 milioni di euro, equivalenti al 5,4 per cento dei fondi disponibili.

5. RISORSE PROPRIE DELL'UE

Le risorse proprie sono le **fonti di entrata dell'Unione europea**. Sono composte da⁹:

- 1) **risorse proprie c.d. "tradizionali"** (RPT), ovvero: dazi doganali riscossi dagli Stati membri per conto dell'UE sulle importazioni provenienti dai Paesi terzi (comprendono anche i dazi agricoli, fino ad alcuni anni fa contabilizzati separatamente) e, fino al 2018, contributi sulla produzione di zucchero, isoglucosio e sciroppo d'insulina;
- 2) risorsa **IVA**, costituita da un contributo pari allo 0,30% calcolato da ciascuno Stato membro sulle rispettive basi imponibili IVA nazionali, adeguate secondo criteri uniformi previsti dalla normativa UE (c.d.

⁹ Per ulteriori dettagli sulle fonti normative e sui correttivi ai contributi nazionali, si veda la [pagina internet](#) del Parlamento europeo dedicata alle entrate dell'Unione europea.

armonizzazione dei regimi IVA degli Stati membri). Germania, Paesi Bassi e Svezia beneficiano di un'aliquota ridotta pari allo 0,15% fino al 2020;

- 3) **risorsa RNL**: è commisurata alla quota parte dei redditi nazionali lordi sul reddito nazionale lordo comunitario (RNL) ed è destinata a finanziare le spese del bilancio UE non coperte dalle RPT e dalla risorsa IVA. L'aliquota di contribuzione è uniformemente stabilita ogni anno nel quadro della procedura di bilancio. Attualmente finanzia la maggior parte del bilancio dell'UE.

Alle risorse proprie è dedicato l'articolo 311 del [TFUE](#), ai sensi del quale per l'approvazione della relativa decisione è necessaria la delibera unanime del Consiglio previa consultazione del Parlamento europeo e l'approvazione da parte di tutti gli Stati membri in conformità alle rispettive norme costituzionali (articolo 311).

6. LA DECISIONE SULLE RISORSE PROPRIE

Il sistema di risorse proprie dell'Unione europea per gli anni 2021-2027 è stato fissato con la [decisione 2020/2053](#) del Consiglio del 14 dicembre 2020. La sua pubblicazione nella [Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea](#) ha avuto luogo in via prioritaria per permettere di avviare tempestivamente il processo di ratifica ad opera dei Parlamenti nazionali, a cui è subordinata l'entrata in vigore dell'atto giuridico.

Massimali e attività di prestito

L'articolo 5 della decisione conferisce alla Commissione europea il **potere di contrarre prestiti** per conto dell'Unione, "al solo scopo di far fronte alle conseguenze della crisi della Covid-19", nei termini già illustrati nel presente Dossier. Le attività di prestito nette avranno termine nel 2026. L'articolo 4 esclude esplicitamente che i prestiti contratti possano essere utilizzati per finanziare spese operative.

L'articolo 3 fissa l'**importo totale delle risorse proprie** attribuito all'Unione per coprire gli **stanziamenti annuali di pagamento** all'1,40 per cento della somma dell'RNL di tutti gli Stati membri mentre, su base annuale, il **totale degli stanziamenti di impegno** non supera l'1,46 per cento della medesima somma (par. 1 e 2). Di entrambi tali massimali l'articolo 6 prevede l'**aumento, eccezionale e temporaneo**, per un ammontare pari allo 0,6 per cento del reddito nazionale lordo dell'UE. L'espansione dei massimali sarà utilizzata al solo scopo di affrontare i bisogni generati dalla crisi Covid 19 e limitata al periodo necessario a coprire le relative passività. Il punto n. 17 delle Premesse specifica che l'uso che verrà fatto di questa dotazione supplementare dovrebbe diminuire col venir meno degli obblighi finanziari, fino a decadere una volta che saranno stati rimborsati tutti i prestiti contratti, al più tardi entro il 31 dicembre 2058.

Ai sensi dell'articolo 5, par. 2, il **calendario dei rimborsi** è fissato, secondo il principio di sana gestione finanziaria, in modo da ridurre costantemente e

prevedibilmente le passività. I rimborsi di capitale dovrebbero avere inizio già prima della fine del periodo di riferimento del QFP.

L'articolo 9, par. 4, contempla l'ipotesi che gli stanziamenti autorizzati iscritti nel bilancio non permettano all'Unione di far fronte agli obblighi risultanti dall'assunzione di prestiti. In questo caso - specifica l'articolo 9, par. 4 - "gli Stati membri, come soluzione di ultima istanza per la Commissione, mettono a disposizione di quest'ultima le risorse necessarie a tal fine".

Introduzione di nuove risorse proprie

Durante i negoziati per l'approvazione del QFP un [punto qualificante della posizione](#) del Parlamento europeo è stata l'introduzione di nuove risorse proprie (si veda in questo senso la risoluzione sul nuovo QFP, le risorse proprie ed il piano di ripresa ([P9_TA-PROV\(2020\)0124](#)) del 15 maggio 2020).

L'articolo 2 della [decisione 2020/2053](#) prevede l'introduzione di un'**aliquota uniforme di prelievo sul peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati** generati in ciascuno Stato membro (articolo 2, par. 1, let. c). L'aliquota è fissata a **0,80 euro per chilogrammo**. Una **riduzione forfaitaria annua** è stabilita a beneficio di alcuni Stati membri. L'esenzione di cui beneficerà l'Italia ammonta a 184 milioni di euro circa, cifra espressa in prezzi correnti (articolo 2, par. 2, c. 3).

L'[Accordo interistituzionale](#) sulla disciplina di bilancio, la cooperazione in materia di bilancio e la sana gestione finanziaria contiene inoltre una **tabella di marcia per l'introduzione di ulteriori imposte europee**, basate su:

- a) un **meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera** e su un **prelievo sul digitale** (proposta entro giugno 2021 per l'introduzione al più tardi dal 1° gennaio 2023, punto 5);
- b) il riesame del sistema per lo scambio delle **quote di emissione (ETS)**, considerandone anche la possibile estensione ai settori dell'aviazione e marittimo (proposta entro giugno 2021, applicazione entro il 1° gennaio 2023; punti 6 e 8);
- c) un'imposta sulle **transazioni finanziarie** assieme ad un contributo finanziario legato al settore societario o una nuova base imponibile comune per l'imposta sulle società (proposta entro il 2024, introduzione entro il 1° gennaio 2026, punti 10-11).

Il gettito derivante dalle nuove risorse proprie dovrebbe contribuire a pagare i costi (interessi) di NGEU.

Correzioni nazionali

A seguito dell'ingresso del Regno Unito nell'UE, nel corso degli anni sono state introdotte forme di **riduzione dei contributi nazionali per la partecipazione all'Unione** a beneficio di alcuni Stati membri (*rebates*)¹⁰.

¹⁰ Per una breve panoramica delle origini e del sistema delle correzioni nazionali al bilancio dell'Unione si rinvia alla documentazione del Parlamento europeo "[Rivoglio indietro i miei soldi](#)": [La storia delle](#)

La posizione del Parlamento europeo, ribadita in più occasioni, è favorevole all'**abolizione** *tout court* di ogni tipo di riduzione e correzione ¹¹.

La proposta di decisione sulle risorse proprie presentata nel 2018 dalla Commissione Juncker ne prevedeva la soppressione graduale nell'arco di cinque anni, per evitare un aumento troppo brusco del contributo di alcuni Stati membri. Nel 2020, la Comunicazione " Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea" ([COM\(2020\) 442](#)) aveva confermato che l'eliminazione graduale di tutte le correzioni avrebbe reso il QFP più equilibrato. In considerazione, però, dell'impatto economico della pandemia, se ne proponeva l'eliminazione graduale nel corso di un periodo esteso.

Nel corso delle negoziazioni per il QFP 2021-2027, la prosecuzione del sistema delle correzioni è stata strumentale all'ottenimento dell'assenso dei paesi nordici (cd. "frugali") al piano di ripresa rappresentato da NGEU. Così l'articolo 2, par. 4, della decisione sulle risorse proprie ha ratificato le Conclusioni del [Consiglio europeo del 17-21 luglio](#) mantenendo, anche per il prossimo bilancio settennale, **correzioni lorde del contributo annuo basato sull'RNL nazionale di:**

- 1) **Austria** (565 milioni di euro);
- 2) **Danimarca** (377 milioni di euro);
- 3) **Germania** (3.671 milioni di euro);
- 4) **Paesi Bassi** (1.921 milioni di euro);
- 5) **Svezia** (1.069 milioni di euro).

I relativi importi sono espressi a prezzi del 2020.

7. IL MECCANISMO PER PROTEGGERE IL BILANCIO DELL'UNIONE DAI RISCHI FINANZIARI CONNESSI A CARENZE GENERALIZZATE RIGUARDANTI LO STATO DI DIRITTO

All'interno del pacchetto QFP è stata presentata anche una 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](#))¹². La proposta ha per oggetto eventuali prassi od omissioni, diffuse o ricorrenti, ovvero misure adottate dalle autorità pubbliche, che compromettono lo Stato di diritto (principi di: legalità, secondo cui il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva da parte di giudici indipendenti; separazione dei poteri e uguaglianza davanti alla legge). Qualora siano riscontrate in uno di tali settori carenze generalizzate, la Commissione avrebbe il potere di

[correzioni nazionali](#), febbraio 2020. Si veda anche la Nota di approfondimento del Parlamento europeo "[Entrate dell'Unione](#)", agosto 2020.

¹¹ Si veda, da ultimo, la [risoluzione del 15 maggio 2020](#) sul nuovo quadro finanziario pluriennale, le risorse proprie e il piano di ripresa (P9_TA(2020)0124).

¹² Per una ricostruzione dell'*iter* di approvazione della proposta, si rinvia al sito del Parlamento europeo ([Legislative train](#)).

ricorrere a **misure di protezione**, tra cui la sospensione o la riduzione dei pagamenti dal bilancio dell'UE e il divieto di contrarre nuovi impegni giuridici.

Nel corso dei negoziati, **Polonia e Ungheria** avevano espresso la propria netta opposizione alla proposta, argomentato in virtù del timore che la Commissione europea, organo non imparziale, potesse utilizzare la condizionalità in modo arbitrario e come strumento di pressione politica. Sostegno a tali argomentazioni era stato espresso anche dalla Slovenia, che terrà la Presidenza semestrale dell'Unione nel secondo semestre del 2021.

Alla luce di ciò, Polonia e Ungheria avevano comunicato la propria intenzione di non approvare la decisione sulle risorse proprie ed il bilancio pluriennale dell'Unione. In virtù delle **procedure speciali** disciplinate dal TFUE, già illustrate in precedenza, tale decisione era nella sostanza equiparabile all'esercizio di un **diritto di veto**.

L'*impasse* è stata superata in sede di Consiglio europeo: il [10 ed 11 dicembre](#) 2020 i Capi di Stato e di Governo dell'UE hanno raggiunto un accordo su una **dichiarazione interpretativa** della proposta, che si articola attorno ai seguenti punti principali:

- 1) la necessità, per l'attuazione del regolamento, che la Commissione adotti **orientamenti sulle modalità di applicazione** del medesimo, in stretta consultazione con gli Stati membri. La procedura di adozione degli orientamenti però - si afferma espressamente - non potrà procedere nel caso in cui venga presentato un ricorso di annullamento riferito al regolamento. In tale circostanza, infatti, la Commissione dovrà attendere la sentenza della **Corte di giustizia** né potrà, nelle more, proporre alcuna ulteriore misura;
- 2) il **carattere sussidiario** del meccanismo, a cui si ricorrerà solo nei casi in cui le altre procedure previste dal diritto dell'Unione non consentano di proteggere il bilancio più efficacemente;
- 3) la possibilità, per lo Stato membro interessato, di rivolgersi al **Consiglio europeo**, il quale "si adopererà per formulare una posizione comune sulla questione";
- 4) la precisazione che il regolamento, negoziato come parte integrante del **QFP 2021-2027**, sarà applicato solo in relazione ad esso, senza avere dunque impatto sui pagamenti relativi al bilancio ancora in corso.

Il Parlamento europeo, in una risoluzione legislativa approvata il 17 dicembre 2020 ([P9_TA\(2020\)0360](#)), ha definito tale **dichiarazione "superflua"** (par. 4) ed ha sottolineato che "l'applicabilità di detto regolamento non può essere subordinata all'adozione di alcun orientamento, in quanto il testo concordato è sufficientemente chiaro e non sono previsti strumenti di attuazione". Ha, infine, ritenuto opportuno puntualizzare (par. 5) che "il Consiglio europeo non esercita funzioni legislative" e che "qualsiasi dichiarazione politica del Consiglio europeo non possa essere

considerata un'interpretazione della legislazione in quanto l'interpretazione è di competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea".

**ALLEGATO - QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027
E NEXT GENERATION EU**



**MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK 2021-2027 AND NEXT GENERATION EU
(COMMITMENTS, in 2018 prices)**

	MFF 2021-2027	Next Generation EU	TOTAL
1. Single Market, Innovation and Digital	132.781	10.600	143.381
1. Research and Innovation	83.159	5.000	88.159
Horizon Europe	76.400	5.000	81.400
<i>Of which reallocation from the margin</i>	<i>500</i>		<i>500</i>
Euratom Research and Training Programme	1.757	-	1.757
International Thermonuclear Experimental Reactor (ITER)	5.000	-	5.000
Other	2	-	2
2. European Strategic Investments	29.367	5.600	34.967
InvestEU Fund	2.800	5.600	8.400
Connecting Europe Facility - Transport	11.384	-	11.384
Connecting Europe Facility - Energy	5.180	-	5.180
Connecting Europe Facility - Digital	1.832	-	1.832
Digital Europe Programme	6.761	-	6.761
Other	146	-	146
Decentralised agencies	1.263	-	1.263
3. Single Market	5.860	-	5.860
Single Market Programme (incl. COSME)	3.735	-	3.735
EU Anti-Fraud Programme	161	-	161
Cooperation in the field of taxation (FISCALIS)	239	-	239
Cooperation in the field of customs (CUSTOMS)	843	-	843
Other	72	-	72
Decentralised agencies	811	-	811
4. Space	13.443	-	13.443
European Space Programme	13.202	-	13.202
Decentralised agencies	241	-	241
Margin	952	-	952
<i>Of which reallocation to programmes</i>	<i>500</i>		<i>500</i>
2. Cohesion, Resilience and Values	377.768	721.900	1.099.668
5. Regional Development and Cohesion	243.087	47.500	290.587
European Regional Development Fund	200.360	-	200.360
Cohesion Fund	42.556	-	42.556
<i>Of which contribution to the CEF - Transport</i>	<i>10.000</i>		<i>10.000</i>
REACT EU		47.500	47.500
Support to the Turkish-Cypriot Community	171	-	171
6. Recovery and Resilience	18.595	674.400	692.995
Recovery and Resilience Facility	-	672.500	672.500
<i>Of which grants</i>	<i>-</i>	<i>312.500</i>	<i>312.500</i>
<i>Of which loans</i>	<i>-</i>	<i>360.000</i>	<i>360.000</i>
Technical Support Instrument	767	-	767

**MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK 2021-2027 AND NEXT GENERATION EU
(COMMITMENTS, in 2018 prices)**

	MFF 2021-2027	Next Generation EU	TOTAL
Protection of the Euro Against Counterfeiting	5	-	5
Financing and repayment - Next Generation EU	12.914	-	12.914
Union Civil Protection Mechanism (rescEU)	1.106	1.900	3.006
EU4Health	2.170	-	2.170
<i>Of which reallocation from the margin</i>	500		500
Decentralised agencies	1.558	-	
Other	75	-	75
7. Investing in People, Social Cohesion and Values	115.825	-	115.825
European Social Fund+	87.995	-	87.995
<i>Of which employment and social innovation</i>	676	-	676
Erasmus+	21.708	-	21.708
<i>Of which reallocation from the margin</i>	500		500
European Solidarity Corps	895	-	895
Creative Europe	1.642	-	1.642
Justice, Rights and Values	841	-	841
Other	1.196	-	1.196
Decentralised agencies	1.547	-	1.547
Margin	261	-	261
<i>Of which reallocation to programmes</i>	1.000		1.000
3. Natural Resources and Environment	356.374	17.500	373.874
8. Agriculture and Maritime Policy	342.876	7.500	350.376
European Agricultural Guarantee Fund (EAGF)	258.594	-	258.594
European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)	77.850	7.500	85.350
European Maritime and Fisheries Fund	5.430	-	5.430
Other	890	-	890
Decentralised agencies	112	-	112
9. Environment and Climate Action	12.838	10.000	22.838
Programme for Environment and Climate Action (LIFE)	4.812	-	4.812
Just Transition Fund	7.500	10.000	17.500
Other	218	-	218
Decentralised agencies	308	-	308
Margin	660	-	660
4. Migration and Border Management	22.671	-	22.671
10. Migration	9.789	-	9.789
Asylum and Migration Fund	8.705	-	8.705
Decentralised agencies	1.084	-	1.084
11. Border Management	12.680	-	12.680
Integrated Border Management Fund	5.505	-	5.505
Decentralised agencies	7.175	-	7.175
<i>Of which reallocation from the margin</i>	500		500
Margin	202	-	202
<i>Of which reallocation to programmes</i>	500		500

**MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK 2021-2027 AND NEXT GENERATION EU
(COMMITMENTS, in 2018 prices)**

	MFF 2021-2027	Next Generation EU	TOTAL
5. Security and Defence	13.185	-	13.185
12. Security	4.070	-	4.070
Internal Security Fund	1.705	-	1.705
Nuclear Decommissioning (Lithuania)	490	-	490
Nuclear safety and decommissioning (incl. for Bulgaria and Slovakia)	555	-	555
Decentralised agencies	1.320	-	1.320
3. Defence	8.514	-	8.514
European Defence Fund	7.014	-	7.014
Military Mobility	1.500	-	1.500
Margin	601		601
6. Neighbourhood and the World	98.419	-	98.419
14. External Action	85.245	-	85.245
Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument	70.800	-	70.800
Humanitarian Aid	10.260	-	10.260
<i>Of which reallocation from the margin</i>	<i>500</i>		<i>500</i>
Common Foreign and Security Policy (CFSP)	2.375	-	2.375
Overseas Countries and Territories (including Greenland)	444	-	444
Other	1.366	-	1.366
Decentralised agencies	-	-	-
15. Pre-accession assistance	12.565	-	12.565
Pre-Accession Assistance	12.565	-	12.565
Margin	609		609
<i>Of which reallocation to programmes</i>	<i>500</i>		<i>500</i>
7. European Public Administration	73.102	-	73.102
European Schools and Pensions	17.250	-	17.250
Administrative expenditure of the institutions	55.852	-	55.852
TOTAL	1.074.300	750.000	1.824.300
Of which:			
Cohesion (ERDF, CF, ESF, REACT EU)	330.235	47.500	377.735
Common Agricultural Policy	336.444	7.500	343.944
<i>Current prices are calculated by applying annually a fixed deflator of 2% to the amounts in 2018 prices. Totals do not tally due to rounding.</i>			

Note: An additional top-up of €12.5 billion over 2021–2027 is agreed with the European Parliament and allocated to: Horizon Europe, Erasmus+, EU4Health, Integrated Border Management Fund, Rights and Values, Creative Europe, InvestEU, NDICI. Top-ups will be mainly funded by revenue from competition fines and de-commitments.