



Dipartimento di Impresa e Management

Corso di Laurea triennale in Economia e Gestione delle Imprese

Cattedra di Politiche dell'Unione Europea

Il nuovo Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 ed il futuro della politica di coesione

RELATORE

Prof. Luciano Monti

CANDIDATO

Francesco Falcinelli

MATR. 219321

ANNO ACCADEMICO 2019-2020

Ai miei genitori, per il costante supporto.

*“Europe is the greatest part of the world to live in.
To be born in post-war Europe and after the fall of the Iron curtain,
is to have won the lottery of life”
Come eravamo, come saremo.*

Indice

Introduzione	5
1. Il Quadro Finanziario pluriennale Europeo.....	10
1.1 La sua funzione e lo stato attuale delle negoziazioni	10
1.2 Le proposte per la modifica della durata del quadro	17
1.3 Le proposte riguardo le nuove fonti di finanziamento.....	24
1.4 Il “Rule of law mechanism”	28
2 Il nuovo quadro finanziario 2021-2027:.....	34
2.1 La proposta della Commissione Europea, l’analisi dei sette capitoli del bilancio	34
2.2 I nuovi progetti nella proposta di bilancio	49
2.3 I fondi strutturali e di coesione: la proposta di modifica nell’allocazione degli stessi; i paesi vincitori ed i perdenti rispetto alla scorsa programmazione	57
3. L’impatto del COVID-19 sulla proposta del nuovo quadro finanziario	73
3.1 I provvedimenti a breve termine e la riprogrammazione del piano 2014-2021.....	73
3.2 Nuovi scenari per la programmazione 2021-2027 e Next Generation EU	83
4. Conclusione	95
5. Bibliografia.....	98
5.1 Bibliografia	98

Indice delle figure

Figura 1: Distribuzione del budget nel MFF 2014-2020 (Consiglio Europeo); in milioni€.....	11
Figura 2: Risorse proprie dell'UE nel 2018	24
Figura 3: Proposta relativa al QFP 2021-2027.	26
Figura 4: Confronto prelievi sul RNL tra MFF EU-28 (2014-2020); MFF EU-27 (2014-2020); MFF EU-27 (2021-2027).....	35
Figura 5: Differenze tra la futura Proposta e l’attuale QFP (2014-2020) in merito alle singole voci di bilancio.....	37
Figura 6: Voci nella proposta di QFP 2021-2027.....	39
Figura 7: Differenza nell’allocazione delle risorse nella voce “sicurezza e cittadinanza” del QFP 2021-2020 e “Migrazioni e tutela dei confini” del QFP 2021-2027	44
Figura 8: Differenza di spesa (in miliardi di euro) per “sicurezza e difesa” tra l’attuale QFP e la nuova proposta.....	46
Figura 9: Crescita del PIL in termini reali dal 1990 al 2018 nei paesi del centro ed est Europa. (Banca Mondiale)	59

Figura 10: Macroaree di spesa QFP 2021-2027. 2014-2020.....	Figura 11: Macroaree di spesa QFP	61
Figura 12: Classificazione delle regioni nella media 2014-2016.....		66
Figura 13: Classificazione delle regioni nel QFP 2014-2020		66
Figura 14: Stanziamenti per paese nella Proposta di QFP 2021-2027.....		67
Figura 15: Cambiamenti in percentuale nell'allocazione dei fondi strutturali per paese		68
Figura 16: differenze nell'intensità di aiuto pro-capite per paese tra il QFP 2014-2020 e la nuova proposta.....		69
Figura 17: Sovvenzioni per paese (in miliardi di euro) tramite il Recovery Fund		92

Introduzione

L'attuale quadro finanziario pluriennale dell'UE scadrà il 31 dicembre 2020. I negoziati per il nuovo quadro finanziario pluriennale sono iniziati nel maggio 2018 con la Commissione Juncker¹, per proseguire sotto la guida della nuova Commissione Von Der Leyen. I negoziati determineranno sia la cifra da destinare al bilancio europeo, la distribuzione tra gli Stati membri, sia la possibilità di elaborazione delle politiche europee. Nel tempo essi sono stati spesso lunghi, complessi e conflittuali come quelli volti a modificare i trattati europei. Il nuovo quadro finanziario 2021-2027 determinerà le priorità della politica europea per i prossimi sette anni e quindi la capacità dell'Unione Europea a 27 di agire, occupandosi di un volume finanziario di circa 1,3 trilioni di euro.

I negoziati già complessi sono stati ulteriormente complicati dall'assenza del Regno Unito, il secondo contribuente netto, dal rinnovo di Parlamento, Commissione e Presidente del Consiglio Europeo. Infine, nei primi mesi del 2020 la diffusione del virus COVID-19 con le relative misure di contenimento ha registrato una caduta di PIL mondiale senza precedenti, sottolineando la necessità di andare a modificare le priorità di spesa dei fondi europei precedentemente allocati per l'anno 2020 e la proposta di Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 della precedente Commissione.

L'elaborato inizierà descrivendo la proposta di QFP della Commissione Juncker, evidenziando il tradizionale conflitto tra contributori netti e destinatari netti per raggiungere un consenso. Non a caso, questa proposta sul nuovo quadro finanziario pluriennale propone sia di comprimere le spese agricole e di coesione per dare spazio a programmi nuovi, ed allo stesso tempo la nuova commissione vuole usare nuovi indicatori per la distribuzione dei fondi, oltre a legare la ricezione degli stessi al rispetto di norme sullo stato di diritto e la partecipazione alla redistribuzione dei migranti. Negli anni, la politica di coesione e i fondi dell'UE non sono stati certamente "doni" per gli Stati membri, ma piuttosto parti indispensabili di una governance equilibrata ed equa del mercato unico in Europa. Se il loro obiettivo è quello di migliorare la competitività ed essere uno strumento di etero-

¹ Commissione Europea, *Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni*, Bruxelles, 2018.

Disponibile a: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2bc7dbd-4fc3-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF

compensazione, negli anni non sono mancati casi di presunte irregolarità e corruzione riguardo la gestione degli stessi.

Al centro del nuovo quadro finanziario c'è quindi la riforma del "Metodo di Berlino"² ovvero il criterio con cui dal 1999 ad oggi sono stati assegnati i fondi della politica di coesione che hanno rappresentato circa un terzo del budget totale. Se a seguito dell'allargamento ad est dell'UE l'equilibrio dei fondi di coesione è stato spostato verso questi paesi e con l'accesso al mercato unico e l'assistenza della politica di coesione si è aperta la strada alla convergenza economica con il resto dell'Europa, le condizioni economiche e sociali dell'Europa meridionale sono peggiorate dopo la crisi del debito sovrano e la crisi dei rifugiati del 2015.

Nello specifico, un gruppo di Stati membri riceverà una notevole riduzione delle loro assegnazioni rispetto al precedente periodo di programmazione³. Questo gruppo di "perdenti" nella proposta della Commissione 2021-2027 è composto principalmente da paesi dell'Europa orientale. Vi è invece un gruppo di "vecchi" destinatari della politica di coesione (Italia, Spagna e Grecia), che trarranno beneficio dal QFP 2021-2027. Nel mezzo, c'è un gruppo di stati nordici e continentali (Danimarca, Paesi Bassi, Austria, Svezia e Belgio) la cui situazione non cambierà.

Se da un lato la proposta di assegnare maggiori fondi di coesione ai paesi dell'ovest è motivata dall'attuale stagnazione economica e dalle difficoltà con cui alcune regioni sono uscite dalla grande crisi - ad esempio nel nuovo quadro finanziario, la Sardegna sarà classificata come regione in ritardo di sviluppo invece che in transizione - o in aree come la Francia e la Finlandia, dove l'euroscetticismo è in aumento. Dall'altro i benefici che i paesi dell'est hanno avuto a seguito dell'allargamento sono tangibili ed inequivocabili: grazie - in parte - ai fondi dell'UE, si prevede che la produzione pro-capite della Polonia raggiungerà nel 2020 il 71% della media europea, rispetto al 42% del 1995⁴.

² Commissione Europea, *Sviluppo regionale e politica di coesione oltre il 2020: Domande e risposte*. Disponibile a: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_18_3866

³ Commissione Europea, *EU budget for the future, CoR COTER meeting, Bruxelles, 6 giugno 2018*. Disponibile a: <https://cor.europa.eu/en/events/Documents/COTER/Eric-Von-Breska.pdf>

⁴ Dati della Banca Mondiale. Disponibili a: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=PL-GR-PT-DE-EU>

Benché la deriva non sia stata ancora sanata, la Polonia - il maggiore ricevitore di fondi Europei - ha conosciuto un solo anno di recessione dal 1992⁵ ad oggi - il PIL non è andato in negativo neanche durante la crisi del 2008. Allo stesso modo i paesi dell'ex blocco di Visegrád hanno registrato tassi di crescita economica più elevati rispetto ad alcuni dei loro omologhi dell'Europa occidentale.

Spesso la crescita economica non è stata seguita da passi avanti sulle tutele sociali *in primis* e sul rispetto dei diritti delle minoranze, dello stato di diritto ed alla lotta alla corruzione della PA, della polizia e dei sistemi giudiziari dopo.

Se dunque la deriva est-ovest è sulla strada di una progressiva diminuzione, allo stesso tempo la divergenza nord-sud sta aumentando, così come le disparità all'interno delle regioni dei singoli paesi. In generale, la proposta vede il bilancio dell'UE rafforzare le priorità tematiche esistenti in materia di ricerca, politiche ambientali, politiche per i giovani, migrazione e frontiere, sicurezza e azioni esterne, riducendo le spese sia per la coesione economica, sociale e territoriale del Continente sia per la politica agricola comune (PAC). Se la regione orientale dell'UE potesse continuare a recuperare terreno senza che la bilancia dei fondi di coesione continui ad essere sbilanciata verso Visegrád, l'Europa potrebbe finanziare progetti più intraprendenti come la ricerca e l'innovazione, le politiche giovanili, la lotta ai cambiamenti climatici, la tutela delle frontiere esterne all'area Schengen andando a sostenere allo stesso tempo la competitività delle imprese ed il pilastro sociale Europeo.

L'elaborato si pone l'obiettivo di analizzare sia la proposta originale della commissione, esaminando le originali proposte sui cambiamenti nel totale di risorse destinate ai sette capitoli del bilancio tra cui la politica di coesione e le nuove regole riguardo i criteri di ammissibilità, i mutamenti economici nelle varie regioni uniti agli effetti della crisi economica ed il loro impatto sulla distribuzione geografica dei fondi e sulle conseguenze per l'Europa sociale. Infine, nell'ultimo capitolo dell'elaborato, viene presentato il meccanismo *Next Generation EU* per raccogliere fondi tramite l'emissione di obbligazioni collocate sul mercato da parte della Commissione Europea per finanziare l'allargamento e la revisione dell'originale proposta di QFP - presentata dalla Presidente Ursula von der Leyen il 27 maggio 2020 - a seguito della profonda recessione economica causata dall'epidemia di Coronavirus.

⁵ Dati della Banca Mondiale. Disponibili a:
<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=PL>

L'elaborato è diviso in quattro capitoli:

- Il primo capitolo introdurrà le funzioni del quadro finanziario pluriennale europeo, lo stato attuale delle negoziazioni, le proposte di modifica sulla durata del piano finanziario, le posizioni assunte dai diversi gruppi di paesi, le proposte riguardo le nuove fonti di entrata per colmare il buco nel bilancio lasciato dalla Brexit ed infine la proposta di un meccanismo di “Rule of law” per legare la ricezione dei fondi Europei al rispetto dei principi alla base dell’Unione e dello stato di diritto.
- Il secondo capitolo entra nel vivo della proposta originale da parte della precedente Commissione Juncker, analizzando il budget allocato, le differenze quantitative e qualitative rispetto alla programmazione attuale 2014-2020, le priorità di spesa delle risorse, andando a sottolineare le differenze sia quantitative che riguardanti i metodi relativi all’assegnazione delle risorse ai singoli paesi.
- Il terzo capitolo è nato mentre la scrittura dell’elaborato era già in corso. La pandemia scaturita dal virus COVID-19 rappresenta la più grande recessione economica dalla fine della seconda guerra mondiale. La Commissione Europea ha prontamente risposto sia con strumenti a breve termine finalizzati a limitare i danni – una riprogrammazione dei fondi europei per l’anno 2020, un’eliminazione del cofinanziamento, una sospensione del patto di stabilità e crescita, il programma SURE, gli acquisti da parte della BCE di titoli di stato – che attraverso una riprogrammazione del prossimo quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Nel dettaglio, il 27 maggio 2020 la Commissione guidata dalla Presidente Von der Leyen ha presentato il piano *Next Generation EU*, finalizzato a raccogliere sul mercato fino al 2024 fondi tramite obbligazioni emesse dalla Commissione per finanziare un ingente nuovo bilancio pluriennale mirato non solo al ripristinare i livelli di benessere pre-crisi, ma a fornire al Continente un’ulteriore spinta verso l’economia verde e la digitalizzazione.
- Con il quarto capitolo e la conclusione dell’elaborato presento una riflessione sulle possibilità che l’Europa ha davanti a sé andando a ridurre l’allocazione di risorse sui fondi di coesione, e finanziando invece progetti intraprendenti: il potenziamento del pilastro sociale Europeo, politiche per la competitività, un’indennità di disoccupazione europea, politiche giovanili ed un *green deal* sia a livello industriale - economia verde e circolare - che a livello di produzione di energia. Come suggerito dalla stessa Presidente Von der Leyen, la crisi scaturita dal Coronavirus ed il *Recovery Fund* successivo offrono al nostro paese la possibilità di effettuare investimenti senza precedenti per rilanciare un’economia in stagnazione già dai primi anni di questo secolo.

Le fonti consultate durante la scrittura di questo elaborato sono innanzitutto il materiale messo a disposizione dalle istituzioni Europee: i resoconti delle riunioni di parlamento e consiglio, l'Agenda Strategica 2019-2024, la proposta di QFP della Commissione Juncker e la successiva modifica da parte della Commissione Von der Leyen, i working paper sul nuovo meccanismo *Next Generation EU*.

Per offrire fondamento scientifico alle affermazioni sono stati utilizzati diversi strumenti per recuperare i dati: in primo luogo Eurostat, i dati del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale. Sono inoltre stati consultati diversi articoli di testate nazionali ed internazionali.

1. Il Quadro Finanziario pluriennale Europeo

1.1 La sua funzione e lo stato attuale delle negoziazioni

Il quadro finanziario pluriennale Europeo (QFP) - in inglese “Multiannual Financial Framework” - è definito dal Consiglio Europeo come “il bilancio a lungo termine dell'UE. Stabilisce i limiti per la spesa dell'UE - sia totalmente che per i diversi settori di attività - per un periodo di almeno sette anni”.⁶

La decisione sul QFP è fondamentale per l'UE: in primo luogo determina in che misura gli Stati membri contribuiranno al bilancio annuale dell'UE e in secondo luogo determina la divisione specifica del bilancio complessivo tra fondi diversi e budget specifici. Il QFP può quindi essere visto come un'espressione di priorità politiche e come uno strumento di pianificazione del bilancio.

L'importanza e la necessità del QFP per gli stati membri sono rappresentate da quattro elementi: innanzitutto, concordare un quadro pluriennale rende più semplice l'adozione del bilancio annuale dell'UE. In secondo luogo, le cifre relative a un ciclo di bilancio deciso si basano su priorità politiche, ciò significa che le priorità sono stabilite per sette anni. In terzo luogo, quando vengono decisi bilanci concreti per diversi anni, gli stati membri possono monitorare le azioni di bilancio dell'UE in modo più preciso e pertanto questo quadro pluriennale garantisce una disciplina di bilancio grazie ai suoi chiari orientamenti. Infine, l'aspetto pluriennale assicura che le finanze dell'UE siano prevedibili per un periodo di lungo raggio.

Il primo progetto di piano finanziario pluriennale nasce negli anni '80 a seguito di conflitti nelle relazioni tra le istituzioni dovuti ad una discrepanza tra le risorse disponibili e le effettive esigenze da parte degli stati membri. Il piano finanziario pluriennale è stato sviluppato nel tentativo di ridurre i conflitti e migliorare l'attuazione attraverso una migliore pianificazione. Il primo accordo interistituzionale (AII) è stato finalizzato nel 1988, contenente il budget per il periodo 1988-1992. Un nuovo AII è stato concordato il 29 ottobre 1993, contenente il budget per il periodo 1993-1999 (pacchetto Delors II), che ha consentito di aumentare sia i fondi strutturali che il massimale delle risorse proprie. Il terzo AII, che ha riguardato la pianificazione 2000-2006, meglio conosciuto come

⁶ *European Council, Council of the European Union, Multiannual financial framework: shaping EU expenditure.* Disponibile a: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/>

Agenda 2000, è stato firmato il 6 maggio 1999 ed uno dei suoi obiettivi principali era quello di assicurare la presenza delle risorse necessarie per finanziare l'allargamento. Il quarto AII, relativo al periodo 2007-2013, è stato concordato il 17 maggio 2006. Nel 2009, con il trattato di Lisbona, l'accordo interistituzionale viene trasformato in un quadro finanziario pluriennale giuridicamente vincolante. Il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) stabilisce che il QFP - oltre a determinare “gli importi dei massimali annui degli stanziamenti per impegni per categoria di spesa e del massimale annuo degli stanziamenti per pagamenti” da ora dovrà prevedere “ogni altra disposizione utile per il corretto svolgimento della procedura annuale di bilancio”⁷.

Il quinto e attuale QFP, relativo al periodo 2014-2020, è stato adottato il 2 dicembre 2013. L'attuale QFP è stato il primo ad essere adottato in base alle nuove disposizioni del trattato di Lisbona, secondo il quale il Consiglio, deliberando secondo procedura legislativa, deve adottare all'unanimità il regolamento QFP dopo aver ottenuto il consenso del Parlamento.

Il tema principale del QFP 2014-2020 è la “crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva”. L'attuale piano finanziario prevede un budget totale di circa 1087 miliardi di euro (livello prezzi 2019).



Figura 1: Distribuzione del budget nel MFF 2014-2020 (Consiglio Europeo)⁸; in milioni€.

⁷ TFUE, Titolo 2, Capo II, articolo 312

⁸ Consiglio Europeo, *Quadro finanziario pluriennale 2014-2020*. Disponibile a: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/mff-2014-2020/>

L'attuale quadro finanziario è formato da cinque capitoli di spesa:

1. Crescita intelligente ed inclusiva
 - a. Competitività per crescita/occupazione
 - b. Coesione economica, sociale e territoriale
2. Crescita sostenibile: risorse naturali
3. Sicurezza e cittadinanza
4. Europa globale
5. Amministrazione

Il primo capitolo di spesa, la crescita intelligente ed inclusiva, include ricerca e innovazione, istruzione e formazione, le reti transeuropee nei settori dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni, la politica sociale, la coesione economica, sociale e territoriale.

La crescita sostenibile è riferita a diversi settori coperti dal QFP: la politica agricola comune (PAC), la politica comune della pesca, lo sviluppo rurale e le misure ambientali. Il capitolo relativo a sicurezza e cittadinanza include giustizia e affari interni, salvaguardia delle frontiere, politica di immigrazione e asilo, sanità pubblica, tutela dei consumatori, cultura, gioventù, informazione e dialogo con i cittadini.

Il penultimo capitolo, Europa globale, si occupa delle azioni esterne ("politica estera") dell'UE, come l'assistenza allo sviluppo o gli aiuti umanitari. L'ultimo capitolo copre le spese amministrative delle istituzioni e scuole europee.

L'attuale QFP terminerà il 31 dicembre 2020, ma gli stati membri avranno la possibilità di spendere i fondi entro il 31 dicembre 2023.

Inoltre, per la prima volta nella storia dell'Europa Unita si ha un cambiamento di Parlamento, Commissione e quadro finanziario in un tempo così breve: nel maggio 2019, 500 milioni di europei sono andati al voto per il rinnovo del Parlamento che ha dovuto approvare la nuova Commissione la quale si trova a dover continuare e completare le negoziazioni sul nuovo accordo di partenariato appena insediata.

Mentre il contenuto del nuovo quadro finanziario e le proposte di modifica post-pandemia verranno analizzate nel successivo capitolo dell'elaborato, le negoziazioni per il QFP 2021-2027 sono iniziate già nel maggio 2018 quando il presidente della Commissione Europea Jean-Claude Juncker ed il commissario per il bilancio Günther Oettinger hanno presentato le proposte della Commissione al Parlamento “per un bilancio pragmatico, moderno ed a lungo termine”⁹. Già la precedente commissione guidata da Juncker si poneva il fine ultimo di modernizzare il bilancio dell'UE con un quadro finanziario moderno, più flessibile e mirato, guidato dai principi di prosperità, solidarietà e sicurezza.

Da quando la Commissione europea ha presentato la sua proposta di riforma pragmatica per modernizzare il bilancio dell'UE il 2 maggio 2018, la procedura di solito segue una sceneggiatura ben nota con una distribuzione fissa dei ruoli, tra cui il tradizionale conflitto tra contributori netti e destinatari netti risulta essere un dramma ben provato per raggiungere un consenso. Quest'anno in particolare, non solo grazie alla Brexit - e dunque l'assenza del secondo contributore netto - ma anche alle mutate condizioni internazionali, il corso e i risultati dei negoziati stanno diventando più difficili da prevedere e gli attori meno prevedibili.

La proposta della Commissione Juncker che verrà analizzata nel prossimo capitolo non è stata apprezzata dal Parlamento Europeo che durante la sessione plenaria del 30 maggio 2018, ha approvato con grande maggioranza (409 voti favorevoli, 213 contrari e 61 astenuti) una risoluzione per esprimere delusione sul budget totale proposto per il successivo quadro finanziario. Nei mesi seguenti, il 14 novembre 2018 il Parlamento europeo si è espresso di nuovo sulla questione attraverso la "Relazione interlocutoria sul quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021/2027, ovvero la posizione del Parlamento in vista di un accordo"¹⁰, tramite la quale, innanzitutto, ha ribadito la volontà parlamentare secondo cui il budget totale del QFP 2021-2027 dovrebbe essere stimato a circa 1300

⁹ European Council, Council of the European Union, *Multiannual financial framework for 2021-2027: negotiations*. Disponibile a: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/mff-negotiations/>

¹⁰ Parlamento Europeo, *Relazione interlocutoria sul quadro finanziario pluriennale 2021/2027 - Posizione del Parlamento in vista di un accordo*. Disponibile a: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0449_IT.pdf?redirect

miliardi di euro a prezzi 2018. Il Parlamento tramite un breve opuscolo¹¹ ha illustrato le sue priorità per il nuovo bilancio: un bilancio che assicuri continuità alle politiche principali dell'Unione e, allo stesso tempo affronti le nuove sfide, una riforma del sistema delle risorse proprie dell'Unione, inclusa l'introduzione di una serie di risorse nuove meglio allineate con le priorità politiche dell'Unione e che costituiscano un incentivo al progresso; il pieno rispetto delle prerogative del Parlamento europeo nel suo ruolo di co-legislatore; un nuovo meccanismo che protegga il bilancio dell'Unione nei casi in cui lo stato di diritto non sia rispettato o laddove vi sia una minaccia sistematica ai valori dell'UE.

Se il Parlamento indica la strada da seguire e dovrà successivamente approvare il bilancio, il cuore delle negoziazioni avviene all'interno del Consiglio, dove deve essere approvato all'unanimità dai 27 capi di stato dei paesi membri.

A giugno 2019 la Finlandia ha assunto la presidenza di turno del Consiglio Europeo con la speranza di riuscire ad arrivare entro la fine del 2019 all'approvazione unanime, dopo uno scambio di opinioni al Consiglio europeo del 17-18 ottobre. Se un numero importante di capitoli erano già stati approvati sotto la presidenza Romana del primo semestre del 2019, durante il Consiglio europeo di ottobre i capi di stato non hanno trovato un accordo sulle questioni quali il livello generale di spesa ed i volumi dei principali settori politici, facendo slittare le negoziazioni nel primo semestre del 2020, sotto la presidenza Croata. Neanche i successivi Consigli europei di dicembre 2019 e febbraio 2020 sono riusciti a risolvere la questione. Al vertice speciale del 20 e 21 febbraio di quest'anno, il presidente Charles Michel ha suggerito che il prossimo QFP dovrebbe comprendere 1.094 miliardi di euro, un numero ben al di sotto della proposta della Commissione, ma chiaramente ancora al di sopra delle richieste dei contribuenti netti.

In sede di Consiglio si possono identificare due schieramenti: da un lato il Parlamento europeo ed il "gruppo di coesione" - un gruppo di 15 paesi beneficiari netti (tra cui Estonia, Grecia, Lituania, Lettonia, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Ungheria) i quali chiedono "un bilancio almeno pari a quello proposto dalla Commissione al fine di avere risorse sufficienti per finanziare non solo le nuove priorità (migrazioni, difesa, sicurezza) e i settori fondamentali per la competitività dell'UE (ricerca e innovazione, infrastrutture, spazio, digitale), ma anche le politiche tradizionali (politica agricola

¹¹ Parlamento Europeo, *Multiannual financial framework 2021-2027 and the record of the EU's own resources. The position of the European Parliament*. Disponibile a: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20191119RES66903/20191119RES66903.pdf>

comune e politica di coesione), mantenendo le dotazioni di queste ultime almeno al livello dell'attuale QFP 2014-2020". Infatti, per paesi come la Polonia o l'Ungheria, sembra che il prossimo bilancio dell'UE potrebbe essere l'ultima possibilità di ottenere fondi davvero grandi per lo sviluppo, poiché se gli attuali trend di crescita non dovessero arrestarsi, in futuro, i paesi di Visegrád saranno abbastanza ricchi da bilanciare i pagamenti dall'UE con i contributi che inviano al bilancio comune.

L'altro lato dello schieramento è invece costituito dai paesi contribuenti netti (tra cui vi sarebbero Austria, Danimarca, Paesi Bassi, Germania e Svezia) che vorrebbero una spesa maggiore per finanziare le nuove priorità e quei progetti che potrebbero dare una grande spinta in avanti alla competitività dell'economia europea, sostenendo tagli alle politiche "storiche" come la PAC ed i fondi coesione per finanziare i nuovi progetti, non limitati a semplici trasferimenti di denaro da ovest ad est.

Benché l'Italia sia un paese contribuente netto, risulta anche essere il secondo paese ricevitore di fondi; nel 2018 l'Italia ha pagato circa 15 miliardi nel bilancio dell'UE andandone a ricevere indietro circa 10¹². Per avere un termine di paragone, la Germania ha contribuito per 25 miliardi ricevendone indietro appena 12¹³.

Nonostante la proposta della Commissione che verrà trattata nel successivo capitolo dell'elaborato ed il cambio delle regole riguardo la distribuzione dei fondi di coesione vedrebbe l'Italia ricevere un importante incremento nella sua quota di fondi strutturali, il nostro paese durante le negoziazioni ha messo in risalto la necessità di un bilancio flessibile in modo da poter essere utilizzato all'occorrenza in situazioni di crisi e/o emergenza (disoccupazione a causa di shock esterni, terremoti, crisi migratorie). Infatti, il bilancio europeo viene definito "scarso" non per l'ammontare delle risorse contenute in esso, ma per l'impossibilità di avere altre risorse nel momento del bisogno.

La richiesta da parte dei paesi contribuenti netti di mantenere le contribuzioni al bilancio dell'UE sotto all'1% del reddito nazionale lordo non è nuova. Già nel 2003, un gruppo di sei contribuenti netti (Germania, Francia, Paesi Bassi, Austria, Svezia e Regno Unito) aveva inviato una lettera all'allora

¹² https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/italy_it

¹³ https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/germany_it

presidente della Commissione¹⁴ José Manuel Barroso, chiedendo di mantenere la spesa dell'UE all'1% del RNL dell'UE. La paura all'epoca era che l'adesione di dieci nuovi e più poveri Stati membri dell'UE avrebbe portato a un'esplosione della spesa dell'UE in assenza di un chiaro limite politico. Ed anche l'attuale - in scadenza - piano finanziario pluriennale, negoziato durante l'austerità è stato rigorosamente limitato e mantenuto sotto l'1% del RNL.

Un altro tema oggetto di dibattito in sede di consiglio sono alcuni rimborsi (denominati *rebates* o *corrections*) destinati a paesi contribuenti netti. La Commissione intende eliminare i vari meccanismi compensativi che sono stati introdotti nel tempo per limitare i contributi che i paesi più ricchi versano nel bilancio dell'UE. A causa di queste correzioni, questi paesi pagano meno al bilancio rispetto al resto degli Stati membri (0,81%). L'idea della Commissione è quella di passare a un sistema in cui tutti gli Stati membri apportino un contributo analogo al bilancio dell'UE in percentuale sul reddito nazionale lordo. Nel piano finanziario pluriennale in scadenza¹⁵, il Regno Unito è stato rimborsato del 66% della differenza tra le sue contribuzioni e quanto ha ricevuto indietro dal budget, con il costo di questo rimborso diviso tra gli altri stati membri. Allo stesso tempo anche la Danimarca, i Paesi Bassi e la Svezia hanno ottenuto rimborsi sulle loro contribuzioni pari a 130, 695 e 185 milioni di euro. Infine, benché in forma minore, anche l'Austria ha ricevuto un rimborso sui contributi versati nel bilancio europeo. A tale proposito, è probabile che qualsiasi concessione sulla dimensione complessiva del bilancio dell'UE da qualcuno di questi paesi sarà condizionata al mantenimento degli stessi benefici - se non maggiori - anche per il prossimo QFP.

Visto lo stato attuale delle negoziazioni e le modifiche necessarie dovute alla pandemia da COVID-19, è ormai certo che il prossimo QFP sarà adottato solo durante la presidenza tedesca del Consiglio nella seconda metà del 2020.

Nel caso in cui l'UE non dovesse concordare un nuovo bilancio entro la fine di quest'anno, i massimali per il 2020 verrebbero estesi al 2021.

¹⁴ Marco Piantini, *La parabola d'Europa: I trent'anni dopo la caduta del Muro tra conquiste e difficoltà*, Roma, 2019.

¹⁵ Commissione Europea, *Own resources in 2014-2020 MFF*. Disponibile a: https://ec.europa.eu/budget/mff/resources/inmff/index_en.cfm

1.2 Le proposte per la modifica della durata del quadro

Come già riportato in precedenza, con l'articolo 312 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) il quadro finanziario pluriennale è stato trasformato da un accordo interistituzionale in un atto giuridicamente vincolante, l'articolo¹⁶ citato afferma che “il QFP è istituito per un periodo di almeno cinque anni”, ciò dunque significa che il trattato consente ulteriori discussioni al fine di trovare una durata ottimale.

Già nel maggio 2006 il Parlamento europeo aveva chiesto di allineare il periodo del QFP ai termini del mandato di Parlamento e Commissione¹⁷. Successivamente, anche in un documento del dicembre 2010, il Parlamento ha espresso la necessità per il QFR di “garantire il giusto equilibrio tra stabilità, prevedibilità a medio termine e flessibilità, col fine di rispondere meglio agli sviluppi ed alle nuove esigenze” sostenendo che maggiore è la durata del QFP, maggiore sarà la necessità di prevedere la possibilità di adattamento a nuove situazioni.¹⁸

Nella sua risoluzione del giugno 2011¹⁹ sul QFP 2014-2020, il Parlamento europeo ha optato per un periodo di sette anni come "soluzione transitoria preferita", lasciando aperta la porta ad un successivo cambiamento per la programmazione a partire dal 2021. Nella stessa risoluzione infatti è scritto che Parlamento, Commissione e Consiglio avrebbero esaminato la durata più adatta per il prossimo QFP

¹⁶ TFUE, *articolo 312*. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:IT:PDF>

¹⁷ Parlamento Europeo, *IIA on budgetary discipline and sound financial management*, 17 May 2006, point 9. Disponibile a: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?reference=P6-TA-2006-0210&type=TA&language=EN&redirect>

¹⁸ Parlamento Europeo, *Reflection Paper on the duration of the MFF post-2013*, 1 December 2010, pp. 3-4. Disponibile a: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sure/dv/sure_20101206_3rpmff/sure_20101206_3rpmff_en.pdf

¹⁹ Parlamento Europeo, *Investing in the future: a new Multiannual Financial Framework (MFF) for a competitive, sustainable and inclusive Europe*, 8 June 2012. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52011IP0266>

in itinere.²⁰ Nel corso dell'attuale programmazione in scadenza, il PE ha affermato²¹ come un ciclo di 5 + 5 potrebbe essere seriamente considerato una soluzione per il periodo post-2020, in modo da concordare gli elementi che richiedono maggiore flessibilità per cinque anni e le altre programmazioni a lungo termine per un periodo di 10 anni con una revisione intermedia. Anche la Commissione²², nel settembre 2016 ha evidenziato come l'attuale durata di sette anni non sia sincronizzata con i termini quinquennali del mandato di Parlamento e Commissione.

Il documento di lavoro della Commissione²³ ha quindi proposto tre principali opzioni per la durata del piano finanziario pluriennale attualmente in discussione:

- a) Un allineamento con i mandati politici (cinque anni)
- b) Il mantenimento della durata di sette anni
- c) Un periodo di dieci anni con una revisione obbligatoria e sostanziale dopo cinque anni ("5 + 5").

Visti gli sforzi svolti negli anni per tentare di rivedere la durata del QFP post 2020, è tempo di analizzare i principali vantaggi e svantaggi dei diversi scenari dal punto di vista della prevedibilità (stabilità) e della reattività (flessibilità), nonché dal punto di vista dei cicli politici e dei tempi di attuazione.

²⁰ Consiglio dell'Unione Europea: *Council Regulation No. 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020*, 20 December 2013, pp. 884-891. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1311>

²¹ Parlamento Europeo, *Preparation of the post-electoral revision of the MFF 2014-2020: Parliament's input ahead of the Commission's proposal*, 2016, point 75. Disponibile a: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0309_EN.html

²² Commissione europea, *Mid-term review/revision of the multiannual financial framework 2014-2020: An EU budget focused on results*, 14 September 2016, p. 14. Disponibile a: https://ec.europa.eu/info/publications/mid-term-review-revision-multiannual-financial-framework-2014-2020_en

²³ Commissione Europea, *Commission Staff Working Document: Mid-term review/revision of the multiannual financial framework 2014-2020: An EU budget focused on results*, 14 September 2016, p. 36. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016SC0299&from=IT>

La prima opzione vede un bilancio pluriennale di cinque anni che dovrebbe allinearsi con i mandati del Parlamento europeo e della Commissione. Un QFP di cinque anni consentirebbe a ciascuna Commissione di proporre e a ciascun Parlamento di negoziare un quadro, anche se non parteciperebbe al processo di piena attuazione. Ciò rafforzerebbe il dibattito democratico sulle priorità di spesa dell'UE e metterebbe il bilancio dell'UE più chiaramente al centro della politica europea. Inoltre, una durata più breve garantirebbe maggiore flessibilità per l'aggiustamento ad alcuni mutamenti nel medio termine. Nell'ipotesi di un piano a 5 anni, sarebbero necessarie regole più semplici e più flessibili per quanto riguarda la negoziazione e l'implementazione. Negli ultimi anni, la globalizzazione ed un cambiamento sempre più repentino delle condizioni macroeconomiche a causa di eventi esterni – come, ad esempio il Coronavirus – mostrano come sia necessario un QFP più flessibile per andare ad muovere il denaro tra le voci per spostare celermente il supporto e gli investimenti nei settori più colpiti.

Tuttavia, un piano quinquennale comporterebbe minore prevedibilità e l'impossibilità per l'Unione di intraprendere piani a lungo raggio nelle politiche di coesione, l'agricoltura e le reti transeuropee (TEN). Uno degli svantaggi principali è quello che le istituzioni potrebbero ritrovarsi in una modalità di negoziazione permanente, inoltre la preparazione per il QFP successivo dovrebbe iniziare proprio all'inizio di quello attuale, riducendo ulteriormente la possibilità di trarre lezioni per il futuro.

La seconda proposta e la situazione attuale a sette anni vede un QFP non sincronizzato dal punto di vista dei cicli politici con i termini quinquennali del Parlamento europeo e della Commissione. Ciò significa che in determinati periodi la Commissione può svolgere un ruolo cruciale nella preparazione di un nuovo QFP - come la proposta elaborata dalla commissione Juncker per il nuovo QFP -, ma durante la fase di attuazione un'altra Commissione e Parlamento sarebbero responsabili della realizzazione dei programmi e della preparazione di una revisione intermedia.

Ad esempio, per un QFP di sette anni, nel caso attuale verrebbe attuato tra il 2021 e il 2027 e come accennato in precedenza, i preparativi sono iniziati nel 2018 per essere conclusi nella seconda metà del 2020 (non a caso, l'osservazione empirica sui precedenti negoziati mostra come il loro tempo medio di durata sia di circa 18-24 mesi).

La nuova Commissione sarà obbligata a preparare la revisione intermedia a metà del 2023 e a discuterne con il PE entro la metà del 2024. Tuttavia, a metà del 2024 il PE andrà a nuove elezioni ed una nuova Commissione inizierà il suo ciclo (2024-2029).

Il periodo di sette anni potrebbe essere appropriato per programmi di investimento più lunghi, come infrastrutture su larga scala (in particolare per le TEN), i progetti di ricerca, nonché i progetti di politica di coesione. Analizzando il punto di vista finanziario, la programmazione pluriennale genera un maggior grado di certezza e stabilità per quanto riguarda la disponibilità di finanziamenti. In un quadro di sette anni, c'è più tempo per progettare e attuare investimenti strategici e più tempo per la valutazione e per la revisione.

Tuttavia, un QFP di sette anni potrebbe essere troppo lungo: le circostanze macroeconomiche e geopolitiche possono cambiare in un arco di tempo così lungo ed il bilancio non sarebbe in grado di reagire rapidamente rendendo determinate politiche obsolete. Per questo motivo è necessaria una revisione intermedia che dovrebbe condurre a una ristrutturazione all'interno del QFP basata sull'esperienza del primo periodo.

La terza opzione possibile è un QFP decennale con una revisione intermedia dopo cinque anni.

Il budget totale potrebbe essere fissato per dieci anni, ma ciò sarebbe combinato ad un livello massimo di flessibilità.

Il termine di 10 anni (5 + 5) si allineerebbe con i mandati del PE e della Commissione, in modo che ciascun Parlamento e Commissione possa svolgere un ruolo decisivo nelle questioni di bilancio a medio termine. Dal punto di vista dei cicli politici, ciò sarebbe simile all'opzione *a*, in quanto il dibattito sul bilancio dell'UE diventerebbe una priorità importante e permanente per ogni Commissione e Parlamento: la prima Commissione avvierebbe l'intera proposta quadro per un intero decennio, la seconda avrebbe anche ruoli strategici durante la revisione intermedia.

I principali vantaggi di un QFP decennale sarebbero la stabilità e la prevedibilità che porterebbe ai programmi pluriennali, oltre ad offrire l'opportunità di allineare la strategia e l'elaborazione delle politiche a lungo termine al ciclo di bilancio. Nel 2000 l'UE ha introdotto cicli di pianificazione strategica decennali: prima è stata lanciata la strategia di Lisbona per il periodo 2000-2010, seguita dalla strategia Europa 2020 per il periodo 2010-2020 ed ora dalla visione Europa 2030.

Finora, gli orizzonti temporali di queste strategie non sono stati allineati con il ciclo di sette anni del QFP, tuttavia un periodo di dieci anni per il bilancio dell'UE offrirebbe l'opportunità di tradurre gli obiettivi e le priorità delle aspirazioni politiche in obiettivi operativi.

Tra gli svantaggi, sicuramente vi sarebbe la rigidità: se il budget totale e gli strumenti fondamentali del QFP fossero fissati per dieci anni, ciò ne aumenterebbe la rigidità. Un approccio intermedio potrebbe essere quello di garantire al contempo una sufficiente flessibilità attraverso il mantenimento di riserve e margini sostanziali in tutti i capitoli di spesa del bilancio.

Sembra tuttavia che gli stati membri dell'UE non siano particolarmente interessati alla durata del QFP, e che si siano abituati al periodo di pianificazione di sette anni. Allo stesso modo anche le istituzioni dell'UE non hanno commissionato o preparato analisi dettagliate sulla durata ottimale del QFP. Se una durata più breve apporterebbe maggiore flessibilità e faciliterebbe l'adattamento a sviluppi imprevisti, un QFP di cinque anni richiederebbe che già nel suo primo anno di vita, la preparazione per il QFP successivo debba iniziare, riducendo la possibilità di trarre lezioni per il futuro.

Un QFP di durata superiore a cinque anni potrebbe fornire maggiore prevedibilità e stabilità per i programmi, tuttavia un periodo di sette anni potrebbe essere troppo lungo per reagire all'ambiente in evoluzione. Ecco perché sono necessari una revisione intermedia e altri strumenti o meccanismi di flessibilità.

Il vantaggio principale di un QFP decennale sarebbe la sua stabilità, fornendo un'opportunità per allineare la strategia e la definizione delle politiche a lungo termine con il ciclo di bilancio e tradurre gli obiettivi e le priorità delle aspirazioni politiche in obiettivi operativi. Rispetto all'attuale revisione intermedia, ci sarebbero maggiori possibilità di avere più esperienze e approfondimenti disponibili dopo tre o quattro anni di attuazione.

Allo stato attuale dei fatti, per quanto concerne le negoziazioni del prossimo piano finanziario, è molto probabile che esso rispecchi la forma attuale, con una programmazione per 7 anni.

Infatti, già a giugno 2017, nel documento di riflessione sul futuro delle finanze²⁴, la Commissione si è posta come guida nei negoziati l'obiettivo di trovare il giusto equilibrio tra stabilità e flessibilità del finanziamento, ponendo l'attenzione sul fatto che la maggior parte degli Stati membri sono abituati a programmare entro il periodo di sette anni, sostenendo che "ridurre l'attuale durata di 7 anni a 5 anni ridurrebbe la prevedibilità del finanziamento".

Anche il PE ha affermato che "un unico periodo di cinque anni non può essere preso in considerazione per la durata del QFP, a causa dei gravi impedimenti che imporrebbe ai requisiti di programmazione e attuazione di varie politiche dell'UE" in quanto le passate elezioni europee della primavera 2019 non sono in linea con l'attuale QFP, che durerà fino al dicembre 2020.

Infine, anche nella sua proposta ufficiale²⁵ della Commissione Europea per il QFP 2021-2027 pubblicata il 2 maggio 2018 - che sarà analizzata nel successivo capitolo -, la Commissione europea ha fatto riferimento solo alla possibilità *futura* di un QFP quinquennale, volendo sincronizzare *progressivamente* la durata del QFP con il ciclo politico di Parlamento e Commissione, che si rinnovano ogni 5 anni. Se transitassimo ad un bilancio quinquennale già nel 2021, non avremmo un allineamento perfetto.

In conclusione, è opportuno ricordare che la Corte dei Conti europea ha sottolineato come²⁶, in realtà, l'intero ciclo del QFP è attualmente di oltre 13 anni, poiché le proposte vengono presentate due anni prima del periodo successivo e l'ammissibilità per la spesa del programma si estende a tre anni dopo

²⁴ Commissione europea, *Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE*, 28 June 2017, p. 25. Disponibile a: https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-future-eu-finances_it

²⁵ Commissione europea, *Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende. Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, SWD(2018) 171 final, 2 maggio 2018, p.24. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0321&from=EN>

²⁶ European Court of Auditors: *EU budget: time to reform? A briefing paper on the mid-term review of the Multiannual Financial Framework 2014-2020*, 2016, paragraph 37. Disponibile a: <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/NewsItem.aspx?nid=7763>

il periodo di programmazione (ad esempio, gli stati membri avranno tempo per spendere i fondi stanziati nel bilancio 2014-2020 fino al 2023).

1.3 Le proposte riguardo le nuove fonti di finanziamento

L'attuale QFP copre gli anni dal 2014 al 2020 ed è il quinto piano finanziario pluriennale consecutivo dell'UE, con un budget totale di 1,09 trilioni di euro, pari a circa l'1% del reddito nazionale lordo (RNL) dell'UE, ed inoltre è il primo QFP ad essere inferiore nel budget totale al suo predecessore (QFP 2007-2013).

Tralasciando il sistema di correzioni brevemente accennato nel precedente paragrafo, l'attuale sistema di risorse proprie dipende da tre flussi di entrate riscosse dagli Stati membri per finanziare le spese:²⁷

- a) Le risorse proprie tradizionali, costituite per l'80% da dazi doganali
- b) Una risorsa propria costituita da una percentuale del reddito stimato degli Stati membri dall'imposta sul valore aggiunto (IVA).
- c) Una propria risorsa basata su un valore fisso percentuale del reddito nazionale lordo degli Stati membri.
- d) Ci sono poi altre fonti di entrate minori che integrano le risorse proprie: imposte sugli stipendi del personale dell'UE, contributi di paesi terzi a determinati programmi di bilancio dell'UE, ammende alle società per violazione del diritto della concorrenza.



Figura 2: Risorse proprie dell'UE nel 2018

²⁷ Parlamento Europeo (Alessandro D'Alfonso, Angelos Delivorias, Marcin Szczepanski), *Economic and Budgetary Outlook for the European Union 2018*, gennaio 2018. Disponibile a: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/614655/EPRS_STU\(2018\)614655_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/614655/EPRS_STU(2018)614655_EN.pdf)

Negli ultimi anni, da una parte sono emerse nuove esigenze, dall'altra le priorità di bilancio esistenti, come il sostegno ai giovani, l'istruzione, l'occupazione, la ricerca e l'innovazione e la lotta ai cambiamenti climatici, rimangono pertinenti o hanno persino acquisito importanza.

Se dunque il lato della spesa è aumentato a seguito delle nuove priorità, l'UE ha inoltre perso un importante contribuente al bilancio, il Regno Unito, e deve decidere come affrontare il deficit delle entrate di bilancio stimato in 12-13 miliardi di euro all'anno.

Nel 2018, insieme ad un nuovo QFP, la Commissione ha invitato il Consiglio ad esprimersi riguardo un nuovo sistema di risorse proprie²⁸ per il periodo successivo al 2020. A differenza del QFP, la decisione sulle risorse proprie si applica senza scadenza, ciò significa che non è vincolato solamente alla redazione del nuovo QFP. A seguito della Brexit che vede la fine delle correzioni offerte al Regno Unito sui suoi contributi, ed alla scadenza, nel 2020 dei meccanismi di correzione aggiuntivi che riducono il contributo percentuale sul RNL o sull'IVA per altri stati membri, la Commissione vorrebbe sfruttare quest'opportunità politica per semplificare e razionalizzare il lato delle entrate del bilancio UE.

La prima proposta da parte della Commissione riguarda le risorse proprie tradizionali, costituite da dazi doganali: se nell'attuale sistema gli stati membri responsabili della riscossione mantengono il 20% di ciò che raccolgono, la proposta ridurrebbe tale percentuale al 10% (ritenuta sufficiente dalla commissione per coprire i costi di controllo delle merci in transito).

Per quanto concerne le risorse proprie basate sull'IVA, la Commissione ha proposto una formula semplificata per calcolarla. Se l'attuale sistema prevede correzioni, compensazioni, limiti e tariffe diverse a seconda del paese, la nuova risorsa IVA proposta semplificherebbe questi calcoli e applicherebbe un tasso di prelievo uniforme dell'1%.

La proposta della Commissione vedrebbe inoltre crescere all'1,29% dal 1,20% il prelievo sul reddito nazionale lordo.

²⁸ Parlamento Europeo (Matthew Parry, Magdalena Sapata), *Post-2020 MFF and own resources, ahead of the Commission's proposal*, maggio 2018. Disponibile a: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/620240/EPRS_BRI\(2018\)620240_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/620240/EPRS_BRI(2018)620240_EN.pdf)

La Commissione, oltre ad accrescere i prelievi sui dazi doganali, sull'IVA e sul RNL ha proposto l'istituzione di alcune nuove tasse che sono legate agli obiettivi a lungo raggio dell'UE²⁹. Infatti, le tre nuove risorse proposte dalla Commissione soddisfano tale criterio: una nuova tassa societaria da versare direttamente a Bruxelles che la Commissione collega alle politiche dell'UE sul mercato unico; una tassa sulle emissioni di CO2, collegata alle politiche dell'UE in materia di lotta ai cambiamenti climatici; un contributo nazionale basato sulla quantità di rifiuti ed imballaggi in plastica non riciclati, collegati alla strategia dell'UE per ridurre il consumo di plastica ed aumentare la percentuale riciclata ogni anno.

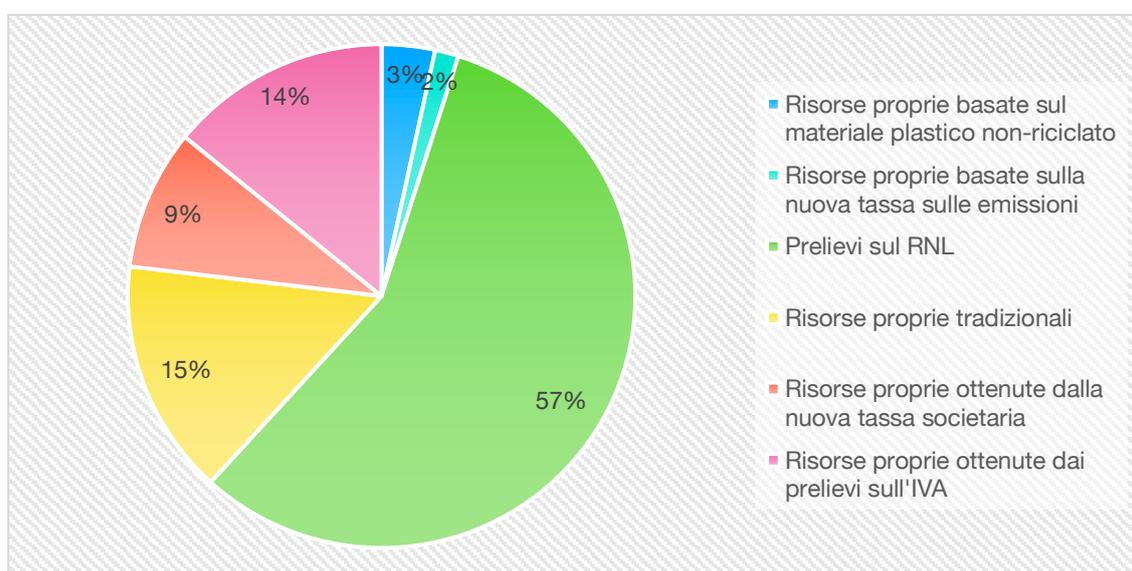


Figura 3: Proposta relativa al QFP 2021-2027.

L'ambiziosa proposta di modifica delle fonti di bilancio - come riporta l'analisi della stessa³⁰ svolta da Matthew Parry and Magdalena Sapala - stabilirebbe innanzitutto il principio che le entrate future scaturite direttamente dalle politiche dell'UE dovrebbero confluire nel bilancio dell'UE, andando ad

²⁹ *Ibidem*

³⁰ Parlamento Europeo (Matthew Parry and Magdalena Sapala), *2021-2027 multiannual financial framework and new own resources. Analysis of the Commission's proposal*, luglio 2018. Disponibile a: http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/db93fa39-84ce-44fe-b4fa-4c6824185e13/2021-2027_Multiannual_financial_framework_and_new_own_resources_-_Analysis_of_the_Commission%27s_proposal_.pdf

eliminare gradualmente gli sconti ed i meccanismi di correzione - sia per il Regno Unito, sia riguardo i “rebates on the rebates” per Germania, Paesi Bassi, Austria e Svezia.

L'attuale proposta aumenterebbe anche il massimale delle risorse proprie, necessarie per ampliare le competenze dell'UE.

A seguito della revisione e l'ampliamento del QFP a seguito della recessione scaturita dal Coronavirus, la Presidente Ursula Von der Leyen ha proposto la possibilità di finanziare il nuovo QFP 2021-2027 anche tramite l'emissione di obbligazioni garantite dalla Commissione Europea. I nuovi scenari per la programmazione verranno trattati nel terzo capitolo.

1.4 Il “Rule of law mechanism”

Il corso dell’attuale quadro finanziario pluriennale ha visto l’Europa uscire da una crisi economica e subirne un’altra: la crisi dei rifugiati. Negli ultimi anni si è cercato di affrontare la crisi come un blocco unico, non scaricandone la gestione sulle regioni Mediterranee e di confine. Questa speranza è naufragata il 24 agosto 2015 quando la cancelliera della Repubblica federale Tedesca, Angela Merkel, decide di ammettere centinaia di migliaia di rifugiati siriani in Germania. Non più di dieci giorni dopo, il 4 settembre, il gruppo di Visegrád - composto da Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia e Slovacchia - dichiara che la quota concordata dall’Unione per la redistribuzione dei rifugiati come “inammissibile”.

Questo momento sancisce la “dichiarazione di indipendenza” da parte dei paesi dell’est Europa non solo da Bruxelles, ma dai principi liberali e di apertura al mondo. I governi populistici dell’est Europa hanno interpretato la crisi dei rifugiati come una prova di come il liberalismo ha indebolito la capacità delle nazioni di difendere sé stesse. Se il problema dei rifugiati poteva essere visto come qualcosa di nuovo, i partiti illiberali - al governo in questi paesi - come “Alleanza Civica” (Fidesz) in Ungheria, o “Legge e Giustizia” (PiS) in Polonia, hanno utilizzato questa crisi per screditare i principi liberali e le istituzioni; per giustificare la lotta contro la stampa libera, lo stato di diritto e la separazione dei poteri, alcuni tra i valori fondamentali alla base dell’Unione.

L’Ungheria è nel continente il caso più a rischio, la stessa “Freedom House” ha abbassato lo status del paese a “parzialmente libero”.³¹ PiS segue l’esempio ungherese, tuttavia *l’Orbánisation à la polonaise* riscontra una stampa più forte ed indipendente, una coalizione compatta nell’opposizione e grandi città - Varsavia *in primis* - sotto il controllo di altri partiti.

Prima di analizzare brevemente la situazione nei paesi del blocco di Visegrád e fare un excursus sulla proposta di “rule of law mechanism” da parte della Commissione è necessario fare una premessa: se in Ungheria e Polonia lo stato di diritto e l’indipendenza dei magistrati dal potere politico sono talmente a rischio da destare preoccupazione a Bruxelles, in controtendenza, altri paesi dello stesso

³¹ <https://freedomhouse.org/country/hungary/freedom-world/2020>

blocco, come la Slovacchia, benché condivide con gli altri una grande corruzione e sia stata segnata dall'omicidio di un giornalista che ha denunciato la corruzione di alcuni esponenti del governo - con un seguito di enormi masse di protesta che hanno portato alle dimissioni del primo ministro Robert Fico - ha visto nelle ultime elezioni presidenziali e parlamentari l'elezione di un presidente ed un esecutivo liberale e pro-europeo.

Allo stesso tempo, nel mese di giugno 2019 la confinante Repubblica Ceca è stata scossa dalla più grande ondata di protesta dopo la fine del regime e la caduta del muro. Il movimento studentesco "A Million Moments for Democracy" ha ricordato i 30 anni dalla rivoluzione di velluto protestando contro il duo populista Babiš-Zeman presso il parco di Letná, famoso come il luogo della più grande protesta pacifica nel 1989.

Il 24 giugno 2019, la Corte di giustizia europea ha emesso la sua sentenza sulla procedura di infrazione avviata contro la Polonia nell'ottobre 2018³², ritenendo che la Polonia non abbia rispettato gli obblighi dell'UE descritti dall'art. 2 del TUE riguardo l'indipendenza giudiziaria da parte dei tribunali nazionali. Nella sentenza, la Corte ha evidenziato l'importanza di rispettare i valori comuni su cui si fonda l'UE. Il rafforzamento dello stato di diritto - e in particolare l'indipendenza giudiziaria - è ancora una priorità assoluta³³ e la situazione in Polonia e in Ungheria ha confermato che le misure previste dai trattati non sono sufficienti per contrastare efficacemente taluni rischi o violazioni dello stato di diritto che possono verificarsi negli Stati membri.

³² European Court of Justice (ECJ), *C-619/18 - Commission v Poland (Indépendance de la Cour suprême)*, 24 June 2019. Disponibile a: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=EN&num=C-619%20R/18>

Nella sentenza, la Corte riscontra come la misura per ridurre l'età di pensionamento dei giudici della corte suprema polacca non è giustificata da un obiettivo legislativo, andando contro il principio di indipendenza dell'organo giudiziario.

³³ Commissione europea, *Comunicazione della commissione al parlamento europeo ed al consiglio: un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo stato di diritto*, 19 March 2014. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0158&from=EN>

Il 2 maggio 2018 la Commissione ha infatti presentato una proposta per la salvaguardia del bilancio dell'Unione in caso di insufficienze riguardanti il rispetto dello stato di diritto negli Stati membri³⁴. Più in generale, il regolamento proposto consente l'attivazione di un sistema per bloccare l'accesso ai fondi di coesione al fine di proteggere gli interessi finanziari dell'Unione in caso di "carenze generalizzate" per quanto riguarda lo stato di diritto. E' infatti facilmente immaginabile l'aspettarsi da parte di un paese come la Polonia - che riceve 16 miliardi di euro dal bilancio a seguito di un versamento di appena 4 - il rispetto almeno dei valori fondamentali alla base dell'Unione.

L'Unione Europea ha infatti realizzato che l'ampio controllo adottato nella fase di adesione per quanto riguarda il rispetto dello stato di diritto (i criteri di Copenhagen) non è detto sia sufficiente per assicurare il rispetto degli stessi nel futuro. Infatti, non vi è attualmente alcun meccanismo specifico per monitorare se la continua aderenza ai "criteri di Copenhagen" fosse soddisfatta dopo l'adesione.

Allo stato attuale dei trattati, nel momento in cui si dovesse riscontrare una violazione dello stato di diritto, l'unica possibile azione da parte dell'Europa è l'applicazione di una sanzione come descritto dall'articolo 7 del TUE³⁵. Come l'articolo riporta: *“su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione europea, il Consiglio, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo”*. A questo punto, il Consiglio andrà ad ascoltare lo stato membro, potendo fare delle raccomandazioni. Se le violazioni dello stato di diritto dovessero persistere, *“Il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione europea e previa approvazione del Parlamento europeo (a due terzi), può constatare l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro”*.

³⁴ Commissione europea, Proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri, 2 maggio 2018. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0324&from=EN>

³⁵ TUE, *titolo 1, articolo 7*. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M007&from=IT>

Solo a questo punto *“il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può decidere di sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei trattati, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio”*.

Successivamente, le misure adattate possono essere modificate o rimosse dal Consiglio deliberando a maggioranza qualificata.

E' facilmente riscontrabile come questo meccanismo sia fallato per due motivi: il primo problema è relativo alla complicatezza del sistema in sé, che è succube di una burocrazia complicata e spesso lenta; il secondo punto è rappresentato dal sistema delle maggioranze richieste: solamente per *constatare* che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno stato membro è necessario che il Consiglio deliberi a maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri. Questo vuol dire che almeno 22 paesi su 27 devono votare a favore. Ed è facilmente immaginabile che nel momento in cui si dovesse verificare una carenza di stato di diritto in Polonia, i restanti capi di stato del gruppo di Visegrád (Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia) non esiteranno ad aiutare l'amico in difficoltà, mentre gli altri paesi del blocco ex-sovietico come Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Bulgaria, Slovenia e Croazia probabilmente si asterranno dalla votazione.

I collegamenti che legano il gruppo di Visegrád - oltre che storici - sono linguistici e culturali, lo stesso gruppo si definisce³⁶ finalizzato a “contribuire alla costruzione di una sicurezza europea, basata sulla mutuale cooperazione e coordinazione”. La difficile integrazione e convergenza tra popoli diversi nello stesso continente mostra come invece un insieme di persone che hanno la stessa lingua, storia, cultura e mentalità riescono a supportarsi a vicenda più facilmente, rispetto ad unioni più eterogenee.

Inoltre, per concludere l'analisi dell'attuale meccanismo vorrei evidenziare il fatto che sanzionare finanziariamente gli Stati membri dell'UE per il mancato rispetto dello stato di diritto è un approccio molto contestato che è controproducente sotto diversi aspetti: comporta un rischio di perdita di coesione tra gli Stati, risulta efficace solo con quei paesi più poveri che sono destinatari netti di fondi europei ed ha effetti controproducenti in relazione al populismo e ai sentimenti antieuropei generati

³⁶ <http://www.visegradgroup.eu/about>

nei paesi interessati da queste misure (basti pensare alla campagna di propaganda lanciata da Orbán nei confronti dell'ex presidente Jean-Claude Juncker).

La nuova proposta della Commissione prevede invece l'istituzione di un gruppo di esperti indipendenti per assistere la stessa nell'identificazione delle carenze generalizzate. Il gruppo di esperti verrà composto da esperti di diritto costituzionale nominati dai parlamenti nazionali e cinque esperti designati dal Parlamento Europeo per valutare la situazione in tutti gli Stati membri.

Nella proposta, la sanzione non riguarderebbe la sospensione del diritto di voto in sede di Consiglio, ma bensì la sospensione dei pagamenti relativi ai fondi di coesione, seguendo i principi di trasparenza e proporzionalità stabiliti dall'art. 5 della proposta sul meccanismo di Rule of Law: individuata una possibile situazione di carenze per quanto riguarda lo stato di diritto in uno stato membro, la Commissione informa lo stato membro interessato, il Consiglio e il Parlamento europeo dell'esistenza di un possibile rischio per gli interessi finanziari dell'UE. Dopo aver ascoltato le osservazioni del paese interessato, la Commissione proporrà una decisione che propone di "trasferire a una riserva di bilancio un importo equivalente al valore delle misure adottate".

Il Parlamento europeo e il Consiglio deliberano su questa proposta entro quattro settimane dal ricevimento e la decisione sarà considerata approvata se né il Parlamento europeo (a maggioranza dei voti espressi) né il Consiglio (a maggioranza qualificata, non più quattro quinti) la modificano o respingono. Dopo l'adozione, le misure finanziarie saranno revocate non appena le carenze cesseranno di esistere nello Stato membro interessato.

Questo meccanismo cerca di fornire una risposta rapida in caso di violazioni dello stato di diritto evitando i requisiti di unanimità e procedimenti eccessivamente lunghi.

La proposta di condizionalità dei fondi di coesione legata alle carenze in materia di Stato di diritto e separazione di poteri avrebbe già ricevuto il sostegno da parte di Lussemburgo, Svezia, Danimarca, Finlandia e Cipro; sarebbe contraria invece, l'Ungheria. L'Italia, nel documento redatto dal Ministero per la Coesione Territoriale ed il Mezzogiorno³⁷, riguardante la posizione relativa alla politica di

³⁷ Ministero per la Coesione Territoriale ed il Mezzogiorno, *Italy's position on post-2020 Cohesion Policy*. Disponibile a: <https://www.alpine-space.eu/about/post2020/asp/italy-s-position-on-post-2020-cohesion-policy.pdf>

coesione post-2020 ha espresso il supporto all'introduzione di meccanismi di condizionalità per l'accesso ai fondi di coesione, sulla base del rispetto sia di valori e diritti fondamentali che solidarietà nella gestione dei flussi migratori.

Nel corso del Consiglio affari generali tenutosi l'11 dicembre 2018 anche Francia e Germania si sarebbero espresse favorevolmente sulla proposta, mentre anche la Polonia, oltre all'Ungheria già citata precedentemente, si sarebbe espressa negativamente.

Il meccanismo di protezione del bilancio rappresenterebbe un passo avanti nella salvaguardia e nella tutela dei diritti fondamentali in tutti i paesi dell'Unione, tuttavia, per mettere in atto un cambiamento del genere a livello di trattati sarebbe necessario che il Consiglio si esprimesse all'unanimità sull'argomento, una possibilità remota fino a quando il cambiamento non avverrà in primis nella cabina elettorale dei paesi più problematici.

2 Il nuovo quadro finanziario 2021-2027:

2.1 La proposta della Commissione Europea, l'analisi dei sette capitoli del bilancio

La proposta di budget per il periodo 2021-2027 che l'elaborato vuole analizzare è stata presentata a maggio 2018 da parte della Commissione Juncker con il titolo “un bilancio moderno per un'Unione che protegge, acquista potere e difende”. Come ho evidenziato nel primo paragrafo del precedente capitolo, la proposta di budget non è stata accolta positivamente né dal Parlamento Europeo né da alcuni stati membri, preoccupati per l'aumento del budget totale, e ad oggi, maggio 2020, il Consiglio Europeo non è ancora riuscito a giungere ad un compromesso.³⁸ Il 27 maggio 2020 è stata presentata dalla nuova Commissione Von der Leyen una proposta aggiornata, che rispecchia le nuove necessità a seguito della recessione scaturita dalle misure di contenimento da COVID-19, verrà analizzata nel prossimo capitolo.

Le tre parole chiave alla base del bilancio sono la modernità, la semplicità e la flessibilità³⁹. Un budget moderno per ridurre la burocrazia per i beneficiari con norme più coerenti sulla base di un unico libro delle regole, un bilancio semplice con una struttura più chiara e maggiormente allineata alle priorità dell'Unione: i fondi sono attualmente distribuiti tramite un numero troppo elevato di programmi diversi. Infine, un bilancio flessibile affinché sia in grado di affrontare le recenti sfide, come la crisi migratoria e dei rifugiati, prevedendo una maggiore flessibilità all'interno e tra i programmi, con la creazione di una riserva.

Per quanto concerne la dimensione complessiva del budget totale nella proposta di piano finanziario, essa ammonta ad un totale di 1.134.583 milioni di euro, ovvero l'1,11% del reddito nazionale lordo dei paesi dell'UE a 27.

³⁸ Commissione Europea, *Il bilancio UE per il futuro*. Disponibile a: https://ec.europa.eu/commission/future-europe/eu-budget-future_it

³⁹ Commissione Europea, *EU budget: Commission proposes a modern budget for a Union that protects, empowers and defends*. Disponibile a: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_3570

Gli impegni totali proposti possono essere considerati maggiori o minori dell'attuale QFP, a seconda della prospettiva scelta, ed a seconda di come si effettua una comparazione con l'attuale quadro finanziario: se confrontandolo in termini reali rispetto all'attuale QFP (a 28) si tratta di una leggera diminuzione, facendo un confronto in termini relativi al RNL lordo attuale (a 28) si ha un aumento dall'1,03% dell'UE a 28 all'1,11% dell'UE a 27.

Tuttavia, se si ipotizzasse l'attuale prelievo sul reddito nazionale lordo dell'UE a 27 (ovvero tenendo conto dell'assenza del Regno Unito anche nell'attuale quadro finanziario) si otterrebbe un prelievo dell'1,16%, ergo nella nuova proposta vi sarebbe un calo all'1,11%⁴⁰

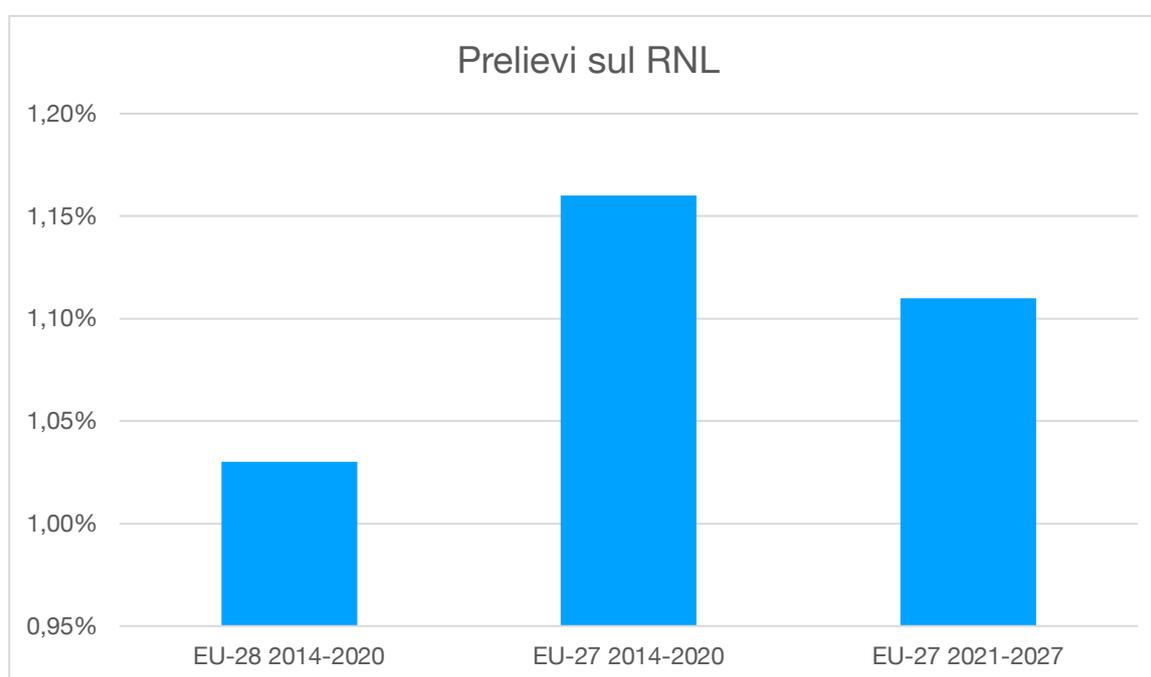


Figura 4: Confronto prelievi sul RNL tra MFF EU-28 (2014-2020); MFF EU-27 (2014-2020); MFF EU-27 (2021-2027)

Questa proposta, in qualunque modo la si guardi, è ben al di sotto della proposta del Parlamento Europeo citata nel capitolo precedente⁴¹ che chiedeva un prelievo sul RNL dell'1,3%. Inoltre, in

⁴⁰ Jacques Delors Institute, *La proposition de CFP: quelle continuité, quelles nouveautés, quelles suites?*, Bruxelles, 21 maggio 2018.

⁴¹ ⁴¹ Parlamento Europeo, *Relazione interlocutoria sul quadro finanziario pluriennale 2021/2027 - Posizione del Parlamento in vista di un accordo*. Disponibile a: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0449_IT.pdf?redirect

qualunque modo si vogliono guardare o presentare i dati, la parola resta al Consiglio che - come precedentemente menzionato - ha visto alcuni stati membri opporsi fermamente a qualsiasi aumento delle dimensioni del bilancio dell'UE, insistendo sul fatto che l'UE dovrebbe "fare di più con meno".

Evidenziato il budget totale stanziato, si passa ad analizzare la struttura del nuovo piano: essa rappresenta quali saranno le priorità politiche dell'Unione per il periodo di riferimento. Se il precedente quadro aveva una nomenclatura basata sugli obiettivi di Europa 2020⁴² (la crescita inclusiva, intelligente e sostenibile), l'attuale piano⁴³ mostra un distanziamento da questi obiettivi, andando a dare maggiore importanza ad altre priorità come l'economia digitale, la migrazione, la gestione delle frontiere e difesa. La distribuzione dei programmi di spesa tra le diverse voci del bilancio ha importanti implicazioni per la flessibilità del QFP, tra cui la possibilità di riassegnare i fondi nel corso dell'esecuzione del bilancio, in questo caso i cambiamenti nell'attuale struttura del QFP sono visti come un'opportunità per migliorare la flessibilità del QFP⁴⁴, questo perché la flessibilità è maggiore all'interno delle singole voci: se i trasferimenti di fondi tra voci diverse richiederebbero la revisione del QFP da parte dei singoli stati membri, i trasferimenti all'interno delle stesse possono aver luogo semplicemente con l'approvazione dell'autorità di bilancio.⁴⁵

Come anticipato ad inizio capitolo, la Commissione Juncker si è posta l'obiettivo di un bilancio più semplice, questo vuol dire la concentrazione del maggior numero possibile di programmi al fine di aumentarne l'efficienza: nella nuova proposta il numero di voci del bilancio aumenta da cinque a sette, si riduce il numero di programmi da 58 a 37, ed alcuni programmi vengono spostati tra le varie

⁴² Consiglio Europeo, *Quadro finanziario pluriennale 2014-2020*. Disponibile a: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/mff-2014-2020/>

⁴³ Commissione Europea, *A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends: The Multiannual Financial Framework for 2021-2027*, 2 maggio 2018, Bruxelles.

Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A321%3AFIN>

⁴⁴ Parlamento Europeo, *The next Multiannual Financial Framework (MFF) and its Flexibility*, novembre 2017, Bruxelles. Disponibile a: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603799/IPOL_IDA\(2017\)603799_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603799/IPOL_IDA(2017)603799_EN.pdf)

⁴⁵ *Ibidem*

voci. All'interno delle singole voci, i programmi sono raggruppati in 17 "gruppi di politiche", progettati per evidenziare come i programmi contribuiscono ai singoli obiettivi politici.

Come già detto, la nuova struttura rende più chiaro il QFP e lo allinea maggiormente alle priorità dell'UE, riunisce risorse di finanziamento frammentate e semplifica l'uso degli strumenti finanziari.

2014-2020 MFF	% of total	2021-2027 MFF	% of total
1. Smart and Inclusive Growth	47.2 %	1. Single market, innovation and digital	14.7 %
1a: Competitiveness for growth and jobs	13 %	2. Cohesion and values	34.5 %
1b: Economic, social and territorial cohesion	34.2 %	3. Natural resources and environment	29.7 %
2. Sustainable growth: Natural resources	38.6 %	4. Migration and border management	2.7 %
3. Security and citizenship	1.6 %	5. Security and defence	2.1 %
4. Global Europe	6.1 %	6. Neighbourhood and the world	9.6 %
5. Administration	6.4 %	7. European public administration	6.7 %
Compensations	< 1 %		

Figura 5: Differenze tra la futura Proposta e l'attuale QFP (2014-2020) in merito alle singole voci di bilancio.

L'attuale proposta di bilancio è composta da 7 voci di bilancio a loro volta divise in sotto voci:

I) Mercato Unico, innovazione e politica digitale

1. Ricerca ed innovazione
2. Investimenti strategici
3. Mercato Unico
4. Programma spaziale Europeo

II) Coesione

5. Sviluppo regionale e coesione
6. Unione economica e monetaria
7. Investimenti in persone, coesione e valori

III) Risorse Naturali ed Ambiente

- 8. Politica marina e dell'agricoltura
- 9. Ambiente e lotta ai cambiamenti climatici

IV) Migrazioni e tutela dei confini

- 10. Migrazioni
- 11. Tutela dei confini

V) Sicurezza e difesa

- 12. Sicurezza
- 13. Difesa
- 14. Risposta alle crisi

VI) Politica di vicinato ed Europa nel mondo

- 15. Azione esterna
- 16. Assistenza economica ai paesi candidati all'adesione

VII) Amministrazione Pubblica Europea

- 17. Amministrazione Pubblica Europea



Figura 6: Voci nella proposta di QFP 2021-2027

1. Il mercato Unico, l'innovazione e la politica digitale

La prima voce del bilancio⁴⁶ rappresenta il 14,7% della spesa totale, racchiudendo quattro aree politiche: (1) ricerca e innovazione, (2) investimenti strategici europei, (3) mercato unico e (4) spazio. La prima voce vede un aumento del 1,6% rispetto al precedente QFP.

In questa voce del bilancio sono presenti alcuni importanti programmi finanziati dall'Unione: i finanziamenti relativi al programma Horizon (attualmente Orizzonte 2020) aumenterebbero del 29%,

⁴⁶ Commissione Europea, *A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends: The Multiannual Financial Framework for 2021-2027*, 2 maggio 2018, Bruxelles.

Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A321%3AFIN>

il quale diventerebbe il più grande programma nell'ambito della prima voce, seguito dal programma spaziale europeo, con un bilancio di 14,2 miliardi di euro (+26%).

Anche altri sette diversi programmi meno noti andrebbero ad acquisire maggiori fondi: il reattore sperimentale termonucleare internazionale (ITER) (+81%), il meccanismo digitale per collegare l'Europa (+166%) ed il programma doganale (+57%).

La proposta non si limita ad aumentare il budget degli attuali programmi, ma ne propone due nuovi: il programma Europa digitale ed il programma InvestEU che verranno trattati nei paragrafi successivi.

2. La Coesione

La politica di coesione è destinataria del 34,5% dei fondi totali nella proposta di quadro finanziario, il maggior importo di finanziamento. La Commissione ha incluso programmi e fondi in questa rubrica che contribuiscono a tre gruppi di politiche: (5) sviluppo e coesione regionali, (6) Unione economica e monetaria e (7) investimenti nelle persone, coesione sociale e valori.

I cambiamenti negli stanziamenti della politica di coesione sono il cambiamento più interessante nella proposta di bilancio: la maggior parte delle risorse all'interno della politica di coesione è destinata a tre fondi della politica di coesione: il Fondo europeo di sviluppo regionale (+2%); il Fondo di coesione (-45%); e il Fondo sociale europeo (-7%). Il fondo di coesione - di cui l'Italia non beneficia, mirato a colmare gli squilibri economici a livello NUTS zero⁴⁷ - subirebbe un drastico calo di volume, venendo quasi dimezzato.

Nel complesso, la dotazione per il finanziamento della coesione diminuirebbe di circa il 10% rispetto all'attuale QFP.

La proposta di riduzione dei fondi di coesione non è casuale e rappresenta il cuore della modifica al piano finanziario pluriennale: i fondi molte volte sono stati spesi in opere inutili, sono stati gestiti dalla criminalità organizzata o non sono proprio stati spesi per inefficienze della pubblica amministrazione nazionale o locale. L'Europa vuole fare un salto in avanti, andando a promuovere la

⁴⁷ Commissione Europea, *Il Fondo di coesione*. Disponibile a: https://ec.europa.eu/regional_policy/it/funding/cohesion-fund/

coesione attraverso programmi specifici che rendano i cittadini europei più partecipi, e non solo tramite trasferimenti di capitale dall'ovest all'est.

Ad esempio, nella proposta della Commissione, si vorrebbero impegnare i fondi risparmiati nella politica di coesione per aumentare significativamente i finanziamenti volti a sostenere i giovani: il bilancio del programma Erasmus+ salirebbe a 26,7 miliardi di euro (con un incremento del +92%) e triplicherebbe la dotazione per il corpo europeo di solidarietà. Inoltre, verrebbero creati nuovi fondi: il Fondo giustizia, diritti e valori che comprenderebbe due programmi: il programma giustizia per promuovere la creazione di uno spazio giudiziario europeo ed il programma diritti e valori finalizzato alla promozione di diritti, valori ed uguaglianza.

Per il sostegno alle riforme, la Commissione ha proposto di aggiungere al QFP uno strumento di sostegno alle riforme, concepito per sostenere le riforme strutturali per la convergenza delle economie negli stati membri con un budget di 22 miliardi di euro in sette anni. È ipotizzato che lo strumento abbia un ruolo complementare a quello svolto dai fondi strutturali e di investimento e dallo strumento InvestEU.

I cambiamenti nella politica di coesione riguardano anche l'assegnazione dei fondi tra i rispettivi paesi, la quale vedrebbe molti paesi del blocco di Visegrád perdere una grande porzione dei fondi a vantaggio dei paesi Mediterranei, ancora non usciti completamente dalla grande crisi.

Nei successivi paragrafi la politica di coesione verrà approfondita ulteriormente andando ad analizzare i benefici di una riduzione dei fondi assegnati in coesione a discapito di programmi più intraprendenti che guardano al futuro dell'Europa.

3. Risorse Naturali ed Ambiente

La terza voce, relativa alle risorse naturali ed ambiente riguarda i programmi europei a sostegno di: (8) politica agricola e marittima e (9) azione per l'ambiente e il clima.

La Commissione propone una nuova PAC riformata e modernizzata, necessaria per non creare problemi nella distribuzione nelle filiere di distribuzioni in Europa in quanto consentirà di mantenere un mercato unico pienamente integrato anche per i prodotti agricoli nell'UE.

La politica riformata, con 365 miliardi di euro, continuerà a essere costruita attorno a due pilastri: pagamenti diretti agli agricoltori (PAC) e finanziamenti per lo sviluppo rurale⁴⁸.

Tuttavia, vi sono cambiamenti rispetto all'attuale quadro pluriennale sia a livello di disposizione dei fondi che di budget totale: la voce "Risorse Naturali ed Ambiente" comprende programmi e fondi precedentemente inclusi nella rubrica 2 (coesione) e relativi alla politica agricola e di pesca comune, allo sviluppo rurale ed alle misure ambientali.

I due fondi agricoli - il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) e il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) – vanno ad assorbire la maggior parte del budget destinato a questa rubrica.

Come le dotazioni della politica di coesione, anche dotazione per il FEAGA e il FEASR rispetto all'attuale QFP è stata ridotta di oltre il 15%⁴⁹. Anche il proposto Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) ammonterebbe a 5,45 miliardi di euro, ovvero circa il 13% in meno rispetto all'attuale QFP, dopo aver dedotto l'attuale spesa del Regno Unito.

La proposta della Commissione vede anche delle novità nella distribuzione dei fondi della PAC: i pagamenti diretti agli agricoltori rimarranno una colonna portante della politica, ma risulteranno essere meglio mirati, utilizzando una distribuzione più equilibrata con limiti per gli importi ricevuti. La nuova politica di distribuzione richiederà un livello più alto di attenzione alle problematiche ambientali e del cambiamento climatico, rafforzando la condizionalità dei pagamenti diretti sulla base di questi due criteri, stanziando una parte significativa dei finanziamenti per azioni benefiche al clima ed all'ambiente.

⁴⁸ Parlamento Europeo, *Natural resources and environment: Heading 3 of the 2021-2027 MFF*.

Disponibile a:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646137/EPRS_BRI\(2020\)646137_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646137/EPRS_BRI(2020)646137_EN.pdf)

⁴⁹ *Ibidem*

Al contrario delle risorse totali destinate alla PAC, il programma LIFE per l'ambiente e l'azione per il clima aumenterebbe dagli attuali 3,2 miliardi di euro a 4,8 miliardi di euro (+ 50%)⁵⁰.

I tagli alla politica agricola comune (PAC) ed ai fondi agricoli di sviluppo regionale seguono la filosofia seguita dalla Commissione già dall'Agenda 2010: quella di rendere l'Europa un'economia basata sulla conoscenza e sul settore terziario dei servizi. Come accennato nel capitolo precedente riguardo l'attuale stato delle negoziazioni, questa proposta è stata fortemente criticata dalla Francia - la quale ad oggi ha l'agricoltura più forte di tutta l'Unione Europea.

4. Migrazioni e tutela dei confini

La voce successiva del bilancio riguardo le migrazioni e la tutela dei confini rappresenta appena il 2,7% del bilancio totale, ma vede un incremento più che doppio rispetto allo scorso QFP (+207%)⁵¹.

La quarta voce comprende due gruppi di politiche: (10) migrazione e (11) la gestione delle frontiere, con due fondi: l'attuale Fondo Asilo e migrazione (+36%) e il nuovo Fondo integrato di gestione delle frontiere (IBMF), che comprende l'amministrazione delle frontiere, i visti Schengen e le attrezzature di controllo doganale. La finalità di questo fondo è quella di fornire un sostegno vitale e rafforzato agli Stati membri che hanno la responsabilità di garantire la sicurezza delle frontiere esterne dell'Unione, anche affrontando e colmando gli squilibri tra gli Stati membri a causa delle differenze geografiche e di risorse (ad esempio, risulta essere molto più difficile e dispendioso per la Grecia proteggere le frontiere esterne all'area Schengen a causa del confine con la Turchia ed i traffici illegali nel Mar Egeo, rispetto al Belgio, che non ha confini esterni).

⁵⁰ Parlamento Europeo, *Natural resources and environment: Heading 3 of the 2021-2027 MFF*.

Disponibile a:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646137/EPRS_BRI\(2020\)646137_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646137/EPRS_BRI(2020)646137_EN.pdf)

⁵¹ Commissione Europea, *Bilancio dell'UE - La Commissione propone un considerevole aumento dei finanziamenti per il rafforzamento delle frontiere e la migrazione*, 12 giugno 2018. Disponibile a: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_18_4106

Invece, il Fondo Asilo e migrazione riceve un aumento di budget per sostenere i progetti delle autorità nazionali volti a fornire accoglienza a richiedenti asilo, rifugiati e migranti.

Inoltre, nella proposta viene sostenuto come i progetti nazionali debbano essere integrati da una guardia di frontiera e costiera europea operativa (FRONTEX): per la prima volta si parla di creare un copro permanente di circa 10 000 guardie di frontiera entro la fine del QFP 2021-2027⁵².

La voce “Migrazioni e tutela dei confini” risulta nuova in un QFP, andando a sostituire la precedente voce “sicurezza e cittadinanza”, la quale non è dedicata alla migrazione e alla gestione delle frontiere. Il grande aumento nei fondi stanziati, come mostrato nella *Fig. 7*, riflette la crescente importanza di questo settore politico e i cambiamenti nelle priorità dell’UE.

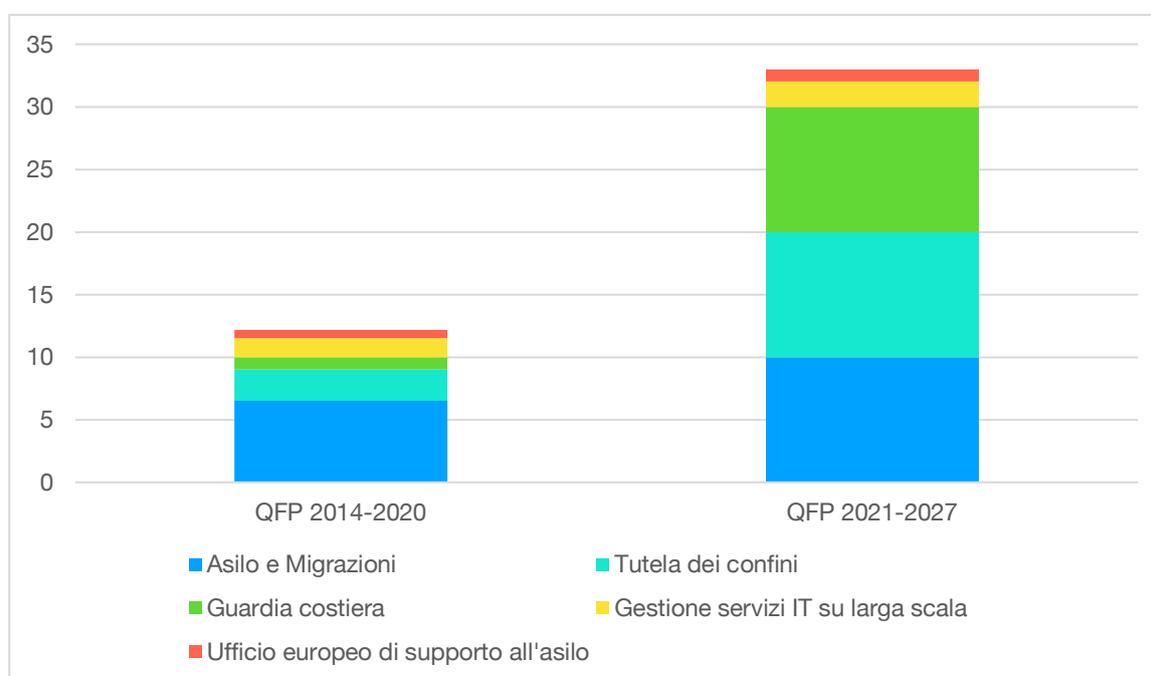


Figura 7: Differenza nell’allocazione delle risorse nella voce “sicurezza e cittadinanza” del QFP 2014-2020 e “Migrazioni e tutela dei confini” del QFP 2021-2027

5. Sicurezza e difesa

A seguito delle minacce alla sicurezza dei cittadini europei sotto forma di attacchi terroristici, criminalità organizzata ed informatica, la lotta alla criminalità ha assunto una dimensione

⁵² *Ibidem*

transnazionale e pertanto è necessaria una risposta collettiva e maggiore collaborazione da parte dei paesi dell'UE.

La voce cinque rappresenta il 2,1% del QFP e comprende le sotto voci relative alle politiche di sicurezza (12), le politiche di difesa (13) e le politiche di risposta alle crisi (14).⁵³

Innanzitutto, la proposta propone di rafforzare il Fondo di sicurezza interna (+84%) per “sviluppare reti e sistemi comuni per un'efficace cooperazione tra le autorità nazionali e dunque migliorare la capacità dell'Unione di affrontare tali minacce alla sicurezza”. L'impegno è valido sia verso le minacce terroristiche che verso la sicurezza informatica. La Commissione propone inoltre di rafforzare l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria (Europol).

Il Fondo europeo per la difesa invece riunisce l'attuale programma europeo di sviluppo industriale della difesa (EDIDP) e vede il suo budget aumentare di quasi venti volte (da 575 milioni di euro a 11,5 miliardi)⁵⁴. Alla base della proposta vi è la convinzione che l'Europa debba proteggere i suoi stessi interessi in futuro, integrando l'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO). Il fondo vuole promuovere “la competitività e la capacità innovativa dell'industria della difesa in tutta l'Unione, sostenendo azioni di collaborazione in ogni fase del ciclo industriale, a partire dalla ricerca per evitare la duplicazione” (che differenti eserciti nazionali abbiano gli stessi mezzi), consentendo la creazione di economie di scala per utilizzare al meglio il denaro.

Infine, per quando concerne la difesa, la proposta di QFP racchiude una voce riguardo ad un nuovo bilancio di "mobilità militare" da 5,8 miliardi di euro⁵⁵: lo scopo è che l'Europa rafforzi le sue

⁵³ Parlamento Europeo, *Financing EU security and defence: heading 5 of the 2021-2027 MFF*, 2020. Disponibile a: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646134/EPRS_BRI\(2020\)646134_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646134/EPRS_BRI(2020)646134_EN.pdf)

⁵⁴ Consiglio Europeo, *Security and defence proposals for the multiannual financial framework 2021-2027*. Disponibile a: <https://eu2019.fi/en/backgrounders/security-and-defence-mff>

⁵⁵ *Ibidem*

infrastrutture di trasporto strategiche in modo da renderle idonee alla mobilità militare per spostare le risorse militari rapidamente tra i paesi dell'UE.

Ultimo è il fondo europeo per la risposta alle crisi, nato a seguito degli sviluppi imprevisi, catastrofi naturali avvenute in Europa negli ultimi anni. La proposta della Commissione è quella di creare un meccanismo di protezione civile dell'Unione, "RescEU", basato sull'attuale meccanismo di protezione civile già presente nel QFP attuale.

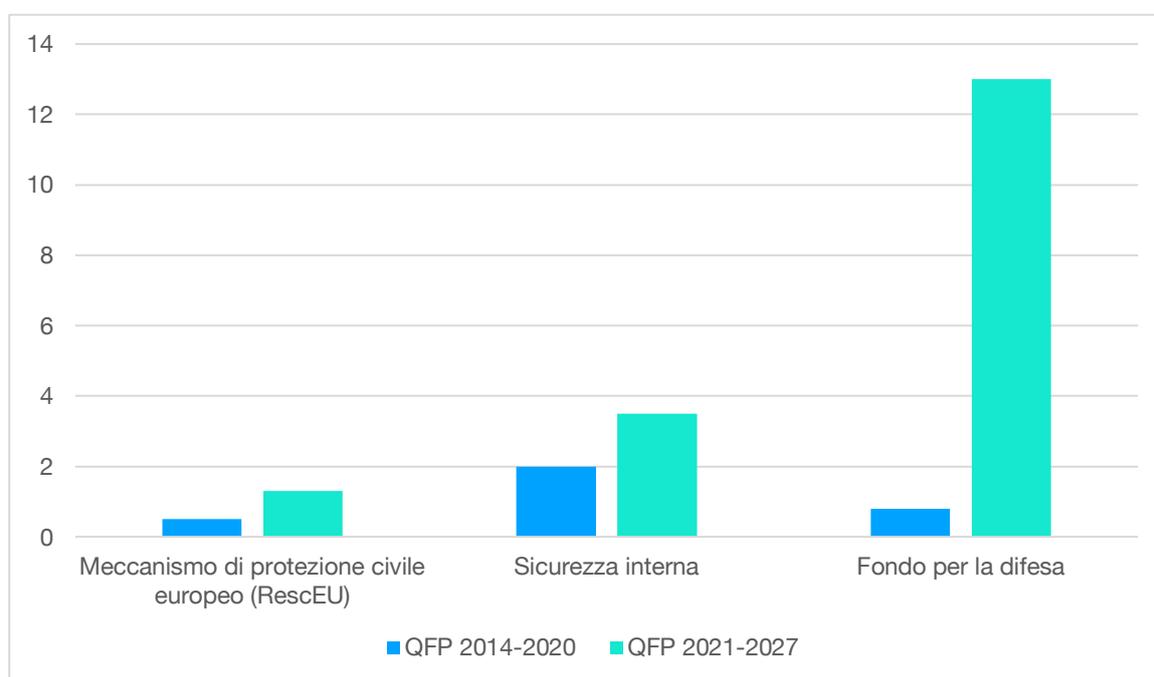


Figura 8: Differenza di spesa (in miliardi di euro) per "sicurezza e difesa" tra l'attuale QFP e la nuova proposta.

6. Politica di vicinato ed Europa nel mondo

La Commissione propone un'importante piano di rivisitazione riguardo gli strumenti di azione esterna dell'Unione, con il fine di avere maggiore coerenza tra gli strumenti, sfruttandone le economie di scala e le collaborazioni tra programmi. Ciò renderà l'Unione più attrezzata per perseguire i suoi obiettivi e proiettare i suoi interessi, ed essere un major player a livello globale.

Nella proposta, gran degli strumenti esistenti vengono uniti in un unico strumento di **vicinato, sviluppo e cooperazione internazionale**, integrato con l'attuale Fondo Europeo di Sviluppo (utilizzato per donare assistenza a paesi extra-europei). La proposta prevede di allocare una determinata quota di bilancio per ogni regione geografica, con anche una riserva per sfide e priorità emergenti che potrebbero manifestarsi in futuro e permettere una flessibilità di risposta.⁵⁶

Lo **strumento di assistenza preadesione**⁵⁷ continuerà a supportare i paesi candidati e i potenziali candidati nel loro percorso verso il rispetto dei criteri di adesione. Tale strumento diventerà parte della strategia per i Balcani, i paesi più vicini al traguardo dell'adesione.

Infine, l'Unione continuerà i suoi progetti di **assistenza umanitaria**⁵⁸: la Commissione propone di rafforzare lo strumento di aiuto umanitario per salvare e preservare vite umane al di fuori del continente, col fine di salvare l'integrità dei paesi colpiti da catastrofi naturali o guerre.

Anche questo capitolo di bilancio vede un aumento del budget rispetto all'attuale quadro finanziario: la nuova politica di vicinato, sviluppo e cooperazione internazionale riceve un budget aumentato del 30%, l'assistenza umanitaria cresce del 20%, così come il meccanismo di assistenza ai paesi preadesione.⁵⁹

7. Amministrazione Pubblica Europea

La pubblica amministrazione europea è piccola rispetto a quella nazionale, tuttavia è il cuore dell'Unione, svolgendo un ruolo cruciale nell'aiutare l'Unione a rispettare le sue priorità e ad attuare politiche e programmi nell'interesse comune europeo. Il massimale fissato per le spese amministrative

⁵⁶ Parlamento Europeo, *Financing EU external action in the new MFF, 2021-2027: Heading 6 'Neighbourhood and the World'*. Disponibile a: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/644173/EPRS_BRI\(2019\)644173_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/644173/EPRS_BRI(2019)644173_EN.pdf)

⁵⁷ *Ibidem*

⁵⁸ *Ibidem*

⁵⁹ *Ibidem*

dell'Unione nel 2020 si attesta al 6,7% sul totale del QFP, e comprendendo le spese amministrative di tutte le istituzioni dell'UE, le pensioni e i costi delle scuole europee.⁶⁰

La proposta della Commissione è ambiziosa: in primo luogo ha proposto una maggiore spesa in una serie di voci che costituiscono realmente beni pubblici europei: enorme aumento del controllo e della difesa delle frontiere; un significativo aumento nei settori della ricerca, dell'innovazione e del digitale, un aumento della spesa nella gestione delle migrazioni. Ancora più ambiziose sono le sinergie nei progetti paneuropei, come ad esempio la ricerca: alcuni progetti sono irrealizzabili a livello nazionale, come il programma satellitare Galileo o quello spaziale.

Per quanto riguarda le allocazioni totali, essendo impossibile “fare di più spendendo meno” le riallocazioni tra le categorie di spesa sono un ottimo punto di partenza per un'Europa che guarda al futuro. Inoltre, è apprezzabile la riforma della PAC, che sposta l'attenzione sui risultati, sostenendo un numero maggiore di piccole aziende e piccoli imprenditori.

La proposta include anche una maggiore flessibilità su alcuni programmi, ed anche strumenti di emergenza, compresa una maggiore flessibilità tra le varie voci del bilancio. Tale flessibilità potrebbe permettere di reindirizzare la spesa dell'UE in caso di sviluppi imprevisti.

Infine, come già espresso abbondantemente nel precedente capitolo, la proposta di monitorare formalmente lo stato di diritto rappresenta un passo avanti nella tutela dei valori fondamentali dell'UE, oltre che una condizione preliminare per far parte della famiglia Europea.

⁶⁰ Parlamento Europeo, *Financing the EU's administration: Heading 7 of the 2021-2027 MFF*.

Disponibile a:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646133/EPRS_BRI\(2020\)646133_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646133/EPRS_BRI(2020)646133_EN.pdf)

2.2 I nuovi progetti nella proposta di bilancio

Le proposte contenute nella proposta della Commissione non si esauriscono con le nuove voci e sotto-voci contenute nel bilancio; ci sono infatti altri strumenti facenti parte integrante della proposta che risultano essere posti fuori dai massimali della proposta di QFP.

Gli strumenti al di fuori del QFP possono essere classificati in due macrocategorie: gli "strumenti speciali" per la flessibilità di bilancio e tre nuovi strumenti: lo strumento europeo per la pace, la funzione europea di stabilizzazione degli investimenti ed il programma di sostegno alle riforme.

Per quanto concerne gli strumenti relativi alla flessibilità del bilancio, la proposta ne contiene diversi che beneficeranno di sostanziali incrementi di fondi, da venire attivati in caso di necessità.⁶¹

- **Strumento di flessibilità (FI):** nella proposta vengono stanziati circa 1 miliardo di euro all'anno, circa il +45% in più rispetto all'attuale QFP. Lo strumento di flessibilità fornisce finanziamenti per spese che non possono essere coperte dal bilancio dell'UE senza superare l'importo massimo annuo per le spese stabilito nel QFP.
- **Riserva per aiuti d'urgenza:** rispetto allo strumento attualmente previsto nel QFP, la proposta allarga l'utilizzo dello stesso anche all'interno dell'UE: la riserva per aiuti d'emergenza è progettata per consentire all'UE di rispondere rapidamente alle crisi al di fuori dei confini dell'Unione. L'importo annuale previsto sarebbe aumentato da 345 milioni di euro (prezzi 2018) a 600 milioni di euro, con un incremento del +74%.
- **Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE)⁶²:** il FSUE avrebbe un bilancio annuale di 600 milioni di euro nella proposta, in leggero aumento rispetto ai 574 milioni di euro attuali (+5%). Il

⁶¹ Commissione Europea, *A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends: The Multiannual Financial Framework for 2021-2027*, 2 maggio 2018, Bruxelles.

Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A321%3AFIN>

⁶² Commissione Europea, *Fondo di solidarietà dell'UE*. Disponibile a: https://ec.europa.eu/regional_policy/it/funding/solidarity-fund/

fondo fornisce assistenza finanziaria agli Stati membri dell'UE colpiti da gravi catastrofi naturali. Come nell'attuale QFP, è possibile trasferire l'importo inutilizzato negli anni successivi.

- **Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG)**⁶³: la Commissione propone di stanziare 200 milioni di euro all'anno per il FEG, in aumento rispetto ai 172,3 milioni di euro attuali (+16%). Il FEG cofinanzia la formazione e altre forme di assistenza per i lavoratori licenziati a seguito di cambiamenti economici legati alla globalizzazione o in conseguenza di crisi economiche e finanziarie.

Tra i nuovi strumenti proposti, vi sono lo strumento europeo per la pace, il meccanismo europeo di stabilizzazione degli investimenti e il programma di sostegno alle riforme. Questi nuovi strumenti sono ideati per sostenere la convergenza economica e sociale - al fianco della riformata politica di coesione - ed a mantenere la stabilità macroeconomica sostenendo le riforme, sia in Europa che altrove per mantenere i livelli di investimento in caso di forti shock. I nuovi strumenti integreranno altri fondi dell'UE, in particolare i fondi strutturali e di investimento europei. A questi si aggiunge il nuovo fondo InvestEU che si basa sul successo del piano Juncker.

Lo strumento Europeo per la pace⁶⁴, che vede un budget di 9,2 miliardi di euro in sette anni è finalizzato a finanziare operazioni nell'ambito della politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) dell'UE e di altre operazioni internazionali, oltre che formare e sostenere i paesi terzi in operazioni di peacekeeping e garantire operazioni di più ampia portata. Il finanziamento di questo strumento risulta essere al di fuori del QFP poiché il trattato sull'Unione Europea (TUE) all'articolo 41⁶⁵ vieta di finanziare le operazioni militari della PESC nell'ambito del bilancio.

⁶³ Commissione Europea, *Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione*. Disponibile a: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=it>

⁶⁴ Azione Esterna dell'Unione Europea, *Strumento Europeo per la Pace: Un fondo fuori bilancio dell'UE per costruire la pace e rafforzare la sicurezza internazionale*. Disponibile a: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/51747/node/51747_it

⁶⁵ TUE, *Articolo 41*. Disponibile a: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

La Funzione Europea di Stabilizzazione degli Investimenti (EISF)⁶⁶ nasce come misura finalizzata ad utilizzare i mezzi finanziari dedicati dal bilancio dell'UE per aiutare gli Stati membri a stabilizzare le loro economie in caso di grave shock asimmetrico.

Il meccanismo propone di fornire aiuto agli stati affetti sotto forma di prestiti, ed è riservato agli stati membri dell'Eurozona o agli stati che partecipano al meccanismo europeo di cambio II per un futuro accesso alla zona euro.

Il meccanismo potrebbe essere attivato solamente dalla Commissione, che sarebbe autorizzata a prendere in prestito fino a 30 miliardi di euro sui mercati finanziari allo scopo di concedere nuovamente prestiti agli Stati membri bisognosi. I prestiti daranno ulteriore sostegno finanziario in un momento in cui le finanze pubbliche diminuiscono e dovrebbero essere orientate verso il mantenimento di investimenti prioritari.⁶⁷ In questo modo, essendo la Commissione garante del prestito e non lo stato membro, si riuscirebbe ad avere un tasso di interesse minore.

Successivamente, lo Stato membro dovrebbe rimborsare i prestiti alla Commissione e non vi sarebbe alcun impatto sul bilancio dell'UE se tutti gli stati membri che ricevono prestiti rispettassero i loro obblighi. I criteri di ammissibilità al meccanismo richiedono il rispetto di decisioni e raccomandazioni nell'ambito del quadro di bilancio dell'Unione nonché del quadro di sorveglianza macroeconomica, gli stati destinatari sarebbero obbligati a spendere i finanziamenti in investimenti pubblici a sostegno degli obiettivi politici dell'Unione e in investimenti sociali come l'istruzione e la formazione. L'importo massimo per un prestito è calcolato sulla base di numerosi criteri, come la gravità della crisi. Infine, dopo aver concesso il prestito, la Commissione effettuerebbe una valutazione del corretto utilizzo dell'aiuto poiché un meccanismo di correzione potrebbe richiedere il rimborso parziale o totale del pagamento.

⁶⁶ European Parliament, *European Investment Stabilisation Function (EISF)*. Disponibile a: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/630361/EPRS_BRI\(2019\)630361_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/630361/EPRS_BRI(2019)630361_EN.pdf)

⁶⁷ Commissione Europea, *The EU budget and the economic and monetary union*. Disponibile a: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-economic-monetary-union-may2018_en.pdf

Infine, il programma di sostegno alle riforme⁶⁸ fornirà sostegno finanziario e tecnico agli Stati membri per attuare le riforme volte ad aumentare la solidità delle loro economie e modernizzarle.

Il budget complessivo per il programma è di 25 miliardi di euro, e comprende tre elementi:

- Uno strumento di attuazione delle riforme (sostegno finanziario);
- Uno strumento di supporto tecnico (competenza tecnica, basato sull'attuale programma di sostegno alle riforme strutturali 2017-2020);
- Un meccanismo di convergenza (preparazione per l'adozione dell'euro).

Il primo elemento, lo strumento di attuazione delle riforme fornirà un sostegno finanziario per le principali riforme individuate nel contesto del semestre europeo (ovvero quelle riforme che dovrebbero essere attuate a seguito delle raccomandazioni specifiche destinate a ciascun paese). La procedura prevista per richiedere i finanziamenti è soggetta alle seguenti fasi: uno stato membro deve discutere di possibili impegni di riforma con la Commissione, presentando una proposta di impegni di riforma. A seguito della valutazione della proposta da parte della Commissione, la quale adotta una decisione relativa agli impegni di riforma ed alle dimensioni del sostegno finanziario, lo stato membro ha quattro anni di tempo per attuare la riforma ed alla fine di tale mandato la Commissione deve valutare se la riforma è stata attuata in modo soddisfacente, elargendo i fondi solo nel momento del raggiungimento degli obiettivi.

Lo strumento di supporto tecnico è basato sull'attuale programma di sostegno alle riforme strutturali. La Commissione mette a disposizione degli stati membri la propria esperienza interna per dare pareri sui programmi di riforma proposti. Le tipologie di riforme correlate sono quelle su iniziativa degli Stati membri riguardo le raccomandazioni specifiche per paese emesse nell'ambito del semestre europeo e le riforme rilevanti per la preparazione all'adesione all'area euro.

⁶⁸ Parlamento Europeo, *Reform Support Programme 2021-2027*. Disponibile a: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625150/EPRS_BRI\(2018\)625150_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625150/EPRS_BRI(2018)625150_EN.pdf)

Nel momento in cui uno stato membro presenta richiesta di supporto tecnico alla Commissione, quest'ultima valuta la richiesta identificando le aree prioritarie di sostegno, gli obiettivi, un calendario indicativo, la portata delle misure di sostegno da fornire ed il contributo finanziario globale. Lo strumento di supporto tecnico avrà un budget di 840 milioni di euro.

Infine, lo strumento di convergenza mira a sostenere gli Stati membri che si preparano all'adesione all'area dell'euro, rafforzandone la stabilità economica ed accelerando il processo di convergenza. Il suo budget di € 2,16 miliardi copre una componente finanziaria (2 miliardi di euro) e una tecnica (160 milioni di euro). Gli impegni di riforma per il sostegno finanziario seguiranno regole simili a quelle previste dallo strumento di attuazione delle riforme, stessa cosa per la procedura di supporto tecnico, che sarà simile a quella dello strumento di supporto tecnico.

Integrato nel meccanismo di supporto alle riforme, la Commissione ha proposto un nuovo strumento di bilancio per la convergenza e la competitività nell'area dell'euro⁶⁹. Lo strumento di bilancio per la convergenza e la competitività mira a promuovere la coesione all'interno dell'Unione fornendo agli Stati membri dell'area dell'euro un sostegno finanziario per le riforme e gli investimenti, rispondendo alla necessità di rafforzare il coordinamento delle politiche economiche della zona euro e alla necessità di promuovere riforme e investimenti che affrontino le sfide della zona euro come un insieme unico contribuendo alla sua convergenza economica e sociale.

Un altro strumento integrato nella proposta, ma al di fuori del bilancio, risulta essere il programma InvestEU, nato sulle orme del piano Juncker, programma attuato dall'Unione Europea in risposta alla crisi per mobilitare fino a 350 miliardi di euro di investimenti⁷⁰.

⁶⁹ Commissione Europea, *Proposal on a governance framework for the budgetary instrument for convergence and competitiveness for the euro area*. Disponibile a: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/regulation-governance-framework-budgetary-instrument-convergence-and-competitiveness-euro-area_en.pdf

⁷⁰ Commissione Europea, *Piano di investimenti per l'Europa: il piano Juncker*. Disponibile a: https://ec.europa.eu/commission/strategy/priorities-2019-2024/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan_it

Il programma InvestEU⁷¹, oltre ad essere l'erede del piano Juncker, si propone di riunire in un unico strumento la moltitudine di strumenti finanziari dell'UE attualmente disponibili per aumentare ulteriormente gli investimenti, l'innovazione e la creazione di posti di lavoro, generando investimenti per almeno 650 miliardi di euro.

Lo strumento InvestEU è organizzato su tre pilastri: Il fondo InvestEU, finalizzato ad incentivare gli investimenti pubblici e privati tramite le garanzie offerte dal bilancio dell'UE; l'hub di consulenza InvestEU finalizzato a fornire consulenza tecnica a progetti di investimento in cerca di finanziamento; infine il portale InvestEU, un database per riunire la domanda all'offerta, ovvero progetti ed investitori.

InvestEU supporta quattro diversi settori politici, concentrandosi su dove l'UE può aggiungere il massimo valore per attrarre investimenti privati⁷²:

- L'infrastruttura sostenibile, tra cui progetti di finanziamento per l'energia sostenibile, la connettività digitale, i trasporti, l'economia circolare, le infrastrutture ambientali per la gestione delle risorse idriche
- La ricerca, l'innovazione e la digitalizzazione, finanziando progetti di ricerca e innovazione sull'intelligenza artificiale
- Le piccole aziende, tra cui la loro possibilità di accedere con facilità ai finanziamenti ed alla microfinanza.
- Gli investimenti sociali e le competenze, tra cui il finanziamento di progetti in competenze, istruzione, formazione ed alloggi sociali, scuole, università, ospedali, assistenza sanitaria, assistenza a lungo termine ed agli anziani. Rientrano in questa area di finanziamento anche l'integrazione di migranti, rifugiati e persone vulnerabili.

⁷¹ Commissione Europea, *What is the InvestEU Programme?*. Disponibile a: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/what_is_investeu_mff_032019.pdf

⁷² Commissione Europea, *InvestEU: What will it finance?*. Disponibile a: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-june2018-investeu-finance_en.pdf

Lo strumento InvestEU incarna la visione di un'Unione che pensa e scommette sul futuro, il piano Juncker, che ha rappresenta l'esperimento che precede InvestEU, si stima abbia creato circa un milione di posti di lavoro in Europa ed abbia offerto supporto a più di 850 mila PMI⁷³.

Un ultimo programma che voglio citare - prima di approfondire la politica di coesione - è il Programma Digitale Europeo⁷⁴. Questo programma si vuole concentrare sulla costruzione delle capacità digitali dell'UE e sulla promozione ed il rapido dispiegamento di tecnologie digitali per i cittadini e le imprese del Continente. L'Europa risulta attualmente essere indietro rispetto agli Stati Uniti ed alla Cina per quanto riguarda la competitività nell'economia digitale globale ed il nuovo programma con un budget complessivo di circa 9 miliardi di euro vuole promuovere gli investimenti in supercomputer, intelligenza artificiale, sicurezza informatica, competenze digitali avanzate garantendo un ampio uso delle tecnologie digitali in tutta l'economia e la società.

Il programma digitale europeo stanzierà 2,7 miliardi per rafforzare le capacità dell'UE di supercalcolo e elaborazione dei dati acquistando nuovi supercomputer, 2,5 miliardi nell'intelligenza artificiale per facilitare l'accesso e l'archiviazione di grandi serie di dati, oltre che rafforzare e sostenere le strutture esistenti di sperimentazione dell'intelligenza artificiale, 2 miliardi per supportare la lotta al cyber crimine, garantendo un'ampia diffusione di soluzioni di sicurezza informatica supportando nel mentre l'uso delle conoscenze, delle capacità e delle competenze europee relative alla sicurezza informatica. Il programma prevede inoltre 700 milioni di euro per la realizzazione di corsi di formazione e corsi a breve termine per imprenditori, studenti e professionisti, e 1,3 miliardi per garantire che il settore pubblico e le aree di interesse pubblico, come sanità e assistenza ed istruzione possano implementare e accedere a tecnologie digitali all'avanguardia.

Le nuove voci del bilancio Europeo cementificano il cammino verso un'Unione più forte e coesa, avvicinandola ai cittadini, che fa di più ma che ha anche bisogno di maggiori risorse: le nuove voci di

⁷³ Commissione Europea, *Juncker Plan exceeds original €315 billion investment target*. Disponibile a: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4469

⁷⁴ Commissione Europea, *Digital Europe Programme: a proposed €9.2 Billion of funding for 2021-2027*. Disponibile a: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/digital-europe-programme-proposed-eu92-billion-funding-2021-2027>

bilancio vanno a potenziare ricerca scientifica, le novità in ambito di difesa hanno dato spazio ad un cauto ottimismo per cercare di contrastare il crescente sentimento euroscettico. I progetti di ampio spettro che sono in campo su scala europea come la protezione del patrimonio culturale, i maggiori investimenti in digitalizzazione, Horizon 2020 potrebbero dare slancio al ruolo dell'Europa.

L'istruzione risulta essere un punto cardine del nuovo bilancio, con le voci ad essa dedicate che vedono un igente aumento. Tuttavia, l'Europa non cade dal cielo e non si fa solo con il progetto Erasmus, lo spazio economico che abbiamo costruito fino ad ora deve diventare uno spazio di opportunità per tutti ed uno strumento di progresso, non più basato sui trasferimenti di liquidità da Berlino, Parigi, Roma a Varsavia e Budapest, ma su progetti tangibili che inglobano ogni Europeo.

2.3 I fondi strutturali e di coesione: la proposta di modifica nell'allocazione degli stessi; i paesi vincitori ed i perdenti rispetto alla scorsa programmazione

La politica di coesione ha rappresentato, già dalla nascita dell'Unione, il cuore delle sue politiche. Nel periodo 2000-2020, l'Unione Europea ha speso circa 858 miliardi di euro nelle aree in via di sviluppo del continente, un'operazione ambiziosa quanto grande è stato il suo prezzo: fondere un continente in cui una parte soffre ancora i traumi del ventesimo secolo. Durante i primi anni dell'Europa Unita, i principali beneficiari delle politiche di coesione sono stati i paesi del Mediterraneo e la Repubblica d'Irlanda; oggi sostituiti dai paesi dell'ex blocco sovietico. Durante le procedure di adesione del 2002, durante un summit a Copenhagen denominato "One Europe"⁷⁵ i leader europei hanno chiuso tre anni di dibattito sull'opportunità o meno che la Polonia ed altri 9 paesi europei potessero far parte dell'Europa Unita ed ottenere un aiuto finanziario come quello precedentemente versato a Irlanda, Grecia, Spagna e Portogallo. In cambio, i grandi paesi dell'Europa occidentale hanno ottenuto l'accesso ad un mercato ancora più grande: la ratio dei finanziamenti è stata quella di creare potenziali acquirenti di servizi e prodotti dell'Europa occidentale. Se l'allargamento verso Est fu per questi paesi una grande possibilità di sviluppo grazie ai fondi ed ai benefici dell'appartenenza alla famiglia Europea: non a caso l'allora primo ministro polacco, Leszek Miller, dichiarò che i fondi avrebbero espulso l'incapacità dell'Europa occidentale di salvare gran parte dell'est dal comunismo.⁷⁶ I paesi dell'Europa Occidentale si sono ritrovati un continente con quasi 500 milioni di abitanti ma con un PIL aumentato solo del 5%.⁷⁷

Il 2019 ha segnato il 15° anniversario dell'allargamento in Est Europa che ha incorporato i quattro paesi di Visegrád, i tre paesi Baltici e la Slovenia nell'UE. Inoltre, si sono celebrati i 30 anni dalla

⁷⁵ Commissione Europea, *The Copenhagen Summit Conference*, 12-13 Dicembre 2002, Copenhagen. Disponibile a:
<https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=1KGyQ1tKtTpNjBQwQh6cwgC2yLn7BJMy mvTrDq5s2rD3JYR9RfGQ!243197488?docId=203013&cardId=203013>

⁷⁶ The Economist, *Leszek Miller, Poland's wily man of the future*, 19 Aprile 2001

⁷⁷ Monti Luciano, *Politiche dell'Unione Europea: La programmazione 2014-2020*, LUISS University Press, 2018.

caduta del muro di Berlino, nascita di una grande trasformazione politica che ha aperto la strada alla riunificazione tedesca e paneuropea.

Durante questi anni, diversi trend si sono verificati: dopo le rivoluzioni pacifiche dei primi anni '90, il reddito di questi paesi misurato in termini di PIL, era diminuito del 20-30%. La Polonia è stata il primo paese a tornare agli stessi livelli di reddito prima della transizione, seguito dall'Ungheria nel 2000 e gli altri paesi in seguito. Se osserviamo il periodo prima del 2004, la regione sembra aver raggiunto l'Europa occidentale in termini di occupazione e risultati economici⁷⁸. (NB: si parla in termini di occupazione, disoccupazione e crescita di PIL, non di indici di sviluppo, presenza di infrastrutture, PIL pro-capite, *purchasing power parity* o sistemi di welfare adeguati)

La crisi finanziaria ed economica, iniziata nel 2008, ha in qualche modo interrotto la precedente tendenza alla convergenza, ma sono emerse anche maggiori differenze tra le prestazioni dei singoli paesi: la Polonia è riuscita a sfuggire alla recessione nel 2009⁷⁹, i tre paesi baltici hanno subito una contrazione a doppia cifra. Tra il gruppo di Visegrád, la Slovacchia, ad esempio, ha continuato a recuperare terreno, mentre l'Ungheria è rimasta indietro rispetto agli indicatori di crescita. Più recentemente, anche la Romania e la Bulgaria si sono unite al club delle economie in rapida crescita⁸⁰.

L'adesione all'UE ha svolto un ruolo importante nel consolidamento dei risultati economici positivi nell'Europa centro-orientale, nonostante i tassi di crescita post-crisi siano stati modesti rispetto al periodo 2002-2008, ad oggi risultano essere le economie con i più stabili tassi di crescita, sia del PIL, sia dei salari, che risultano crescere più velocemente dell'inflazione. L'economista polacco Marcin Piatkowski ha scritto⁸¹ "L'intera regione ha avuto successo, come si evince dal fatto che in media nessun bulgaro, rumeno o polacco ha mai vissuto meglio di adesso, sia in termini assoluti sia in termini relativi rispetto a ovest". Nella *fig. 9*, la crescita del PIL in termini reali dal 1990 al 2018 nei

⁷⁸ Meliciani Valentina, *Regional Disparities in the Enlarged European Union*, Routledge, 2006.

⁷⁹ World Bank, *Poland GDP growth rate*. Disponibile a:
<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=PL>

⁸⁰ Alcidi et al.: *Income Convergence in the EU: A tale of two speed*, 9 January 2018. Disponibile a:
<https://www.ceps.eu/system/files/ConvergencePDF.pdf>

⁸¹ Marcin Piatkowski, *Europe's Growth Champion*, 8 Marzo 2018, OUP Oxford.

paesi del centro ed est Europa; il PIL di Polonia e Slovacchia ha avuto un incremento maggiore del 600%.

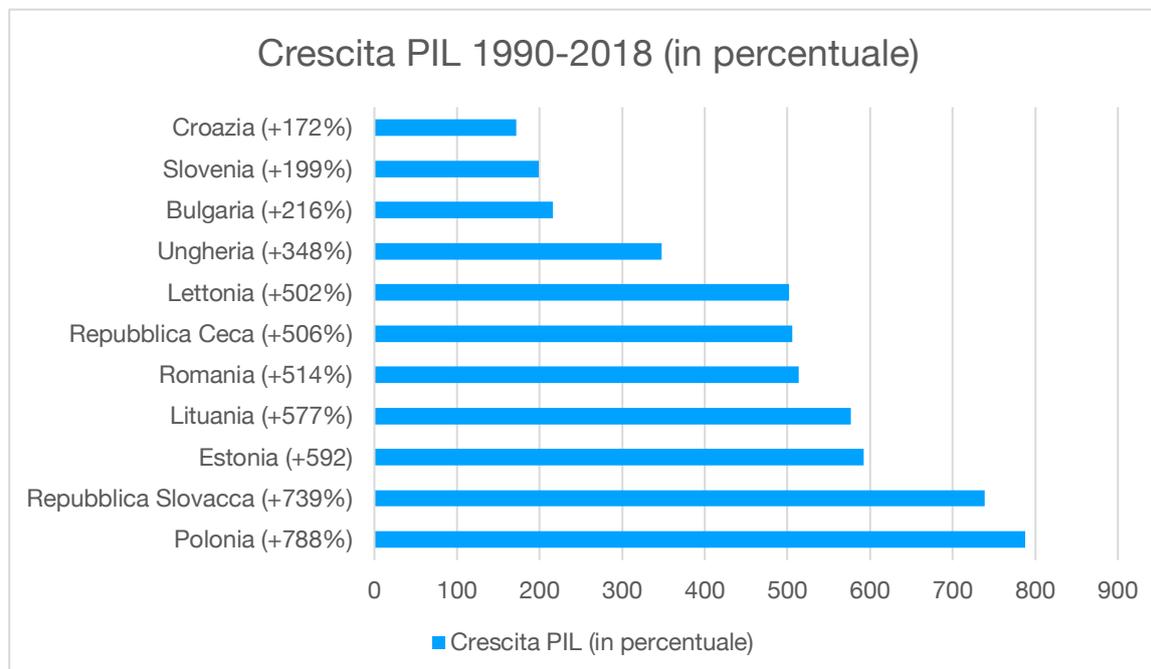


Figura 9: Crescita del PIL in termini reali dal 1990 al 2018 nei paesi del centro ed est Europa. (Banca Mondiale)

L'entrata nella famiglia Europea per questi paesi non fu solamente crescita del PIL, ma normative antitrust, protezione dell'ambiente e maggiori tutele ai lavoratori, miglioramenti nella qualità e speranza di vita, nella qualità dell'aria. Applicando il coefficiente di Gini - che misura la disuguaglianza in capo ad una società - i paesi dell'est risultano ancora presentare meno disuguaglianze degli Stati Uniti.⁸²

Anche relativamente alla perdita di capitale umano subito dopo l'entrata in Europa che ha visto molti giovani trasferirsi in altri paesi per cercare una vita migliore, a lungo termine, se i paesi dell'Europa

⁸² Anna Moździerz, *Income Inequality in the Visegrad Countries*. Disponibile a: https://www.researchgate.net/figure/Income-Inequality-and-Poverty-Indicators-in-the-Visegrad-Countries-against-Income-Tax-Rates_tbl1_288992354

centrale e orientale avessero l'opportunità mettersi al passo con l'Occidente, molti dei giovani emigranti tornerebbero in patria⁸³.

Se tuttavia fino ad ora ho voluto evidenziare il divario est-ovest, nato con l'allargamento del 2004 ed in costante diminuzione, la crisi finanziaria del 2007-2008 ha aperto un ulteriore solco sulle differenze nord-sud, con numerosi paesi dell'area mediterranea chiamati a fronteggiare vere e proprie emergenze sociali, generate dal crollo della domanda interna e dallo smantellamento di una consistente componente del tessuto produttivo, trasferito ad est. Anche nel 2013, durante le negoziazioni dell'attuale QFP, mentre i paesi del sud Europa erano in piena recessione, i fondi Europei hanno continuato i trasferimenti di capitale ad est.

Dal 1988 la componente redistributiva della politica di coesione comprende due parti: da un lato, tutte le regioni Europee possono beneficiare di un sostegno finanziario dall'Unione, indipendentemente dal loro specifico status economico e sociale, tuttavia, in base al principio di concentrazione, la politica di coesione dirige principalmente le sue spese in primis verso le "regioni meno sviluppate", poi nelle "regioni di transizione" ed infine in quelle sviluppate. La Proposta 2021-2027 vede alcuni cambiamenti relativi alle regioni in transizione: nel precedente QFP, la Commissione aveva identificato come "regioni in transizione" quelle con un PIL pro-capite compreso tra il 75% e il 90% del PIL medio dell'UE-28. Nel nuovo QFP, lo status viene esteso a tutte quelle regioni che scendono al di sotto del 100% e superano il 75% del PIL medio dell'UE-27.

Un numero significativo di regioni dell'Europa meridionale cambierà il loro status da regioni di transizione a regioni meno sviluppate, aggiungendo fino a 14,2 milioni di cittadini dell'UE che vengono assistiti da un regime più generoso⁸⁴. Un secondo gruppo è composto da un gran numero di ex regioni sviluppate che cambieranno il loro status in regioni di transizione, per un totale complessivo di 42,6 milioni di cittadini dell'UE che ricevono aiuti. Si può notare che quasi il 54% di essi proviene da regioni francesi. Il resto è concentrato principalmente negli Stati membri dell'Europa

⁸³ Financial Times, *Tide turns for Polish émigrés, lured home by booming economy*. Disponibile a: <https://www.ft.com/content/5ad40460-15e3-11ea-9ee4-11f260415385>

⁸⁴ Parlamento Europeo, *Cohesion funds, values and economic and monetary union in the 2021-2027 MFF*, Bruxelles, 2019. Disponibile a: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633148/EPRS_BRI\(2019\)633148_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633148/EPRS_BRI(2019)633148_EN.pdf)

meridionale: il 27,1% in Spagna e Italia, ed il 15,8% negli Stati membri dell'Europa settentrionale come Finlandia, Paesi Bassi e Belgio.

Il nuovo QFP non solo prevede di assegnare meno fondi alla politica di coesione nella sua interezza - a vantaggio di altri progetti - ma anche di andare a cambiare i destinatari dei fondi ed i criteri di assegnazione. Nella *fig 11* viene efficacemente mostrata la differenza nell'allocazione dei fondi tra il QFP 2014-2020 e l'attuale proposta 2021-2027.

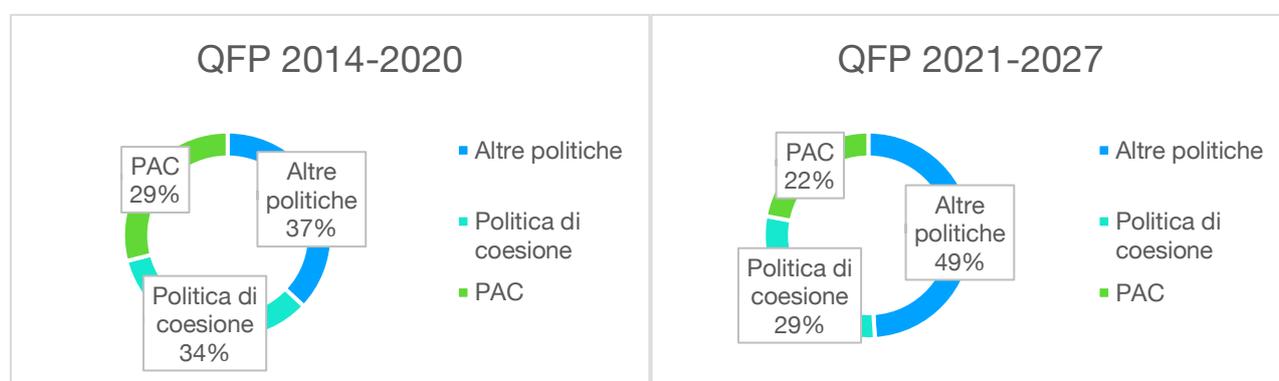


Figura 10: Macroaree di spesa QFP 2021-2027.

Figura 11: Macroaree di spesa QFP 2014-2020

I criteri proposti dalla Commissione per guidare l'elaborazione della nuova politica di coesione sono i seguenti⁸⁵:

- a) Una maggiore attenzione alle priorità fondamentali di investimento: innovazione, sostegno alle piccole imprese, tecnologie digitali e modernizzazione industriale, spostamento verso un'economia circolare a basse emissioni di carbonio e lotta ai cambiamenti climatici
- b) Una politica di coesione per tutte le regioni, mantenimento delle categorie di ammissibilità regionali esistenti - regioni meno sviluppate, di transizione e più sviluppate - con il PIL pro capite che rimane il principale criterio di allocazione, ma introducendo nuovi criteri relativi ai

⁸⁵ Commissione Europea, *EU budget: Regional Development and Cohesion Policy beyond 2020*, Strasbourg, 29 May 2018. Disponibile a:
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_3885

cambiamenti climatici ed alla migrazione, con un maggiore coinvolgimento delle autorità locali, urbane e territoriali ed un aumento dei tassi di cofinanziamento per aumentare la proprietà dei progetti finanziati dall'UE.

- c) Meno regole, più chiare, più brevi e un quadro più flessibile: semplificare l'accesso ai fondi attraverso meno regole e procedure di controllo più leggere per i beneficiari, con un unico regolamento per coprire sette fondi dell'UE.⁸⁶
- d) Un collegamento rafforzato con il Semestre europeo

Come espresso nel punto *b*, al centro della nuova proposta di bilancio 2021-2027 vi è la riforma del "Metodo di Berlino", l'insieme di criteri che fino ad ora ha governato le assegnazioni della politica di coesione sia negli Stati membri che nelle regioni:⁸⁷ il metodo non è mai variato nel corso degli anni ma il modo in cui funziona è cambiato a causa dell'allargamento dell'UE del 2003: l'adesione dei paesi più poveri ha provocato un "effetto statistico" che ha finito per spostare le risorse finanziarie dalla periferia meridionale a quella orientale.

Nell'attuale QFP 2014-2020, le dotazioni finanziarie per la politica di coesione vengono calcolate tramite tre elementi principali:

- a) Metodologie specifiche per l'allocazione delle somme a ciascuna regione (regioni sviluppate, in transizione)
- b) Una serie di adeguamenti sotto forma di reti di sicurezza e massimali a livello regionale e nazionale.
- c) Alcune disposizioni per affrontare "situazioni speciali"

⁸⁶ Commissione Europea, *Simplification Handbook: 80 simplification measures in cohesion policy 2021-2027*. Disponibile a:
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/new_cp/simplification_handbook_en.pdf

⁸⁷ European Court of Auditors, *Allocation of Cohesion policy funding to Member States for 2021-2027*. Disponibile a:
https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rcr_cohesion/rcr_cohesion_en.pdf

Dalla fine degli anni '90, quando il cosiddetto "metodo di Berlino" è stata introdotto dalla Commissione per calcolare le assegnazioni del punto a), i dettagli precisi degli elementi *a* e *b* sono stati oggetto di intense discussioni che hanno visto l'elenco di "situazioni speciali" allungarsi nell'ambito dei QFP successivi.

Nell'attuale proposta della Commissione, ci sono delle proposte relative per un nuovo metodo di distribuzione dei fondi di coesione.

Per quanto concerne le regioni in ritardo di sviluppo, gli elementi chiave della formula berlinese utilizzata in passato rimangono gli stessi, ovvero:⁸⁸

- a) L'allocazione regionale si basa sul "divario" tra PIL pro capite delle regioni in ritardo di sviluppo comparato alla media UE;
- b) L'allocazione (in euro) è calcolata come percentuale di tale divario
- c) Il livello di disoccupazione sarà elemento determinante nei fondi di coesione: viene aggiunto un premio di disoccupazione per ogni disoccupato in eccesso rispetto al tasso medio delle regioni in ritardo di sviluppo

Oltre a questi elementi chiave già presenti, se ne aggiungono di nuovi:

- d) Disoccupazione giovanile: con un funzionamento uguale al premio di disoccupazione, e comporta per lo stato ulteriori € 500 a persona all'anno in relazione alla fascia di età 15-24 anni;
- e) Livello di istruzione: un premio di € 250 a persona all'anno legato alla percentuale della popolazione regionale con livelli di istruzione inferiori alla media;
- f) Emissioni di gas a effetto serra: 1 € all'anno per tonnellata di CO2 equivalente della quota regionale dell'importo con cui lo Stato membro supera i suoi obiettivi di emissione di gas serra, per aiutare la transizione verso un'economia verde.

⁸⁸ Commissione Europea, *Regional development and cohesion - legal texts and factsheets*. Disponibile a: https://ec.europa.eu/commission/publications/regional-development-and-cohesion_en

- g) Migrazione: € 400 per persona all'anno che migra dall'esterno dell'UE verso lo Stato membro (la ratio di questa politica è evitare lo spopolamento delle zone periferiche e la crisi demografica che sta colpendo l'Europa)

Per quanto concerne invece le regioni in transizione⁸⁹, viene mantenuto lo stesso complesso metodo applicato nell'attuale quadro finanziario pluriennale, vi sono tuttavia dei cambiamenti nei criteri di accesso allo status di regioni in transizione, la copertura è ampliata per includere le regioni con PIL pro capite tra il 75% e il 100% della media UE, anziché dal 75% al 90%, come in precedenza. Ciò ha un impatto significativo sulla copertura delle regioni di transizione, che aumenta da meno del 15 per cento a oltre il 25 per cento della popolazione UE-27.

L'allocazione pro capite per ciascuna regione di transizione è calcolata con riferimento a un'intensità massima teorica e un'intensità minima:

- L'intensità massima viene calcolata con lo stesso metodo usato per le regioni in ritardo di sviluppo: presupponendo una regione in transizione con un PIL compreso tra il 90 ed il 75 per cento della media UE, si applica il metodo per le regioni in ritardo di sviluppo sopra indicato, utilizzando il coefficiente di prosperità nazionale. Effettuato il calcolo, si prende il 60 per cento dell'importo ottenuto come massimo
- L'intensità minima risulta essere la media nazionale per intensità di aiuto per tutte le regioni più sviluppate, ovvero 18 euro per persona all'anno.

L'intensità effettiva dell'aiuto per ciascuna regione in transizione dipende dalla prosperità della stessa e viene calcolata attraverso un'interpolazione lineare del PIL regionale pro capite su una scala dal minimo e dal massimo calcolati come indicato sopra. A grandi linee, ciò significa che più il PIL pro

⁸⁹ Commissione Europea, *Regulation of the European Parliament and of the Council: laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and financial rules for those and for the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument*. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A375%3AFIN>

capite di una regione in via di sviluppo è vicino alla media UE, più l'intensità di aiuto ricevuta sarà vicina alla media delle regioni sviluppate.

Il premio di disoccupazione si applica in aggiunta a questa somma, e risulta essere dello stesso ammontare riservato alle regioni in ritardo di sviluppo (mentre nel QFP precedente l'importo era inferiore). Allo stesso modo, vengono applicati anche i nuovi premi in relazione alla disoccupazione giovanile, al livello di istruzione, alle emissioni di gas a effetto serra e alla migrazione, alle stesse aliquote previste per le regioni in ritardo ed una nuova rete di sicurezza per garantire che nessuna regione in transizione riceva meno di quanto avrebbe ricevuto se fosse stata una regione più sviluppata.

Infine, per quanto concerne le regioni più sviluppate⁹⁰, la metodologia di assegnazione dei fondi continua ad essere simile a quella per il 2014-2020: la dotazione finanziaria iniziale fissata su base pro-capite risulta essere 18 € pro capite all'anno. I criteri proposti per il 2021-27 sono molto simili all'attuale periodo, ma comportano uno spostamento verso i giovani.

Se abbiamo visto i cambiamenti proposti nelle regole di assegnazione dei fondi, lo scorso decennio ha anche mutato lo status di alcune regioni europee: molte sono andate in avanti, altre invece sono tornate indietro. Nella Proposta 2021-2027, il filo conduttore generale è di uno spostamento a sud nella copertura, con Grecia, Spagna, Italia e Portogallo che stanno “guadagnando” regioni in ritardo rispetto alla media UE, mentre molti paesi dell'Europa centrale e orientale ne perdono.

Ad esempio, nel QFP fino al 2021, solo la Lettonia e la Croazia sarebbero coperte dallo status di regione meno sviluppata nella loro interezza; Estonia e Lituania non avrebbero più lo status di regioni in ritardo, e lo stesso status diminuirebbe in molte regioni di Repubblica Ceca, Polonia e Bulgaria.

Contrariamente tutta la Grecia, ad eccezione di Atene e dell'Egeo settentrionale "guadagnerebbe" lo status di regione in ritardo di sviluppo e nessuna della Grecia manterrebbe ancora lo status di regione sviluppata; anche in Spagna la copertura di regioni in ritardo aumenterebbe in modo significativo includendo Andalusia, Murcia e Castilla-La-Mancha. Ci sarebbero inoltre aumenti più modesti nelle regioni in ritardo in Italia e Portogallo, poiché la Sardegna e Madera arretrerebbero.

⁹⁰ *Ibidem*

Sempre nel nostro paese, l'Umbria, l'Abruzzo e le Marche tornerebbero indietro transitando dallo status di regioni sviluppate a regioni in transizione - grazie alle nuove soglie.

Le fig. 12 e 13 mostrano i cambiamenti nel livello di PIL pro capite delle regioni Europee tra il QFP 2014-2020 ed una media tra i dati riscontrati nel 2014-2015-2016 (successivi).

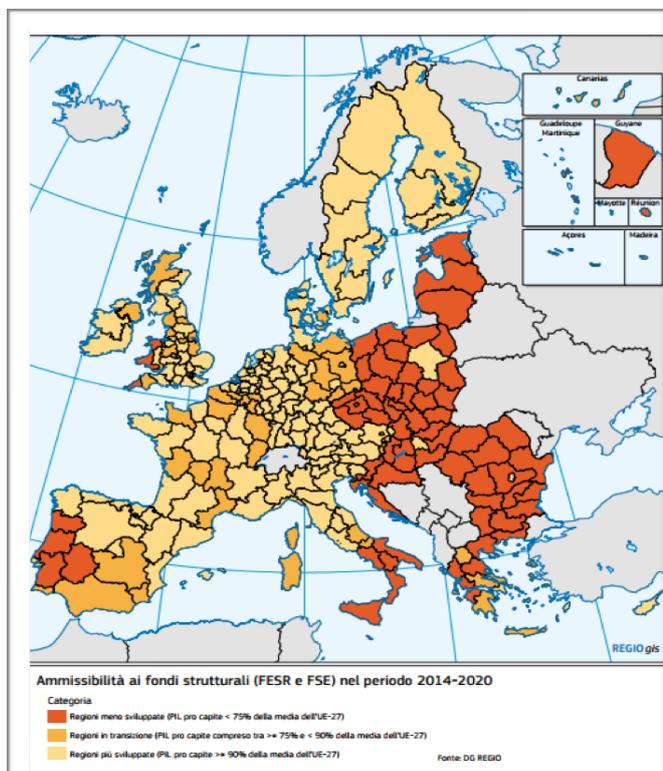


Figura 13: Classificazione delle regioni nel QFP 2014-2020

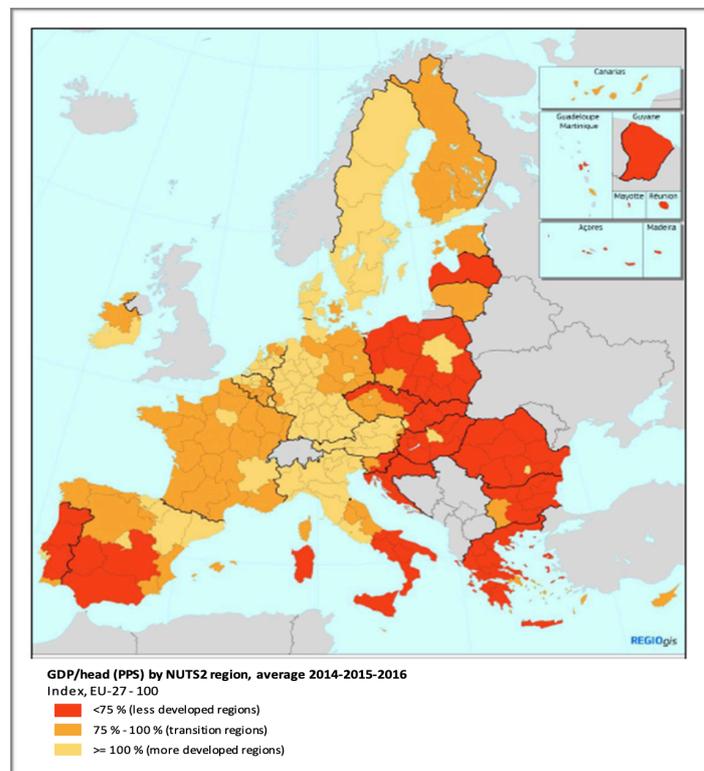


Figura 12: Classificazione delle regioni nella media 2014-2016

Infine, per la prima volta nella storia dei negoziati sul QFP, la Commissione ha pubblicato i risultati dell'applicazione della metodologia accanto alle sue proposte. Prima di trarre conclusioni, nella fig 14 sono riportati stanziamenti proposti per la politica di coesione 2021-27 (€)⁹¹

⁹¹ Commissione Europea, *Regulation of the European Parliament and of the Council, laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and financial rules for those and for the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument*, Annex XXII to Commission proposals for a common provisions Regulation. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A375%3AFIN>

	2018 prices	Current prices
BE	2 443 732 247	2 754 198 305
BG	8 929 511 492	10 081 635 710
CZ	17 848 116 938	20 115 646 252
DK	573 517 899	646 380 972
DE	15 688 212 843	17 681 335 291
EE	2 914 906 456	3 285 233 245
IE	1 087 980 532	1 226 203 951
EL	19 239 335 692	21 696 841 512
ES	34 004 950 482	38 325 138 562
FR	16 022 440 880	18 058 025 615
HR	8 767 737 011	9 888 093 817
IT	38 564 071 866	43 463 477 430
CY	877 368 784	988 834 854
LV	4 262 268 627	4 812 229 539
LT	5 642 442 504	6 359 291 448
LU	64 879 682	73 122 377
HU	17 933 628 471	20 247 570 927
MT	596 961 418	672 802 893
NL	1 441 843 260	1 625 023 473
AT	1 279 708 248	1 442 289 880
PL	64 396 905 118	72 724 130 923
PT	21 171 877 482	23 861 676 803
RO	27 203 590 880	30 765 592 532
SI	3 073 103 392	3 463 528 447
SK	11 779 580 537	13 304 565 383
FI	1 604 638 379	1 808 501 037
SE	2 141 077 508	2 413 092 535

Figura 14: Stanziamenti per paese nella Proposta di QFP 2021-2027

Ovviamente, i numeri in valore assoluto dicono poco relativamente ai cambiamenti a cui la nuova politica di distribuzione dei fondi porterà. La *fig 15*⁹² nella pagina successiva confronta le dotazioni iniziali per il periodo 2014-2020 (espresse a prezzi 2018) con le assegnazioni fornite nella nuova proposta della Commissione.

- Gli aumenti degli stanziamenti della politica di coesione sono concentrati nell'Europa meridionale - Grecia, Italia e Spagna, che vedrebbero guadagni di oltre il 10% rispetto al 2014-2020, insieme a Bulgaria e Romania. In termini assoluti, i "vincitori" più elevati sono l'Italia e la Spagna, con incrementi rispettivamente di 4,5 e 4 miliardi di euro; i guadagni in Romania e Grecia superano i 2 miliardi di euro rispetto al 2014-2020 e in Bulgaria 670 milioni di euro.
- Sette paesi vedrebbero riduzioni delle dotazioni della politica di coesione superiori al 20 percento delle allocazioni iniziali 2014-2020, principalmente nei paesi dell'Europa centrale e orientale e nei Paesi Baltici, ma anche a Malta e in Germania. In termini assoluti, il taglio peggiore colpirebbe la

⁹² *Ibidem*

Polonia, dove le entrate calerebbero di oltre 18 miliardi di euro, ma anche la Repubblica ceca, l'Ungheria, la Germania e la Slovacchia vedrebbero riduzioni nell'intervallo tra 3 e 6 miliardi di euro.

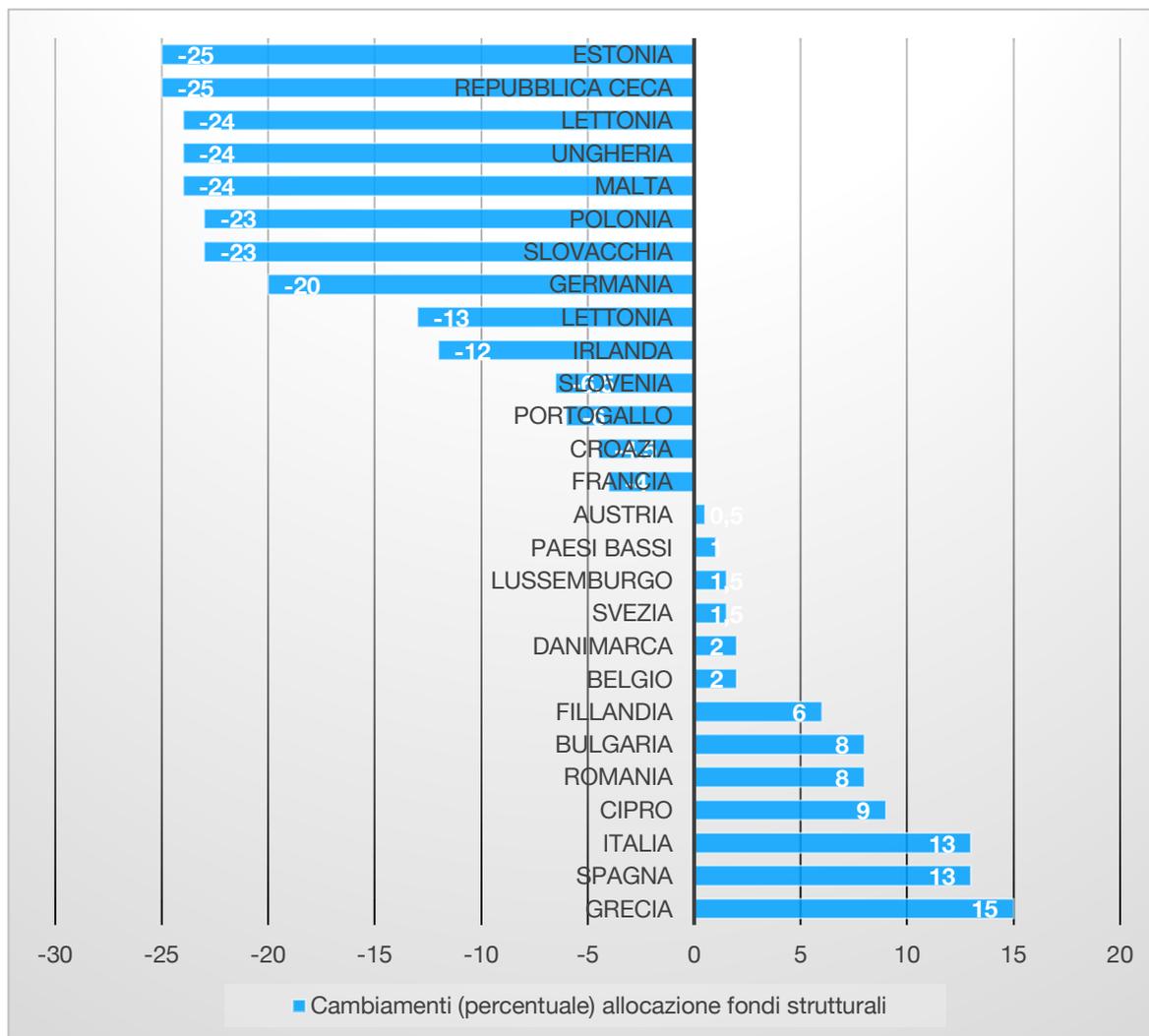


Figura 15: Cambiamenti in percentuale nell'allocazione dei fondi strutturali per paese

Infine, nella *fig 16*⁹³ si evidenziano i cambiamenti nell'intensità del sostegno, espressa come importo di aiuto annuo pro capite alla popolazione. Nella figura, i paesi sono classificati in base all'intensità di aiuto in base alle proposte del 2021-27. Ciò dimostra un restringimento complessivo della gamma di intensità di aiuto, sebbene in Estonia, Lettonia e Slovacchia superino ancora i 300 € per persona all'anno, nell'altra estremità dello spettro, come in Lussemburgo, Danimarca e Paesi Bassi gli importi annui pro-capite sono inferiori a € 20.

⁹³ *ibidem*

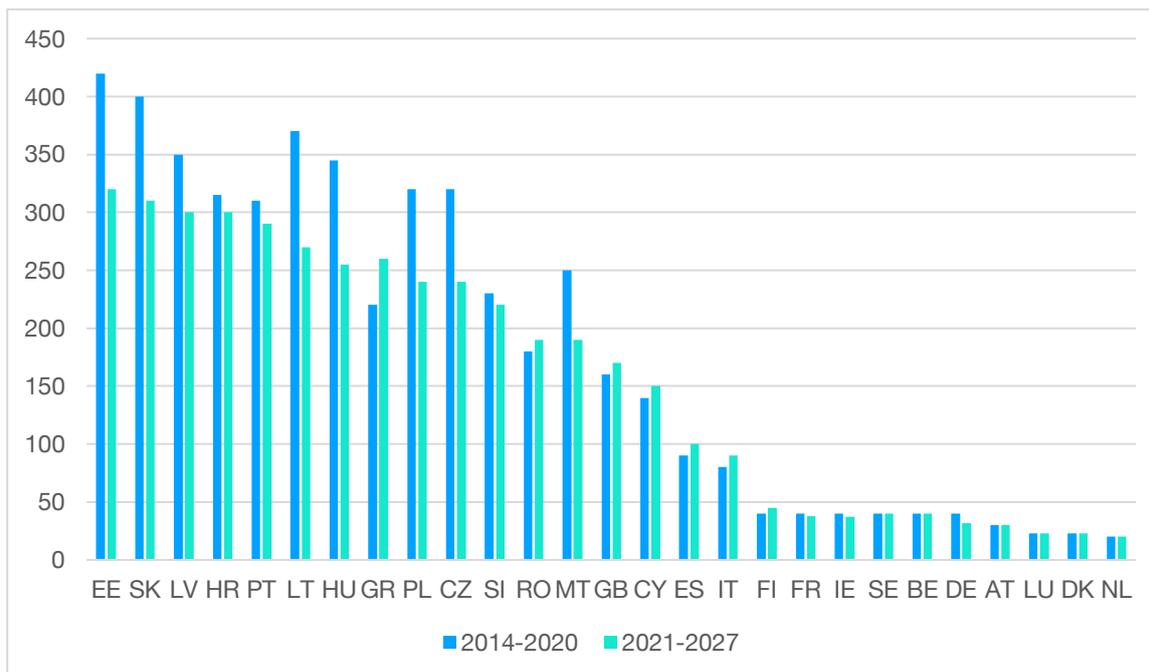


Figura 16: differenze nell'intensità di aiuto pro-capite per paese tra il QFP 2014-2020 e la nuova proposta.

Come si evince dai dati e dai grafici, anche minuscole modifiche ai criteri di Berlino possono indurre un massiccio cambiamento negli stanziamenti finanziari, che, a loro volta, potrebbero stimolare un contraccolpo politico dagli Stati colpiti negativamente, come recentemente spiegato dal direttore generale della direzione generale della Politica regionale e urbana (DG REGIO) Marc Lemaître⁹⁴, con gli stati membri svantaggiati dalla modifica dei criteri che vedono i livelli di fondi europei ridotti di oltre il 24%.

Per quanto concerne le assegnazioni specifiche ai vari fondi⁹⁵, al FESR la Commissione propone di assegnare 226,3 miliardi di euro nel periodo 2021-2027; mentre il Fondo di Coesione, che non

⁹⁴ Il Sole24Ore, *L'Europa che fa per te*, Anno 1, Numero 6, Dicembre 2018. Disponibile a: https://st.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2018-12-21/europa_che_fa_per_te_num06_20181221_182401.shtml?refresh_ce=1

⁹⁵ Commissione Europea, *Regulation of the European Parliament and of the Council, laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and financial rules for those and for the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument*, Annex XXII to Commission proposals for a common provisions Regulation. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A375%3AFIN>

riguarda l'Italia, avrà un budget pari a 46,7 miliardi di euro. Relativamente agli altri fondi come il FEAMP, il Fondo Asilo e migrazione (AMIF), lo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti (BMVI) e il Fondo per la Sicurezza interna (ISF, la Garanzia Giovani, il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), il Programma EaSI (Employment and Social Innovation) e al Terzo Programma per la Salute, saranno destinati 101 miliardi.

La Proposta vede un consistente aumento di risorse per l'Italia: nel periodo 2021-2027 il totale sarà infatti pari a circa 43,5 miliardi di euro, con un incremento pari al 29 % a causa dei nuovi criteri di ripartizione delle risorse tra Stati membri.

Nell'allegato *d* nella relazione per paese relativa all'Italia del 2019⁹⁶ vengono delineate dalla Commissione le priorità di investimento che l'Italia è chiamata ad affrontare e su cui si dovrebbe concentrare la spesa dei fondi strutturali europei 2021-2027. Nel documento, la Commissione “nell'ambito di ricerca e innovazione, l'UE chiede all'Italia di far crescere il numero e le dimensioni delle imprese innovative nei settori ad alta intensità di conoscenza e con elevato potenziale di crescita; in materia di clima ed energia si suggeriscono investimenti volti a migliorare l'efficienza energetica e a promuovere le tecnologie rinnovabili, puntando su una vasta opera di ristrutturazione del patrimonio immobiliare pubblico. Sono inoltre considerati prioritari investimenti volti ad aumentare resilienza idrogeologica e sismica nonché a realizzare infrastrutture verdi.”

Relativamente agli altri temi su cui l'UE chiede di indirizzare i finanziamenti si trova la banda ultralarga, le linee ferroviarie che fanno parte della Rete trans-europea (TEN) e migliori condizioni di accesso al mercato del lavoro per donne e giovani.

La Commissione raccomanda inoltre l'applicazione di strategie territoriali: l'Italia è caratterizzata da grandi differenze geografiche, con zone più svantaggiate. La Commissione raccomanda di investire sul patrimonio culturale e sulle PMI.

Il negoziato tra il governo italiano e Bruxelles⁹⁷ sulla prossima programmazione è partito e viene condotto sulla base di questa relazione. A livello nazionale 5 tavoli di lavoro - uno per ogni obiettivo

⁹⁶ Commissione Europea, *Documento di lavoro dei servizi della commissione. Relazione per paese relativa all'Italia 2019 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*, Bruxelles, 27 febbraio 2019.

⁹⁷ https://opencoesione.gov.it/it/lavori_preparatori_2021_2027/

di policy (un'Europa più intelligente, verde, connessa, sociale, vicina ai cittadini) - hanno avviato la discussione identificando 4 temi "unificanti" che guideranno la spesa dei fondi:

- Lavoro di qualità;
- Territorio e risorse naturali per le generazioni future;
- Omogeneità e qualità dei servizi per i cittadini;
- Cultura come veicolo e spazio di coesione.

Il lavoro svolto dai cinque tavoli di lavoro sarà necessario successivamente per la creazione dell'Accordo di Partenariato, documento strategico per lo stato nel quale viene indicato *quali* dei cinque obiettivi strategici (Europa più intelligente, più verde, più connessa, più sociale, più vicina ai cittadini) intende perseguire, attraverso quali *obiettivi specifici* e quali *fondi* a finalità strutturale.

In conclusione, nella nuova Proposta gli Stati membri non hanno deciso di aumentare il bilancio dell'UE, nonostante le conseguenze negative che la grande recessione ha avuto su molti territori europei. Di conseguenza, la politica di coesione, nel periodo 2021-2027, sarà una coperta troppo piccola per soddisfare adeguatamente le esigenze di due periferie distinte. Mentre la riforma dei criteri di Berlino terrà conto del mutato stato socioeconomico della periferia meridionale, la periferia orientale riceverà considerevolmente meno risorse ed inoltre sarà soggetta ad una maggiore condizionalità politica, che sicuramente si aggiungerà al crescente sentimento euroscettico. Riusciranno i paesi del blocco orientale a continuare la loro crescita, a migliorare il trend di miglioramento degli indicatori di benessere sociale, dei diritti dei lavoratori, del potere d'acquisto iniziato con l'accesso l'EU senza poter contare su un sostanzioso trasferimento di liquidità dai paesi più sviluppati? E, dall'altro lato del continente, riusciranno i paesi Mediterranei a raggiungere i ritmi di crescita dei vicini settentrionali con un maggiore aiuto?

Oggi l'Unione Europea conta più di 500 milioni di abitanti, l'Africa più di un miliardo e duecentomila, di cui circa un quarto ha meno di 15 anni. Nel prossimo trentennio gli europei si ridurranno, la popolazione africana raddoppierà. Voglio concludere il capitolo con questo esempio per esporre un quesito: se non sappiamo quante possibilità abbia l'Unione Europea di avere un grande ruolo nel futuro, sappiamo che esse saranno determinate dalla capacità di investire nell'innovazione,

in ricerca scientifica e cooperazione culturale. L'Europa ha uno spazio enorme a portata di mano: cosa potrebbe fare l'Unione con un bilancio del 5% invece dell'attuale 1%? Quante risorse potrebbero essere liberate dai bilanci nazionali, se un bilancio federale coprisse grandi progetti di sviluppo in materia di nuove tecnologie, difesa e innovazione ambientale? L'opportunità offerta dalla crisi da COVID-19 e la proposta di ampliare il bilancio europeo tramite obbligazioni comuni – di cui parleremo nel prossimo capitolo - per finanziare la ricostruzione rappresenta un grande passo avanti anche per i budget post-emergenza.

Istruzione, cultura, investimenti in infrastrutture, tutele ed investimenti sui lavoratori, un potenziamento del pilastro di Göteborg e la sua trasformazione in un trattato, la ricerca scientifica sono i pilastri fondamentali per rilanciare il ruolo dell'Europa del mondo, ed il nuovo QFP 2021-2027 sembra fare una lieve svolta in questa direzione, senza dimenticare la dimensione sociale.

3. L’impatto del COVID-19 sulla proposta del nuovo quadro finanziario

3.1 I provvedimenti a breve termine e la riprogrammazione del piano 2014-2021

Nel mese di dicembre 2019, un focolaio di una malattia causata da un nuovo coronavirus viene registrato nel comune cinese di Wuhan⁹⁸, diffondendosi rapidamente in altre regioni della Cina e del mondo. Successivamente, l'Organizzazione mondiale della sanità riconosce ufficialmente il nuovo coronavirus come SARS-CoV-2 e la malattia è denominata COVID-19.

Se in passato si sono registrate epidemie simili - o forse peggiori - mai si era registrata un’epidemia simile in un mondo così globalizzato; Durante l’ultima epidemia dello stesso genere, la SARS – nata sempre in Cina, la quale ha avuto un tasso di letalità del 9,6%, ben più elevato di quello del COVID-19, il mondo e la Cina non erano sviluppati e globalizzati come oggi.

L’Europa ben presto si è trovata un “nemico invisibile” in casa da affrontare, che ha innanzitutto messo a dura prova la sanità anche nei paesi che spendono percentuali del PIL sopra la media per finanziare il servizio sanitario pubblico, ed inoltre ha creato danni economici imponenti andando a colpire maggiormente la parte di Europa Meridionale che - come detto precedentemente - ancora non è tornata ai livelli di occupazione precedenti alla crisi. I dati che verranno analizzati in questo capitolo – le previsioni di perdita di prodotto interno lordo ad esempio – risulteranno essere inaffidabili, essendo l’epidemia ancora in atto, ma saranno sufficienti a delineare la portata del fenomeno: Goldman Sachs⁹⁹ ha previsto per l’Europa una caduta del PIL di oltre 9 punti percentuali; con un picco di meno dodici punti percentuali nel nostro paese. In questo capitolo dell’elaborato andrò a ripercorrere le decisioni prese dall’Unione Europa negli ultimi mesi sia per adattare le risorse dell’attuale bilancio all’emergenza e progettare alcuni strumenti comunitari per fornire liquidità immediata agli stati nel breve termine e finanziare la ripresa economica nel lungo.

⁹⁸ The Wall Street Journal, *New Virus Discovered by Chinese Scientists Investigating Pneumonia Outbreak*, 8 gennaio 2020.

⁹⁹ <https://www.goldmansachs.com/insights/topics/economic-outlooks.html>

Già il 28 gennaio la presidenza croata ha deciso di attivare¹⁰⁰ il meccanismo integrato di risposta politica alle crisi (IPCR) dell'UE in modalità di condivisione delle informazioni: la finalità del meccanismo è quella di garantire una condivisione immediata delle informazioni nel coordinamento delle crisi intersettoriali. Il 13 febbraio successivo, viene convocato un Consiglio straordinario dei ministri della salute dei paesi UE¹⁰¹ che si conclude con alcune considerazioni sul proseguimento del coordinamento, un rafforzamento del sostegno al comitato per la sicurezza sanitaria ed un impegno ad aumentare la preparazione qualora l'epidemia si intensifichi alla fase successiva.

A fine febbraio, la diffusione del Covid-19 in Nord Italia inizia a destare preoccupazione: il governo chiude le scuole, alcune città identificate come “focolai” vengono isolate dal resto del paese e messe in quarantena.

Il 2 marzo 2020, a seguito del deteriorarsi della situazione dei diversi settori interessati (sanità, protezione civile, economia), la presidenza del consiglio europeo attiva il meccanismo IPCR in modo completo. La modalità di attivazione completa consente tavole rotonde di crisi con la partecipazione di stati membri interessati, Commissione europea, il servizio europeo per l'azione esterna, l'ufficio del presidente del Consiglio europeo ed agenzie ed esperti dell'UE competenti.

Tuttavia, solo il 10 marzo 2020 - quando in tutta l'Italia viene dichiarato l'inizio del lockdown - il presidente del Consiglio europeo ha tenuto una videoconferenza con gli altri membri del Consiglio europeo per coordinare gli sforzi dell'UE per rispondere allo scoppio della COVID-19; alla discussione hanno partecipato anche il presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, il presidente della Banca centrale europea, Christine Lagarde, Mario Centeno, presidente dell'Eurogruppo e l'alto rappresentante Josep Borrell. Durante l'incontro i leader hanno identificato quattro priorità:

- Limitare la diffusione del virus

¹⁰⁰ EU2020HR, *Croatian Presidency activates EU's Integrated Crisis Response in relation to corona virus*, 28 gennaio 2020. Disponibile a: <https://eu2020.hr/Home/OneNews?id=160>

¹⁰¹ Council of the European Union, *Council conclusions on Covid-19*, 13 febbraio 2020. Disponibile a: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6038-2020-INIT/en/pdf>

- Assicurare la fornitura di attrezzature mediche
- Promuovere la ricerca, anche per un vaccino
- Affrontare le conseguenze socioeconomiche

Il 18 marzo, l'Unione Europea si muove verso i primi aiuti in materia economica: il consiglio ha deliberato di liberare i fondi dal bilancio Europeo (QFP 2014-2020) per affrontare gli effetti dell'epidemia di COVID-19: il "Coronavirus Response Investment Initiative" renderà disponibili 37 miliardi di euro di fondi di coesione per gli Stati membri per far fronte alle conseguenze della crisi¹⁰².

Di questi, verranno liberati circa 8 miliardi di euro di liquidità da investimenti non spesi per programmi nell'ambito del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo, del Fondo di coesione e del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca. Inoltre, ci sarà l'accesso a 29 miliardi di euro di finanziamenti strutturali in tutta l'UE per il 2020. Le nuove misure aiuteranno le PMI ad alleviare gravi carenze di liquidità a seguito della pandemia, nonché a rafforzare gli investimenti in prodotti e servizi necessari per rafforzare la risposta alle crisi dei servizi sanitari.

Infine, gli Stati membri avranno anche una maggiore flessibilità nel trasferire fondi tra programmi per aiutare le persone più colpite. E' stata inoltre approvata una proposta legislativa per estendere il campo di applicazione del Fondo di solidarietà dell'UE per coprire le emergenze in materia di salute pubblica.

Sempre nello stesso giorno, la BCE annuncia un programma di acquisto da 750 miliardi di euro.¹⁰³ Gli acquisti saranno condotti fino alla fine del 2020 e includeranno tutte le categorie di attività ammissibili nell'ambito del programma di acquisto di attività esistente. Il Consiglio direttivo interromperà gli acquisti netti di attivi nell'ambito del PEPP una volta che avrà concluso che la fase di crisi del Coronavirus Covid-19 è terminata, ma in ogni caso non prima della fine dell'anno. La

¹⁰² European Council, *COVID-19 - Council gives go-ahead to support from EU budget*. Disponibile a: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/18/covid-19-council-gives-go-ahead-to-support-from-eu-budget/>

¹⁰³ European Central Bank, *ECB announces €750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*. Disponibile a: https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_1~3949d6f266.en.html

BCE ha dunque iniziato ad acquistare enormi quantitativi di titoli di stato italiani e di altri paesi europei, il che equivale di fatto a "stampare moneta" per l'Italia. L'Italia finanzia le maggiori spese a cui è soggetta a causa dell'emergenza emettendo titoli di debito pubblico che viene prontamente acquistato dalla BCE (in questo modo la BCE assicura al governo italiano un compratore per i suoi titoli di stato, il quale non si deve preoccupare del collocamento sul mercato). La passività di tale moneta stampata resta a carico dell'Italia.

Successivamente, il 4 giugno 2020¹⁰⁴ la BCE annuncia di ampliare il suo programma di acquisto: Christine Lagarde, presidente della BCE, ha dichiarato che l'eurozona "sta vivendo una contrazione senza precedenti", aggiungendo che "gravi perdite di posti di lavoro e di reddito e un'incertezza eccezionalmente elevata" hanno portato a un "calo significativo" della spesa e degli investimenti dei consumatori. Nel tentativo di rilanciare l'economia colpita dalla pandemia nella zona euro, la Banca Centrale acquisterà ulteriori 600 miliardi di euro di obbligazioni nel tentativo di rilanciare l'economia colpita dalla pandemia della zona euro. Il programma di acquisto di emergenza pandemica (PEPP) della BCE è ad oggi più ampio delle aspettative della maggior parte degli economisti, arrivando a 1,35 trilioni di euro in totale. La BCE ha inoltre prorogato il regime almeno fino a giugno 2021.

Un'altra misura che vorrei citare, di aiuto sia economico che ambientale rispettivamente per le compagnie aeree e l'inquinamento aereo viene approvata il 20 marzo: secondo le attuali regole, un vettore aereo per mantenere un determinato slot di volo deve eseguire una certa percentuale di voli annuali (80%), anche a patto di far volare aerei vuoti, in perdita economica e riempiendo il cielo di inquinamento non necessario. Il Consiglio ha approvato una temporanea sospensione di queste regole per aiutare i vettori aerei a far fronte al forte calo della domanda causato dall'epidemia di COVID-19¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Financial Times, *ECB boosts bond-buying stimulus package by 600bn*, Francoforte sul Meno, 4 giugno 2020. Disponibile a: <https://www.ft.com/content/c59ab92d-e614-4284-a028-46ee3bcf92f9>

¹⁰⁵ European Council, *COVID-19: EU adopts slot waiver to help airlines*. Disponibile a: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/30/covid-19-eu-adopts-slot-waiver-to-help-airlines/>

Per quanto invece concerne gli altri aiuti economici, il successivo summit dell'Eurogruppo del 24 marzo 2020 ha fatto il punto di tutte le misure adottate a livello nazionale e dell'UE per rispondere al COVID-19. I ministri hanno inoltre discusso di ulteriori proposte, compreso l'uso del meccanismo europeo di stabilità (MES), che aprirebbe su richiesta dei singoli stati una linea di credito fino al 2% del PIL

L'8 aprile, l'UE ha adottato ulteriori misure per consentire ai fondi della politica di coesione di concentrarsi sulla lotta agli effetti della pandemia di coronavirus¹⁰⁶: un secondo pacchetto di misure in meno di un mese viene finalizzato a liberare più fondi dai fondi strutturali dell'UE per destinarli ad operazioni connesse alla crisi. Il principale nuovo elemento della proposta, il "Coronavirus Response Investment Initiative *Plus*", offre ulteriore flessibilità nell'uso dei fondi strutturali in modo che gli Stati membri possano rispondere rapidamente ed efficacemente alle conseguenze economiche e sociali dell'epidemia COVID-19. Gli Stati membri saranno in grado di trasferire denaro tra diversi fondi per soddisfare le loro esigenze particolari. La flessibilità tra le varie voci di bilancio diventa totale: ad esempio, i fondi stanziati per un progetto di infrastruttura potrebbero essere utilizzati per acquistare ventilatori medici, sostenere le PMI o investire in programmi di lavoro a breve termine.

Inoltre, attraverso queste nuove misure vengono temporaneamente eliminate le condizioni esistenti secondo le quali le regioni hanno diritto a ricevere sostegno: ciò permette un celere reindirizzamento delle risorse verso le regioni maggiormente colpite dalla crisi.

Infine, viene temporaneamente eliminata la quota di cofinanziamento: gli Stati membri possono richiedere fino al 100% di finanziamenti dal bilancio dell'UE tra il 10 luglio 2020 e il 30 giugno 2021 per programmi che affrontano l'impatto della pandemia.

Gli effetti della pandemia di COVID-19 non si sono verificati solo all'interno dell'Unione, ma in ogni parte del mondo: oltre alle misure interne, nello stesso giorno, i ministri dello sviluppo dell'UE¹⁰⁷

¹⁰⁶ European Council, *COVID-19: Council gives go-ahead to further use of cohesion resources*, 8 aprile 2020. Disponibile a: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/08/covid-19-council-gives-go-ahead-to-further-use-of-cohesion-resources/>

¹⁰⁷ Consiglio Europeo, *Video conference of foreign affairs ministers (development)*, 8 April 2020.

hanno dato il via libera a un pacchetto di sostegno per i paesi partner nella lotta contro la pandemia di COVID-19 e le sue conseguenze, con un sostegno finanziario complessivo pari a oltre 20 miliardi di euro dalle risorse già esistenti finalizzate all'azione esterna dell'Europa. E' nell'interesse dell'Europa avere accanto a sé partner commerciali ed alleati militari in salute.

Il giorno successivo, anche l'Eurogruppo¹⁰⁸ ha lanciato la propria strategia per gli aiuti ai paesi che adottano la moneta unica attraverso l'impegno di diversi strumenti e politiche

- **Flessibilità** nelle norme dell'UE (momentanea sospensione del patto di stabilità e crescita): il patto di stabilità prevede infatti una clausola generale di fuga nel caso in cui si verifichi una grave recessione economica nell'area dell'euro o nell'Unione. La momentanea sospensione del patto offre maggiore flessibilità ai bilanci nazionali per sostenere l'economia anche facendo deficit. Nello specifico, gli stati membri possono ora sfiorare il rapporto deficit/PIL del 3% per finanziare gli scostamenti di bilancio dovuti alle maggiori spese legate all'emergenza.
- **Uso del bilancio dell'UE.** L'iniziativa di usare i fondi europei per investimenti di risposta al Coronavirus è stata approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio ed è in vigore dal 1 ° aprile. Come già spiegato precedentemente, consente l'utilizzo di 37 miliardi di EUR nell'ambito della politica di coesione per far fronte alla recessione scaturita dalla crisi da COVID-19.
- **Rafforzare le attività della BEI.** La Banca Europea degli Investimenti ha creato un fondo di garanzia paneuropeo di 25 miliardi di EUR, che potrebbe sostenere finanziamenti di 200 miliardi di EUR per le aziende incentrate sulle PMI in tutta l'UE.
- **Reti di sicurezza nell'UE.** Il Meccanismo Europeo di Stabilità è in funzione sia nell'area euro che negli altri paesi UE. Nell'area dell'euro, il MES può essere utilizzato, se necessario, su richiesta del singolo stato membro.
- Il Consiglio propone inoltre di istituire uno **sostegno di crisi pandemica**, con condizioni standardizzate concordate in anticipo dagli organi direttivi del MES. Si tratta di un Meccanismo Europeo di Stabilità destinato solamente al finanziamento delle spese sanitaria dirette ed indirette.

¹⁰⁸ Consiglio Europeo, *Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*, 9 aprile 2020. Disponibile a: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/>

Non vi sono altri requisiti per accedervi. L'importo concesso sarà il 2% del PIL del rispettivo membro alla fine del 2019

- **SURE**¹⁰⁹. E' uno strumento temporaneo che vuole fornire assistenza finanziaria agli Stati membri per far fronte a improvvisi aumenti della spesa pubblica per il mantenimento dell'occupazione. Si tratta di prestiti concessi a condizioni favorevoli dall'UE, fino ad un massimo di 100 miliardi di euro. Lo strumento SURE sarà disponibile per gli Stati membri che devono mobilitare mezzi finanziari significativi per combattere le conseguenze economiche e sociali negative dell'epidemia di coronavirus sul loro territorio.

Con l'aggravarsi della crisi e l'introduzione di misure di lockdown comportanti la chiusura di scuole, uffici, attività produttive in diversi paesi dell'Europa, la Commissione nei giorni seguenti ha ampliato il pacchetto di aiuti:¹¹⁰ Il 14 aprile, l'UE ha messo a disposizione quasi tutti i fondi rimanenti dal bilancio - si parla di 3,1 miliardi di euro che si aggiungono agli stanziamenti precedenti - per combattere la pandemia di COVID-19. Il Consiglio ha adottato con procedura scritta due proposte che modificano il bilancio dell'UE per il 2020 al fine di liberare fondi per rispondere alla crisi COVID-19, le pressioni migratorie registrate al confine Greco-Turco e la ricostruzione in Albania dopo il terremoto. Il bilancio viene complessivamente aumentato di 3,57 miliardi di euro e ammonta a 172,2 miliardi di euro, così come i pagamenti sono stati aumentati di 1,6 miliardi di euro, raggiungendo un totale di 155,2 miliardi.

Questi 3,5 miliardi di cui si arricchisce il bilancio previsto per l'anno 2020 saranno così divisi:¹¹¹

- **3,1 miliardi di euro per far fronte alla crisi COVID-19:**
 - 2,7 miliardi di euro per lo strumento di sostegno di emergenza
 - Distribuzione di dispositivi di protezione

¹⁰⁹ European Commission, *SURE: Supporting Member States to help protect people in work and jobs*. Disponibile a: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/sure_factsheet.pdf

¹¹⁰ European Council, *Tackling COVID-19: Council adopts amended EU budget for 2020*, 14 aprile 2020. Disponibile a: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/14/tackling-covid-19-council-adopts-amended-eu-budget-for-2020/>

¹¹¹ European Council, *Infographic - EU budget 2020 amended*. Disponibile a: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/2020-eu-budget-amendment/>

- Trasporto di pazienti negli ospedali transfrontalieri
- 415 milioni di euro per il meccanismo di protezione civile dell'UE - RescEU
 - Acquisizione e distribuzione di forniture mediche in tutta l'UE
 - Sostegno ai paesi dell'UE nella lotta contro COVID-19
 - Finanziamento dei rimpatri di cittadini dell'UE
- **350 milioni di euro in assistenza alla Grecia in risposta all'aumento della pressione migratoria**
 - Sostenere programmi di rimpatrio volontario
 - Costruire centri di accoglienza
 - Proteggere le frontiere esterne di Grecia e Bulgaria
- **100 milioni di euro a sostegno della ricostruzione post terremoto in Albania**
 - Ricostruire e riabilitare i principali edifici pubblici
 - Sostenere il recupero delle imprese
- **2,5 milioni di euro per altre rettifiche**
 - Centro europeo per il controllo delle malattie

Nel corso della crisi, alcuni paesi maggiormente colpiti come Italia, Spagna, Francia e Portogallo, caratterizzati da alti livelli di indebitamento e bassi tassi di crescita hanno proposto uno strumento innovativo, che ha preso il nome di Coronabond o Eurobond, titoli di debito comunitari per finanziare la ripartenza, non emessi e garantiti da un singolo stato ma dall'Unione.

Il Parlamento Europeo già durante la sessione plenaria del 17 aprile ha accolto con favore il sostegno alla liquidità per affrontare la pandemia. Il Parlamento ha inoltre espresso la necessità di un massiccio pacchetto di risanamento e ricostruzione finanziato da un aumento del bilancio a lungo termine, l'utilizzo di fondi e strumenti finanziari dell'UE esistenti, nonché "obbligazioni per il recupero" garantite dal bilancio dell'UE¹¹².

¹¹² Parlamento Europeo, *COVID-19: MEPs call for massive recovery package and Coronavirus Solidarity Fund*, 17 aprile 2020. Disponibile a: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press->

I tassi di finanziamento di stati diversi sono dettati dal mercato basandosi sulla solvibilità delle loro economie; l'Italia per finanziarsi avrà necessità di pagare un tasso di interesse più alto sul mercato rispetto alla Germania, ritenuta più affidabile dagli investitori. Obbligazioni comuni permetterebbero ai paesi “meno virtuosi” come Italia, Francia, Spagna, Grecia e Portogallo di finanziarsi a tassi inferiori, poiché le obbligazioni emesse sarebbero garantite dall'Unione Europea e quindi dai “paesi virtuosi” come Germania e Paesi Bassi. Le obbligazioni europee rappresenterebbero un passo avanti enorme verso un'unione politica, tuttavia è facile capire perché alcuni governi non guardano ai corona bond positivamente: i Paesi Bassi andrebbero a finanziarsi ad un tasso più alto rispetto a quello che potrebbero avere se emettessero obbligazioni garantite da sé stessi, e quindi andrebbero a spendere denaro pubblico in più dovendo corrispondere un tasso di interesse maggiore.

Durante il consiglio Europeo del 22 aprile, i leader dell'UE oltre ad aver approvato il pacchetto concordato dall'Eurogruppo precedentemente nominato, hanno inoltre incaricato la Commissione di presentare urgentemente una proposta per un fondo di risanamento finanziato con titoli europei operativo dal primo giugno¹¹³. Un piano di recupero (*Recovery Fund*) composto da prestiti e contributi a fondo perduto ottenuti tramite l'emissione di bond comunitari viene presentato dalla Commissione Europea il 27 maggio 2020 e verrà approfondito nel prossimo paragrafo di questo capitolo.

Come abbiamo visto durante un celere riassunto dei punti essenziali della risposta UE alla crisi da Coronavirus, la Commissione ha proposto di rinunciare al proprio obbligo di recuperare i fondi di prefinanziamento non utilizzati inviati agli Stati membri all'inizio dell'anno, di azzerare le percentuali di cofinanziamento per i futuri progetti e di modificare alcune norme relative alla politica di coesione al fine di facilitare la riassegnazione dei fondi di coesione dell'UE a queste nuove priorità (benché la distribuzione tra Stati membri dipenderà dagli importi dei prefinanziamenti non utilizzati disponibili

[room/20200415IPR77109/covid-19-meps-call-for-massive-recovery-package-and-coronavirus-solidarity-fund](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/)

¹¹³ Consiglio Europeo, *Conclusions of the President of the European Council following the video conference of the members of the European Council*, 23 April 2020. Disponibile a: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/>

in ciascun paese e non dai criteri relativi alla gravità della crisi COVID-19) ed il potenziamento della protezione civile europea. Inoltre, la BCE ha lanciato un grande programma di acquisto di titoli di stato, è stato momentaneamente sospeso il patto di stabilità e crescita che obbligava gli stati che lo hanno sottoscritto a non discostarsi dal bilancio con un deficit superiore al 3% del PIL.

3.2 Nuovi scenari per la programmazione 2021-2027 e Next Generation EU

Il 6 maggio la Commissione Europea ha presentato la sua stima aggiornata per la crescita economica negli anni successivi al 2020¹¹⁴. L'attività economica in Europa è diminuita a una velocità insolitamente elevata nelle ultime settimane, poiché le misure di contenimento attivate in risposta alla crisi dalla maggior parte degli Stati membri a metà marzo hanno messo l'economia in uno stato di ibernazione. La produzione economica dovrebbe quindi crollare nella prima metà del 2020 e la maggior parte della contrazione avrà luogo nel secondo trimestre.

Si prevede quindi una ripresa, supponendo che:

- (i) Le misure di contenimento saranno gradualmente revocate
- (ii) Dopo che queste misure saranno allentate la pandemia rimarrà sotto controllo
- (iii) Le misure monetarie e fiscali senza precedenti attuate dagli Stati membri e l'UE siano efficaci nell'attenuare l'impatto economico immediato della crisi e nel limitare i danni permanenti al tessuto economico.

In base a queste ipotesi - fin troppo ottimiste - si prevede che quest'anno il PIL dell'UE si contrarrà di circa il 7 % quest'anno, una contrazione molto più profonda rispetto a quella subita nella crisi finanziaria globale nel 2009, e di recuperare tramite una crescita solo del 6% nel 2021.

L'impatto della crisi e il modo in cui gli Stati membri emergeranno da essa non saranno uniformi. Il modo in cui i paesi ne usciranno dipenderà non solo dalla gravità della pandemia e dalla severità delle loro misure di contenimento, ma anche dalle loro specifiche condizioni iniziali e dalle risposte che i loro livelli di spazio economico permettono. L'analisi condotta dalla Commissione Europea è riportata nella tabella seguente riguardo le previsioni di crescita PIL, il rapporto debito/PIL per gli anni 2019, 2020 e 2021.

¹¹⁴ Commissione Europea, *A deep and uneven recession, an uncertain recovery: how quickly will the European economy emerge?* maggio 2020, Bruxelles. Disponibile a:
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ecfin_forecast_spring_2020_overview_en_0.pdf

Paese	2019	2020	2021	Debito/PIL 2019	Debito/PIL 2020
Belgio	1,4	-7,2	6,7	98,00%	113,00%
Germania	0,6	-6,5	5,9	59,00%	75,00%
Estonia	4,3	-6,9	5,9	8,00%	20,00%
Irlanda	5,5	-7,9	6,1	58,00%	66,00%
Grecia	1,9	-9,7	7,9	176,00%	196,00%
Spagna	2	-9,4	7	95,00%	115,00%
Francia	1,3	-8,2	7,4	98,00%	116,00%
Italia	0,3	-9,5	6,5	134,00%	158,00%
Cipro	3,2	-7,4	6,1	95,00%	115,00%
Lettonia	2,2	-7	6,4	36,00%	43,00%
Lituania	3,9	-7,9	7,4	36,00%	48,00%
Lussemburgo	2,3	-5,4	5,7	22,00%	26,00%
Malta	4,4	-5,8	6	43,00%	50,00%
Paesi Bassi	1,8	-6,8	5	48,00%	62,00%
Austria	1,6	-5,5	5	70,00%	78,00%
Portogallo	2,2	-6,8	5,8	117,00%	131,00%
Slovenia	2,4	-7	6,7	66,00%	83,00%
Slovacchia	2,3	-6,7	6,6	48,00%	59,00%
Finlandia	1	-6,3	3,7	59,00%	69,00%
Bulgaria	3,4	-7,2	6	20,00%	25,00%
Cechia	2,6	-6,2	5	30,00%	38,00%
Danimarca	2,4	-5,9	5,1	33,00%	44,00%
Croazia	2,9	-9,1	7,5	73,00%	88,00%
Ungheria	4,9	-7	6	66,00%	75,00%
Croazia	4,1	-4,3	4,1	46,00%	58,00%
Ungheria	4,1	-6	4,2	35,00%	46,00%
Polonia	1,2	-6,1	4,3	35,00%	42,00%
Romania	1,5	-7,4	6,1	79,00%	95,00%
Svezia	1,4	-8,3	6	85,00%	102,00%

Table 1: Impatto del COVID-19 su PIL e Debito/PIL. Stima della Commissione Europea

Dall'analisi¹¹⁵ si evince come le componenti della domanda si ridurranno, tranne i consumi pubblici e gli investimenti pubblici, che svolgono un ruolo stabilizzante. Anche gli investimenti delle imprese

¹¹⁵ *Ibidem*

subiranno un grave colpo a doppia cifra, poiché molte aziende, compresa la già fragile industria automobilistica ad alta intensità di investimenti, stanno vivendo una serie di scosse. Essendo la pandemia giunta in quasi tutti i paesi del mondo, l'area dell'euro dovrebbe essere particolarmente colpita anche a causa della sua partecipazione relativamente elevata alle catene del valore globali e intra-UE. I tassi di disoccupazione dovrebbero aumentare in modo molto diverso in tutta l'UE, non solo a causa delle dimensioni e dell'efficacia delle misure politiche, ma a causa delle vulnerabilità preesistenti (contratti temporanei nel Mediterraneo e contratti a zero-hours nel Settentrione) e delle diverse specializzazioni settoriali (turismo).

Come visto nel paragrafo precedente, l'Unione Europea a seguito dell'emergenza scaturita dal Corona virus si è prontamente mossa per fornire assistenza finanziaria tramite gli strumenti già disponibili: fondi europei, BCE, BEI, Meccanismo Europeo di stabilità. Per quanto concerne la nuova programmazione 2021-2027, il Parlamento Europeo, già il 16 marzo¹¹⁶ ha auspicato che le minacce sanitarie transfrontaliere, come quelle poste da COVID-19, potrebbero essere prese in considerazione nel definire il quadro finanziario pluriennale per il 2021-2027 che, come discusso nei capitoli precedenti, è ancora in fase di delineazione.

Nella proposta del prossimo quadro finanziario pluriennale presentato dalla Commissione Juncker ed analizzato nei precedenti capitoli, le politiche sanitarie saranno finanziate attraverso una componente di finanziamento dedicata (413 milioni di €) nell'ambito del Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+), nonché attraverso altri strumenti che includono, ad esempio, il Fondo europeo di sviluppo regionale, Orizzonte Europa, Europa digitale, Fondo InvestEU e il Meccanismo per collegare l'Europa.

I settori della salute mireranno a sostenere gli sforzi nazionali in diversi settori, tra cui:

- (i) Preparazione alle crisi e risposta nell'UE, per proteggere i cittadini dalle minacce sanitarie.
- (ii) Sostenimento dell'innovazione strutturale nella sanità pubblica (attuazione delle migliori pratiche in materia di promozione della salute, prevenzione e gestione delle malattie)

¹¹⁶ European Parliament, What can the EU do to alleviate the impact of the coronavirus crisis?

Disponibile a:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649338/EPRS_BRI\(2020\)649338_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649338/EPRS_BRI(2020)649338_EN.pdf)

(iii) Sostenere la legislazione dell'UE in materia di sanità pubblica (medicinali, cure mediche)

La Proposta analizzata in questo elaborato, che stanziava per le politiche sanitarie appena 413 milioni di euro, ricordo, presentata nel mese di maggio 2018 dalla Commissione Juncker, non rispecchia in alcun modo le nuove esigenze dovute al COVID-19.

Alcuni parlamentari europei hanno già esortato la Commissione europea a presentare una nuova proposta per il bilancio 2021-27 dell'UE, comprendente la risposta che sarà necessaria per affrontare le conseguenze della pandemia. Nel documento elaborato dal Comitato Bilancio del Parlamento Europeo¹¹⁷, i parlamentari sostengono come “la situazione di oggi ha ben poco in comune con quasi 2 anni fa, quando è stata presentata la proposta del QFP 2021-2027”, affermando di “rinnovare fortemente il nostro invito alla Commissione europea ad aggiornare urgentemente la sua proposta di QFP per tener conto delle nuove sfide e necessità derivanti da un mondo post-Corona”. Gli eurodeputati hanno ripetuto come questa recessione non debba essere usata come argomento per un budget inferiore.

Ad oggi risulta ancora essere troppo presto per valutare in che modo questa crisi inciderà sul bilancio dell'UE dopo il 2020, tuttavia la Commissione ha già presentato una proposta di modifica all'originale QFP proposto dalla Commissione Juncker ed analizzato in questo elaborato. La presidenza Croata giungerà al termine ed a partire da luglio i negoziati saranno condotti sotto la presidenza della Germania, non più con l'obiettivo, ma la necessità, di arrivare ad un accordo tra paesi “frugali” e destinatari dei fondi di coesione prima della fine del 2020. Una cosa è tuttavia facilmente prevedibile: con tutte e tre le istituzioni dell'UE (la Commissione, il Consiglio e il Parlamento) in modalità di gestione delle crisi e tutte le risorse istituzionali impiegate per combattere la crisi, il rischio di trovarsi di fronte a uno scenario senza QFP alla fine del 2020 è concreto.

¹¹⁷ European Parliament, *Committee on Budgets, An ambitious budgetary and financial package in response to the Covid-19 outbreak*, 26 marzo 2020, Bruxelles. Disponibile a: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20200326RES75909/20200326RES75909.pdf>

La Commissione Europea è stata incaricata durante il consiglio Europeo del 22 aprile dai leader dell'UE a presentare urgentemente una proposta per un fondo di risanamento. Il negoziato svolto in sede di consiglio è stato lungo e faticoso, con alcuni paesi di tradizione liberista dell'Europa Settentrionale contrari all'idea già nel suo principio.

La proposta della Commissione prende il nome di “Momento dell'Europa: riparare e preparare per la prossima generazione”¹¹⁸ e viene presentata¹¹⁹ dalla Presidente Ursula von der Leyen il 27 maggio 2020. Durante la conferenza stampa, la Presidente ha sottolineato come “*le ripercussioni economiche negative non riguardano soltanto i paesi duramente colpiti dal virus, come l'Italia, la Spagna o la Francia, ma anche i paesi che dipendono dal turismo, i paesi con mercati dei capitali più deboli e i paesi la cui industria dipende in larga misura dalle catene del valore europee e internazionali*” sostenendo come il piano di recupero debba agire con decisione per scongiurare differenze significative nella ripresa economica degli Stati membri, distorsioni del mercato unico e disuguaglianze sociali destabilizzanti. La Presidente ha evidenziato come la crisi in corso sia nata come un problema sanitario, per poi diventare una sfida economica e sociale senza precedenti: è necessaria una risposta europea per tutelare il corretto funzionamento del mercato unico e la convergenza tra gli stati membri, auspicando che l'Europa riuscirà a raccogliere finanziamenti senza precedenti per indirizzarli verso le priorità di sviluppo sostenibile che possano ridurre l'impatto ambientale dell'Europa e creare nuovi posti di lavoro.

La Commissione intende agire tramite due strumenti, *Next Generation EU* dal valore di 750 miliardi di euro insieme ad un *nuovo quadro finanziario pluriennale* da 1100 miliardi di euro, per un totale di proposte da 1850 miliardi di euro – definito dalla stessa Commissione “*una potenza di fuoco*”, a cui aggiungere ancora i programmi di acquisto da parte della BCE.

La duplice risposta prevede di essere articolata tramite questi due strumenti:

- Next Generation EU per potenziare il bilancio dell'UE con nuovi finanziamenti raccolti sui mercati finanziari per il 2021-2024
- Un rafforzamento del bilancio a lungo termine dell'Unione europea per il 2021-2027

¹¹⁸ Commissione Europea, *The EU budget powering the recovery plan for Europe*, Bruxelles, 27 maggio 2020. Disponibile a: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet_1_en.pdf

¹¹⁹ Commissione Europea, *Dichiarazione alla stampa della presidente Ursula von der Leyen sul quadro finanziario pluriennale e lo strumento per la ripresa*, Bruxelles, 27 maggio 2020. Disponibile a: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/statement_20_957

Next Generation EU¹²⁰ si propone di raccogliere finanziamenti sul mercato, tramite emissioni di obbligazioni garantite dalla Commissione Europea, al fine di reperire maggiori risorse per fornire al prossimo quadro finanziario pluriennale quella “*potenza di fuoco*” richiesta per essere all’altezza della sfida posta dalla crisi sanitaria. L’emissione di obbligazioni per finanziare il bilancio europeo risulta essere uno strumento di emergenza nuovo, destinato ad essere messo in atto solo nel periodo strettamente correlato alla crisi sanitaria ed al recupero. Come spiegato dalla Commissione, “i fondi verranno convogliati attraverso il bilancio dell’UE agli Stati membri per sostenere le priorità di investimento e di riforma e saranno utilizzati per rafforzare i programmi finanziari chiave entro il 31 dicembre 2024. La raccolta di fondi sui mercati finanziari permette di distribuire i costi di finanziamento nel tempo, in modo tale che gli Stati membri non debbano fornire significativi contributi aggiuntivi al bilancio dell’UE durante il periodo 2021-2027”. La Commissione si aspetta di rimborsare i bond comunitari tramite nuove risorse proprie dell’UE come la plastic tax, una ferrea lotta all’elusione fiscale dei giganti del web e ad un nuovo sistema di pagamento delle quote per inquinare esteso anche ad aerei e navi. Questo finanziamento aggiuntivo verrà incanalato attraverso i programmi dell’UE e rimborsato per un lungo periodo di tempo attraverso i futuri bilanci dell’UE, non prima del 2028 e non dopo il 2058

I fondi raccolti tramite Next Generation EU verranno investiti su tre pilastri:¹²¹

1. Sostegno agli Stati membri con investimenti e riforme:

La Commissione vuole stanziare 560 miliardi di euro del nuovo QFP per investimenti e riforme riguardando la transizione verso un’economia verde e digitale. Il sostegno sarà disponibile per tutti gli Stati membri ma si concentrerà sui più colpiti e laddove le esigenze di resilienza sono maggiori.

Inoltre, vi è una una proposta per rafforzare il Fondo di transizione (*Just transition mechanism*) fino a 40 miliardi di euro per aiutare gli Stati membri ad accelerare la transizione verso la neutralità climatica ed un rafforzamento di 15 miliardi di euro per il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo

¹²⁰ Commissione Europea, *The EU budget powering the recovery plan for Europe*, Bruxelles, 27 maggio 2020. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:442:FIN>

¹²¹ Commissione Europea, *Europe’s moment: Repair and Prepare for the Next Generation*, Bruxelles, 27 maggio 2020. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590732521013&uri=COM:2020:456:FIN>

rurale per sostenere le aree rurali nel realizzare i cambiamenti strutturali necessari in linea con il Green Deal europeo.

Il primo pilastro focalizza l'attenzione della Commissione sul rilancio degli investimenti pubblici, nei settori che risultano essere maggiormente significativi per il raggiungimento degli obiettivi indicati nell'Agenda 2030 di sviluppo sostenibile. Infatti, la maggior parte dei finanziamenti di Next Generation EU (oltre l'80%) è utilizzata per sostenere gli investimenti pubblici e le principali riforme strutturali negli Stati membri, concentrate laddove l'impatto della crisi e le esigenze di resilienza sono maggiori. La Commissione sostiene l'importanza di come “lo strumento per il recupero, insieme alla politica di coesione ed al meccanismo di transizione equa, saranno fondamentali per raggiungere questi importanti obiettivi. Inoltre, il Fondo europeo agricolo rafforzato per lo sviluppo rurale sosterrà le aree rurali nel rendere necessarie le modifiche strutturali in linea con il Green Deal europeo”.

2. Avviare l'economia dell'UE incentivando gli investimenti privati:

Oltre agli investimenti pubblici, è necessario incentivare la ripartenza degli investimenti privati, la Commissione ha quindi proposto “un nuovo strumento di sostegno alla solvibilità con l'obiettivo di mobilitare risorse private per sostenere aziende europee nei settori, nelle regioni e nei paesi maggiormente colpiti”. La Commissione vorrebbe che sia operativo già dal 2020 con un budget di 31 miliardi di euro e l'obiettivo di sbloccare 300 miliardi di euro di sostegno alla solvibilità per le aziende di tutti i settori economici e prepararli per un futuro più pulito, digitale e resiliente.

Inoltre, la Commissione vuole aggiornare InvestEU, “il programma di investimento di punta dell'Europa nato sotto la precedente commissione Juncker, con 15,3 miliardi di euro per mobilitare investimenti privati in tutta l'Unione. La rivisitazione dello strumento di investimento strategico integrato InvestEU vuole generare investimenti fino a 150 miliardi di euro per rafforzare la resilienza dei settori strategici, in particolare quelli legati alla transazione verde, digitale ed i settori legati alle principali catene del valore del mercato interno”.

Infine, la Commissione auspica di mettere in atto “azioni urgenti anche per rilanciare l'economia e creare le condizioni per una ripresa guidata da investimenti privati in settori e tecnologie chiave, dal 5G all'intelligenza artificiale e dall'idrogeno pulito all'energia rinnovabile offshore. Le società private in buona salute sono un prerequisito per il successo in questa spinta agli investimenti, ma è probabile che centinaia di migliaia di aziende abbiano gravi problemi finanziari entro la fine dell'anno”.

La Commissione propone pertanto un nuovo strumento di sostegno alla solvibilità per fornire un sostegno urgente al capitale proprio delle società sane esposte alla crisi.

3. Imparare alcune lezioni della crisi:

Nell'ultima parte del documento, la Commissione auspica che il Continente riesca non solo a sfruttare la pandemia come occasione di rilancio, ma anche per reagire con maggiore prontezza se una minaccia simile dovesse presentarsi nel futuro. Dal documento *Il momento dell'Europa*, la Commissione Europea auspica:

- Nella proposta figura EU4Health, un nuovo programma per rafforzare la sicurezza sanitaria e prepararsi per future crisi sanitarie con un budget di 9,4 miliardi di euro
- Un rafforzamento di 2 miliardi di euro di rescEU, il meccanismo di protezione civile dell'Unione, che sarà ampliato e rafforzato per dotare l'Unione di prepararsi e rispondere alle crisi future.
- Maggiori finanziamenti per il programma Horizon 2020 per un importo di 94,4 miliardi di euro, finalizzato alla ricerca vitale in materia di sanità, transizioni verdi e digitali.
- Sostegno ai partner globali dell'Europa attraverso ulteriori 16,5 miliardi di euro per l'azione esterna.
- Altri programmi dell'UE rafforzati per allineare pienamente il futuro quadro finanziario alle esigenze di ripresa e alle priorità strategiche.

La Commissione ha inoltre ribadito l'importanza di raggiungere un rapido accordo politico sul bilancio complessivo dell'UE per il 2021-2027 a livello di Consiglio europeo entro luglio per dare nuovo dinamismo alla ripresa e dotare l'UE di un potente strumento. Oltre ai singoli programmi proposti, la crisi ha sottolineato quanto sia importante che l'Unione sia in grado di reagire rapidamente: ciò a sua volta richiede un bilancio dell'UE più flessibile. Pertanto, la Commissione propone di rafforzare la flessibilità del bilancio dell'UE.

Il perno attorno al quale ruota la proposta di ripresa è la necessità di rilanciare l'economia non tornando alla situazione pre-crisi, ma bensì compiere un passo in avanti. Il piano proposto dalla

Commissione Von der Leyen vede l'investimento in un'imponente ondata di ristrutturazioni delle infrastrutture, la realizzazione di progetti basati sulle energie rinnovabili, trasporti e logistica green, investimenti in maggiore e migliore connettività, maggiore presenza industriale e tecnologica nei settori strategici. Affinché la ripresa sia equa ed inclusiva, il piano di recupero viene affiancato dal meccanismo SURE – ovvero il meccanismo a breve termine di riassicurazione dell'indennità di disoccupazione -, da un'agenda digitale per l'Europa ed un programma per ampliare le competenze.

La Presidente ha anche espresso la necessità di rafforzare l'autonomia strategica in vari settori specifici, tra cui le catene del valore strategiche per rendere l'Europa meno dipendente dall'estero. Per migliorare la preparazione alle crisi l'Agenzia Europea per i Medicinali verrà rafforzata ed il Centro Europeo per il controllo delle malattie (ECDC) avrà un ruolo più incisivo nel coordinamento della risposta medica alle crisi. Infine, è stato ricordato come la ripresa debba basarsi sui quei diritti fondamentali e sul totale rispetto del diritto che è alla base della nostra Unione.

La Commissione ha inoltre pubblicato una tabella di marcia per quelli che devono essere i prossimi passi per mettere in pratica il piano di recupero: entro luglio 2020 il Consiglio europeo dovrà esprimersi sulla revisione dell'attuale quadro finanziario pluriennale e su quello futuro dei prossimi sette anni (2021-2027), oltre che sulla possibilità da parte della Commissione di finanziarsi emettendo obbligazioni sul mercato e tramite un prelievo sul RNL del 2%. Entro la fine dell'estate anche il Parlamento dovrà esprimersi sugli stessi temi, ma la votazione in sede di Parlamento risulta destare meno preoccupazione. Nei primi mesi dell'autunno è necessaria l'adozione del quadro finanziario pluriennale rivisto 2014-2020 e della corrispondente legislazione settoriale. Entro dicembre è necessaria l'approvazione del nuovo quadro finanziario pluriennale rivisto 2021-2027 in sede di Consiglio e Parlamento Europeo e soprattutto l'adozione della decisione sulle risorse proprie (per queste ultime, è necessaria una ratifica da parte di tutti gli Stati membri in linea con i loro requisiti costituzionali).

Relativamente al nostro paese, lo strumento *Next Generation EU* da 750 miliardi (di cui 500 assegnati come sussidi a fondo perduto, 250 come prestiti) vede 173 miliardi assegnati all'Italia di cui 82 di sussidi a fondo perduto e 91 di prestiti. Secondo questa proposta, l'Italia risulterebbe il primo paese per sussidi. A seguire, la Spagna che otterrà in totale 140 miliardi di euro di fondi anche in questo caso suddivisi tra sussidi a fondo perduto (77 miliardi) e prestiti a lunga scadenza (63 miliardi). Gli altri Paesi principali che riceveranno sussidi sono la Grecia (23 miliardi) e la Francia (39 miliardi). Il

27 maggio 2020, dopo la conferenza stampa di Ursula von der Leyen, la reazione sui mercati è stata immediata, con lo spread italiano che crolla al minimo da due mesi ed il rendimento dei BTP a 10 anni che si posiziona all'1,47%.

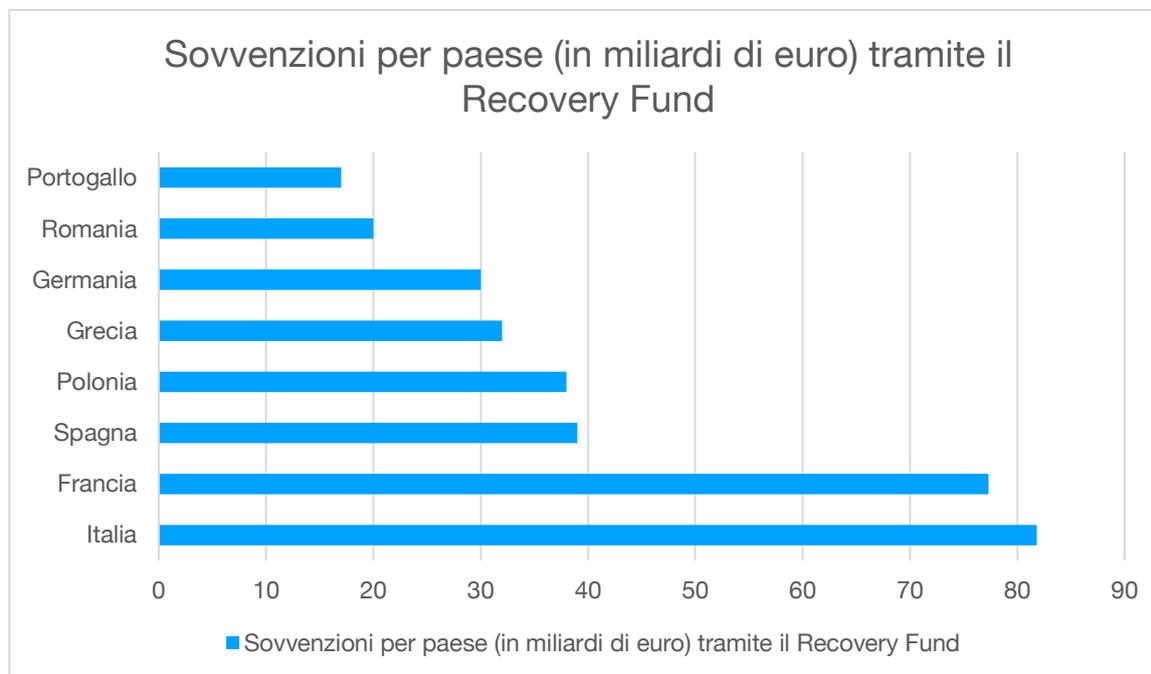


Figura 17: Sovvenzioni per paese (in miliardi di euro) tramite il Recovery Fund¹²²

Questa proposta ambiziosa che rappresenta comunque solo un primo passo di un percorso di approvazione che – come già riportato – ha necessità dell'assenso sia da parte dell'Europarlamento che di tutti i 27 governi dei Paesi dell'Unione Europea, e che deve far fronte alle perplessità espresse da diversi Paesi del nord sulla possibilità dei sussidi a fondo perduto. Non a caso, poche ore dopo la presentazione da parte della Presidente, il Primo Ministro Ungherese Viktor Orbán ha definito lo stesso meccanismo "assurdo" in quanto "il nuovo sistema di distribuzione che ci hanno presentato è una soluzione assurda e perversa, perché fornisce più risorse ai ricchi che ai poveri". Il presidente francese Emmanuel Macron ha parlato di un "giorno essenziale per l'Europa", mentre il primo ministro italiano Giuseppe Conte ha dichiarato: "Ora acceleriamo i negoziati e rendiamo presto disponibili le risorse". Anche il primo ministro spagnolo Pedro Sanchez ha affermato che il piano include "molte delle nostre richieste" ed è "un punto di partenza per i negoziati". La Grecia ha

¹²² BBC, *Coronavirus: Von der Leyen calls €750bn recovery fund "Europe's moment"*, London, 27 maggio 2020. Disponibile a: <https://www.bbc.com/news/world-europe-52819126>

affermato che si trattava di una "proposta coraggiosa" e ora spetta agli Stati membri "essere all'altezza dell'occasione". Relativamente agli stati dell'Europa Settentrionale, il ministro degli Esteri danese Jeppe Kofod ha dichiarato che l'attuale piano di bilancio era "semplicemente troppo elevato". Il primo ministro olandese Mark Rutte aveva già avvertito martedì che un fondo di recupero "dovrebbe consistere in prestiti, senza alcuna mutualizzazione dei debiti". Più recentemente, Wopke Hoekstra, ministro delle finanze dei Paesi Bassi, ha espresso la volontà di legare il Recovery Fund alla condizionalità di alcune riforme, che devono differire in ogni paese, basate sulle raccomandazioni da parte della Commissione.

La maggiore critica allo strumento del Recovery Fund viene da una lettera degli ambasciatori di Paesi Bassi, Danimarca, Austria, Belgio, Irlanda, Lituania e Ungheria riportata dal Financial Times¹²³ secondo cui "la ripartizione delle risorse" tra Stati membri prevista dal Recovery Fund proposto dalla Commissione Ue "ha scarsa connessione diretta con la pandemia".

Infine, il Commissario europeo per l'economia, l'italiano Paolo Gentiloni si è detto soddisfatto del risultato raggiunto, sostenendo che "alcuni dettagli potranno essere aggiustati, sia nel Recovery Fund che nel QFP, ma sono fiducioso che la sostanza della proposta verrà approvata".

Tuttavia, prima di concludere il capitolo, vorrei sottolineare come non sia necessario solamente ottenere il denaro per la ripartenza, ma anche investirlo correttamente. Non tutti i programmi sono a gestione diretta da parte di Bruxelles ed il nostro paese già dagli albori dell'integrazione ha avuto non pochi problemi nell'investire i soldi correttamente, in settori strategici e lontano dalla criminalità organizzata. La presidente Ursula von der Leyen, invitata a Palazzo Chigi il 13 giugno 2020 durante la conferenza sugli Stati Generali¹²⁴ promossa dal primo ministro Giuseppe Conte, nel suo discorso ha sottolineato come "Next Generation EU sia un'opportunità unica per l'Italia. Le proposte della Commissione, in particolare lo strumento per il recupero e la resilienza, prevedono un sostegno senza precedenti per i nostri Stati membri, compresa l'Italia. Next Generation EU può affrontare le sfide di vecchia data che incidono sull'economia italiana. E aprirà la strada a una ripresa economica duratura.

¹²³ Financial Times, *A bluffer's guide to the EU's coronavirus response*. Disponibile a: <https://www.ft.com/content/6bae7c3a-0cdc-4277-9f6a-1a7930c4fdcc>

¹²⁴ Commissione Europea, *Speech by President von der Leyen at the event "Progettiamo il rilancio", hosted by Giuseppe Conte, Prime Minister of Italy*, Roma, 13 giugno 2020. Disponibile a: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_1060

Sappiamo tutti che l'elevato livello di debito pubblico italiano espone il paese ai creditori sui mercati. Il mercato del lavoro presenta sfide. L'occupazione femminile e giovanile è troppo bassa: sappiamo tutti che non è possibile costruire un'economia di successo senza giovani e donne. Le decisioni che prendete oggi daranno forma all'Italia di domani. Ora tocca a voi.”

La proposta di Recovery Fund rappresenta un'ambiziosa proposta, un primo passo verso un'unione fiscale ed un'unione politica. La crisi economia e sociale scaturita dal Covid-19 offre all'Europa la possibilità di prendere in considerazione un progetto che altrimenti nessun paese avrebbe avuto il coraggio di proporre. Il Coronavirus ha trascinato l'Europa nella più grande recessione della storia contemporanea, così come dopo la seconda guerra mondiale è nato il Piano Marshall, allo stesso modo pensare di utilizzare strumenti “normali” per rispondere ad una situazione del genere risulta ingenuo.

L'Europa unita esiste come somma di interessi nazionali, che a volte convergono mentre altre si allontanano, anche in maniera drammatica. Il lavoro dei prossimi mesi sarà difficile e si sostanzierà nella costruzione di un "interesse comune”.

È necessario intraprendere azioni coraggiose e questo vale anche per i negoziatori del QFP.

4. Conclusione

L'attuale momento storico ha visto una situazione totalmente nuova e forse unica durante le negoziazioni del nuovo QFP: il rinnovo di Parlamento e Commissione a seguito della proposta di QFP 2021-2027 da parte della Commissione Juncker, i negoziati per la Brexit – benché il Regno Unito sia ormai un paese fuori dall'Unione, le negoziazioni relative all'accordo commerciale ed alla futura partnership sono ancora in corso – ed una pandemia globale che ha messo gravemente a rischio l'economia dei paesi Europei più deboli e non, provocando la più profonda recessione dopo la seconda guerra mondiale. A questo si aggiunge una proposta originale di Quadro Finanziario Pluriennale che richiede aumenti nei prelievi sul RNL, proposte nella modifica nei criteri di assegnazione dei fondi Europei e minacce nel rispetto dello stato di diritto in alcuni paesi dell'Europa orientale.

Inoltre, il nuovo meccanismo *Next Generation EU* che vede la proposta di finanziare un budget europeo allargato per la ripresa tramite l'emissione di titoli di debito comuni garantiti dalla Commissione Europea ha destato non poche polemiche, sia nei paesi dell'est che nei virtuosi paesi del nord. Durante la pandemia l'Europa si è spaccata a tal punto da rischiare di arrivare al capolinea della sua storia. Nel nostro Bel Paese alcuni sondaggi hanno mostrato come ci sia stato tra la popolazione un netto cambiamento di pensiero riguardo l'operato dell'Unione Europea a seguito della risposta al Covid-19. La questione che oggi ci investe come cittadini è politica e per dirla in maniera brutale, contano di più gli interessi della casalinga di Voghera o della pensionata di Utrecht? Ma soprattutto, possiamo in qualche modo comporli in un qualche compromesso accettabile?

Questo elaborato si è posto era posto l'obiettivo iniziale di fornire un'analisi del nuovo QFP e dei nuovi meccanismi per l'assegnazione dei fondi di coesione Europei che – almeno nella proposta – li vedono collegati al rispetto di quei principi che sono alla base della nostra Unione. I nuovi meccanismi di assegnazione che vedono un trasferimento delle risorse dall'Europa Orientale al Meridione possono essere un punto di partenza sufficiente per rilanciare l'economia del Mediterraneo ancora in stagnazione dalla recessione, se i fondi verranno indirizzati correttamente. Tuttavia se i risultati non sono scontati, anche la possibilità che il blocco di Visegrad accetterà in sede di Consiglio un'ingente riduzione delle sovvenzioni artefici di grande parte della loro crescita economica ed un meccanismo per il rispetto della democrazia è remota. Zielonka nel suo libro *Counter-revolution*,

Liberal Europe in Retreat scrisse che le rivoluzioni di Velluto del 1989 hanno fallito nel creare una società civile europea ed un'autorità pubblica europea in grado di portare avanti il progetto liberale. Al 1989 come rivoluzione liberale è seguito in questi anni un movimento variegato contro-rivoluzionario che si scaglia con motivazioni confuse ed opposte al suo interno contro i limiti della politica post-1989. In realtà la rivoluzione liberale del 1989 è rimasta incompiuta per un groviglio di fattori, tra cui una preparazione parziale dell'allargamento dell'Unione come parte di un progetto politico di maggiore integrazione.

L'Europa si trova davanti ad un bivio: con la partenza del Regno Unito che negli anni ha messo il veto su qualunque progetto verso “*un'unione sempre più stretta*”, oggi essa ha la possibilità di fare un salto di qualità, anche grazie alla pandemia; l'Unione Europea oggi è più di un'organizzazione internazionale ma meno di uno stato federale, è un'organsimo politico *sui generis*. Una proposta ambiziosa nel bilancio pluriennale – che superi l'1% del prelievo sul RNL anche per i futuri budget post-pandemia, le obbligazioni comuni garantite dalla Commissione Europea, maggiori fondi per il Programma Erasmus al fine di creare una generazione Europea, un esercito comune, maggiori fondi per la difesa, la ricerca scientifica, il programma Horizon 2020, un meccanismo di stabilità per la zona euro, un vero sistema di asilo comune, un grande piano infrastrutturale per l'innovazione digitale e materiale europea, un'unione degli investimenti e del credito potrebbero aiutare il nostro Continente a fare quel salto necessario. L'Europa nasce come esperimento d'innovazione istituzionale a tutela della pace e della prosperità, il nuovo QFP per mantenere coesa la geografia economica e sociale europea deve agire intorno all'innovazione, al miglioramento della qualità della vita, a nuovi percorsi di formazione e mobilità oltre che ad un maggiore slancio di partecipazione intorno a grandi programmi comunitari. La proposta originale per il nuovo QFP voleva provare a recuperare la fiducia degli stati del sud Europa ed in quelli dove l'Euroscetticismo è in crescita. Con la proposta *Next Generation EU* l'Italia ed altri paesi del Mediterraneo maggiormente colpiti hanno la possibilità di finanziarsi a tassi di interesse a cui altrimenti non avrebbero accesso sul mercato per riparare ad anni di mancata crescita e perdita di terreno rispetto all'Europa centrale. L'Europa, nel mentre, ha rassicurato riguardo il fatto che una crescita politica dell'Unione non toglie margini di manovra agli Stati, ma ne libera risorse in alcuni ambiti che possono giovare dai vantaggi delle economie di scala (difesa e sicurezza su tutte) e spazi d'intervento in altri (a partire dal patrimonio culturale).

L'Europa è la dimostrazione perfetta per ricordarci che abbiamo tutte le possibilità ed i mezzi per costruire il nostro destino. Mai siamo stati così ricchi, mai siamo stati così in pace. Nulla era facile da decidere agli albori del processo di integrazione e nulla lo è oggi. Tuttavia risulta ingenuo pensare

che un singolo paese possa riuscire a fare ciò che l'Europa ha fatto nella sua breve storia: il Programma Spaziale, Galileo, l'Azione Esterna ed il supporto Umanitario, i fondi per la ricerca scientifica.

La stagnazione dei paesi del Meridione e le ferite inferte dalla pandemia devono essere un campanello d'allarme per mostrare la necessità di modifica dei beneficiari dei fondi di coesione per aiutare le economie più sofferenti a riprendersi, il ritardo nelle misure proposte a seguito della pandemia mostra come l'Europa debba avere la capacità di reagire alle crisi con velocità – superando la regola dell'unanimità – per riorganizzarsi a fronte delle trasformazioni geopolitiche ed economiche. Un Continente unito ed economicamente forte è nell'interesse di ogni altro paese, le nostre filiere produttive ed il nostro mercato sono ormai integrati dopo più di 60 anni di unione economica, tuttavia alcuni paesi come l'Italia per una serie di fattori che spaziano dalla mancanza di competenze digitali, un gran numero di giovani le cui capacità non vengono sfruttate, hanno perso in competitività. Next Generation EU rappresenta una possibilità per l'Italia e l'Europa di trasformare la grande sfida che stiamo vivendo in un'opportunità.

Il nuovo QFP ed il citato programma *Next Generation EU* si sforzano di guardare verso quelle opportunità che in questi anni non sono state colte, per mancanza di fondi o più semplicemente per mancanza di volontà nel Consiglio, e rappresentano un buon punto di partenza, tuttavia il percorso necessario per l'approvazione continua ad essere lungo e pieno di ostacoli, mentre il mondo globalizzato continua a correre ed a chiedere risposte celeri.

“La strada da percorrere non è facile, né sicura. Ma deve essere percorsa, e lo sarà!”

Altiero Spinelli, *Manifesto di Ventotene*

5. Bibliografia

5.1 Bibliografia

Alcidi et al.: *Income Convergence in the EU: A tale of two speed*, 9 January 2018.

Anna Moździerz, *Income Inequality in the Visegrad Countries*.

Commissione Europea, *A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends: The Multiannual Financial Framework for 2021-2027*, 2 maggio 2018, Bruxelles.

Ivan Krastev, *After Europe*, Philadelphia, 2017.

Jacques Delors Institute, *La proposition de CFP: quelle continuité, quelles nouveautés, quelles suites?*, Bruxelles, 21 maggio 2018.

Juncker, Jean-Claude, "Un nuovo inizio per l'Europa. Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico" Strasburgo, 15 luglio 2014.

M. Walzer, *Spheres of Justice. A Defence of Pluralism and Equality*, Oxford, 1983.

Marcin Piatkowski, *Europe's Growth Champion*, 8 Marzo 2018, OUP Oxford.

Marco Piantini, *La parabola d'Europa: I trent'anni dopo la caduta del Muro tra conquiste e difficoltà*, Roma, 2019.

Meliciani Valentina, *Regional Disparities in the Enlarged European Union*, Routledge, 2006.

Monti Luciano, *Politiche dell'Unione Europea: La programmazione 2014-2020*, LUISS University Press, 2018.

Ursula Von Der Leyen, *A union that strives for more: My agenda for Europe. Political guidelines for the next European Commission 2019-2024*, Bruxelles, 2018.

Commissione Europea

- Commissione Europea, *A deep and uneven recession, an uncertain recovery: how quickly will the European economy emerge?* maggio 2020, Bruxelles. Disponibile a: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy/finance/ecfin_forecast_spring_2020_overview_en_0.pdf
- Commissione Europea, *A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends: The Multiannual Financial Framework for 2021-2027*, 2 maggio 2018, Bruxelles. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A321%3AFIN>
- Commissione Europea, *A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends: The Multiannual Financial Framework for 2021-2027*, 2 maggio 2018, Bruxelles. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A321%3AFIN>

- Commissione Europea, *A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends: The Multiannual Financial Framework for 2021-2027*, 2 maggio 2018, Bruxelles. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A321%3AFIN>
- Commissione Europea, *Bilancio dell'UE - La Commissione propone un considerevole aumento dei finanziamenti per il rafforzamento delle frontiere e la migrazione*, 12 giugno 2018. Disponibile a: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_18_4106
- Commissione Europea, Commission Staff Working Document: *Mid-term review/revision of the multiannual financial framework 2014-2020: An EU budget focused on results*, 14 September 2016, p. 36. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016SC0299&from=IT>
- Commissione europea, *Comunicazione della commissione al parlamento europeo ed al consiglio: un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo stato di diritto*, 19 March 2014. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0158&from=EN>
- Commissione Europea, *Dichiarazione alla stampa della presidente Ursula von der Leyen sul quadro finanziario pluriennale e lo strumento per la ripresa*, Bruxelles, 27 maggio 2020. Disponibile a: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/statement_20_957
- Commissione Europea, *Digital Europe Programme: a proposed €9.2 Billion of funding for 2021-2027*. Disponibile a: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/digital-europe-programme-proposed-eu92-billion-funding-2021-2027>
- Commissione Europea, *Documento di lavoro dei servizi della commissione. Relazione per paese relativa all'Italia 2019 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*, Bruxelles, 27 febbraio 2019.
- Commissione europea, *Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE*, 28 June 2017, p. 25. Disponibile a: https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-future-eu-finances_it
- Commissione Europea, *EU budget for the future, CoR COTER meeting, Bruxelles, 6 giugno 2018*. Disponibile a: <https://cor.europa.eu/en/events/Documents/COTER/Eric-Von-Breska.pdf>
- Commissione Europea, *EU budget: Commission proposes a modern budget for a Union that protects, empowers and defends*. Disponibile a: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_3570
- Commissione Europea, *EU budget: Regional Development and Cohesion Policy beyond 2020*, Strasbourg, 29 May 2018. Disponibile a: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_3885
- Commissione Europea, *Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation*, Bruxelles, 27 maggio 2020. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590732521013&uri=COM:2020:456:FIN>

- Commissione Europea, *InvestEU: What will it finance?*. Disponibile a: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-june2018-investeu-finance_en.pdf
- Commissione europea, *Mid-term review/revision of the multiannual financial framework 2014-2020: An EU budget focused on results*, 14 September 2016, p. 14. Disponibile a: https://ec.europa.eu/info/publications/mid-term-review-revision-multiannual-financial-framework-2014-2020_en
- Commissione Europea, *Own resources in 2014-2020 MFF*. Disponibile a: https://ec.europa.eu/budget/mff/resources/inmff/index_en.cfm
- Commissione Europea, *Piano di investimenti per l'Europa: il piano Juncker*. Disponibile a: https://ec.europa.eu/commission/strategy/priorities-2019-2024/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan_it
- Commissione Europea, *Proposal on a governance framework for the budgetary instrument for convergence and competitiveness for the euro area*. Disponibile a: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/regulation-governance-framework-budgetary-instrument-convergence-and-competitiveness-euro-area_en.pdf
- Commissione europea, *Proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri*, 2 maggio 2018. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0324&from=EN>
- Commissione Europea, *Regional development and cohesion - legal texts and factsheets*. Disponibile a: https://ec.europa.eu/commission/publications/regional-development-and-cohesion_en
- Commissione Europea, *Regulation of the European Parliament and of the Council: laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and financial rules for those and for the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument*. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A375%3AFIN>
- Commissione Europea, *Speech by President von der Leyen at the event "Progettiamo il rilancio", hosted by Giuseppe Conte, Prime Minister of Italy, Roma, 13 giugno 2020*. Disponibile a: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_1060
- Commissione Europea, *SURE: Supporting Member States to help protect people in work and jobs*. Disponibile a: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/sure_factsheet.pdf
- Commissione Europea, *Sviluppo regionale e politica di coesione oltre il 2020: Domande e risposte*. Disponibile a: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_18_3866
- Commissione Europea, *The Copenhagen Summit Conference, 12-13 Dicembre 2002, Copenhagen*. Disponibile a:

<https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=1KGyQ1tKtTpNjBQwQh6cwgC2yLn7BJMymvTrDq5s2rD3JYR9RfGQ!243197488?docId=203013&cardId=203013>

- Commissione Europea, *The EU budget powering the recovery plan for Europe*, Bruxelles, 27 maggio 2020. Disponibile a: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet_1_en.pdf
- Commissione Europea, *The EU budget powering the recovery plan for Europe*, Bruxelles, 27 maggio 2020. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:442:FIN>
- Commissione europea, *Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende. Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, SWD(2018) 171 final, 2 maggio 2018, p.24. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0321&from=EN>
- Commissione Europea, *What is the InvestEU Programme?*. Disponibile a: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/what_is_investeu_mff_032019.pdf

Consiglio Europeo

- Consiglio dell'Unione Europea: *Council Regulation No. 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020*, 20 December 2013, pp. 884-891. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1311>
- Consiglio Europeo, *Conclusions of the President of the European Council following the video conference of the members of the European Council*, 23 April 2020. Disponibile a: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/>
- Consiglio Europeo, *Council of the European Union, Multiannual financial framework: shaping EU expenditure*. Disponibile a: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/>
- Consiglio Europeo, *COVID-19 - Council gives go-ahead to support from EU budget*. Disponibile a: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/18/covid-19-council-gives-go-ahead-to-support-from-eu-budget/>
- Consiglio Europeo, *COVID-19: Council gives go-ahead to further use of cohesion resources*, 8 aprile 2020. Disponibile a: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/08/covid-19-council-gives-go-ahead-to-further-use-of-cohesion-resources/>
- Consiglio Europeo, *COVID-19: EU adopts slot waiver to help airlines*. Disponibile a: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/30/covid-19-eu-adopts-slot-waiver-to-help-airlines/>

- Consiglio Europeo, *Infographic - EU budget 2020 amended*. Disponibile a: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/2020-eu-budget-amendment/>
- Consiglio Europeo, *Quadro finanziario pluriennale 2014-2020*. Disponibile a: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/mff-2014-2020/>
- Consiglio Europeo, *Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*, 9 aprile 2020. Disponibile a: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/>
- Consiglio Europeo, *Security and defence proposals for the multiannual financial framework 2021-2027*. Disponibile a: <https://eu2019.fi/en/backgrounders/security-and-defence-mff>
- Consiglio Europeo, *Tackling COVID-19: Council adopts amended EU budget for 2020*, 14 aprile 2020. Disponibile a: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/14/tackling-covid-19-council-adopts-amended-eu-budget-for-2020/>
- Council of the European Union, *Council conclusions on Covid-19*, 13 febbraio 2020. Disponibile a: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6038-2020-INIT/en/pdf>
- European Council, Council of the European Union, *Multiannual financial framework for 2021-2027: negotiations*. Disponibile a: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/mff-negotiations/>

Parlamento Europeo

- Parlamento Europeo (Alessandro D'Alfonso, Angelos Delivorias, Marcin Szczepanski), *Economic and Budgetary Outlook for the European Union 2018*, gennaio 2018. Disponibile a: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/614655/EPRS_STU\(2018\)614655_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/614655/EPRS_STU(2018)614655_EN.pdf)
- Parlamento Europeo (Matthew Parry and Magdalena Sapała), *2021-2027 multiannual financial framework and new own resources. Analysis of the Commission's proposal*, luglio 2018. Disponibile a: http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/db93fa39-84ce-44fe-b4fa-4c6824185e13/2021-2027_Multiannual_financial_framework_and_new_own_resources_-_Analysis_of_the_Commission%27s_proposal.pdf
- Parlamento Europeo (Matthew Parry, Magdalena Sapała), *Post-2020 MFF and own resources, ahead of the Commission's proposal*, maggio 2018. Disponibile a: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/620240/EPRS_BRI\(2018\)620240_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/620240/EPRS_BRI(2018)620240_EN.pdf)
- Parlamento Europeo, *Cohesion funds, values and economic and monetary union in the 2021-2027 MFF*, Bruxelles, 2019. Disponibile a: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633148/EPRS_BRI\(2019\)633148_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633148/EPRS_BRI(2019)633148_EN.pdf)

- Parlamento Europeo, *Committee on Budgets, An ambitious budgetary and financial package in response to the Covid-19 outbreak*, 26 marzo 2020, Bruxelles. Disponibile a: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20200326RES75909/20200326RES75909.pdf>
- Parlamento Europeo, *COVID-19: MEPs call for massive recovery package and Coronavirus Solidarity Fund*, 17 aprile 2020. Disponibile a: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200415IPR77109/covid-19-meps-call-for-massive-recovery-package-and-coronavirus-solidarity-fund>
- Parlamento Europeo, *European Investment Stabilisation Function (EISF)*. Disponibile a: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/630361/EPRS_BRI\(2019\)630361_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/630361/EPRS_BRI(2019)630361_EN.pdf)
- Parlamento Europeo, *Financing EU external action in the new MFF, 2021-2027: Heading 6 'Neighbourhood and the World'*. Disponibile a: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/644173/EPRS_BRI\(2019\)644173_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/644173/EPRS_BRI(2019)644173_EN.pdf)
- Parlamento Europeo, *Financing EU security and defence: heading 5 of the 2021-2027 MFF*, 2020. Disponibile a: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646134/EPRS_BRI\(2020\)646134_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646134/EPRS_BRI(2020)646134_EN.pdf)
- Parlamento Europeo, *Financing the EU's administration: Heading 7 of the 2021-2027 MFF*. Disponibile a: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646133/EPRS_BRI\(2020\)646133_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646133/EPRS_BRI(2020)646133_EN.pdf)
- Parlamento Europeo, *IIA on budgetary discipline and sound financial management*, 17 May 2006, point 9. Disponibile a: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?reference=P6-TA-2006-0210&type=TA&language=EN&redirect>
- Parlamento Europeo, *Investing in the future: a new Multiannual Financial Framework (MFF) for a competitive, sustainable and inclusive Europe*, 8 June 2012. Disponibile a: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52011IP0266>
- Parlamento Europeo, *Multiannual financial framework 2021-2027 and the record of the EU's own resources. The position of the European Parliament*. Disponibile a: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20191119RES66903/20191119RES66903.pdf>
- Parlamento Europeo, *Natural resources and environment: Heading 3 of the 2021-2027 MFF*. Disponibile a: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646137/EPRS_BRI\(2020\)646137_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646137/EPRS_BRI(2020)646137_EN.pdf)
- Parlamento Europeo, *Preparation of the post-electoral revision of the MFF 2014-2020: Parliament's input ahead of the Commission's proposal*, 2016, point 75. Disponibile a: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0309_EN.html

- Parlamento Europeo, *Reflection Paper on the duration of the MFF post-2013*, 1 December 2010, pp. 3-4. Disponibile a: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sure/dv/sure_20101206_3rpmff_/sure_20101206_3rpmff_en.pdf
- Parlamento Europeo, *Reform Support Programme 2021-2027*. Disponibile a: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625150/EPRS_BRI\(2018\)625150_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625150/EPRS_BRI(2018)625150_EN.pdf)
- Parlamento Europeo, *Relazione interlocutoria sul quadro finanziario pluriennale 2021/2027 - Posizione del Parlamento in vista di un accordo*. Disponibile a: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0449_IT.pdf?redirect
- Parlamento Europeo, *Relazione interlocutoria sul quadro finanziario pluriennale 2021/2027 - Posizione del Parlamento in vista di un accordo*. Disponibile a: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0449_IT.pdf?redirect
- Parlamento Europeo, *The next Multiannual Financial Framework (MFF) and its Flexibility, novembre 2017, Bruxelles*. Disponibile a: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603799/IPOL_IDA\(2017\)603799_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603799/IPOL_IDA(2017)603799_EN.pdf)
- Parlamento Europeo, *Natural resources and environment: Heading 3 of the 2021-2027 MFF*. Disponibile a: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646137/EPRS_BRI\(2020\)646137_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646137/EPRS_BRI(2020)646137_EN.pdf)
- Parlamento Europeo, *What can the EU do to alleviate the impact of the coronavirus crisis?* Disponibile a: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649338/EPRS_BRI\(2020\)649338_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649338/EPRS_BRI(2020)649338_EN.pdf)

Corte di giustizia dell'Unione Europea

- European Court of Justice (ECJ), *C-619/18 - Commission v Poland (Indépendance de la Cour suprême)*, 24 June 2019. Disponibile a: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=EN&num=C-619%20R/18>

Banca Centrale Europea

- European Central Bank, *ECB announces €750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*. Disponibile a: https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_1~3949d6f266.en.html

Articoli di testate giornalistiche

- The Economist, *Leszek Miller, Poland's wily man of the future*, 19 Aprile 2001

- The Wall Street Journal, *New Virus Discovered by Chinese Scientists Investigating Pneumonia Outbreak*, 8 gennaio 2020.
- Financial Times, *A bluffer's guide to the EU's coronavirus response*. Disponibile a: <https://www.ft.com/content/6bae7c3a-0cdc-4277-9f6a-1a7930c4fdcc>
- Financial Times, *ECB boosts bond-buying stimulus package by 600bn*, Francoforte sul Meno, 4 giugno 2020. Disponibile a: <https://www.ft.com/content/c59ab92d-e614-4284-a028-46ee3bcf92f9>
- Financial Times, *Tide turns for Polish émigrés, lured home by booming economy*.
- Il Sole24Ore, *L'Europa che fa per te*, Anno 1, Numero 6, Dicembre 2018. Disponibile a: https://st.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2018-12-21/europa-che-fa-per-te-num06-20181221-182401.shtml?refresh_ce=1

Fonti giuridiche

- TFUE, *articolo 312*.
- TUE, *Articolo 41*.
- TUE, *titolo 1, articolo 7*.

Altre fonti

- Azione Esterna dell'Unione Europea, *Strumento Europeo per la Pace: Un fondo fuori bilancio dell'UE per costruire la pace e rafforzare la sicurezza internazionale*. Disponibile a: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/51747/node/51747_it
- EU2020HR, *Croatian Presidency activates EU's Integrated Crisis Response in relation to corona virus*, 28 gennaio 2020. Disponibile a: <https://eu2020.hr/Home/OneNews?id=160>
- European Court of Auditors, *Allocation of Cohesion policy funding to Member States for 2021-2027*. Disponibile a: <https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rcr-cohesion/rcr-cohesion-en.pdf>

- European Court of Auditors: *EU budget: time to reform? A briefing paper on the mid-term review of the Multiannual Financial Framework 2014-2020*, 2016, paragraph 37. Disponibile a: <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/NewsItem.aspx?nid=7763>
- Ministero per la Coesione Territoriale ed il Mezzogiorno, *Italy's position on post-2020 Cohesion Policy*. Disponibile a: <https://www.alpine-space.eu/about/post2020/asp/italy-s-position-on-post-2020-cohesion-policy.pdf>

Banche dati

- Eurostat
- The World Factbook – Central Intelligence Agency
- Worldbank