

DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

LE CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO EUROPEO STRAORDINARIO DEL 21 LUGLIO 2020: UNA SVOLTA CON DIVERSE ZONE D'OMBRA

Posted on 29 Luglio 2020 by [Cristina Fasone](#)

Dopo quattro giorni di intensi negoziati, il 21 luglio 2020, il Consiglio europeo, in riunione straordinaria, ha approvato nelle sue [conclusioni](#) il piano [Next Generation EU](#) (NGEU) e le linee di fondo per la negoziazione del nuovo Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 rivedendo sensibilmente – senza stravolgerle – le [proposte formulate dalla Commissione europea](#) a fine maggio. Si tratta del più ambizioso piano per il sostegno della ripresa economica – in questo caso, legato alla crisi generata dalla pandemia – che l'Unione europea abbia mai messo in campo. Ciò, a maggior ragione, se il piano viene considerato assieme al *Pandemic Emergency Purchase Programme* della Banca Centrale europea, un programma di acquisti che si aggira, tra il primo annuncio del 18 marzo e la decisione di “rincarare la dose” il 4 giugno, sui 1350 miliardi di euro.

Rispetto al precedente QFP 2014-2020, la combinazione tra il nuovo QFP e NGEU dovrebbe mobilitare quasi il doppio delle risorse stanziare in questi ultimi sette anni, passando dall'1% al 2% del reddito nazionale lordo complessivo degli Stati Membri. Anche se leggermente inferiore a 1100 miliardi di euro, previsti dalla Commissione, il nuovo QFP che si

negozierà è comunque più generoso, in termini di risorse, di quello tuttora in vigore. La vera novità, però, è costituita da NGEU e dal suo dispositivo per la ripresa e la resilienza (e, in particolare, come si dirà di seguito dalle modalità di finanziamento di quest'ultimo) che si attesta sui 750 miliardi di euro. Le dimensioni finanziarie di NGEU non sono state modificate rispetto alla proposta della Commissione, ma ne è cambiata la composizione interna, e il Consiglio europeo ha altresì previsto una serie di significativi "movimenti" tra le varie poste in bilancio del QFP, come si dirà a breve.

Se, a inizio maggio, la proposta Macron-Merkel aveva ipotizzato un fondo di 500 miliardi di euro, da erogare esclusivamente con sovvenzioni, la Commissione europea, anche per venire incontro alle perplessità dei c.d. Paesi "frugali" (Austria, Danimarca, Finlandia, Olanda e Svezia, in composizione variabile), aveva aumentato l'entità del fondo a 750 miliardi di euro, ma aveva proposto che 250 miliardi fossero assicurati mediante prestiti. Ora, dopo la decisione del Consiglio europeo, la quota dei prestiti è aumentata a 360 miliardi, sebbene le sovvenzioni risultino leggermente superiori (390 miliardi, di cui 312 assicurate mediante il dispositivo per la ripresa e la resilienza). E' chiaro che la valenza simbolica di distribuire la parte più significativa di queste risorse mediante sovvenzioni è elevata perché rinvia ad una idea di solidarietà europea, anche inter-statale, che è stata a lungo carente nell'Unione, nonostante i Trattati non siano affatto privi di riferimenti al principio-valore della solidarietà (v., su tutti, l'art. 2 TUE). Comprensibilmente, però, non si tratta di mere donazioni e non solo i prestiti, ma anche le sovvenzioni sono soggette a condizioni. Il rimborso dei prestiti, in base ad un calendario che dovrà essere concordato e "secondo il principio della sana gestione finanziaria "(par. A7), è previsto su un lungo arco temporale e dovrà in ogni caso concludersi entro il 31 dicembre 2058.

Anche ai fini delle sovvenzioni gli Stati membri sono chiamati a presentare piani per la ripresa e la resilienza con il programma di investimenti e riforme che intendono effettuare nel periodo 2021-2023, periodo entro il quale gli impegni per le sovvenzioni devono essere finalizzati. La Commissione esamina tali piani entro due mesi dalla presentazione e la

valutazione positiva è condizionata al rispetto di una serie di criteri elencati (par. A19), non è chiaro con quale ordine di importanza. Innanzitutto, si menziona il requisito della coerenza con le raccomandazioni specifiche per Paese, che rimandano subito al Patto di stabilità e crescita e al semestre europeo i quali, quindi, è prevedibile che nel giro di qualche mese torneranno nella loro piena vigenza dopo l'attivazione della clausola di salvaguardia generale nella fase più acuta della pandemia in Europa. Si tratta di un rinvio importante visto che, come è noto, le raccomandazioni specifiche per paese spaziano da questioni strettamente inerenti ai conti pubblici a riforme istituzionali, fino alla segnalazione di carenze direttamente collegate al rispetto della rule of law. Ad ogni modo, senza dubbio, dalle conclusioni del Consiglio europeo traspare una forte enfasi sul funzionamento a pieno regime della governance economica e delle sue condizionalità. Si ritiene necessario rafforzare il legame tra il bilancio dell'Unione e il semestre europeo (par. 17, Allegato) e mantenere il collegamento tra politiche di finanziamento dell'Unione – in cui rientrano tanto il QFP che NGEU – e la governance economica europea, eventualmente anche consentendo alla Commissione di proporre al Consiglio di “sospendere integralmente o in parte gli impegni o i pagamenti a favore di uno o più programmi di uno Stato membro che omettesse di intraprendere azioni efficaci nel contesto del processo di governance economica” (par. 69, Allegato; come era già previsto in qualche misura dall'art. 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013). Tra i criteri da seguire per i piani nazionali si enunciano poi quelli del rafforzamento del potenziale di crescita, della creazione di posti di lavoro e della “resilienza sociale ed economica” del Paese; standard, quest'ultimo, tutto da definire e che potrebbe prestarsi a varie letture, più o meno estensive. Si potrebbe pensare, in prima battuta, che un po' come avvenuto per il Patto di stabilità e crescita, anche nel caso della ripresa dalla pandemia, un elevato grado flessibilità potrebbe essere applicato dalla Commissione europea. Ad uno sguardo più approfondito, però, sembra difficile che questa ipotesi possa dispiegarsi pienamente e ciò non solo per i richiami puntuali nelle conclusioni al rapporto tra uso dei fondi e rispetto delle regole fiscali europee.

Infatti, vi sono alcune importanti differenze procedurali tra semestre europeo e valutazione dei piani collegati a NGEU. Mentre nell'ambito del primo le valutazioni della Commissione, che necessitano di una approvazione da parte del Consiglio, si considerano da questo adottate, a meno che non vengano respinte al suo interno da una maggioranza qualificata di Stati contrari, i piani nazionali per la ripresa e la resilienza devono essere approvati dal Consiglio a maggioranza qualificata. Se l'unanimità è stata scongiurata, il voto a maggioranza qualificata sui piani, dopo le divisioni che si sono venute a creare tra i 27 Stati in questo frangente, potrebbe non esser scontato. Peraltro, sembra che i margini di manovra della Commissione – sulla base delle conclusioni del Consiglio europeo, almeno – siano ulteriormente costretti dal fatto che essa deve richiedere il parere del comitato economico e finanziario sul rispetto degli obiettivi prefissati: con un parere che dovrebbe essere fornito, tendenzialmente, per consenso. Uno o più Stati membri potranno comunque richiedere l'attivazione del "freno d'emergenza" qualora si rilevino "gravi scostamenti dal soddisfacente conseguimento dei pertinenti target intermedi e finali". In questo caso, della questione è investito il Consiglio europeo e ogni determinazione della Commissione in proposito è sospesa fintanto che il Consiglio europeo non ne avrà discusso in modo esaustivo entro un termine (ordinatorio, stando alla formulazione delle conclusioni, par. A19) di tre mesi da quanto la Commissione richiede il parere al comitato economico e finanziario. La procedura, inclusi i possibili veti sospensivi nazionali, è dunque costellata di vari ostacoli procedurali che potrebbero frapporsi all'approvazione dei piani a livello europeo, a differenza delle più "snelle" procedure sui programmi di stabilità e convergenza e sui programmi nazionali di riforma.

Il Consiglio europeo ha anche visibilmente alterato nella distribuzione dei fondi le priorità che la Commissione Van der Leyen aveva indicato: anzitutto per la politica ambientale e il Green Deal europeo. E' vero che rispetto ai criteri di valutazione dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza poc'anzi elencati il Consiglio europeo considera come "condizione preliminare ai fini di una valutazione positiva" il loro effettivo

contribuito ad una transizione verde (e digitale) (par. A19). Inoltre, per il Consiglio europeo almeno il 30% delle spese supportate del bilancio europeo e di NGEU deve essere destinato al sostegno degli obiettivi climatici. Tuttavia, la dotazione del “fondo per una transizione giusta”, l'architrave del Green Deal europeo, è stata ridotta dal Consiglio europeo di due terzi (da 30 a 10 miliardi). Una sorte simile è toccata ai finanziamenti per l'istruzione e la ricerca, per la politica migratoria e di asilo, e alla dotazione di InvestEU, che sostituisce il fondo europeo per gli investimenti strategici – quanto mai cruciali in questa fase – e che è stato ridotto di circa l'80% rispetto alla proposta della Commissione, mentre, al contrario, le compensazioni agli Stati membri contributori netti del bilancio europeo (tendenzialmente coincidenti con i Paesi “frugali”) sono state mantenute o aumentate.

Sullo sfondo, poi, si staglia il controverso nodo della condizionalità dei fondi rispetto alla protezione dello stato di diritto, oggetto di una [proposta](#) presentata della Commissione nel 2018 nel quadro del pacchetto sul nuovo QFP. Il Consiglio europeo non ha eluso il nodo, ma da un lato ha “promesso” di ritornare rapidamente sulla questione per fornire chiarimenti quanto mai necessari (par. 23, Allegato); dall'altro, ha cercato strategicamente di non enfatizzarlo troppo, aldilà di alcune dichiarazioni di principio alquanto generiche ed equivoche. Tanto è vero che, all'indomani della pubblicazione delle conclusioni, le parti in causa, da una parte i leader di Polonia e Ungheria, e dall'altra i sostenitori del rispetto dello stato di diritto, tra cui la Commissione, si affrettavano ciascuno a dichiarare vittoria.

Le conclusioni, infatti, contengono disposizioni “fotocopia” tra il testo principale e l'allegato (cfr. par. 24 e par. 22, Allegato). I rinvii in questione evidenziano come gli interessi finanziari dell'Unione vadano collegati alla tutela dei suoi valori, in particolare dei valori di cui all'art. 2 TUE, tra cui vi è quello della tutela dello stato di diritto insieme a molti altri, come la solidarietà prima evocata. Quindi, il Consiglio europeo sottolinea in parallelo l'importanza di assicurare tanto gli interessi finanziari dell'Unione quanto il rispetto dello stato di diritto. Di seguito, però, l'introduzione di un regime di condizionalità a tutela del QFP e di NGEU da istituirsi sulla

base di tali premesse, con violazioni che potranno essere sanzionate dal Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Commissione (par. 23, Allegato), non è chiaramente riferita alla garanzia dello stato di diritto. Ad ogni modo, anche se poi si parla di frodi sui fondi europei, sembra difficile che quella condizionalità possa riferirsi ad altro rispetto al collegamento tra risorse europee e carenze sistemiche della rule of law a livello nazionale. In attesa dei chiarimenti del Consiglio europeo, è stato [osservato](#) che implicitamente il requisito del rispetto dello stato di diritto è richiesto anche per beneficiare di NGEU e, in particolare, per l'approvazione dei piani per la ripresa e la resilienza, visto che per Paesi come Polonia e Ungheria la Commissione europea negli ultimi anni ha sistematicamente richiamato i governi nelle raccomandazioni specifiche indirizzate a quegli Stati alla garanzia o al rafforzamento dell'indipendenza delle corti. In altri termini, le raccomandazioni specifiche per Paese potrebbero diventare il *passpartout* per adattare i contenuti dei piani a ciò che la Commissione ritiene imprescindibile per l'erogazione dei fondi, inclusa la protezione dello stato di diritto, anche se l'ipotesi del freno di emergenza, in presenza di interessi tanto contrapposti, rischia di rendere difficoltosa l'adozione dei piani per la ripresa. Su questo profilo, sulle compensazioni agli Stati membri contributori netti nonché sui tagli in settori strategici per le politiche europee, è comunque probabile che la Commissione e il Parlamento cercheranno di farsi sentire (v. la [Risoluzione del 23 luglio del Parlamento](#)).

Esaminate l'entità di NGEU e del QFP, la loro articolazione e le modalità di spesa del primo, occorre soffermarsi ora sull'ultima delle novità di assoluto rilievo – forse quella principale – che connotano le conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio e, probabilmente, il futuro del processo di integrazione europea. Come è finanziato NGEU?

Mancando sia imposte proprie dell'Unione sia un bilancio europeo sufficientemente ampio, NGEU sarà finanziato mediante l'emissione di debito comune da qui al 2026 garantita mediante risorse dai bilanci nazionali: una ulteriore prova di solidarietà europea che riguarda tutti gli Stati membri e non la sola Eurozona, in ragione della portata della crisi. Non è la prima volta che strumenti di debito europeo sono utilizzati (cfr. [L.](#)

[Tosato, The Recovery Fund: Legal issues, LUISS School of European Political Economy, Policy brief 23/2020](#)). La prima volta era accaduto nel 1975, all'epoca della crisi petrolifera, per la creazione del meccanismo di prestito comunitario. Più recentemente un sistema simile era stato attivato per alimentare il fondo finanziario europeo per la stabilizzazione nel 2010, ma con una dotazione di soli 60 miliardi di euro. Le dimensioni dell'operazione finanziaria tramite NGEU sono invece impressionanti e inedite per l'Unione, dovendo emettere debito per 750 miliardi di euro. L'Unione diventerebbe così " *Europe's largest bond issuers*" sui mercati finanziari (cfr. T. Stubbington and M. Arnold, Investors hail Brussels as a new force in bond markets, in Financial Times, 22 luglio 2020).

La decisione di procedere all'emissione di debito comune rappresenta anche un punto di svolta rispetto alla tradizionale ortodossia europea, basata su una lettura rigorosa dell'art. 310 TFUE (e codificata nel regolamento finanziario in vigore), secondo cui il finanziamento della spesa mediante indebitamento da parte dell'Unione è vietato (cfr. [P. Leino-Sandberg, Who is ultra vires now? The EU's legal U-turn in interpreting Article 310 TFEU, in Verfassungsblog, 18 giugno 2020](#)), con conseguenti ricadute e criticità che questo potrà comportare eventualmente nella fase di approvazione nazionale delle nuove misure, in particolare della Decisione sulle risorse proprie.

Se e come questo importantissimo segno di discontinuità rispetto alle politiche europee seguite sinora, specie durante la crisi dell'Eurozona, potrà influire sul processo di integrazione europea in futuro è questione controversa. Unita dalla comune emergenza sanitaria ed economica innescata dalla pandemia, l'Europa dopo il Consiglio europeo, nonostante la salda guida tedesca, appare però quanto mai divisa e le conclusioni raggiunte segnano solo un primo, importante, passo. L'attuazione di NGEU, l'attivazione del suo fondo principale, l'approvazione del nuovo QFP e poi le decisioni sui piani nazionali non sembrano poi così scontati alla luce del quadro e delle procedure descritti. Basti considerare che per la Decisione sulle risorse proprie, che costituirà la base giuridica per il programma di indebitamento e poi per i rimborsi è richiesta l'unanimità in Consiglio e l'approvazione da parte di tutti i Paesi membri in conformità

alle rispettive norme nazionali (art. 311 TFUE). Il QFP, per parte sua, è deliberato dal Consiglio, sempre all'unanimità, e dal Parlamento – molto critico nei confronti di alcuni passaggi delle conclusioni del 21 luglio – a maggioranza dei componenti.

Si è poi [opportunamente messo in luce](#) che controversa è la legittimazione democratica di questa importante riforma. Non tanto o non solo per il fatto che l'input decisivo sia venuto dal Consiglio europeo, quanto per come le varie misure saranno adottate e poi l'esecuzione sarà controllata, principalmente attraverso le ordinarie procedure di approvazione del budget annuale e pluriennale europeo (su cui cfr., volendo, C. Fasone e N. Lupo, *The Union Budget and the Budgetary Procedure*, in R. Schütze and T. Tridimas (cur.), *Oxford Principles of European Union Law*, Oxford, OUP, vol. 1, 2018, pp. 809-846). Il Parlamento europeo approva come co-decisore con il Consiglio il bilancio annuale e, seppur con procedura legislativa speciale, il QFP, ma per la Decisione sulle risorse proprie è solo consultato e, in base all'art. 122 TFUE, che rappresenta la base giuridica per la creazione del dispositivo sulla ripresa e la resilienza (novità decisiva nel quadro delle procedure finanziarie europee), il Parlamento è soltanto informato dal Consiglio. I parlamenti nazionali, che controllano in fondo le garanzie per l'emissione del debito comune europeo, si pronunciano "ratificando" la Decisione sulle risorse proprie, con maggioranze diversificate (ad esempio la maggioranza semplice in Italia e una maggioranza costituzionale in Germania), ma è difficile che poi riescano ad avere il polso della sua esecuzione o lo avranno comunque differenziato a seconda dei poteri e delle prerogative parlamentari nazionali. Che questo sia un elemento cruciale, del resto, lo si evince anche dal dibattito di questi giorni, in Italia e altrove, su come favorire il controllo parlamentare dei fondi erogati mediante NGEU.

Da questo punto di vista il ricorso all'indebitamento è un problema per la sostenibilità democratica delle procedure oggi, anche se consente di rispondere rapidamente ad una situazione assai grave come quella della crisi che stiamo vivendo, e per la sostenibilità finanziaria del bilancio europeo nel medio-lungo periodo. Per un piano, come Next Generation

EU, che ha una denominazione tanto altisonante e che intende mettere al centro le generazioni future, la sostenibilità non può essere un elemento secondario. E' sostenibile un bilancio quasi interamente sprovvisto di risorse autonome e alimentato quasi soltanto con contributi nazionali e ora anche con debito? Il tema delle nuove imposte europee è toccato marginalmente nelle conclusioni – sintomo delle mai sopite tensioni tra gli Stati sul punto – promettendo l'introduzione di una tassa basata sui rifiuti di plastica non riciclati nel 2021, poi entro il 2023 l'introduzione di un "meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera" e di un "prelievo sul digitale" e promettendo l'ennesima riforma del sistema delle risorse proprie (par. A29). Forse, l'emissione di debito comune europeo può essere vista in prospettiva come il "grimaldello" per rendere la costruzione di una unione fiscale non più rinunciabile, con conseguenti benefici anche per la sostenibilità democratica e finanziaria dell'Unione. Ma affinché ciò accada occorre innanzitutto che gli Stati membri si impegnino nel superare le attuali, vistose, divergenze di vedute.