



Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 56/1

I PROGRAMMI EUROPEI PER L'ISTRUZIONE, LA RICERCA E LA CULTURA NEL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027

Premessa

In attesa del confronto sul Quadro finanziario pluriennale (QFP) che dovrebbe avere luogo in sede di Consiglio europeo il [10 e 11 dicembre prossimi](#), pare utile fare il punto sullo stato dei negoziati dei programmi europei per l'istruzione, la ricerca e la cultura.

Si ricorda che il QFP 2021-2027, inizialmente proposto dalla Commissione a maggio 2018, ha subito delle modifiche a maggio 2020 per tener conto degli effetti dell'emergenza sanitaria¹. A fronte del nuovo strumento europeo per la ripresa, Next Generation EU (NGEU), la Commissione europea ha infatti rimodulato gli stanziamenti dei programmi di cui si compongono le rubriche di spesa principali del QFP², con particolare riferimento a quelli di interesse, anche a seguito di un confronto con il Parlamento europeo (PE).

*Sulla base delle proposte del maggio 2020, il **Consiglio europeo del 17-21 luglio** ha approvato - ad esito di un confronto lungo, complesso e serrato - la propria posizione, riassunta in un articolato testo di [Conclusioni](#)³. In base a quell'accordo, avrebbero subito riduzioni, tra le altre, le dotazioni relative al programma per la ricerca e l'innovazione **Orizzonte Europa**, al programma per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport*

¹ Per il nuovo bilancio pluriennale dell'UE proposto dalla Commissione europea si veda la comunicazione [COM\(2020\)442](#) e la proposta modificata di regolamento che stabilisce il QFP 2021-2027 [COM\(2020\)443](#), a cui si affianca lo strumento dell'UE per il sostegno dell'economia dopo la pandemia di Covid-19, il cosiddetto **Next Generation EU** ([COM\(2020\)441](#)). Per l'illustrazione dettagliata delle nuove proposte relative al QFP si rinvia al [Dossier n. 83/DE](#), "Videoconferenza dei membri del Consiglio europeo - 19 giugno 2020".

² Come proposto nel maggio 2018, il QFP 2021-2027 dovrebbe essere strutturato nelle seguenti 7 rubriche di spesa principali:

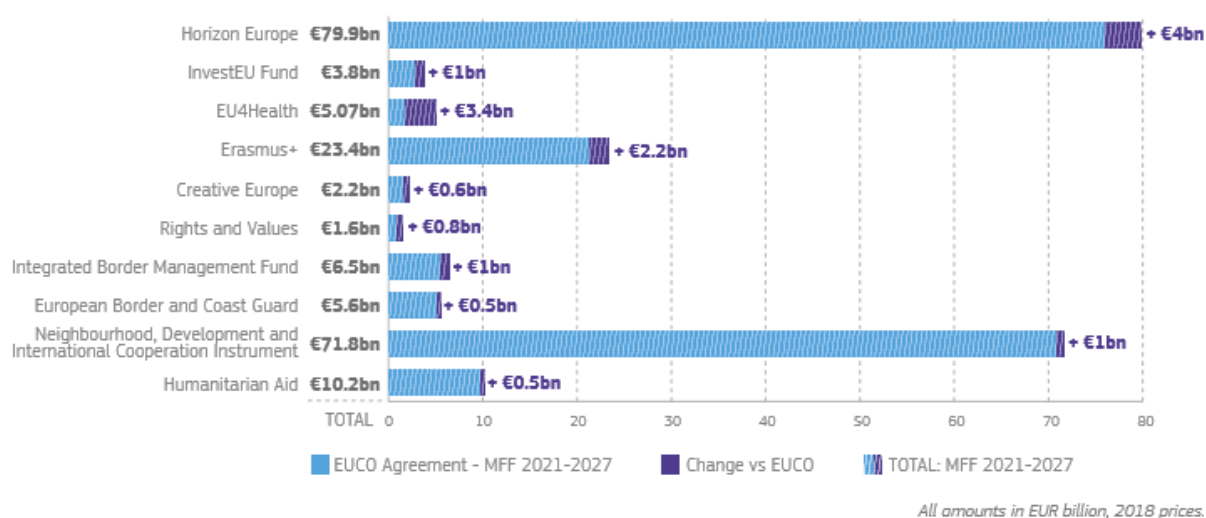
- rubrica 1: Mercato unico, innovazione e agenda digitale, nella quale rientrano, tra gli altri, il programma quadro per la ricerca e l'innovazione **Orizzonte Europa e il Programma spaziale**;
- rubrica 2: Coesione e valori, nella quale rientrano, tra gli altri, il **Programma Erasmus+** e **Europa creativa**;
- rubrica 3: Risorse naturali e ambiente;
- rubrica 4: Migrazione e gestione delle frontiere;
- rubrica 5: Resilienza, sicurezza e difesa (nella proposta di maggio 2018 la rubrica era denominata "Sicurezza e difesa");
- rubrica 6: Vicinato e resto del mondo;
- rubrica 7: Pubblica amministrazione europea.

³ Si vedano le [Conclusioni](#) del Consiglio europeo del 17-21 luglio, che il Servizio Studi del Senato della Repubblica ha pubblicato nella collana "Documenti dell'Unione europea", documento [DOCUE n. 11](#) della XVIII Legislatura. Per un approfondimento, si rinvia ai seguenti Dossier, curati dal Servizio Studi del Senato della Repubblica e dall'Ufficio rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati: "[Esiti del Consiglio europeo straordinario - Bruxelles, 17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020](#)", [DE n. 86](#), e "Principali iniziative dell'Unione europea per fronteggiare l'impatto economico-sociale della pandemia COVID-19", [DE n. 89](#).

Erasmus, mentre sarebbe rimasto sostanzialmente stabile il finanziamento del programma **Europa creativa**.

Il Parlamento europeo ha da subito manifestato una posizione critica in ordine ai tagli al bilancio di lungo termine dell'Unione e, in termini negoziali, si è fatto portavoce tra l'altro della necessità di un aumento delle risorse destinate ad alcuni **programmi faro** ("[flagship programs](#)"), tra i quali appunto Orizzonte Europa, Erasmus ed Europa creativa.

Inizialmente, l'aumento richiesto era stato quantificato in 39 miliardi di euro (si veda il [comunicato stampa](#) del 14 ottobre 2020). Ad esito di successive negoziazioni, il 10 novembre 2020 si è raggiunto un **compromesso** che ha **aumentato di 16 miliardi le risorse globali disponibili**. Tali fondi dovrebbero provenire principalmente da multe comminate per violazioni del diritto della concorrenza e sarebbero destinati a programmi che proteggano i cittadini dalla pandemia, offrano opportunità alla prossima generazione e preservino i valori europei, come riassunto nel seguente grafico:



Fonte: [Commissione europea](#).

Il compromesso, raggiunto in sede di trilogia, avrebbe dovuto essere sottoposto ad entrambi i co-legislatori per la ratifica. Tale procedura è stata invece interrotta dall'avvenuto annuncio, da parte dei Governi di Polonia e Ungheria, della propria intenzione di non approvare la decisione sulle risorse proprie ed il bilancio pluriennale. La decisione è dovuta alla forte opposizione di quei Paesi all'introduzione di una condizionalità - sulla quale anche è intervenuto un accordo tra PE e Consiglio - che subordini l'erogazione dei finanziamenti europei al rispetto dello stato di diritto negli Stati membri. In virtù delle procedure speciali disciplinate dal [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (TFUE), secondo cui entrambi questi strumenti legislativi devono essere approvati all'unanimità, tale decisione è nella sostanza equiparabile all'esercizio di un **veto**.

Proprio questo nodo politico deve essere risolto in sede di Consiglio europeo in un contesto in cui cominciano a sorgere preoccupazioni sull'avvicinarsi della scadenza del QFP in vigore (31 dicembre) e sulla possibilità di dover ricorrere all'esercizio provvisorio di bilancio.

L'adozione del bilancio dell'Unione e l'esercizio provvisorio di bilancio

In base all'art. 312 del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (TFUE), il bilancio annuale dell'Unione è stabilito nel rispetto del Quadro finanziario pluriennale (QFP), per l'approvazione del quale il Consiglio adotta un regolamento deliberando **all'unanimità** previa approvazione del

Parlamento europeo, che - pronunciandosi a maggioranza assoluta dei suoi membri - può approvare o respingere la posizione del Consiglio, ma non emendarla. Tuttavia, il Consiglio europeo può adottare all'unanimità una decisione che consente al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata.

Dal lato entrate, anche per la decisione sulle risorse proprie (articolo 311 TFUE) è richiesta la delibera unanime del Consiglio, questa volta previa mera consultazione del Parlamento europeo. La decisione entrerà in vigore solo dopo l'approvazione degli Stati membri in conformità alle rispettive norme costituzionali.

L'articolo 315 del TFUE prevede infine che "se, all'inizio dell'esercizio finanziario, il bilancio non è stato ancora definitivamente adottato, le spese possono essere effettuate mensilmente per capitolo (...) nel limite di un dodicesimo degli stanziamenti (...) dell'esercizio precedente". Non si potrebbero quindi erogare fondi per i nuovi programmi né raccogliere finanziamenti tramite NGEU.

IL PROGRAMMA QUADRO PER LA RICERCA: ORIZZONTE EUROPA

Si ricorda che i Programmi quadro rappresentano il principale strumento - unitamente ai Fondi strutturali e al Fondo di coesione - con cui l'Unione europea sostiene la **ricerca** e sono elaborati su **base pluriennale**. I programmi quadro fissano gli obiettivi, le priorità e il pacchetto finanziario tramite cui offrire sostegno a progetti di ricerca di tipo multidisciplinare e transnazionale.

Per il settennio 2014-2020 il Programma quadro per la ricerca e l'innovazione è [Horizon 2020](#), di cui al [regolamento \(UE\) n. 1291/2013](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, mentre per il **settennio 2021-2027** il Programma quadro proposto dalla Commissione europea a maggio 2018 è [Horizon Europe \(COM\(2018\) 435\)](#), poi modificato a maggio 2020 ([COM\(2020\)459](#)). Nella proposta modificata della Commissione europea si afferma che "le misure per la ripresa e la resilienza previste dallo strumento europeo per la ripresa saranno realizzate tramite i canali di attuazione che già esistono nel contesto di alcuni programmi specifici dell'Unione, proposti dalla Commissione nell'ambito del Quadro finanziario pluriennale per il 2021-2027, tra cui, appunto Orizzonte Europa". Esso è il programma che assorbe la maggior parte delle risorse nella rubrica 1 del QFP.

La struttura del programma *Horizon Europe* è suddivisa nelle parti seguenti:

- il pilastro I, "Scienza aperta", che comprende le seguenti componenti:
 - il Consiglio europeo della ricerca (CER);
 - le azioni Marie Skłodowska-Curie;
 - le infrastrutture di ricerca;
- il pilastro II, "Sfide globali e competitività industriale", che comprende le seguenti componenti:
 - polo tematico "Sanità";
 - polo tematico "Società inclusiva e sicura";
 - polo tematico "Digitale e industria";
 - polo tematico "Clima, energia e mobilità";
 - polo tematico "Prodotti alimentari e risorse naturali";
 - azioni dirette non nucleari del Centro comune di ricerca (JRC);
- il pilastro III, "Innovazione aperta", che comprende le seguenti componenti:
 - il [Consiglio europeo per l'innovazione](#) (CEI);
 - gli ecosistemi europei dell'innovazione,
 - l'[Istituto europeo di innovazione e tecnologia](#) (EIT);
- la parte "Consolidamento dello Spazio europeo della ricerca" che comprende le seguenti componenti:

- condivisione dell'eccellenza;
- riforma e miglioramento del sistema europeo di ricerca e innovazione.

La **programmazione 2014-2020** del programma quadro *Horizon 2020* prevede un budget di circa **65,5 miliardi di euro**.

Nella proposta revisionata di maggio 2020 della Commissione europea, le risorse per il Programma *Horizon Europe* nel **settennio 2021-2027** passavano da **83,5 miliardi di euro** (dotazione originaria nella proposta 2018 della Commissione) a **94,4 miliardi di euro** (di cui 80,9 miliardi di euro nell'ambito del QFP e 13,5 miliardi di euro nell'ambito di *Next Generation EU*) per aumentare il sostegno europeo alle attività di ricerca e innovazione nei settori della salute e della transizione verde e digitale (le cifre sono a prezzi costanti 2018). Il Parlamento europeo nella [risoluzione del 17 aprile 2019](#) aveva chiesto che la dotazione di Orizzonte Europa fosse aumentata a **120 miliardi di euro**.

Nelle Conclusioni del 21 luglio, il Consiglio europeo ha proposto invece una dotazione finanziaria per l'attuazione del programma Orizzonte Europa nell'ambito del QFP pari a **75,9 miliardi di euro**, cui si sommavano 5 miliardi di euro a carico di *Next Generation EU*, per un totale di 80,9 miliardi di euro (con una riduzione pari a 13,5 miliardi di euro rispetto alla proposta revisionata della Commissione europea).

Sulla base di un prospetto divulgato alla stampa l'11 novembre 2020 dal presidente del Parlamento europeo, David Sassoli, e disponibile sul [sito Internet](#) del PE, e dalle [sintesi](#) fornite dalla Commissione europea, le risorse aggiuntive nell'ambito del QFP - rispetto alle Conclusioni di luglio - destinate a Orizzonte Europa ad esito del compromesso intervenuto tra PE e Consiglio sarebbero pari a **4 miliardi di euro**. Si passerebbe quindi a un finanziamento a valere sul QFP pari a **79,9 miliardi di euro**, cui si aggiungono le risorse di NGEU.

Iter della proposta

La proposta di regolamento che istituisce Orizzonte Europa ([COM \(2018\) 435](#)) è sottoposta alla [procedura legislativa ordinaria](#), in cui il Consiglio dell'Unione ed il Parlamento europeo godono di uguali poteri. Basi giuridiche della proposta sono infatti gli articoli 173, par. 3, 182, par. 1, 183 e 188, par. 2, del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#).

ERASMUS

[Erasmus](#) rappresenta il programma dell'Unione per l'**istruzione**, la **formazione**, la **gioventù** e lo **sport**. Per il settennio 2014-2020 il programma Erasmus+ è stato approvato con il [regolamento UE n. 1288/2013](#) del Parlamento europeo e del Consiglio.

Per la prossima **programmazione 2021-2027**, la Commissione ha avanzato a maggio 2018 la proposta per il nuovo programma Erasmus ([COM\(2018\) 367 final](#)), che ha l'**obiettivo generale** di sostenere lo sviluppo formativo, professionale e personale degli individui nel campo dell'istruzione, della formazione, della gioventù e dello sport, in Europa e nel resto del mondo, contribuendo in tal modo alla crescita sostenibile, all'occupazione e alla coesione sociale come pure al rafforzamento dell'identità europea. Il programma rappresenta pertanto "uno strumento fondamentale per costruire uno spazio europeo dell'istruzione, sostenere l'attuazione della cooperazione strategica europea in materia di istruzione e formazione e le relative agende settoriali, portare avanti la cooperazione sulla politica in materia di gioventù nell'ambito della strategia dell'Unione per la gioventù 2019-2027 e sviluppare la dimensione europea dello sport". Gli **obiettivi specifici** del programma sono i seguenti:

- promuovere la mobilità degli individui ai fini dell'apprendimento come pure la cooperazione, l'inclusione, l'eccellenza, la creatività e l'innovazione al livello delle organizzazioni e delle politiche nel settore dell'istruzione e della formazione;
- promuovere la mobilità ai fini dell'apprendimento non formale e la partecipazione attiva dei giovani come pure la cooperazione, l'inclusione, la creatività e l'innovazione al livello delle organizzazioni e delle politiche nel settore della gioventù;
- promuovere la mobilità ai fini dell'apprendimento degli allenatori e del personale sportivo come pure la cooperazione, l'inclusione, la creatività e l'innovazione al livello delle organizzazioni e delle politiche sportive.

Gli obiettivi del programma sono perseguiti mediante le seguenti tre azioni chiave: mobilità ai fini dell'apprendimento ("azione chiave 1"); cooperazione tra organizzazioni e istituti ("azione chiave 2"); sostegno allo sviluppo delle politiche e alla cooperazione ("azione chiave 3"), nonché tramite le [azioni Jean Monnet](#).

La **programmazione 2014-2020** di Erasmus+ prevede un budget di circa **13,9 miliardi di euro**.

Nella proposta revisionata di maggio 2020 della Commissione europea, le risorse per il Programma Erasmus nel **settennio 2021-2027** nell'ambito del QFP passavano da **26,4 miliardi di euro** (dotazione originaria nella proposta 2018 della Commissione) a **24,6 miliardi di euro** (le cifre sono a prezzi costanti 2018). Il Parlamento europeo nella [risoluzione del 28 marzo 2019](#) aveva chiesto che la dotazione di Erasmus fosse aumentata a circa **41,1 miliardi di euro**.

Nelle Conclusioni del 21 luglio, il Consiglio europeo ha proposto invece una dotazione finanziaria per l'attuazione del programma Erasmus nell'ambito del QFP pari a **21,2 miliardi di euro** (con una riduzione pari a 3,4 miliardi di euro rispetto alla proposta revisionata della Commissione europea).

Il [compromesso](#) intervenuto tra PE e Consiglio incrementa le risorse di Erasmus di 2,2 miliardi di euro quale misura di investimento nel futuro dell'Europa, per un totale a carico del QFP di **23,4 miliardi di euro**.

Iter della proposta

La proposta di regolamento che istituisce Erasmus ([COM\(2018\) 367](#)) è anch'essa sottoposta alla [procedura legislativa ordinaria](#). Basi giuridiche della proposta sono infatti gli articoli 165, par. 4, e 166, par. 4, del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#).

EUROPA CREATIVA

[Europa Creativa](#) è il programma europeo di sostegno per settori culturali e creativi per il periodo 2014-2020 e ha sostituito i precedenti programmi Cultura, MEDIA e MEDIA Mundus. Esso è disciplinato dal [regolamento \(UE\) n. 1295/2013](#) del Parlamento europeo e del Consiglio. Per la **programmazione 2021-2027**, la Commissione ha avanzato la proposta a maggio 2018 [COM \(2018\)366](#), con l'**obiettivo generale** di promuovere la cooperazione europea in materia di diversità culturale e linguistica e di patrimonio culturale e di rafforzare la competitività dei settori culturali e creativi, in particolare quello audiovisivo.

Gli **obiettivi specifici** del programma sono i seguenti:

- valorizzare la dimensione economica, sociale ed esterna della cooperazione a livello europeo al fine di sviluppare e promuovere la diversità culturale europea e il

patrimonio culturale europeo, irrobustire la competitività dei settori culturali e creativi europei e rinsaldare le relazioni culturali internazionali;

- promuovere la competitività e la scalabilità dell'industria audiovisiva europea;
- promuovere la cooperazione programmatica e azioni innovative a sostegno di tutte le sezioni del programma, compresa la promozione di un ambiente mediatico diversificato e pluralistico, dell'alfabetizzazione mediatica e dell'inclusione sociale.

Il programma comprende le seguenti sezioni:

- "Cultura", che riguarda i settori culturali e creativi, ad eccezione del settore audiovisivo;
- "Media", che riguarda il settore audiovisivo;
- "sezione Transettoriale", che riguarda le attività in tutti i settori culturali e creativi.

La **programmazione 2014-2020** di Europa creativa prevede un *budget* di circa **1,4 miliardi di euro**.

Nella proposta revisionata di maggio 2020 della Commissione europea, le risorse per il Programma Europa creativa nel **settennio 2021-2027** nell'ambito del QFP passavano da **1,6 miliardi di euro** (dotazione originaria nella proposta 2018 della Commissione) a **1,5 miliardi di euro** (le cifre sono a prezzi costanti 2018). Il Parlamento europeo nella [risoluzione del 28 marzo 2019](#) aveva chiesto che la dotazione fosse aumentata a circa **2,8 miliardi di euro**.

Nelle Conclusioni del 21 luglio, il Consiglio europeo ha proposto invece una dotazione finanziaria nell'ambito del QFP che si assestava a **1,6 miliardi di euro**, che potrebbe essere incrementata di 600 milioni di euro in virtù del [compromesso](#) intervenuto tra PE e Consiglio, per un totale di **2,2 miliardi di euro**.

Iter della proposta

Anche la proposta di regolamento che istituisce Europa creativa ([COM \(2018\)366](#)) è sottoposta alla [procedura legislativa ordinaria](#), in cui il Consiglio dell'Unione ed il Parlamento europeo godono di uguali poteri. Basi giuridiche della proposta sono infatti gli articoli 167, par. 5, e 173, par. 3, del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#).

PROSPETTIVE NEGOZIALI

Come già evidenziato nella Premessa della presente Nota, le proposte relative a Orizzonte Europa, Erasmus e Europa creativa si collocano all'interno del più ampio contesto dell'*iter* di approvazione del Quadro finanziario pluriennale. La loro approvazione avrà dunque luogo all'interno del pacchetto globale del bilancio 2021-2027 e subordinatamente ad esso, in una logica di "pacchetto" che spiega come mai l'opposizione su un solo elemento (la condizionalità sul rispetto dello Stato di diritto) abbia ripercussioni sull'intero QFP.

Dal punto di vista delle entrate, si ricorda infine come la decisione sulle risorse proprie sarà soggetta all'approvazione dei Parlamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione.

25 novembre 2020

A cura di Rosella Di Cesare e Laura Lo Prato