



Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 56

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

Premessa

All'esito della riunione del Consiglio europeo dei giorni 17 - 21 luglio 2020, convocata per trovare un accordo sull'adattamento del Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 alle esigenze della ripresa post COVID-19, è stato raggiunto un accordo su un testo di Conclusioni¹.

Nell'ambito di tale accordo, sono state assunte alcune decisioni che impattano anche sui **programmi settoriali europei** inseriti all'interno del QFP che riguardano **l'istruzione, la ricerca e la cultura**: in particolare, subirebbero riduzioni 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 **Erasmus**, mentre resta sostanzialmente stabile il finanziamento del programma **Europa creativa**.

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 sanitaria²; 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 QFP³, con particolare riferimento a quelli di interesse, anche a seguito di un confronto con il Parlamento europeo. Quest'ultimo, il 15 maggio 2020, ha approvato una risoluzione su QFP, risorse proprie e Fondo per la

¹ Per una sintesi delle Conclusioni e per il relativo testo si veda [Documenti dell'Unione europea n. 11, Conclusioni del Consiglio europeo del 17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020](#); per una analisi contenutistica degli esiti del Consiglio europeo si veda il [Dossier europeo n. 86, Esiti del Consiglio europeo straordinario - Bruxelles, 17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020](#).

² 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"](#).

³ 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.

ripresa, in cui ha rimarcato, fra l'altro, la necessità che il Fondo di ripresa dovesse essere finanziato in aggiunta alle politiche europee esistenti e future e non dovesse influire sulle priorità e sugli obiettivi strategici a lungo termine, né portare a un QFP di minore entità. Durante questo confronto, non sono state del tutto appianate le divergenze tra la nuova proposta di maggio 2020 della Commissione europea sul QFP e la posizione negoziale del Parlamento europeo⁴, come si evince anche dall'[infografica](#) predisposta dai Servizi di documentazione del Parlamento europeo.

A questo contesto va dunque rapportato l'accordo politico del Consiglio europeo del 21 luglio 2020 che, nella cornice più generale connessa alla ripresa dei Paesi europei dall'emergenza sanitaria, è nuovamente intervenuto sugli importi da assegnare ai predetti programmi settoriali, tuttora oggetto di negoziazione all'interno delle Istituzioni europee. A tale riguardo, il Parlamento europeo - pur apprezzando le proposte di breve termine - ha già manifestato una posizione critica in ordine ai tagli al bilancio di lungo termine dell'Unione, preannunciando un'azione volta a incrementare le risorse a disposizione di programmi quali Orizzonte Europa, InvestEU, LIFE, Erasmus + (si veda il [comunicato stampa](#)). Nella [risoluzione approvata il 23 luglio 2020](#), il Parlamento europeo, nel deplorare i tagli imposti ai programmi orientati al futuro nell'ambito sia del QFP 2021-2027 sia di Next Generation EU, ha insistito sul fatto che "aumenti specifici degli importi proposti dal Consiglio europeo devono essere riservati ai programmi relativi", fra l'altro, "alla gioventù, alla cultura, alle infrastrutture, alla ricerca" (quali Orizzonte Europa, Erasmus +, Europa creativa).

Il Consiglio dovrà dunque avviare i negoziati con il Parlamento, che avrà l'ultima parola, in quanto co-legislatore sul bilancio dell'Unione, prima che il bilancio 2021-2027 possa entrare in vigore, tenuto conto che l'attuale bilancio pluriennale si esaurisce il 31 dicembre 2020.

Nella Nota in esame si offrirà una sintetica ricostruzione dei citati programmi e delle risorse ad essi assegnate in base alle diverse proposte ed accordi politici che si sono susseguiti (per una disamina complessiva si veda il [documento](#) predisposto dagli Uffici del Parlamento europeo del 23 luglio 2020).

L'adozione del bilancio dell'Unione

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.

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

⁴ La prima posizione interlocutoria del Parlamento europeo risale al [14 novembre 2018](#).

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 propone invece una dotazione finanziaria per l'attuazione del programma Orizzonte Europa nell'ambito del QFP pari a **75,9 miliardi di euro**, cui si sommano 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).

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"). Gli obiettivi sono inoltre perseguiti 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 propone 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).

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 ne propone invece una dotazione finanziaria nell'ambito del QFP che si assesta a **1,6 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 questa direzione è andata l'ammonizione del Parlamento europeo il quale, nella citata risoluzione del 23 luglio, ha dichiarato esplicitamente di non accettare l'accordo politico sul QFP 2021-2027 nella sua formulazione attuale. Ricordando che tutti i quaranta programmi dell'UE finanziati nel quadro del QFP dovranno essere approvati con procedura legislativa ordinaria, in cui il PE agisce in veste di co-legislatore, ha rimarcato di essere pronto a non concedere l'approvazione al bilancio fino a quando non sarà raggiunto un accordo soddisfacente nei prossimi negoziati con il Consiglio.

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

27 luglio 2020

A cura di Rosella Di Cesare e Laura Lo Prato