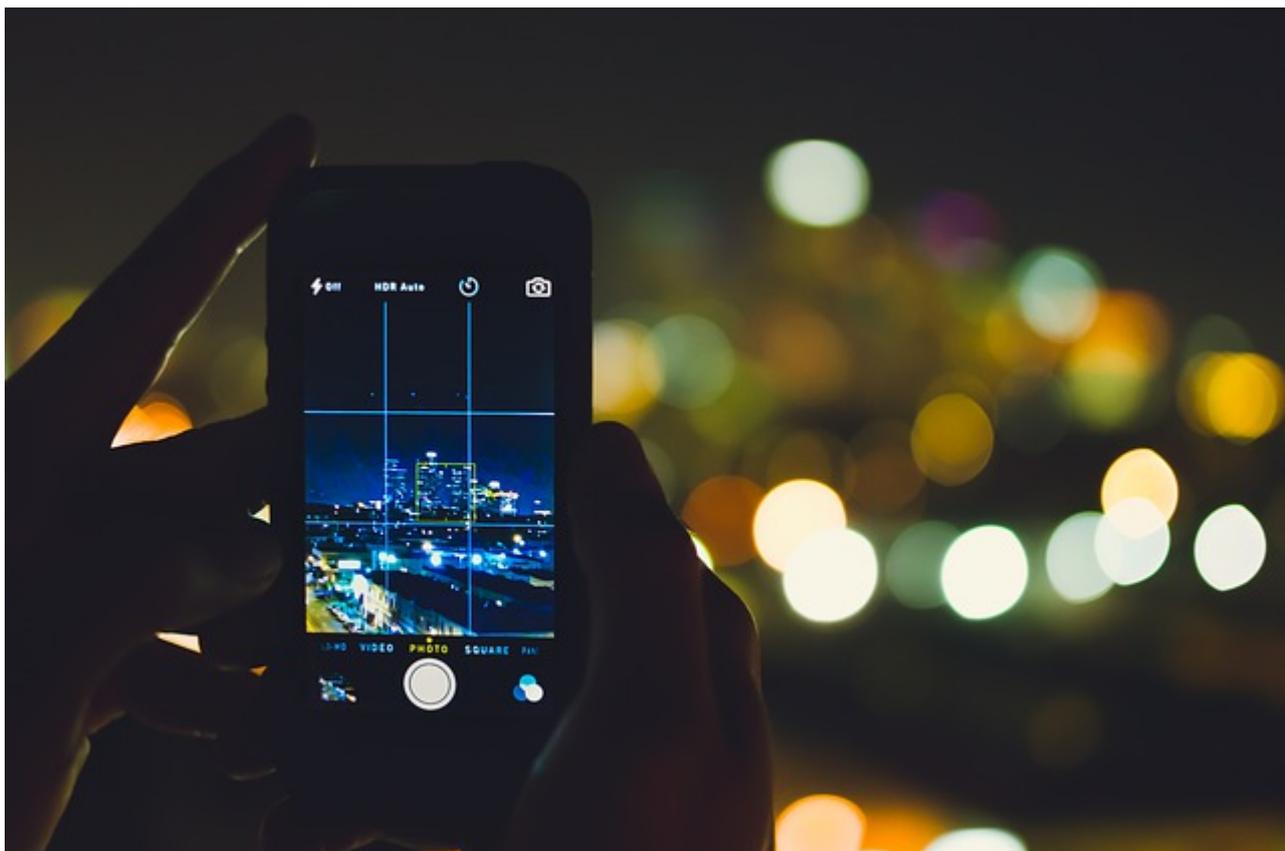


Next Generation EU: L'importanza della Decisione sulle risorse proprie dell'UE

Category: Stay inspired (sharing ideas)

written by Antonio Bonetti | January 20, 2021



*«The beating heart of Rome
is not the marble of the Senate,
it's the sand of the Colosseum.»*

*Senator Gracchus
(from the movie 'Gladiator' – 2000)*

Il sistema di finanza pubblica dell'UE e lo Strumento dell'UE per

La ripresa

A fronte di alcuni rilievi critici mossi al precedente post del 10.01.2021, questo breve articolo è inteso a:

- ribadire che lo **Strumento dell'UE per la ripresa** è uno strumento *una tantum* volto ad ampliare, in via eccezionale, le risorse finanziarie dell'UE tramite prestiti reperiti dalla Commissione per conto dell'UE (e non è uno strumento di spesa nel senso convenzionale);
- spiegare meglio l'importanza della Decisione sulle "risorse proprie" dell'UE per attuare lo **Strumento dell'UE per la ripresa** (un dispositivo per raccogliere risorse finanziarie supplementari con cui sostenere un deciso *turn around* delle politiche europee) e il piano *Next Generation EU (NGEU)*. [1]

Come già rimarcato in numerosi post del II semestre del 2020, per una corretta comprensione dei termini essenziali dei negoziati gemelli su Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) dell'UE per il periodo 2021-2027 e su NGEU, che si sono chiusi positivamente nel mese di Dicembre, bisogna leggere congiuntamente gli articoli 311 e 312 del Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE). Bisogna tenere parimenti conto dell'art. 122 del TFUE – la base legale fondamentale dello Strumento dell'UE per la ripresa – e dell'art. 21 del Regolamento Finanziario vigente (il **Reg. (UE; Euratom) 1046/2018**, più noto come "Regolamento Omnibus").

L'art. 312 del TFUE dispone che «il Quadro Finanziario Pluriennale mira ad assicurare l'ordinato andamento delle spese dell'Unione entro il limite delle sue risorse proprie». Il combinato disposto dell'art. 311 del TFUE e dell'art. 21 del Regolamento Finanziario consentono all'UE di autorizzare, vista la situazione economica eccezionalmente negativa causata dalla pandemia, delle spese pluriennali che vadano oltre «il limite delle sue risorse proprie».

Questo, come già evidenziato nel post del 10.01.2021, è reso possibile proprio dallo **Strumento dell'UE per la ripresa**, che mette a disposizione delle finanze pubbliche dell'UE ulteriori 750 miliardi raccolti sui mercati finanziari tramite l'emissione di *bond* per attuare il **Piano per la Ripresa Europea** (piano più articolato rispetto al piano NGEU, come argomentato a più riprese su questo blog).

Lo **Strumento dell'UE per la ripresa**, pertanto, costituisce una fonte di finanziamento aggiuntiva rispetto alle "risorse proprie". L'opzione di reperire risorse aggiuntive è prevista dall'art. 311 del TFUE che dispone che «il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente dalle "risorse proprie"». Questo significa che le "risorse proprie" sono lo strumento ordinario di finanziamento delle politiche europee, ma le Istituzioni dell'UE possono individuare e valorizzare anche altre fonti di finanziamento (ovviamente nel pieno rispetto dei Trattati e dei "principi di bilancio" ampiamente dettagliati nel Regolamento Finanziario vigente). Fra queste fonti di finanziamento aggiuntive si possono annoverare anche i prestiti raccolti sui mercati finanziari.

Il Regolamento (UE) n. 2094/2020 del Consiglio sullo Strumento dell'UE per la ripresa, non a caso, si limita, di fatto, a: (i) presentare la strategia di reperimento delle risorse finanziarie aggiuntive sui mercati finanziari e le modalità di ripagamento del "principale" e degli oneri per il servizio del debito; (ii) illustrare come i fondi raccolti verranno allocati – in termini di stanziamenti di impegno, fino al 2023 – su "rubriche" e programmi di spesa del QFP 2021-2027 e su altri strumenti/programmi di spesa istituiti *ex novo*. [2]

Queste ultime considerazioni rendono conto anche della particolare configurazione del QFP 2021-2027 come emerge dalla Decisione definitiva del Consiglio del 17.12.2020 e dal Reg. (UE, Euratom) n. 2093/2020 pubblicato sulla GUUE del 22.12.2020.

Il QFP pubblicato in allegato al [Comunicato stampa del Consiglio di presentazione della Decisione](#) riporta l'ammontare complessivo degli stanziamenti di impegno (*appropriations for commitments*) pari a 1.074,3 miliardi di Euro – come stabilito dal Consiglio Europeo del 17-21 Luglio 2020 – che verranno coperti dalle “risorse proprie” e, *a latere*, gli stanziamenti di impegno che verranno coperti da *NGEU/Strumento dell'UE per la ripresa*. Questo proprio per il fatto che i 750 miliardi di Euro che verranno raccolti sui mercati finanziari sono considerati aggiuntivi rispetto alle “risorse proprie” e, come spiegato nel precedente post, tecnicamente non rispettano i principi di unità e di universalità del bilancio dell'UE. La **Decisione sulle risorse proprie** è fondamentale per far sì che l'eccezione ai principi di unità e di universalità del bilancio dell'UE sia compatibile con il TFUE. [3]

Avendo appurato che le “risorse proprie” e lo Strumento dell'UE per la ripresa sono “gemelli diversi” che sostengono le politiche pubbliche europee (dal lato delle entrate), il prospetto che segue riassume le principali differenze fra di essi, già illustrate nel precedente post del 10.01.2021.

Figura 1 – Principali differenze fra risorse finanziarie raccolte tramite lo Strumento dell'UE per la ripresa e “risorse proprie”

Strumento dell'UE per la ripresa	Risorse proprie
Le risorse finanziarie sono entrate straordinarie <i>“una tantum”</i>	Le “risorse proprie” sono la fonte di finanziamento ordinaria delle politiche dell'UE
Le risorse finanziarie dello Strumento costituiscono una eccezione al principio di universalità del bilancio dell'UE (essendo <i>“external assigned resources”</i>)	Le “risorse proprie” sono soggette al principio di universalità
Il montante di risorse è raccolto sui mercati finanziari tramite dei <i>bond</i> e verrà ripagato fino al 2058	Il montante di risorse è raccolto secondo le modalità ordinarie e, come dice il nome, sarà una fonte di entrata “propria” dell'UE (non deve essere ripagato a dei creditori)
Il montante di risorse raccolto sui mercati è addizionale rispetto al QFP e rispetto al bilancio annuale (e, giuridicamente, avulso dalle procedure di bilancio annuali)	La contabilizzazione delle voci di entrata e delle uscite è parte integrante delle procedure annuali di bilancio (da ricordare che il bilancio annuale è stabilito nel rispetto del QFP)
Le risorse raccolte sui mercati andranno impegnate entro 31.12.2024	Il montante di risorse coprirà gli stanziamenti per impegni contratti fino al 31.12.2027
Le spese coperte dallo Strumento non saranno postate nei bilanci annuali	Le spese coperte dalle “risorse proprie” saranno contabilizzate nei bilanci annuali a partire dal 2021 secondo le procedure ordinarie

Il percorso logico seguito dalle Istituzioni comunitarie per la definizione dello Strumento dell'UE per la ripresa

Il percorso logico per la definizione dello Strumento dell'UE per la ripresa è cruciale per capire l'importanza della Decisione sulle “risorse proprie”. [4] Esso si basa su tre step fondamentali:

- il massiccio ricorso a prestiti sui mercati dei capitali non deve essere in contrasto con l'art. 323 del TFUE che dispone che l'Unione deve rispettare gli obblighi giuridici nei confronti dei terzi e, quindi, deve disporre dei mezzi finanziari necessari. Su richiesta della Commissione, pertanto, il Consiglio Europeo straordinario del 17-21 Luglio 2020 ha deciso di elevare il massimale delle risorse proprie – il livello massimo di risorse finanziarie che l'UE può richiedere annualmente agli Stati Membri per finanziare le spese –

dall'1,20% all'1,40% del Reddito Nazionale Lordo (RNL) complessivo dell'UE-27 (si veda il punto A28 delle Conclusioni). Inoltre, in via eccezionale, ha deciso di "aggiungere" temporaneamente a tale massimale un ulteriore 0,60% del RNL dell'UE-27 da destinare esclusivamente al ripagamento di "principale" ed interessi passivi dei finanziamenti raccolti tramite **NGEU** (si veda il A9 delle Conclusioni). È la Decisione sulle "risorse proprie" a rendere possibile l'operazione di assunzione dei prestiti, dal momento che dispone gli incrementi del massimale di "risorse proprie" di cui sopra, che assicurano il rispetto dell'art. 323 del TFUE;

- l'art. 122 del TFUE, stabilendo che «il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato Membro interessato», fornisce la base legale per una massiccia operazione di sostegno a tutti gli stati Membri – NGEU – anche se questa richiede il ricorso della Commissione alla contrazione dei debiti sui mercati dei capitali (operazione in linea di principio vietata dal TFUE e dal Regolamento Finanziario). Come si legge nelle Conclusioni del Consiglio Europeo del 17-21 Luglio 2020 «al fine di dotare l'Unione dei mezzi necessari per affrontare le sfide poste dalla pandemia di COVID-19, la Commissione sarà autorizzata a contrarre prestiti, per conto dell'Unione, sui mercati dei capitali. Gli importi ottenuti saranno trasferiti ai programmi dell'Unione in conformità di *Next Generation EU*» (si veda punto A3). Al tempo stesso nelle Conclusioni si rimarca che «poiché *Next Generation EU* rappresenta una risposta eccezionale a una situazione estrema, ma temporanea, chiari limiti di entità, durata, e raggio di azione vincolano il potere di contrarre prestiti conferito alla Commissione» (si veda punto A4);
- il processo di reperimento delle risorse finanziarie aggiuntive sui mercati dei capitali è definito dallo

Strumento dell'UE per la ripresa. Questo, con riferimento alla Sezione Entrate del bilancio europeo, consente di raccogliere risorse finanziarie a titolo di “*external assigned resources*” aggiuntive rispetto alle “risorse proprie”. Con riferimento alla Sezione Uscite del bilancio europeo, il Regolamento (UE) n. 2094/2020 del Consiglio si limita ad indicare solo gli ambiti di *policy* di intervento (tipologie di intervento) e su quali Programmi/Dispositivi (due dei quali – il **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza** e l'**Iniziativa REACT-EU** – istituiti *ex novo*) verranno incanalate le risorse aggiuntive rispetto alle “risorse proprie”. [5]

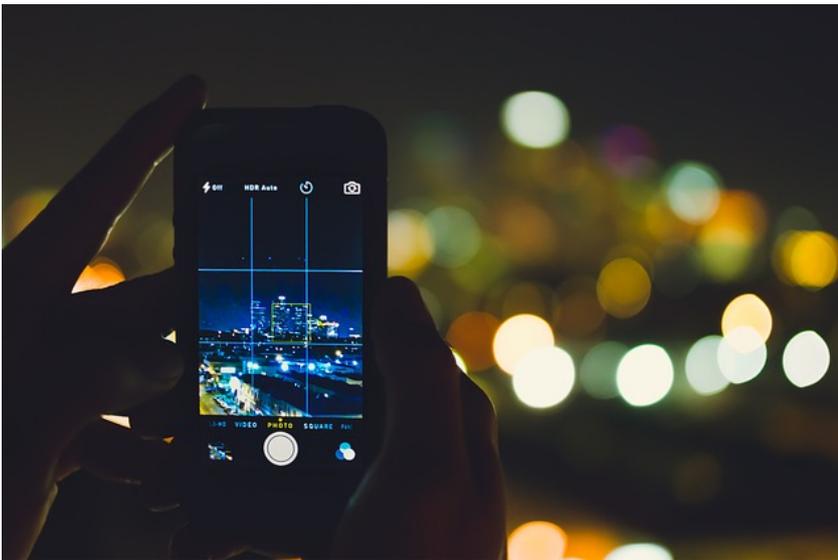


Immagine ex Pixabay

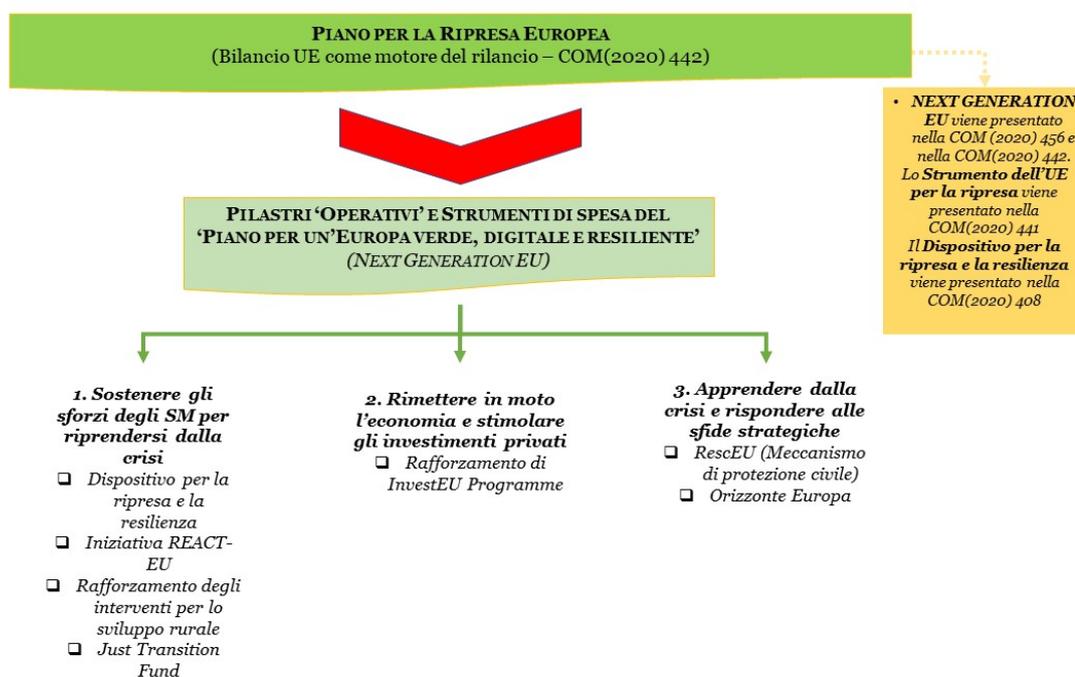
[1] Lo **Strumento dell'UE per la ripresa** (in Inglese “*EU Recovery Instrument*”), come argomentato più volte su questo blog, non va confuso con il **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza** (che, in Inglese è stato battezzato “*Recovery and Resilience Facility*”, ma in Italia, tutti continuano a chiamare “*Recovery Fund*”). Il **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza**, infatti, è solo uno dei Dispositivi (*facility*)

attivati dalle Istituzioni europee nell'ambito di NGEU (si veda la Figura che segue).

Il **Dispositivo per la ripresa e la resilienza**, quindi, è una delle componenti di NGEU per le quali le risorse verranno raccolte dalla Commissione emettendo titoli di debito, a valere dal dispositivo giuridico denominato **Strumento dell'UE per la ripresa** e non va equiparato *tout court* a NGEU.

Va aggiunto che il **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**, oggetto di un vivace dibattito politico, sarà finanziato solo dal **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza**. Questo significa che per l'Italia, grazie a NGEU, saranno potenzialmente disponibili anche altre risorse finanziarie dell'UE.

Figura 2 – Pilastri “operativi” e strumenti di spesa (facility) di NGEU come deciso dal Consiglio Europeo del 17-21 Luglio 2020



[2] Il **Regolamento (UE) n. 2094/2020 del Consiglio** che disciplina questo Strumento, con riferimento alle uscite dei bilanci annuali è solamente una nota di indirizzo che si

limita ad indicare come i 750 mld di Euro raccolti in via straordinaria dalla Commissione emettendo *bond* garantiti dal bilancio europeo, come spiegato molto bene nel *Factsheet* della Commissione "[Financing the Recovery Plan for Europe](#)" vengono allocati su "rubriche", "*policy cluster*" e Fondi/programmi del QFP 2021-2027, oppure su pochi altri strumenti di spesa istituiti *ex novo*.

[3] Per una spiegazione più esaustiva di alcuni tecnicismi inerenti al sistema di finanza pubblica dell'UE, non certamente di immediata lettura, si rimanda a: D'Alfonso A. (2020), *Next Generation EU. A European Instrument to Counter the impact of the coronavirus pandemic*, European Parliamentary Research Service; PE 652.000, July 2020.

[4] Va ricordato che, ai sensi dell'art. 311 del TFUE:

- la Decisione sulle risorse proprie è adottata solo dal Consiglio, che delibera «previa approvazione del Parlamento Europeo»;
- «tale Decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati Membri conformemente alle rispettive norme costituzionali».

Per la Decisione sulle "risorse proprie", quindi, non si è ancora concluso l'*iter* di approvazione, in quanto la Decisione dovrà essere ratificata da tutti gli Stati Membri secondo le procedure istituzionali interne. La Decisione, tuttavia, è stata pubblicata sulla GUUE – si veda la **Dec. (EU, Euratom) n. 2053/2020** pubblicata sulla GUUE Serie L 424 del 15.12.2020 – e, peraltro, l'art. 12 dispone che «essa si applica a decorrere dal 1° Gennaio 2021».

Nei giorni scorsi la nuova presidenza portoghese dell'UE ha invitato tutti gli Stati Membri a ratificarla quanto prima.

[5] Come illustrato in precedenti post, le risorse finanziarie raccolte tramite lo Strumento dell'UE per la ripresa e le spese nell'ambito di **NGEU** non saranno iscritte nei bilanci

annuali, appunto perché le risorse finanziarie aggiuntive rispetto alle “risorse proprie” verranno raccolte quali *“external assigned resources”*.