

Next Generation EU, lo Strumento dell'UE per la ripresa e le entrate del bilancio europeo

Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | January 10, 2021



*«The truth is rarely pure
and never simple»*

Oscar Wilde

**L'UE a una svolta: chiusi
positivamente i negoziati gemelli**

su *Next Generation EU* e Quadro Finanziario Pluriennale dell'UE per il periodo di programmazione 2021-2027

Dopo gli accordi raggiunti nel corso del **Consiglio Europeo del 10 e 11 Dicembre 2020**, è stato pubblicato sulla GUUE del 22.12.2020 il pacchetto legislativo sul **Quadro Finanziario Pluriennale (bilancio pluriennale) 2021-2027 dell'UE** e su *Next Generation EU*. Si segnalano, in particolare:

- il **Reg. (UE, Euratom) n. 2093/2020** del Consiglio sul Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027;
- il **Regolamento (UE) n. 2094/2020** del Consiglio che, finalmente, vara in via ufficiale lo Strumento dell'UE per la ripresa (attuativo del piano strategico *Next Generation EU – NGEU*). [1]

Sembra opportuno, quindi, riprendere, aggiornare e migliorare un post già pubblicato su questo blog nel Giugno 2020. Questo per fare maggiore chiarezza sull'inquadramento dei molteplici strumenti di intervento che rafforzeranno la capacità di spesa dell'UE nei prossimi anni, a valere del piano strategico NGEU (a parere dello scrivente, infatti, NGEU ha una struttura così articolata e ambiziosa da poterlo considerare un autentico piano strategico).

Come evidenziato in vari post fra Giugno e Dicembre, la Commissione Europea il 27 Maggio 2020 (e i giorni successivi) aveva avanzato delle proposte molto innovative per fronteggiare gli effetti recessivi della pandemia di COVID-19, attraverso:

1. un piano di intervento coordinato a livello europeo, denominato **Piano per la Ripresa Europea** (come si evince dal titolo della Comunicazione della Commissione COM(2020) 442), proposto su mandato del Consiglio Europeo del 23 Aprile 2020;

2. un piano, di natura straordinaria, direttamente funzionale al **Piano per la Ripresa Europea**, normalmente richiamato come **Next Generation EU (NGEU)**. Questo è un aspetto non chiarissimo nelle proposte della Commissione, ma assolutamente da tenere a mente. Come è stato sempre sottolineato nei post precedenti su NGEU, questo è un piano strategico, ma non è propriamente corretto farlo coincidere direttamente con il **Piano per la Ripresa Europea**. NGEU è un piano strategico, ma di risposta rapida, che concorre, da un lato a rafforzare le proposte di **Quadro Finanziario Pluriennale (QFP)** post 2020 avanzate dalla Commissione nel maggio 2018 e, dall'altro, insieme allo stesso QFP, a dare corso al **Piano per la Ripresa Europea**, che ha una dimensione strategica e una dimensione temporale più ampia di NGEU (non a caso la Commissione, quantunque delinei una struttura molto articolata per NGEU, nelle sue proposte si limita a indicarlo come uno "strumento" che affiancherà il QFP); [2]

3. uno strumento straordinario – lo **Strumento dell'UE per la ripresa** – per ampliare la disponibilità delle entrate potenziali dell'UE (in aggiunta alle entrate ordinarie costituite dalle "**risorse proprie**") nel periodo di programmazione 2021-2027, in particolare nel periodo 2021-2023. Tale strumento ha una natura ben diversa da quella proposta da politici e giornalisti in Italia, non essendo affatto uno strumento di spesa, come si cercherà di spiegare nei paragrafi successivi. Esso, in realtà, è lo strumento di cui si è dotata l'UE per raccogliere risorse finanziarie straordinarie sui mercati finanziari, come si evince chiaramente dal Regolamento (UE) n. 2094/2020 del Consiglio (il quale, nel rispetto degli accordi raggiunti dalle Istituzioni dell'UE nel corso del II semestre del 2020, recepisce struttura e indicazioni principali della Comunicazione COM(2020) 441 della Commissione);

4. una proposta rivista del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) dell'UE per il periodo di programmazione post 2020 (la proposta iniziale era stata avanzata dalla Commissione il 3 Maggio 2018). Questa nuova proposta del QFP dell'UE, datata

28.05.2020, tiene conto in primo luogo della necessità che anche il QFP sia funzionale, al pari di NGEU, tanto a delineare un'azione di contrasto rapido agli effetti recessivi della pandemia, quanto a rinnovare il modello di sviluppo dell'UE e, di riflesso, anche le sue politiche pubbliche (si vedano le Comunicazioni della Commissione COM(2020) 442 e COM(2020) 443);

5. una proposta rivista inerente alla **Decisione sulle "risorse proprie"** (si veda la Comunicazione COM(2020) 445), funzionale sia al finanziamento diretto del QFP post 2020, sia all'attivazione di NGEU. [3]

Nel prossimo paragrafo, dopo aver richiamato alcune caratteristiche fondamentali del sistema di finanza pubblica europeo, si cerca di spiegare la rilevanza della **Decisione sulle "risorse proprie"** al fine di implementare lo **Strumento dell'UE per la ripresa ("EU Recovery Instrument"** ora disciplinato dal Regolamento (UE) n. 2094/2020).

Le entrate dei bilanci annuali dell'UE fra il 2021 e il 2027: le "risorse proprie" e lo Strumento dell'UE per la ripresa

Lo **Strumento dell'UE per la ripresa** ("*EU Recovery Instrument*") non è uno strumento di spesa, come potrebbe sembrare ascoltando alcuni discutibili servizi radio-televisivi e/o leggendo degli articoli sui quotidiani italiani che, sovente, si limitano a riportare in modo sciatto degli estratti dai Comunicati stampa. In vero, esso è lo strumento che consente all'UE di andare oltre la sua capacità di spesa potenziale delimitata dalle "risorse proprie".

In altri termini, lo **Strumento dell'UE per la ripresa**, sul piano logico e anche su quello finanziario, non va affiancato al QFP, che deve «assicurare l'ordinato andamento delle spese

dell'Unione», ai sensi dell'art. 312 del Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE), ma va affiancato alle “risorse proprie” dell'UE. [4]

Per capire questo va tenuta presente la natura eccezionale del fabbisogno di risorse necessario per affrontare gli effetti recessivi della pandemia in tutta Europa, la natura giuridica dello Strumento dell'UE per la ripresa e tre principi fondamentali del bilancio dell'UE che vengono tecnicamente violati, nel pieno rispetto dei Trattati, dallo Strumento dell'UE per la ripresa.

La semplice considerazione da cui muove la Commissione nella Comunicazione COM(2020) 442 “**Il bilancio dell'UE come motore del Piano per la Ripresa Europea**” è che «attuare il piano per la ripresa richiederà cospicui investimenti pubblici e privati».

A tal fine «*Next Generation EU* garantirà al bilancio dell'UE la capacità aggiuntiva di cui ha bisogno per affrontare in modo incisivo le sfide più pressanti. Sarà uno strumento di emergenza una tantum, attivato per un periodo limitato ed esclusivamente ai fini della risposta alla crisi e delle misure per la ripresa [...] Raccogliendo fondi sui mercati finanziari si otterrà di diluire nel tempo i costi di finanziamento, così che gli Stati Membri non debbano versare ingenti contributi supplementari al bilancio dell'UE nel periodo 2021-2027. La Commissione proporrà anche nuove “risorse proprie” che potrebbero agevolare il rimborso dei fondi raccolti sul mercato nell'ambito di *Next Generation EU*».

**I principi del bilancio europeo
tecnicamente violati dallo
Strumento dell'UE per la ripresa**



Immagine ex Pixabay

I principi che vengono tecnicamente violati da **NGEU/Strumento dell'UE per la ripresa** – il che ha imposto una marcata revisione della Decisione sulle “risorse proprie” rispetto a quella iniziale avanzata nel 2020, al fine di garantire comunque il rispetto del TFUE e che i finanziamenti raccolti sui mercati dei capitali potranno essere ripagati – sono i seguenti

- il **principio di pareggio del bilancio** (si vedano l'art. 17 del Regolamento Finanziario vigente, ossia il **Reg. (UE; Euratom) 1046/2018** e gli articoli 310 e 323 del TFUE). Tale principio vieta alle c.d. “autorità di bilancio” – Consiglio e Parlamento Europeo – di approvare un bilancio annuale che non preveda *ex ante* l'equilibrio fra spese ed entrate. In sostanza impedisce di ricorrere all'assunzione di prestiti per finanziare le spese comunitarie. In realtà questo impedimento non è assoluto. Infatti, la Commissione ha sempre contratto prestiti sui mercati e, a sua volta, erogato dei prestiti, ma in termini molto contenuti. Un'operazione di assunzione dei prestiti così consistente quale quella alla base di NGEU – fondata sull'articolo 122 del TFUE – ha imposto necessariamente una revisione della proposta iniziale di Decisione sulle “risorse proprie”. [5]

Lo Strumento dell'UE per la ripresa, quindi, si fonda sull'art. 122 del TFUE e sulla Decisione sulle “risorse proprie”. L'art. 122, infatti, dispone che in situazioni

eccezionali l'UE può sostenere paesi particolarmente colpiti da shocks esogeni con misure straordinarie di assistenza finanziaria; [6]

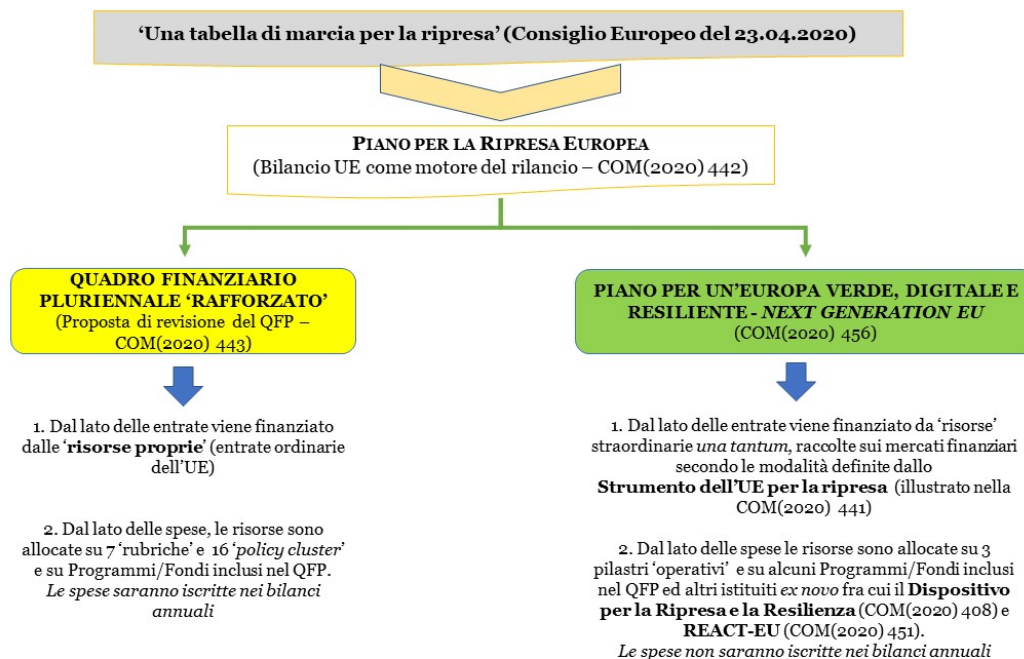
- il **principio di unità del bilancio**. Tale principio prevede che tutte le entrate e tutte le spese del bilancio comunitario siano iscritte in un unico documento. Sono sempre esistite delle eccezioni a questo principio, fra cui i prestiti contratti ed erogati dalla Commissione che sono collegati al bilancio (i prestiti sono riportati "fuori bilancio" e seguono una procedura di approvazione avulsa da quella canonica di approvazione del bilancio annuale). Dal momento che lo Strumento dell'UE per la ripresa va a disciplinare un'operazione di assunzione di prestiti della Commissione dovrà essere riportato "fuori bilancio";

- il **principio di universalità del bilancio** (si veda l'articolo 20 del Regolamento Finanziario vigente). Tale principio, in termini semplificati, dispone che tutte le entrate vanno a coprire, indistintamente, tutte le uscite del bilancio comunitario. Altrimenti detto, non vi è un'associazione diretta fra una determinata spesa dell'UE e una specifica fonte di finanziamento per quella spesa. Anche per questo principio sussistono eccezioni di varia natura, disciplinate dall'art. 21 dello stesso Regolamento Finanziario, che individua due categorie di eccezioni: (i) le entrate con destinazione specifica "interne" e (ii) le entrate con destinazione specifica "esterne" (si parla di "destinazione specifica" proprio per il fatto che tali entrate vanno a finanziare ben definite categorie di spese). Le risorse finanziarie "aggiuntive" raccolte dalla Commissione tramite lo Strumento dell'UE per la ripresa si configurano giuridicamente come **entrate con destinazione specifica "esterne"** ("*external assigned resources*"). Lo stesso Strumento dell'UE per la ripresa indica su quali programmi di spesa pluriennali – alcuni già inseriti all'interno del QFP e altri istituiti *ad hoc* come nel caso del dibattutissimo **Dispositivo per la ripresa e la resilienza** – verranno allocate le risorse supplementari rispetto alle "risorse proprie".

Lo Strumento dell'UE per la ripresa, quindi, sarà uno strumento *una tantum* di risposta immediata alle conseguenze economiche della pandemia (gli stanziamenti per impegni saranno assunti fino al 2023, mentre per le "risorse proprie" l'ultimo anno in cui si potranno assumere impegni di spesa vincolanti sarà il 2027) che:

- consente all'UE di andare oltre la sua capacità di spesa potenziale delimitata dalle "risorse proprie" (si veda la Figura che chiude il post);
- 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 per impegni, fino al 2023 – su "rubriche" e programmi di spesa proposti nel QFP post 2020 e su altri strumenti/programmi di spesa istituiti *ex novo*; [7]
- fornisce risorse finanziarie che non saranno iscritte né nel QFP post 2020 né nei bilanci annuali. Questo appunto per il fatto che tali risorse si configurano come "*external assigned resources*" ai sensi dell'art. 21 del Reg. (UE; Euratom) 1046/2018. In sostanza questo significa che saranno iscritte in dei "conti satellite" rispetto ai bilanci annuali e che,

formalmente, quindi, i bilanci annuali continueranno a rispettare i principi di pareggio, di unità e di universalità.



[1] Il pacchetto legislativo pubblicato sulla GUUE del 22.12.2020 include anche:

- il Regolamento (UE, Euratom) n. 2020/2092 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione;
- l'Accordo InterIstituzionale tra il Parlamento Europeo, il Consiglio dell'Unione Europea e la Commissione Europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia per

l'introduzione di nuove risorse proprie del 16 dicembre 2020.

[2] Il **Piano per la Ripresa Europea** e **NGEU** sono stati presentati dalla Commissione nelle Comunicazioni COM(2020) 442 e COM(2020) 456 e sono stati poi parzialmente rivisti per tenere conto degli accordi raggiunti nel corso del Consiglio Europeo del 17-21 Luglio 2020 e di quello del 10-11 Dicembre 2020. In Italia il dibattito sul **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**, molto vivace ma anche assolutamente accartocciato su questioni meramente interne, con considerazioni discutibili sulla sua necessaria coerenza con il quadro di *policy* europeo, evidenzia chiaramente come siano ben pochi ad aver letto queste due Comunicazioni fondamentali.

[3] A titolo di completezza va menzionata anche la nuova proposta della Commissione sull'Accordo InterIstituzionale (AII) fra Parlamento Europeo, Consiglio e Commissione – ex Comunicazione COM(2020) 444 – su disciplina di bilancio e sana gestione finanziaria delle risorse e delle spese dell'UE.

Fra queste proposte avanzate dalla Commissione solo per la **Decisione sulle "risorse proprie"** non è stato concluso l'*iter* di approvazione, in quanto l'accordo raggiunto dovrà essere ratificato 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».

[4] Il bilancio dell'UE «fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie» (art. 311 del TFUE). Le "risorse proprie" (entrate del bilancio dell'UE) sono così definite, in quanto sono entrate considerate di proprietà dell'UE, anche se, concretamente, vengono raccolte direttamente dagli Stati Membri.

Le "risorse proprie" coprono circa il 98% delle entrate dell'UE (le altre entrate del bilancio annuale, in sostanza, sono costituite dal surplus del bilancio dell'anno precedente; dagli interessi di mora applicate agli Stati per i ritardi nel versamento delle risorse proprie raccolte sui loro territori e

da imposte su salari e pensioni dei funzionari delle Istituzioni dell'UE).

Le "risorse proprie" sono le seguenti

- le **Risorse Proprie Tradizionali (RPT)**, ossia i dazi doganali sulle importazioni dai paesi Terzi, i prelievi agricoli e, fino al 2018, i prelievi applicati nel settore dello zucchero e dell'isoglucosio,

- le **risorse raccolte attraverso l'Imposta sul Valore Aggiunto (IVA)**. Tale entrata venne istituita nel 1970, ma divenne operativa solo a partire dal 1980, dopo l'entrata in vigore nel 1979 della IX Direttiva IVA finalizzata a uniformare la base imponibile IVA nei vari Stati Membri. Attualmente consiste in un contributo pari allo 0,30% calcolato da ciascuno Stato Membro sulle loro rispettive basi imponibili IVA nazionali, adeguate secondo criteri uniformi disciplinati dall'UE;

- le **risorse proporzionali al Reddito Nazionale Lordo (RNL) degli Stati Membri**. Tali risorse vennero istituite dalle decisioni del Consiglio Europeo straordinario di Bruxelles del febbraio 1988 come complementari alle altre e funzionali solamente alla quadratura dei bilanci annuali. Nel tempo l'incidenza di questa componente è fortemente cresciuta.

Nell'ambito dei negoziati su NGEU e sul QFP 2021-2027 le Istituzioni dell'UE hanno raggiunto un accordo su:

- l'introduzione di «una nuova "risorse propria" basata sui rifiuti di plastica non riciclati che si applicherà a decorrere dal 1° Gennaio 2021» (punto A29 delle Conclusioni del Consiglio Europeo del 17-21 Luglio 2020);

- l'introduzione di nuove "risorse proprie" già a partire dal 1° Gennaio 2023.

[5] Il complesso sistema di finanza pubblica dell'UE è disciplinato da:

- gli articoli 310-325 del TFUE;
- il Regolamento Finanziario.

Il Regolamento Finanziario vigente, ossia il **Reg. (UE; Euratom) 1046/2018**, molto più noto come "Regolamento Omnibus", ha sostituito il Reg. (UE; Euratom) 966/2012.

[6] I passaggi più significativi dell'art. 122 sono i seguenti:

«Fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere in uno spirito di solidarietà fra gli Stati Membri, le misure adeguate alla situazione».

«Qualora uno Stato Membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o da circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato».

Preme evidenziare che anche l'**Iniziativa SURE**, volta a sostenere, temporaneamente, i diversi schemi nazionali di contrasto degli effetti della disoccupazione, quali ad esempio la Cassa Integrazione Guadagni in Italia, si fonda sull'art. 122 del TFUE (l'acronimo **SURE** sta per **Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency**).

[7] A titolo di completezza, si ricorda che lo Strumento dell'UE per la ripresa si fonda sui seguenti capisaldi:

- la Commissione, che vanta un *rating* AAA, si finanzierà in via eccezionale sui mercati finanziari emettendo dei *bond* per raccogliere fino a 750 miliardi di Euro (espressi in prezzi costanti 2018);
- il nuovo Strumento sarà temporaneo e le sue risorse verranno esclusivamente utilizzate per misure urgenti e/o di cruciale importanza per superare la duplice crisi sanitaria ed economica e per sostenere la ripresa;
- le risorse raccolte saranno allocate su tipologie di spese ben definite (v. art. 2 del Regolamento) tramite dei Programmi già inclusi all'interno del QFP 2021-2027 proposto nel 2018, oppure Dispositivi (*facility*) di nuova istituzione;
- le risorse potranno essere erogate secondo le seguenti modalità: (i) 384,4 miliardi di Euro nella forma di finanziamenti a fondo perduto e "strumenti finanziari"; (ii) 5,6 miliardi nella forma di garanzie pubbliche; (iii) 360 miliardi nella forma di prestiti;

- i *bond* emessi sui mercati finanziari saranno ripagati solo a partire dal 2027 sull'arco di trent'anni.