



unige
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI GENOVA



Scuola di Scienze sociali
Dipartimento di
Scienze politiche (DISPO)

Università degli Studi di Genova

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

Corso di Laurea Magistrale in:

Amministrazione e Politiche Pubbliche

IL FINANZIAMENTO DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA:
LA NOVITÀ DI NEXTGENERATION EU E LE NUOVE RISORSE PROPRIE
DELL'UNIONE

Finanza Regionale e degli Enti Locali

Relatore

Prof. Luca Gandullia

Candidata/o

Guglielmo Caversazio

ANNO ACCADEMICO 2021/2022

Abstract

Il finanziamento del bilancio dell'Unione Europea ha subito un'evoluzione che è andata di pari passo dapprima con l'evoluzione delle Comunità Europee, e successivamente con il passaggio tra le Comunità e l'Unione stessa. Il finanziamento del bilancio europeo, quindi, ha seguito (o anticipato) i grandi ampliamenti di competenze del sistema comunitario e dell'Unione, segnando alcune tappe fondamentali per la storia europea.

In questi anni, l'aumento costante degli stanziamenti di bilancio all'interno dei Quadri Finanziari Pluriennali e la contemporanea introduzione, durante la pandemia da Covid-19, di una nuova politica espansiva di bilancio (che ha preso il nome di Next Generation EU) ha riproposto il tema del finanziamento del bilancio europeo. Inoltre, la nascita di questo nuovo strumento ha aperto la strada alla prima assunzione comune di debito a livello europeo, così come ha permesso alla Commissione Europea di presentare alcune proposte riguardanti una nuova generazione di risorse proprie dell'Unione.

Dopo essere partiti da un'analisi storica dell'evoluzione del bilancio comunitario, dimostreremo attraverso l'utilizzo di un'analisi quantitativa e qualitativa, che il bilancio dell'Unione Europea ha aumentato le previsioni di entrata ogni qual volta si sia ravvisata la necessità di operare aumenti di spesa.

Verranno dunque presentati i risultati e verranno elencate le proposte introdotte dalla Commissione Europea per giungere ad una nuova famiglia di risorse proprie, che potrebbero rappresentare un primo passo verso una riforma del sistema di coordinamento delle politiche fiscali all'interno dell'Unione Europea.

Abstract

The financing of the European Union's budget has evolved hand in hand first with the evolution of the European Communities, and then with the transition between the Communities and the Union itself. Thus, the financing of the European budget has followed (or anticipated) the major expansions of competences of the Community system and the Union, marking a number of milestones in European history.

In recent years, the constant increase in budget appropriations within the Multiannual Financial Frameworks and the simultaneous introduction, during the Covid-19 pandemic, of a new expansive budgetary policy (which took the name of Next Generation EU) brought the topic of financing the European budget back on the agenda. Moreover, the emergence of this new instrument paved the way for the first common assumption of debt at the European level, as well as allowed the European Commission to present proposals for a new generation of the Union's own resources.

After starting with a historical analysis of the evolution of the EU budget, we will demonstrate, through the use of quantitative and qualitative analysis, that the EU budget has increased revenue forecasts whenever the need for expenditure increases has arisen.

We will then present the results and list the proposals put forward by the European Commission for a new family of own resources, which could represent a first step towards a reform of the system of coordination of fiscal policies within the European Union.

Indice	Pagina
Introduzione	4
1. Il Bilancio dell'Unione Europea	9
1.1 Il bilancio dell'Unione Europea: aspetti giuridici	9
1.2 Il finanziamento del bilancio europeo: le tappe fondamentali	17
2. Un piano per la Ripresa dell'Europa: QFP 2021-2027 e Next Generation EU	24
2.1 Il Quadro Finanziario Pluriennale: dagli accordi interistituzionali alla riforma di Lisbona	24
2.2 Il Quadro Finanziario Pluriennale: la programmazione 2021-2027	26
2.2.1 Il QFP 2021-2027 e le condizionalità legate allo stato di diritto	31
2.3 Next Generation EU: un piano di ripresa per l'Europa	38
3. Le Risorse Proprie: una analisi critica	51
4. Risorse proprie dell'Unione Europea: novità e sviluppi futuri	61
4.1 Le nuove risorse proprie introdotte dalla decisione 2020/2053/UE	62
4.2 Quale futuro per le risorse proprie?	69
5. I fondi europei indiretti ed il PNRR: rendicontazione e monitoraggio	77
Conclusioni	93

Introduzione

Il tema di come finanziare il bilancio delle Comunità Europee e poi dell'Unione Europea è sempre stato un tema centrale della politica europea. A partire dalle prime proposte di un'Unione Federale, tra cui vogliamo citare il Manifesto di Ventotene di Altiero Spinelli, il processo di integrazione europea si è caratterizzato per essere un percorso graduale, in cui le cessioni di sovranità da parte degli Stati membri sono avvenute in maniera incrementale nell'arco di decenni, spesso con un andamento irregolare. Con questo, si intende che le riforme che hanno portato all'evoluzione delle Comunità Europee e poi dell'Unione Europea sono avvenute "a strappi", solitamente determinati da shock esogeni che hanno reso necessario un ampliamento di competenze, di funzioni (e di spesa) da parte delle istituzioni europee.

Sotto questa chiave di lettura, risulta evidente che alcuni momenti nella storia europea (la ricostruzione dopo la Seconda guerra mondiale, il sistema dei blocchi contrapposti, le crisi petrolifere, le crisi dei debiti sovrani dei primi anni Novanta, fino alla crisi del 2008-2011) hanno aperto delle finestre di opportunità che hanno generato cambiamenti importanti per l'Unione. Se negli anni Novanta e fino ai primi anni Duemila, le riforme hanno trovato soluzione in modifiche dei Trattati (Trattato di Maastricht, Trattato di Lisbona), alle crisi più recenti non è seguito un pari cambiamento.

Tuttavia, sotto il profilo sostanziale, si può notare che al presentarsi di queste finestre di opportunità, generate dalla necessità di dare soluzioni ai problemi, è sempre corrisposto un aumento della spesa a livello comunitario. Essa è infatti aumentata progressivamente e (quasi) senza interruzione fin dall'istituzione della Comunità europea del carbone e dell'Acciaio nel 1951. Gli ambiti di intervento e la portata delle politiche dell'Unione Europea sono aumentate negli anni, sia attraverso un aumento delle risorse assegnate ai programmi tradizionali, come per esempio le Politiche di Coesione, sia attraverso l'istituzione di nuovi programmi in campi come la ricerca scientifica, l'innovazione, la sostenibilità ambientale e molti altri, in cui l'intervento dell'Unione Europea si è consolidato nel tempo.

Per tornare all'oggetto specifico di questo lavoro, poiché il bilancio dell'Unione Europea deve essere in pareggio, ad ogni aumento dei massimali di spesa previsti è sempre corrisposto un pari aumento delle entrate per far fronte agli impegni di spesa.

Il sistema dei Trattati, fin dall'art. 268 del Trattato che istituisce le Comunità Europee (TCE) anche conosciuti come "Trattati di Roma", assegna la potestà legislativa in tema di decisioni sulle risorse proprie al Consiglio, che decide in merito seguendo il criterio dell'unanimità. Questa, come vedremo nel primo capitolo, è la principale ragione per cui il bilancio dell'Unione Europea ha sempre avuto risorse molto limitate rispetto al RNL europeo.

È in questo contesto, dunque, che le istituzioni europee hanno dovuto elaborare nuove soluzioni che potessero rivelarsi all'altezza della grande crisi economica e sociale che ha seguito la pandemia da Covid-19 in tutto il continente europeo.

La prima soluzione, come vedremo nel secondo capitolo, è stata quella di presentare, per il settennato di programmazione 2021-2027, un nuovo Quadro Finanziario Pluriennale che metteva a disposizione più risorse di qualsiasi bilancio mai approvato in precedenza nell'Unione Europea. Cercheremo quindi di capire in che modo sono state assegnate le risorse aggiuntive, così come analizzeremo da quali risorse si è deciso di attingere per il finanziamento del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027.

La seconda soluzione è stata quella di istituire una nuova politica espansiva di bilancio, denominata Next Generation EU, che introduce un aumento di spesa mai registrato nella storia dell'Unione Europea. In particolare, il piano Next Generation EU rappresenta una novità sotto due profili principali:

- Dal punto di vista degli stanziamenti, essa, oltre ad aumentare gli stanziamenti di iniziative già esistenti, istituisce una nuova categoria di fondi, gestiti dagli stati membri, che prende il nome di Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza. Tali fondi hanno l'obiettivo esplicito di aiutare finanziariamente gli stati maggiormente esposti alla crisi del debito sovrano a seguito della crisi pandemica.
- Dal punto di vista del suo finanziamento, attuato in parte con la prima assunzione di debito a livello comune da parte delle istituzioni europee. Questa novità, di per

sé storica, apre a diverse considerazioni sullo sviluppo dell'Unione in senso federale, e pertanto sarà particolarmente attenzionato da questo elaborato.

Nel terzo capitolo, con l'ausilio di alcuni grafici, cercheremo di operare un'analisi critica del sistema delle risorse proprie evidenziando la crescita della spesa e dei relativi massimali di entrata negli anni ed analizzando la composizione delle entrate dell'Unione Europea. La tesi che cercheremo di dimostrare è che, nonostante gli Artt. 310 e seguenti del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea affermino che la spesa dell'Unione deve essere determinata all'interno dei limiti posti dai massimali di entrata, gli stessi massimali sono in realtà decisi in funzione di ampliamenti della spesa utili a conseguire gli obiettivi delle Comunità e poi dell'Unione Europea. In particolare, come abbiamo anticipato, gli aumenti di spesa sono sempre seguiti a shock esogeni che l'Europa ha dovuto affrontare nel corso del processo di integrazione. Il sistema delle risorse proprie e gli aspetti legati ad una sua possibile riforma riguardano quindi il cuore di ogni possibile passo in avanti dell'integrazione europea.

Nel quarto capitolo ci concentreremo proprio sul dibattito scaturito nelle istituzioni europee riguardo alla necessità di dotarsi di una nuova famiglia di risorse proprie che possano finanziare le risorse già stanziare e che, più in generale, possano finanziare strutturalmente il bilancio dell'Unione Europea con il fine di emanciparlo progressivamente dai contributi degli stati membri.

La questione assume dunque questi termini: Come si può programmare una politica economica che eviti che l'aggiustamento ad uno shock esogeno si manifesti attraverso la contrazione del reddito e dell'occupazione? La maggior parte degli ordinamenti federali si dota a tal fine di ampie risorse, in grado di generare una redistribuzione dei redditi attraverso una imposizione fiscale progressiva comune. Secondo Majocchi¹, il fattore redistribuzione agisce come stabilizzatore del sistema, poiché al diminuire del reddito dovuto ad uno shock esogeno diminuiscono anche i corrispondenti versamenti verso il

¹ Andrea Zatti, "Il finanziamento dell'Unione europea e il sistema delle risorse proprie" Collana di Studi Europei, Centro Studi sulle Comunità Europee, Università di Pavia, CEDAM, Padova 2002, Introduzione a cura di A. Majocchi

bilancio centrale, mentre aumentano i trasferimenti da quest'ultimo in termini di sicurezza sociale.

Il bilancio europeo, tuttavia, è sempre storicamente stato dotato di dimensioni troppo ridotte per generare una redistribuzione che agisse come effetto stabilizzatore del sistema, e questo a causa della mancanza di una politica fiscale comune. Questa mancanza produce anche altri effetti negativi sul sistema, quali principalmente:

- Il fenomeno del dumping fiscale, per cui alcuni paesi europei accordano aliquote fiscali dichiaratamente più vantaggiose che in altri paesi membri, generando una diminuzione del gettito fiscale totale. Questo caso è particolarmente adatto a descrivere la situazione di molte imprese multinazionali, specialmente quelle che operano nel settore digitale, che spesso decidono di pagare tasse molto contenute sui profitti in alcuni paesi europei (Irlanda, Olanda) dove le aliquote sono più basse, o dove spesso i controlli sugli spostamenti di capitali verso paesi extra-UE sono meno rigorosi, e non nei paesi membri dove effettivamente viene generato il profitto;
- La mancanza di una leva fiscale che permetta all'Unione Europea di raggiungere gli obiettivi generali delle proprie politiche. In mancanza di una politica fiscale comune l'Unione Europea non può orientare le economie europee verso una direttrice veramente comune. Si prenda il caso della sostenibilità ambientale e della transizione ecologica. Tributi che favoriscono un'economia verde e circolare a discapito di produzioni e consumi dannosi all'ambiente potrebbero amplificare notevolmente gli effetti positivi delle politiche espansive che vanno nella stessa direzione.

La consapevolezza che l'unione della politica monetaria ha creato una situazione di interdipendenza delle economie europee fa avvertire ora più fortemente che mai la necessità di dotare l'Unione di una politica fiscale comune che contribuisca a generare un'unica politica economica a livello europeo. Date queste premesse, diventa centrale la possibilità di istituire un sistema di imposte europee che superino definitivamente il sistema dei contributi nazionali.

Ciò sta tuttavia incontrando diverse difficoltà e resistenze, che si possono riassumere principalmente nella contrarietà di alcuni governi nazionali (non necessariamente per gli stessi motivi) ad un processo di integrazione che porti ad un coordinamento della politica economica e fiscale dell'Unione Europea. Verranno dunque presentate le proposte di istituzione di nuove forme di finanziamento e le posizioni che in seno alle diverse istituzioni si stanno formando sul tema, consapevoli che, se non del tutto, il futuro prossimo dell'Unione Europea dipenderà in gran parte dalla natura di queste decisioni.

Nell'ultimo capitolo, che potremmo considerare un approfondimento di ricerca rispetto ai primi quattro, verrà presentato un lavoro eseguito in collaborazione con LIGURIA RICERCHE S.p.A. che ha per oggetto i fondi europei che vengono gestiti contabilmente dagli stati membri. Essendo impossibile in una sede come questa, presentare il tema in un'ottica comparata, si è preferito prendere in rassegna i principali fondi indiretti dell'Unione Europea che fanno parte delle Politiche di coesione (FESR, FSE+, FEASR, FEAMPA), nell'ambito della programmazione italiana. A questi è stato aggiunto, in uno spazio appositamente dedicato, un approfondimento sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano, che, come abbiamo detto, rappresenta una novità assoluta in termini di finanziamento europeo gestito dai paesi membri. Per ogni fondo è stata condotta un'analisi che ha approfondito le ragioni che hanno portato alla sua istituzione, le sue dotazioni finanziarie e, soprattutto, in che modo avviene la fase di monitoraggio dei rispettivi dati, utile alla comprensione di come le risorse europee vengono gestite dal nostro paese.

1. Il Bilancio dell'Unione Europea

Quello che ci importa analizzare in questo capitolo sono due aspetti fondamentali. Prima, presenteremo i principali aspetti giuridici del bilancio dell'Unione Europea, con particolare riferimento alle norme contenute nei Trattati.

Successivamente, introdurremo quali sono state le tappe fondamentali dell'evoluzione del sistema di finanziamento del bilancio europeo e delle sue componenti, per poter inquadrare la questione affrontata da questo elaborato nella corretta prospettiva storica.

1.1 Il bilancio dell'Unione Europea: aspetti giuridici

Il bilancio dell'Unione Europea è, sotto molti profili, un caso molto particolare di bilancio pubblico. Di norma, un bilancio pubblico esso deve trovare la sua ragione fondante in norme di livello costituzionale. Come noto, l'Unione Europea non dispone di una vera e propria Costituzione, bensì di un sistema di trattati che assumono il valore di norme costituzionali per l'insieme del diritto europeo.

Il tema del bilancio dell'Unione Europea trova spazio nel Titolo II del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (ex Trattato che istituisce le Comunità Europee o TCE) denominato "Disposizioni finanziarie".

L'art. 310 del TFUE stabilisce alcuni *principi generali*:

- Per prima cosa, stabilisce il principio dell'*unicità* del bilancio dell'Unione. Esso infatti: "Tutte le entrate e le spese dell'Unione devono costituire oggetto di previsioni per ciascun esercizio finanziario ed essere iscritte nel bilancio".
- Il secondo principio enunciato è quello del *pareggio di bilancio*. A differenza della maggior parte degli stati nazionali, come per esempio anche l'Italia², il testo di rango costituzionale dell'Unione Europea non stabilisce un principio di equilibrio, ma di pareggio di bilancio. La differenza, che può apparire una questione formale, ha invece natura sostanziale e impedisce al bilancio dell'Unione di chiudere in disavanzo. Questa differenza è giustificata dal fatto che

² Costituzione, art. 81

il bilancio dell'unione deve essere finanziato dalle risorse proprie e non attraverso la contrazione di debito. Come vedremo, questo aspetto è stato recentemente ed ampiamente oggetto di discussione;

- Stabilisce una *riserva di decisione speciale* per l'approvazione del bilancio, istituendo una speciale forma di procedura legislativa speciale, attraverso l'art. 314 TFUE;
- Introduce una *riserva di regolamento* per la definizione e l'esecuzione degli impegni di spesa, specificata dall'art.322³ TFUE;
- Introduce esplicitamente il principio della *sana gestione finanziaria*, cui devono concorrere anche gli Stati membri nell'attuazione delle politiche finanziate attraverso il bilancio dell'Unione Europea;
- Parimenti al punto precedente, stabilisce che gli Stati Membri e l'Unione Europea collaborano per *contrastare le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione*.

I successivi due articoli stabiliscono le norme riguardanti le entrate proprie ed il Quadro Finanziario Pluriennale.

L'art. 311 TFUE stabilisce che: "L'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche". Lo stesso articolo, oltre a prevedere, come abbiamo visto nel capitolo precedente, che il bilancio dell'Unione venga finanziato, fatte salve altre entrate, attraverso risorse proprie, stabilisce anche una riserva di legge speciale per adottare decisione sulle entrate proprie, che deve essere adottata dal

³ TFUE, art. 322: "Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione della Corte dei conti, adottano mediante regolamenti: a) le regole finanziarie che stabiliscono in particolare le modalità relative alla formazione e all'esecuzione del bilancio, al rendiconto e alla verifica dei conti; 26.10.2012 Gazzetta IT ufficiale dell'Unione europea C 326/187 b) le regole che organizzano il controllo della responsabilità degli agenti finanziari, in particolare degli ordinatori e dei contabili."

Consiglio all'unanimità, previa consultazione del Parlamento Europeo⁴. Le decisioni sulle risorse proprie saranno oggetto specifico del prossimo paragrafo.

L'art. 312 TFUE ha invece per oggetto il Quadro Finanziario Pluriennale. Esso recita al primo comma: "Il quadro finanziario pluriennale mira ad assicurare l'ordinato andamento delle spese dell'Unione entro i limiti delle sue risorse proprie". Il primo comma stabilisce anche che il Quadro Finanziario Pluriennale è stabilito per un minimo di cinque anni, e che il bilancio annuale dell'unione Europea deve essere stabilito nei limiti di quanto contenuto nel Quadro Finanziario Pluriennale. Se è abbastanza evidente il motivo per cui il bilancio annuale deve essere predisposto nei limiti del Quadro Finanziario Pluriennale, non potendo lo stesso chiudere in saldo negativo secondo quanto disposto dall'art. 310 TFUE appena illustrato, risulta più interessante la natura pluriennale del bilancio dell'Unione. La programmazione, come abbiamo appena visto, deve avere una durata minima di cinque anni. Tuttavia, la programmazione europea nella prassi ha una durata settennale⁵. La ragione della programmazione pluriennale delle entrate e delle spese deriva da due considerazioni principali:

- In primo luogo, la programmazione sul medio/lungo periodo agevola la corretta gestione contabile e funzionale del bilancio, riducendo al minimo la possibilità di generare disavanzi che sarebbero in contrasto con l'Art. 310 TFUE;
- In secondo luogo, la peculiare natura del bilancio dell'Unione rende necessaria la sua programmazione pluriennale. Come vedremo in questo capitolo, il bilancio dell'Unione Europea finanzia principalmente spese per investimenti. Esso, infatti, a differenza dei bilanci degli Stati membri, non finanzia attività di parte corrente che solitamente gravano sui bilanci statali (difesa, istruzione, sanità etc.), bensì investimenti a medio-lungo termine per creare innovazione e competitività del mercato unico europeo e per generare inclusività e sostenibilità nella crescita

⁴ Art. 311 TFUE: "Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta una decisione che stabilisce le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie dell'Unione. In tale contesto è possibile istituire nuove categorie di risorse proprie o sopprimere una categoria esistente. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali."

⁵ Parlamento Europeo, sintesi del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027: "il bilancio a lungo termine dell'UE - conosciuto anche come quadro finanziario pluriennale (QFP) - fissa il limite di quanto denaro l'UE può investire durante un periodo di almeno cinque anni per le diverse politiche. I recenti bilanci a lungo termine sono stati fissati per sette anni".

europea. Alcune linee di finanziamento nello specifico sarebbero inefficaci se il loro orizzonte di finanziamento non fosse almeno a medio termine. Prendiamo l'esempio dei progetti legati alla ricerca scientifica: essi necessitano di grandi investimenti e di tempo per vedere risultati tangibili. La certezza del finanziamento lungo diversi anni finanziari rappresenta un'assicurazione, da questo punto di vista, che gli stanziamenti in corso per l'annualità in corso saranno disponibili anche nelle annualità successive.

Il secondo comma dell'art. 312 introduce invece una riserva di regolamento per l'adozione dei Quadri Finanziari Pluriennali, introducendo una procedura legislativa speciale⁶, cui partecipano Consiglio e Parlamento Europeo. Questa è una delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, in virtù del quale anche il Parlamento Europeo ha potestà regolamentale nell'ambito della procedura di bilancio. Prima della riforma introdotta da tale Trattato, infatti, soltanto il Consiglio aveva potestà regolamentale ed il Parlamento Europeo aveva semplicemente un ruolo di consultazione. Questa situazione rendeva il bilancio dell'Unione una peculiarità nella disciplina dei bilanci pubblici. Di norma, infatti, sono le camere basse elette direttamente dai cittadini ad esprimersi in merito all'adozione di provvedimenti di bilancio, sulla base di un basilare principio di rappresentanza politica. Il Consiglio, infatti, pur traendo la propria legittimazione nel consenso dei cittadini nei rispettivi governi nazionali, rappresenta le istanze degli esecutivi degli Stati membri, senza assicurare che tutti i cittadini europei trovino le proprie opinioni rappresentate nelle decisioni di bilancio. La modifica del trattato di Lisbona ha ovviato a questo problema, dando maggiore spazio ai rappresentanti direttamente eletti dai cittadini al Parlamento Europeo, cui viene garantita l'ultima parola in merito all'adozione del bilancio.

Il Trattato di Lisbona, inoltre, ha introdotto un'ulteriore novità sostanziale. Il bilancio a lungo termine dell'Unione Europea prima dello stesso Trattato prendeva la forma di

⁶ TFUE, Art. 312 c. 2: Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, adotta un regolamento che fissa il quadro finanziario pluriennale. Delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. Il Consiglio europeo può adottare all'unanimità una decisione che consente al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata quando adotta il regolamento di cui al primo comma.

accordo interistituzionale, mentre con la riforma esso diventa a tutti gli effetti un regolamento dell'Unione Europea.

La procedura speciale di adozione del bilancio è contenuta nel già citato art. 314 TFUE.

Essa prescrive che:

- Entro il 1° luglio di ogni anno, ogni istituzione europea esclusa la Banca Centrale Europea presenta uno stato di previsione di spesa per l'anno successivo.
- La Commissione Europea, raggruppati gli stati di previsione di cui al punto precedente, formula delle proposte (anche differenti tra loro) di spesa per l'anno successivo, conformemente ai limiti di spesa imposti dal corrispondente massimale, comprendenti sia lo stato delle entrate che quello delle spese
- Entro il 1° settembre, la Commissione Europea deve sottoporre al Parlamento Europeo ed al Consiglio una proposta riguardante l'anno finanziario successivo. La Commissione ha la possibilità di modificare la propria proposta fino alla convocazione del comitato di conciliazione, di cui parleremo in seguito.
- Entro il 1° ottobre, il Consiglio adotta una posizione sul progetto presentato dalla Commissione Europea e la comunica al Parlamento Europeo, motivando le ragioni dell'adozione della stessa.
- Se Parlamento Europeo, entro 42 giorni dalla ricezione della posizione del Consiglio, accetta la posizione oppure non si esprime il bilancio si considera approvato.
- Se il Parlamento Europeo adotta, alla maggioranza dei membri che lo compongono, degli emendamenti, il progetto emendato è trasmesso al Consiglio e alla Commissione. Il presidente del Parlamento europeo, d'intesa con il presidente del Consiglio, convoca senza indugio il comitato di conciliazione. Tuttavia, il comitato di conciliazione non si riunisce se, entro un termine di dieci giorni da detta trasmissione, il Consiglio comunica al Parlamento europeo che approva tutti gli emendamenti.
- Il comitato di conciliazione ha quindi 21 giorni per raggiungere un accordo sul progetto di adozione del bilancio. I membri del Consiglio decidono a maggioranza

qualificata, mentre i membri del Parlamento Europeo decidono a maggioranza semplice.

- Qualora venga raggiunto un accordo, il Parlamento europeo e il Consiglio dispongono ciascuno di un termine di quattordici giorni a decorrere dalla data di tale accordo per approvare il progetto comune. Se entro tale termine entrambi gli organi approvano il progetto oggetto dell'accordo, il bilancio si intende approvato. Se il Parlamento Europeo approva il bilancio, mentre il consiglio lo respinge, il Parlamento europeo può, entro quattordici giorni dalla data in cui il Consiglio lo ha respinto e deliberando a maggioranza dei membri che lo compongono e dei tre quinti dei voti espressi, decidere di confermare tutti gli emendamenti presentati o parte di essi. Se un emendamento del Parlamento europeo non è confermato, è mantenuta la posizione concordata in seno al comitato di conciliazione sulla linea di bilancio oggetto di tale emendamento. Il bilancio si considera definitivamente adottato su questa base.
- Se entro i 21 giorni di durata del comitato di conciliazione non viene trovato un accordo, così come se entrambi gli organismi respingono la proposta derivante dal comitato di conciliazione, ed anche nel caso in cui la proposta venga approvata dal Consiglio ma non dal Parlamento Europeo, il progetto si intende ritirato e la Commissione Europea deve presentare un nuovo progetto di bilancio.

Questa procedura speciale, che, come abbiamo appena visto, è piuttosto articolata, permette a tutte le istituzioni europee di avere un ruolo attivo nella redazione del bilancio. La Commissione, come nella procedura legislativa ordinaria dell'Unione Europea, ha soltanto il potere di iniziativa, su cui tuttavia ha l'esclusiva, e può modificare la propria proposta fino ad un certo punto della procedura (cioè fino all'attivazione del comitato di conciliazione). Il Consiglio, che fino alla riforma di Lisbona era l'unica Istituzione europea ad avere potestà riguardo all'adozione dei bilanci, rimane la prima istituzione a vagliare la proposta della Commissione. Il Parlamento Europeo, che deve lavorare emendando la posizione del Consiglio, ha tuttavia un'arma importante per la fase di conciliazione: senza la sua approvazione, il bilancio non può considerarsi approvato. In questo senso, la riforma introdotta con il Trattato di Lisbona ha dato al Parlamento

Europeo la funzione che in ogni democrazia contemporanea viene affidata alle assemblee legislative: l'ultima parola sull'adozione del bilancio.

La fase di conciliazione, nei fatti, rappresenta uno sforzo intenso per generare decisioni di grande portata finanziaria tra istituzioni che hanno scopi differenti. Prima di entrare nel dettaglio delle decisioni di entrata, sembra utile approfondire brevemente questo aspetto.

Non vi è alcun dubbio, infatti, che la contrattazione politica degli stanziamenti avvenga nell'ambito di un'arena istituzionale i cui *attori* hanno posizioni e ruoli ben determinati:

- La *Commissione Europea*, che esercita un ruolo esecutivo e non necessita della fiducia degli altri organi, ha la potestà di presentare il progetto di bilancio. La Commissione è un organo spiccatamente tecnico, formato da una burocrazia altamente specializzata, e che, oltre ai vari obiettivi di contenuto inerenti al bilancio, ha anche un chiaro interesse di processo: vedere approvata dal Consiglio e dal Parlamento Europeo la propria proposta. Il ruolo di mediatore della Commissione Europea si è rivelato determinante in vari frangenti per l'adozione del bilancio, similmente a quanto avviene nei c.d. triloghi previsti in altre procedure legislative, tra cui quella ordinaria
- Il *Parlamento Europeo* è composto, come noto, dai rappresentanti eletti direttamente nei paesi Membri all'interno di liste afferenti di norma alle principali famiglie politiche europee. Le sue posizioni sono frutto dei compromessi tra le diverse famiglie politiche, rappresentate dai rispettivi gruppi parlamentari. Il Parlamento Europeo, dunque, nonostante al suo interno possano formarsi maggioranze trasversali agli stessi gruppi politici in base a considerazioni politiche legate ai paesi di provenienza, normalmente si contraddistingue per essere l'organo all'interno del quale la discussione è orientata maggiormente agli interessi generali dell'Unione, declinati sulla base delle preferenze delle famiglie politiche europee. Per questo motivo, considerazioni di carattere ideale o financo ideologico contribuiscono necessariamente a influenzare le decisioni di bilancio.
- Il *Consiglio*, essendo come noto formato dai rappresentanti dei governi degli Stati membri, avrà alcuni obiettivi di contenuto e di processo differenti rispetto alle altre due istituzioni appena descritte. Esso, infatti, dovrà raggiungere un

compromesso che deve essere approvato all'unanimità dei suoi membri. Questo aspetto genera ovviamente conflittualità che talvolta risultano anche accese, fino alla minaccia da parte di alcuni rappresentanti degli Stati membri di porre il veto sul bilancio dell'Unione. Questo conflitto deriva principalmente dal fatto che le situazioni finanziarie degli Stati membri, a distanza di molti anni dall'istituzione delle Comunità Europee, sono ancora molto differenti tra loro. Alla antica divisione tra paesi finanziariamente virtuosi (Germania, Austria, Svezia, Danimarca, Olanda) e paesi in difficoltà finanziaria (Italia, Spagna, Portogallo, Grecia), si è aggiunto, negli anni seguenti ai c.d. "allargamenti ad est", un ulteriore livello di complessità dettato dalla contrarietà dei paesi del c.d. "blocco di Visegrad" (Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria) a forme di maggiore integrazione all'interno dell'Unione Europea. L'elevata numerosità di cui ora è formato un organo con vasti poteri come il Consiglio è stata più volte additata da molti politici europei come lo scoglio principale all'attuazione di progetti di riforma radicali dell'Unione, e certamente contribuisce a rendere complicato il processo di adozione di un bilancio composito come quello dell'Unione stessa.

Come abbiamo appena visto, esistono delle differenze tra l'adozione della decisione che regola il sistema delle entrate proprie, che abbiamo analizzato nel precedente capitolo, e l'adozione del bilancio, che analizzeremo in questo capitolo. La differenza principale risiede nel fatto che nel caso della prima il ruolo del Parlamento Europeo è un ruolo meramente consultivo, ed è il Consiglio a adottare la decisione, mentre per quanto riguarda il bilancio abbiamo appena presentato la procedura di compartecipazione tra Consiglio e Parlamento Europeo sancita dall'art. 314 TFUE. Questa situazione produce un sistema che potremmo riassumere così: il Consiglio stabilisce quali sono i massimali di spesa e le modalità attraverso cui il bilancio deve essere finanziato, e in seguito lo stesso Consiglio ed il Parlamento Europeo codecidono, sulla base di una proposta della Commissione Europea, come devono essere impiegati i fondi derivanti dalla decisione del Consiglio, questa volta con un peso maggiore nella decisione che viene assegnato al Parlamento Europeo.

Il sistema appena descritto genera dei pesi e contrappesi che permettono di tenere insieme le diverse esigenze del bilancio europeo: promuovere la crescita, l'innovazione e

l'occupazione all'interno dello spazio comune europeo, garantendo allo stesso tempo che l'azione dell'Unione si mantenga entro i limiti imposti dai Trattati e dalla volontà degli Stati membri che partecipano all'Unione. Questa, cioè come andare nella direzione di un'Unione più autonoma dalle decisioni (e dal finanziamento) degli Stati membri che la compongono, sarà *la* questione centrale per il futuro dell'Unione Europea, e ne daremo conto nel prosieguo di questo elaborato.

Per quanto ci riguarda in questo capitolo, ci sembrava importante dare conto di questa complessità, in modo da inquadrare correttamente le decisioni di bilancio nel contesto all'interno del quale esse sono state prese.

Ma che decisioni sono state prese finora?

1.2 Il finanziamento del bilancio europeo: le tappe fondamentali

Il primo passaggio fondamentale risale al 1957 ed è l'adozione dell'articolo 269 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (o Trattato di Roma, d'ora in avanti TCE, ora art. 311 TFUE), che prevede la possibilità di finanziare il bilancio con risorse proprie. Per risorse proprie si intende⁷ una risorsa fiscale che, indipendentemente dal tipo di entrata, appartiene al diritto dell'Unione, senza che si renda necessaria una decisione ad hoc delle autorità nazionali, come invece avveniva per i contributi nazionali. Questo articolo costituisce il presupposto giuridico affinché siano introdotte autonome e vincolate al bilancio comunitario.

Malgrado l'entrata in vigore di questa norma, il bilancio delle Comunità Europee ha continuato ad essere finanziato tramite contributi statali fino al 1970. Come abbiamo già accennato, lo stato embrionale delle Comunità stesse si basava principalmente sul fatto che vi fosse un equilibrio interno tra i flussi di entrata e di spesa dei singoli paesi. In questa prima fase, gli stati membri versavano i contributi nazionali in percentuale delle spese di bilancio, con un criterio di ripartizione diverso a seconda che si trattasse di spese amministrative o di spese operative.

⁷ A. Zatti, Il finanziamento dell'Unione Europea e il sistema delle risorse proprie, CEDEM, 2002

Nel 1970 viene introdotta la decisione 70/243/CECA, CEE, EURATOM del Consiglio, relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie della Comunità, con effetto del 1971. Vengono quindi introdotte tre nuove tipologie di entrate proprie:

1. *I prelievi agricoli e contributi settore zucchero*. I primi consistono in prelievi sulle importazioni di prodotti agricoli che rientrino nell'organizzazione comune di mercato e che provengano da paesi terzi, rendendo questi proventi molto dipendenti dalle fluttuazioni del mercato agricolo. I contributi zucchero e isoglucosio sono invece costituiti da pagamenti dei produttori per finanziare i meccanismi di sostegno dei relativi mercati. Entrambe queste risorse sono progressivamente declinate in seguito alla riforma della PAC.
2. *I Dazi doganali*, costituiti dalle entrate ottenute applicando le tariffe doganali comuni ai prodotti importati da paesi terzi. Il loro valore complessivo dipende in maniera diretta dal volume delle importazioni e dal grado di protezione accordato alla produzione interna. In seguito ai negoziati condotti nell'ambito GATT-WTO, le aliquote sono state modificate progressivamente e verso una tendenziale diminuzione. Per queste due tipologie di entrate, dette anche Risorse Proprie Tradizionali o RPT, gli Stati Membri si occupano dell'accertamento e della riscossione trattenendo il 10% a titolo di spesa.
3. *Risorsa IVA*, che deriva dall'applicazione di un'aliquota uniforme alla base imponibile dell'Imposta sul Valore Aggiunto dei singoli stati membri, calcolata in base ad una metodologia comune, basata su norme comunitarie. Tale calcolo è effettuato partendo dalle entrate nette riscosse da ogni stato membro nel corso di un anno, divise per l'aliquota media ponderata dello stesso stato membro (la ponderazione serve a non penalizzare eccessivamente i paesi con aliquote mediamente più elevate). Le entrate, dunque, oltre che dipendere direttamente dal livello dei consumi interni, sono collegate alla capacità degli stati membri di limitare l'evasione fiscale IVA. L'esistenza di livelli significativamente differenti di evasione di questa imposta a livello europeo ha prodotto negli anni una significativa distorsione.

Nonostante nelle intenzioni del legislatore europeo⁸ la risorsa IVA avrebbe dovuto diventare una risorsa automaticamente europea, dotata di: “un impatto politico e psicologico importante (...) e in grado di fornire una fonte di finanziamento comunitario, stabilendo al tempo stesso un legame diretto fra i contribuenti europei ed il bilancio comunitario” ciò nei fatti non è mai avvenuto. Il metodo di calcolo adottato, come già evidenziato dalla Corte dei conti europea⁹ mantiene infatti le caratteristiche di un contributo nazionale, che grava direttamente sugli Stati membri e senza che vi sia un collegamento diretto con il contribuente.

Il sistema di finanziamento definito dalla decisione 70/243 si è rivelato largamente inadeguato a garantire un adeguato equilibrio tra fonti di entrata e di spesa. Da una parte, le entrate si sono mostrate poco elastiche rispetto alle esigenze di spesa, che sono invece aumentate notevolmente con gli anni per l'introduzione di nuovi fondi europei e per la proliferazione della spesa di alcune iniziative già esistenti (come la PAC).

Anche per questi motivi, si è arrivati alla decisione 85/257/CEE, EURATOM del Consiglio che, in seguito agli accordi raggiunti nel Consiglio europeo di Fontainebleau, alza il tetto massimo al prelievo IVA fissandolo all'1,4% rispetto al precedente 1%.

Anche il sistema introdotto dalla decisione 85/257 si è presto rivelato insufficiente a creare un sistema delle risorse proprie che andasse di pari passo con l'espansione di competenze e poteri dell'Unione Europea. Esso, infatti, si è dimostrato inadeguato sotto due principali profili:

- Da un lato, in termini di equilibrio finanziario, le entrate hanno evidenziato una dinamica lenta. Le RPT nel periodo 1984-1988 sono cresciute ad un tasso annuo del 3,3% contro il 24,8% del periodo 1971-1980 e il 7,6% del 1980-1984. La spesa, invece, ha mantenuto una tendenza di crescita rapida, dovuta principalmente all'ingresso nelle Comunità Europee di Spagna e Portogallo (che hanno da subito beneficiato della PAC).

⁸ COM (88)99 def. pag. 26 e 27

⁹ Relazione speciale N. 6/98, GUCE C 241

- Dall'altro lato, un sistema di finanziamento basato principalmente sull'IVA (circa il 66% delle entrate nel 1986) ha attirato diverse critiche, riguardanti il presunto carattere regressivo dell'imposta stessa.

Indipendentemente dalle critiche appena descritte, risulta evidente che un sistema in cui un terzo delle risorse (ovvero le RPT) sono destinate a crescere soltanto marginalmente (poiché influenzate come visto in precedenza dai valori di mercato dei beni agricoli e dal livello di tassazione doganale), mentre la risorsa primaria (ovvero l'IVA) viene contestata politicamente, non sarebbe stato capace di far fronte alle crescenti necessità di finanziamento delle politiche.

La decisione 88/376/CEE, EURATOM del Consiglio, del 24 giugno 1988, tenta di far fronte alle criticità appena esposte introducendo una nuova forma di finanziamento del bilancio comunitario attraverso una risorsa basata sul PNL degli stati membri. Questa quarta risorsa serve come risorsa di equilibrio del bilancio: essa, infatti, serve a finanziare la restante parte di spese rimaste, dopo che sono state calcolate le entrate derivanti dalle RPT e dall'aliquota uniforme IVA.

Due elementi risultano importanti:

- Essendo l'esigenza di equità a motivare l'istituzione di questa nuova entrata, risulta adatta la scelta di ricorrere al PNL e non al PIL come misura della ricchezza disponibile nella nazione;
- Parallelamente, è stato previsto un massimale per limitare il peso della risorsa IVA al 55% della base imponibile PNL di ciascuno stato. Al raggiungimento di questa soglia, la quarta risorsa integrava la parte mancante per far fronte alle spese. La ratio di questa riforma era la diminuzione degli importi versati dai paesi che avevano basi IVA proporzionalmente molto maggiori rispetto a quelle del PNL.

Tuttavia, come evidenziato dalla Corte dei conti europea¹⁰: “non sono necessariamente gli Stati membri meno prosperi che beneficiano di tale riduzione, sebbene il riequilibrio delle risorse fosse stato concepito a loro favore”.

¹⁰ Relazione Speciale N. 6/98, GUCE C.241 del 31.7.98

La decisione 94/728/CEE, EURATOM del Consiglio, del 31 ottobre 1994, è entrata in vigore il 1° gennaio 1995, è intervenuta modificando principalmente tre aspetti:

- In termini di massimale si è riconosciuta l'esigenza di dotare il bilancio europeo di risorse aggiuntive, in particolar modo per aumentare le spese relative alle spese strutturali (della Politica di coesione), a favore delle regioni sfavorite della Comunità. Ciò ha portato all'aumento del massimale all'1,21% del PNL nel 1995 ed al 1,27% nel 1999.
- In termini di risorsa IVA, la decisione ha abbassato al 50% il massimale IVA in rapporto al PNL per i paesi della Politica di coesione (cioè tutti quelli con un PNL pro capite inferiore al 90% di quello medio europeo), mentre per tutti gli altri stati esso è stato abbassato fino al 50% con scatti uguali dell'1% di riduzione annuo nel quinquennio 1995-1999.
- L'aliquota uniforme da applicare all'imponibile IVA di ciascuno stato è stata ridotta progressivamente negli anni dall'1,4% all'1% in scatti uguali (1,32% nel 1995, 1,24% nel 1996, 1,16% nel 1997, 1,08% nel 1998, 1% nel 1999).

La decisione 2000/597/CE, EURATOM del Consiglio, del 29 settembre 2000, ha dato seguito all'Agenda 2000 introducendo alcune novità:

- Sotto il profilo della raccolta dei dati (aspetto fondamentale per poter confrontare i dati di tutti i Paesi membri) si è prevista l'applicazione a partire dal 2002 del nuovo sistema dei conti economici integrato introdotto dal regolamento n.2223/96 (SEC 95). A tal fine il consiglio ha inserito la definizione di PNL nel regolamento stesso equiparandola per ragioni pratiche a quella di RNL ivi contenuta;
- In termini di massimale delle risorse il Consiglio ha tenuto fermo il tetto dell'1,27% del PNL comunitario, ritenendo tale cifra congrua a finanziare le attività dell'Unione e a far fronte all'allargamento previsto (ed avvenuto) nel 2001;
- In termini di composizione interna delle risorse proprie, alcune modificazioni hanno avuto luogo sia riguardo alle RPT che alla risorsa IVA, prospettando una

loro diminuzione di incidenza in linea con quanto avvenuto dall'introduzione della quarta risorsa o risorsa PNL.

Oltre a queste modifiche la decisione prevedeva che per i paesi che avevano squilibri significativi (Austria, Germania, Paesi Bassi e Svezia) avessero una riduzione del finanziamento pari al 25% del totale, con conseguente aggravio per tutti gli altri.

A questa decisione sono seguite le decisioni 2007/436/CE, EURATOM del Consiglio del 7 giugno 2007 e 2014/335/UE, EURATOM, del Consiglio del 26 maggio 2014 che intervengono con alcune limitate modifiche delle aliquote e dei massimali, così come limitate modifiche sono intervenute nei meccanismi di riduzione degli squilibri. A seguito delle stesse decisioni, la quarta risorsa prende il nome di risorsa RNL (e non più PNL).

Nello specifico, la decisione 2007/436/CE fissa il massimale per le risorse proprie all'1,24% del RNL e per gli impegni di spesa all'1,31% del RNL (in aumento rispetto all'1,27% del RNL della precedente programmazione). Essa, inoltre, conferma che: "l'Austria, la Germania, i Paesi Bassi e la Svezia devono beneficiare di aliquote di prelievo dell'IVA ridotte durante il periodo 2007-2013 e che nello stesso periodo i Paesi Bassi e la Svezia devono beneficiare di riduzioni lorde dei loro contributi annui basati sull'RNL".

Per quanto riguarda invece la decisione 2014/335/UE, essa, oltre a prevedere il passaggio dal sistema di rilevamento dei dati denominato SEC95 al sistema SEC2010, ha introdotto modifiche ai massimali di spesa stabilendo che l'importo totale delle risorse proprie attribuite all'Unione per gli stanziamenti annuali per i pagamenti non supera l'1,23 % della somma dell'RNL di tutti gli Stati membri e che l'importo totale degli stanziamenti annuali per gli impegni iscritti nel bilancio dell'Unione non supera l'1,29 % della somma dell'RNL di tutti gli Stati membri. Come si può notare la decisione 2014/335/UE riduce per la prima volta (anche se leggermente) i massimali per le risorse proprie e per gli impegni di spesa rispetto alla programmazione settennale precedente.

Come abbiamo appena visto, il sistema di risorse proprie dell'Unione Europea rimane ancorato ad un modello (ormai abbastanza datato) che poggia su quattro risorse proprie principali (Prodotti agricoli, Dazi doganali, Risorsa IVA, Risorsa RNL) e che, come evidenziato ormai da almeno un paio di decenni, risulta inadeguato a far fronte alle

sempre maggiori spese che l'Unione ha preventivato negli anni. La dotazione finanziaria dei Quadri finanziari Pluriennali è aumentata nel tempo fino a raggiungere l'apice con il Quadro finanziario Pluriennale 2021-2027, di cui parleremo più avanti. L'esigenza di dotarsi di nuove risorse proprie ha dunque delle ragioni legate all'equilibrio dei bilanci europei. Nondimeno, nessuna riforma negli anni ha potuto creare un sistema delle risorse proprie che colleghi l'entrata al cittadino/elettore europeo, che continua a non essere consapevole di quale parte della propria ricchezza vada a finanziare le attività dell'Unione. Queste esigenze, unite alla necessità di far fronte a nuove spese derivanti dagli impegni di spesa contratti con il piano Next Generation EU, hanno fatto arrivare alla Decisione 2020/2053 UE, EURATOM del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea. Questa decisione abroga la decisione 2014/335/UE, EURATOM e, introducendo innovazioni di portata storica, apre a nuovi sviluppi per il sistema delle entrate dell'Unione.

Ma questo sarà l'oggetto del prossimo capitolo.

2. Un piano per la ripresa dell'Europa: QFP 2021-2027 e Next Generation EU

In questo capitolo cercheremo, a partire dall'illustrazione del bilancio a lungo termine dell'Unione Europea, che prende il nome di Quadro Finanziario Pluriennale, di spiegare perché la programmazione per il settennato in corso presenta diversi profili di innovazione. Per farlo, dopo aver dato conto dei diversi quadri finanziari pluriennali che si sono susseguiti negli anni, prenderemo in considerazione le decisioni di spesa e di entrata del periodo di programmazione in corso, quello 2021-2027, sottolineandone le caratteristiche fondamentali. Presenteremo anche, in un apposito sottoparagrafo, l'entrata in vigore del regolamento 2020/2092/UE, che è stato adottato insieme al QFP ed introduce per la prima volta un meccanismo di condizionalità nell'erogazione dei fondi europei qualora uno Stato membro violi dei diritti fondamentali dell'unione Europea, compromettendo lo stato di diritto all'interno dell'Unione.

Nel secondo paragrafo prenderemo invece in analisi il piano Next Generation EU, una assoluta novità introdotta per far fronte alla crisi economica e sociale determinatasi in Europa a seguito della pandemia da Covid-19.

2.1 Il Quadro Finanziario Pluriennale: dagli accordi interistituzionali alla riforma di Lisbona

Come abbiamo visto per quanto riguarda le decisioni sulle entrate proprie, il percorso di evoluzione del bilancio europeo è stato lungo e complesso. Vale la pena quindi, dopo esserci soffermati sull'espansione delle entrate di bilancio, approfondire l'evoluzione della spesa europea negli anni. Sarebbe difficile, infatti, comprendere la portata rivoluzionaria della nuova programmazione europea senza inserirla nel contesto in cui essa è maturata.

La necessità di adottare una programmazione pluriennale (cui abbiamo fatto cenno nel precedente paragrafo) ha fatto propendere da subito per l'adozione di bilanci almeno quinquennali. Tuttavia, già a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, è emerso un

clima conflittuale nelle relazioni interistituzionali a causa del crescente divario tra risorse disponibili ed effettivo fabbisogno di bilancio. La programmazione pluriennale voleva quindi essere anche uno strumento che permettesse di attenuare questo conflitto.

A tal fine, nel 1988 fu varato il primo accordo interistituzionale (AII), noto anche come piano Delors I (dal Presidente francese della Commissione Europea in carica tra il 1985 ed il 1995), che fissava la programmazione del bilancio europeo per gli anni 1988-1992. A questo seguì nel 1993 un nuovo accordo interistituzionale, il c.d. piano Delors II, che per la prima volta spostava la programmazione su un orizzonte di sette anni¹. In corrispondenza di questo ciclo di programmazione, la decisione 94/728/CEE, EURATOM del Consiglio aveva alzato notevolmente i massimali di spesa, portandoli all'1,21% nel 1995 ed all'1,27% nel 1999.

Questo grande impulso generò un raddoppio dei fondi strutturali dell'Unione Europea, giustificati con le adesioni recenti e prossime che l'Unione europea aveva affrontato e avrebbe affrontato da lì a breve.

Il terzo AII relativo alle prospettive finanziarie per il periodo 2000-2006, anche noto come Agenda 2000, fu firmato il 6 maggio 1999 e una delle sue principali finalità era quella di garantire le risorse necessarie per finanziare l'allargamento. Il quarto AII, relativo al periodo 2007-2013, è stato firmato il 17 maggio 2006.

Come abbiamo visto, il Trattato di Lisbona ha modificato la natura del bilancio pluriennale dell'Unione, trasformandolo da un incontro interistituzionale in un regolamento la cui adozione è disciplinata dalla procedura speciale che abbiamo analizzato. A latere dell'adozione del regolamento, viene adottato un accordo interistituzionale che riguarda i settori della disciplina di bilancio, della cooperazione in materia di bilancio e della sana gestione finanziaria.

Il Quadro Finanziario Pluriennale relativo al periodo 2014-2020, è stato adottato il 2 dicembre 2013, ed è il primo adottato con la procedura di cui sopra. Esso è inoltre (lo abbiamo visto per il relativo lato delle entrate con la decisione 2014/335/UE) il primo (e l'unico al momento, come vedremo più avanti) piano pluriennale che diminuisce gli stanziamenti di spesa. Questa situazione si è verificata per molteplici fattori, dovuti

¹ Parlamento Europeo, note tematiche sull'Unione Europea

soprattutto alla crisi del debito sovrano attraversata da alcuni paesi dell'Eurozona tra il 2008 ed il 2011. La contemporaneità tra la riduzione percentuale dei massimali di spesa e una crescita economica nel complesso prossima allo zero hanno determinato la riduzione degli stanziamenti totali. È interessante notare come, in corrispondenza di una crisi tanto impattante per le economie europee, la posizione prevalente in sede europea risultò essere a favore di una politica di austerità di bilancio, peraltro in contrasto con altri casi, come quello degli Stati Uniti d'America, la risposta alla crisi fu basata su politiche di bilancio moderatamente espansive. La tenuta delle istituzioni europee rispetto alle spinte disgregatrici originate dalla contrarietà dei cittadini di molti Paesi membri alle politiche di austerità di bilancio è stata raggiunta, non senza difficoltà, anche grazie all'impegno della Banca Centrale Europea che, attraverso il processo c.d. di quantitative easing ha immesso grandi quantità di liquidità evitando agli stati più indebitati (Grecia, Italia, Spagna, Portogallo) di affrontare la tempesta da soli. Non è questa la sede per analizzare le decisioni di politica economica del periodo di crisi dei debiti sovrani del 2008-2011. Basti ai nostri scopi constatare che, nel caso di due crisi economiche differenti ma di grande impatto, quali quella appena citata e la crisi derivante dalla Pandemia da Covid-19, le scelte dei politici europei sono state differenti, se non diametralmente opposte.

2.2 Il Quadro Finanziario Pluriennale: la programmazione 2021-2027

Questo è dunque il contesto dei bilanci pluriennali dell'Unione Europea fino al 2020. Nel 2018, la Commissione Europea ha presentato la propria proposta² riguardante il Quadro Finanziario Pluriennale per il periodo 2021-2027. La proposta della Commissione ammontava a 1 134,6 miliardi di EUR (a prezzi 2018) in stanziamenti d'impegno, pari all'1,11 % dell'RNL dell'UE a 27. Conteneva tra l'altro incrementi per la gestione delle frontiere, la migrazione, la sicurezza, la difesa, la cooperazione allo sviluppo e la ricerca. I tagli proposti riguardavano in particolare la politica agricola e la politica di coesione. Secondo la proposta della Commissione, l'architettura generale della programmazione doveva essere semplificata (da 58 a 37 programmi di spesa) e venivano proposti una serie

² A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework 2021-2027 – Communication and Annex

di strumenti speciali al di fuori dei massimali del Quadro Finanziario Pluriennale per migliorare la flessibilità del bilancio dell'UE. Come ulteriore raccomandazione, la Commissione Europea ha deciso che Il Fondo europeo di sviluppo (FES) venisse integrato nel Quadro Finanziario Pluriennale.

Il Parlamento Europeo, con alcune risoluzioni³, ha manifestato la propria posizione rispetto alla proposta della Commissione Europea. Secondo il Parlamento Europeo, il Quadro Finanziario Pluriennale avrebbe dovuto impiegare fino all'1,3% del RNL dell'Europa a 27, ovvero 1 324 miliardi di EUR (a prezzi 2018), pari ad un incremento del 16,7 % rispetto alla proposta della Commissione. Allo stesso modo, il Parlamento Europeo stabiliva che non avrebbero dovuto esserci tagli alla spesa nei settori della Politica Agricola Comune e delle Politiche di Coesione. Il Parlamento Europeo manifestava altresì la volontà di aumentare le risorse per diverse priorità, tra cui Orizzonte Europa, Erasmus+ e LIFE. Oltre a questo, il Parlamento proponeva l'istituzione di una nuova Garanzia per l'infanzia (5,9 miliardi di EUR) e di un nuovo Fondo per la transizione energetica (4,8 miliardi di EUR); avrebbero dovuto essere infine più che quadruplicati (oltre 12 miliardi di EUR) i finanziamenti per le agenzie decentrate addette alla gestione della migrazione e delle frontiere.

Il Consiglio ha pubblicato, attraverso due differenti provvedimenti⁴, uno schema di concordato in cui si dichiarava favorevole a un importo complessivo del Quadro Finanziario Pluriennale di 1 087 miliardi di EUR in stanziamenti d'impegno, a prezzi 2018 (1,07 % dell'RNL dell'UE-27), ben al di sotto delle aspettative del Parlamento.

Questa discussione avveniva prima dell'insorgenza della pandemia da Covid-19.

La crisi derivante dalla pandemia da Covid-19 ha aperto nuove ed inattese prospettive di recessione per un'economia europea che si era momentaneamente ripresa dallo shock provocato dalla crisi economica del 2008-2011. Allo scoppio della pandemia nel 2020,

³ Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2018 sul prossimo QFP: preparazione della posizione del Parlamento in merito al QFP per il periodo successivo al 2020 (2017/2052(INI)); Risoluzione del Parlamento europeo del 30 maggio 2018 sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e le risorse proprie (2018/2714(RSP));

Risoluzione del Parlamento europeo del 14 novembre 2018 sul quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 — posizione del Parlamento in vista di un accordo (COM (2018)0322 — C8-0000/2018 — 2018/0166R(APP))

⁴ Per approfondimenti, vedasi le decisioni 14759/18 e 14518/1/19

tuttavia, la ripresa economica degli Stati membri era ancora disomogenea, e i processi di riduzione del debito non erano ancora stati intrapresi, dopo la flessibilità di bilancio concessa negli anni 2014-2020 per permettere alle economie più colpite dalla crisi di utilizzare la leva del debito per generare crescita economica

Da ciò derivava una consapevolezza: di fronte ad una nuova spirale recessiva nell'Unione Europea, alcune economie nazionali sarebbero state esposte al rischio di non riuscire a far fronte agli impegni assunti negli ultimi anni. L'impossibilità per gli stessi Stati membri di utilizzare ulteriore debito per finanziare un ingente piano di ripresa economica avrebbe potuto portare ad una spirale di crisi dei debiti sovrani che, se non confinata ed arginata tempestivamente, avrebbe potuto mettere in crisi l'intero mercato unico e la stessa architettura su cui poggia l'integrazione economica europea.

Per questo motivo, il 27 e 28 maggio 2020 la Commissione ha pubblicato proposte⁵ modificate relative a un QFP di 1 100 miliardi di EUR e a un ulteriore strumento per la ripresa, il "NextGenerationEU", per un valore di 750 miliardi di EUR (a prezzi 2018), di cui 500 miliardi sotto forma di sovvenzioni e 250 miliardi di EUR sotto forma di prestiti. Nel prossimo capitolo verrà analizzato nello specifico questo nuovo strumento.

Il 21 luglio 2020 il Consiglio europeo ha adottato le conclusioni sul QFP 2021-2027. Il Consiglio europeo ha respinto la revisione al rialzo del massimale del QFP per il 2020 e il massimale globale per gli stanziamenti d'impegno nel QFP 2021-2027 è stato fissato a 1 074,3 miliardi di EUR. Il regolamento del Consiglio sul QFP 2021-2027 è stato adottato il 17 dicembre, in seguito all'approvazione del Parlamento.

Il totale degli stanziamenti d'impegno ammonta a 1 074,3 miliardi di euro, mentre il totale degli stanziamenti per i pagamenti ammonta a 1 061,058 miliardi di euro. Lo stanziamento per la programmazione 2014-2021 era stato rispettivamente di 959,51 miliardi di euro in impegni e 908,40 miliardi di euro in pagamenti.

⁵ COM (2020) 443 final 2018/0166 (APP) Proposta modificata di Regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, Bruxelles, 28.5.2020

L'aumento, rispetto al ciclo di programmazione precedente, è stato quindi rispettivamente di 114,79 miliardi di euro per gli stanziamenti d'impegno (pari all'11,9%) e di 152,658 miliardi di euro per gli stanziamenti di pagamento (pari al 16,8%).

È significativo che questi aumenti consistenti negli stanziamenti del Quadro Finanziario Pluriennale siano avvenuti in corrispondenza dell'introduzione del piano "NextGenerationEU" che aggiunge ulteriori 750 miliardi di euro di investimenti a prezzi del 2018 (806,9 miliardi a prezzi correnti). Ciò ha permesso di aumentare la dotazione finanziaria del bilancio pluriennale dell'Unione Europea fino quasi a raddoppiarla. Approfondiremo più avanti questo tema. Per il momento, presentiamo in cosa consistono gli stanziamenti del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027.

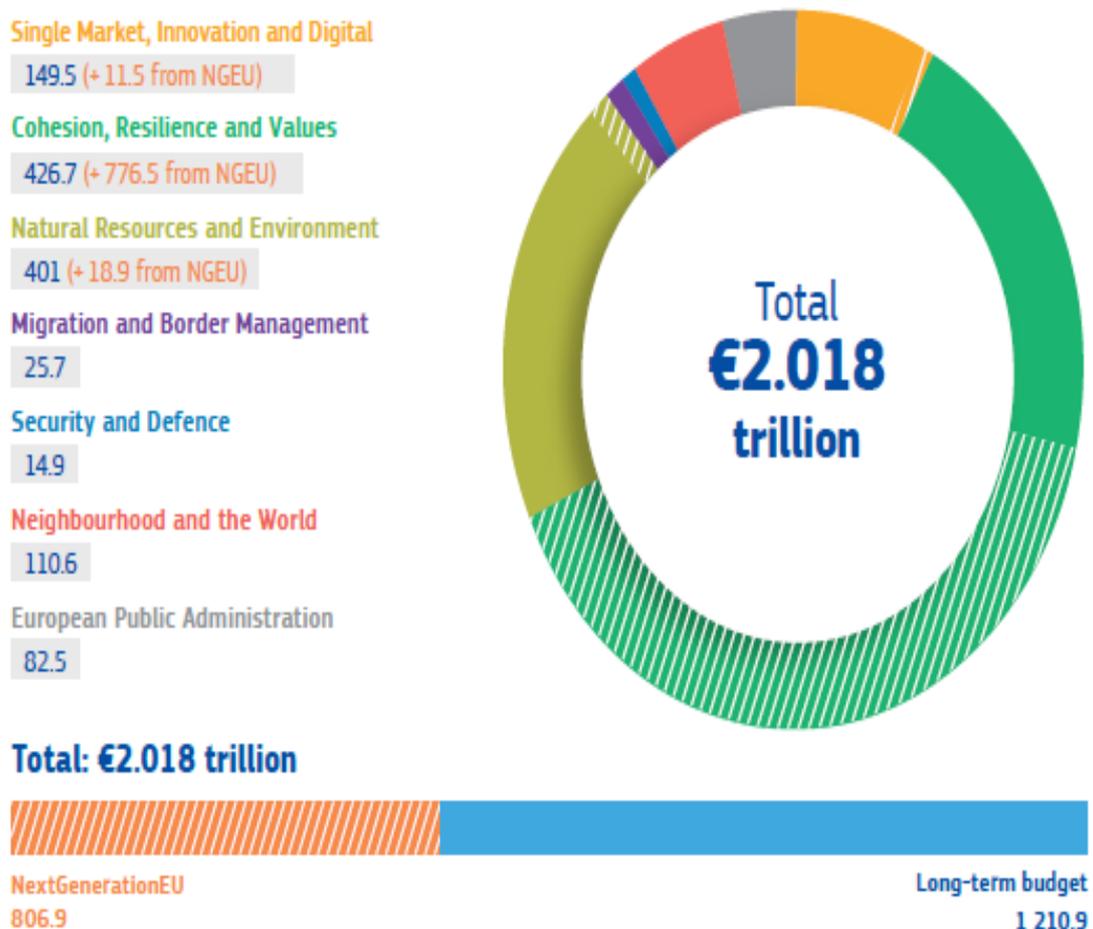
Come si può vedere dalla tab.1, il Quadro finanziario Pluriennale 2021-2027 ha sette diverse tipologie di impegni di spesa⁶:

1. *Mercato unico, innovazione e digitale*, con una dotazione di 149.5 miliardi di euro. Questa voce finanzia le iniziative per la concorrenza per l'innovazione tecnologica e digitale. Sono ricompresi, tra gli altri, il programma quadro per la ricerca e l'innovazione Orizzonte Europa, il Fondo InvestEU, il Meccanismo per collegare l'Europa e il programma Europa Digitale;
2. *Coesione, resilienza e valori*, con una dotazione di 426,7 miliardi di euro diviso in:
 - a. *Coesione economica, sociale e territoriale*, con una dotazione di 330,235 miliardi di euro. Con questa voce viene finanziata la c.d. Politica di coesione dell'Unione Europea, uno degli impegni storici di spesa dell'Unione, che comprende i fondi diretti gestiti dalle autorità degli Stati membri (e di cui parleremo in maniera più approfondita alla fine del presente elaborato). Ricomprende, tra gli altri, il programma per la salute EU4Health, il Fondo sociale europeo+ e il programma Erasmus+;
 - b. *Resilienza e valori*, con una dotazione di 47,533 miliardi di euro;

⁶ I valori sono da intendersi a prezzi aggiornati al 2022 e forniti dalla Commissione Europea

3. *Risorse naturali ed ambiente*, con una dotazione di 401 miliardi di euro. Questa voce conferma l'impegno dell'Unione Europea sul tema della sostenibilità ambientale, che va ben oltre il 25% richiesto dal Parlamento Europeo per politiche a favore della transizione ecologica. Ricomprende, tra gli altri, anche i fondi per la politica agricola comune e il fondo LIFE per l'ambiente e l'azione per il clima;
4. *Migrazione e gestione delle frontiere*, con una dotazione di 25,7 miliardi di euro. Ricomprende, tra gli altri, il Fondo asilo e migrazione e il Fondo per la gestione integrata delle frontiere;

Tab. 1: Stanziamenti QFP 2021-2027 in MLD di EUR, a prezzi correnti



Fonte: Commissione Europea

5. *Sicurezza e difesa*, con una dotazione di 14,9 miliardi di euro. Ricomprende, tra gli altri, il Fondo per la sicurezza interna e il Fondo europeo per la difesa;

6. *Vicinato e resto del mondo*, con una dotazione di 110,6 miliardi di euro. Ricomprende, tra gli altri, lo Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale, lo Strumento per gli aiuti umanitari e lo Strumento di assistenza preadesione;
7. *Pubblica Amministrazione europea*, con una dotazione di 82,5 miliardi di euro. Ricomprende le spese di varia natura che mantengono le istituzioni europee, tra cui le spese per il mantenimento delle sedi ufficiali e quelle per il personale.

Le voci di spesa sono state modificate rispetto alla programmazione 2014-2021, pertanto non è possibile operare delle comparazioni dirette. Tuttavia, alcuni programmi tradizionali dell'Unione Europea hanno avuto degli aumenti importanti di risorse. Soltanto a titolo di esempio, poiché sarebbe impossibile passare in rassegna tutti i programmi d'investimento, i programmi Orizzonte Europa, Erasmus+, EU4Health, InvestEU, il Fondo per la gestione delle frontiere, lo Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI), gli aiuti umanitari, diritti e valori ed Europa creativa hanno complessivamente aumentato di 15 miliardi di euro la propria dotazione finanziaria.

2.2.1 Il QFP 2021-2027 e le condizionalità legate allo stato di diritto

Negli ultimi anni all'interno delle istituzioni europee si è posto il problema di rendere effettivo il controllo sul rispetto dello stato di diritto all'interno dell'Unione. Ciò si è reso necessario in seguito a diverse raccomandazioni della Commissione Europea, che aveva ravvisato alcune violazioni di questo principio fondamentale europeo da parte di alcuni Stati membri. Nello specifico, il Parlamento Europeo aveva già manifestato⁷ la necessità di prevedere sanzioni nei confronti di quegli stati che non assicurassero gli standard minimi dal punto di vista democratico.

⁷ Proposta di risoluzione sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027, l'accordo interistituzionale, lo strumento dell'Unione europea per la ripresa e il regolamento sullo Stato di diritto, Strasburgo, 14.12.2020 - (2020/2923(RSP))

L'art. 7 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) prevede una procedura, attivabile con modalità differenti dalle diverse istituzioni europee, che può portare ad un'azione delle istituzioni nei confronti di uno Stato membro che violi ripetutamente i valori fondamentali dell'Unione Europea. Dopo l'apertura della procedura da parte di una delle istituzioni, il Consiglio vota a maggioranza dei 4/5 dei suoi componenti (fatto salvo ovviamente il rappresentante dello Stato membro contro cui è stata aperta la procedura di infrazione) se constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave dei principi fondamentali da parte di uno Stato membro e rivolgergli le appropriate raccomandazioni.

Si apre quindi una fase di dialogo in cui la Commissione Europea deve valutare l'aderenza dello Stato membro alle raccomandazioni che gli sono state rivolte.

A seguito della replica delle autorità nazionali dello Stato membro coinvolto, qualora una delle istituzioni ravvisi violazioni serie e persistenti dei valori dell'Unione, il Consiglio decide all'unanimità, dopo aver ascoltato le ragioni dello Stato membro, se applicare meccanismi sanzionatori nei suoi confronti.

A questo punto, il consiglio può decidere, a maggioranza qualificata dei propri membri (55% dei Paesi membri che rappresentino almeno il 65% della popolazione totale), di sospendere i diritti di *membership* di un Paese membro. Ciò comporta anche l'esclusione dal Consiglio e la perdita del diritto di voto.

Questa norma è stata introdotta a seguito degli accordi di Amsterdam del 1999, in previsione del c.d. "allargamento ad Est" dell'Unione Europea, proprio per dotare le istituzioni di uno strumento da utilizzare qualora uno degli Stati membri violi ripetutamente i valori fondamentali dell'Unione Europea. La preoccupazione derivava dal fatto che immettere nell'Unione dei paesi che stavano ancora vivendo una transizione democratica dopo la caduta dei regimi comunisti nell'est Europa, con conseguente potere di voto (e di veto) in seno al Consiglio, avrebbe potuto creare degli stalli e dei conflitti istituzionali anche violenti, che avrebbero potuto mettere a rischio la natura stessa dell'Unione quale garante dei diritti fondamentali e dello stato di diritto all'interno del continente europeo.

La procedura appena descritta risulta piuttosto complessa, sia per la generalità delle violazioni, che non vengono specificate né nell'art. 7 TUE né nell'art. 354 TFUE che ne

norma il funzionamento, sia per le diverse maggioranze qualificate che devono essere raggiunte in seno alle diverse istituzioni. Questo strumento di garanzia, che permette a tutti i Paesi membri di non essere privati dei propri diritti di membership in assenza di palesi e manifeste violazioni, ha tuttavia complicato l'attuazione dell'art.7 TUE, sconfinando in conflitti abbastanza evidenti tra alcuni Stati membri e la Commissione Europea. Questo è il caso di due Stati membri, gli unici contro cui sia stata avviata la contestazione appena descritta, ovvero Polonia e Ungheria. Nel primo caso fu la Commissione nel 2017 a dare avvio all'iter per la prima volta dalla sua istituzione, per inviare delle raccomandazioni alla Polonia riguardo ai rischi posti in essere all'indipendenza della magistratura da una riforma della giustizia voluta dalla maggioranza di governo. In questo caso la procedura non ha mai superato la fase delle raccomandazioni, e nessun ulteriore intervento è stato introdotto dalle istituzioni europee nei confronti dello stesso Stato membro.

Nel 2018 fu il turno dell'Ungheria, contro cui venne aperta dal Parlamento Europeo una procedura di infrazione per alcune violazioni delle libertà democratiche fondamentali, tra cui la limitazione dell'indipendenza della magistratura e la sua sottomissione al potere esecutivo, le restrizioni della libertà di associazione e di stampa e le dichiarazioni del capo dello Stato ungherese Orban, che nello stesso anno aveva dichiarato la necessità di muovere verso modelli di stato maggiormente autarchici, fino a teorizzare il modello della "Democrazia illiberale". Questa procedura di infrazione ha portato il Parlamento Europeo a condannare il 15 settembre 2022⁸ la situazione in atto in Ungheria, definita dallo stesso Parlamento una "autocrazia elettorale". La Commissione Europea ha pertanto bloccato, a titolo sanzionatorio, una tranche di pagamenti europei di 7,5 miliardi di euro nei confronti dell'Ungheria. La procedura è attualmente ferma in attesa che il Consiglio decida se passare all'ultima fase e quindi alla restrizione dei diritti di membership ungheresi.

Questa situazione ha tuttavia generato alcune incertezze da un punto di vista istituzionale. Come abbiamo visto in precedenza, molte delle decisioni assunte dal Consiglio

⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2022 sulla proposta di decisione del Consiglio in merito alla constatazione, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione (2018/0902R(NLE))

prevedono il criterio dell'unanimità, comprese le decisioni di bilancio. Per questo motivo, si può verificare la situazione per cui (come già successo nel caso ungherese) un paese contro cui vengono presi provvedimenti per violazione dei diritti fondamentali possa comunque esercitare un potere di veto in seno al Consiglio, con la possibilità, in astratto, di bloccare l'approvazione del bilancio dell'Unione Europea.

Proprio per aumentare gli strumenti a disposizione delle istituzioni atti a penalizzare gli Stati membri che vengono meno ai diritti fondamentali dell'unione Europea, a latere dell'adozione del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 nel 2020, è stato approvato dal Parlamento Europeo un nuovo regolamento che prevede un meccanismo di condizionalità dei fondi europei legato al rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto⁹. Poiché questa risulta essere una novità sostanziale legata al bilancio dell'Unione, crediamo sia importante approfondire il contenuto di questo regolamento.

L'art. 1 del regolamento definisce l'ambito di azione dello stesso, ovvero la protezione del bilancio europeo nel caso di violazione dello stato di diritto.

L'art. 2 del regolamento, invece, dà una definizione del concetto di stato di diritto, circoscrivendo il campo dell'intervento: “«Stato di diritto»: il valore dell'Unione sancito nell'articolo 2 TUE. In esso rientrano i principi di legalità, in base alla quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali; separazione dei poteri; non-discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge. Lo Stato di diritto è da intendersi alla luce degli altri valori e principi dell'Unione sanciti nell'articolo 2 TUE”.

L'art. 3 invece espone le tre casistiche che sono da considerarsi indicative come violazioni dello stato di diritto:

1. le minacce all'indipendenza della magistratura;

⁹ REGOLAMENTO (UE, Euratom) 2020/2092 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 16 dicembre 2020

2. l'omessa prevenzione, rettifica o sanzione delle decisioni arbitrarie o illegittime assunte da autorità pubbliche, incluse le autorità di contrasto, la mancata assegnazione di risorse finanziarie e umane a scapito del loro corretto funzionamento o il fatto di non garantire l'assenza di conflitti di interesse;
3. la limitazione della disponibilità e dell'efficacia dei mezzi di ricorso, per esempio attraverso norme procedurali restrittive, o la mancata esecuzione delle sentenze o la limitazione dell'efficacia delle indagini, delle azioni penali o delle sanzioni per violazioni del diritto.

L'art. 4 circoscrive i casi di violazione dello stato di diritto ai fini del regolamento, e cioè chiarisce quali siano gli impatti della violazione che hanno conseguenze negative su una sana gestione finanziaria, tra cui la mancanza o la parzialità delle autorità di audit e sorveglianza, la mancanza di trasparenza nell'assegnazione di fondi europei con particolare riferimento alla regolarità di assegnazione degli appalti, l'assenza o la scarsa efficienza di controlli contro le frodi, fiscali e non, e contro i fenomeni corruttivi, ed altre. Queste casistiche sono utili a determinare quando una violazione dei diritti fondamentali dell'UE può avere un impatto negativo sulla sana gestione finanziaria e pertanto può compromettere il sistema stesso di rendicontazione e monitoraggio della spesa europea.

L'Art. 5 tratta invece delle misure applicabili quando una di queste situazioni dovesse verificarsi. Le sanzioni previste variano a seconda che la gestione dei fondi da parte della Commissione Europea sia diretta o indiretta, o nel caso in cui invece la gestione sia concorrente con lo Stato membro interessato. Le misure possono essere di varia natura, ma principalmente possono riguardare:

- Sospensione dei pagamenti o dell'esecuzione dell'impegno giuridico o risoluzione dell'impegno giuridico;
- Divieto di assumere nuovi impegni giuridici;
- Sospensione totale o parziale dell'erogazione dei versamenti o rimborso anticipato dei prestiti garantiti dal bilancio dell'Unione;
- Sospensione o riduzione del vantaggio economico nell'ambito di uno strumento garantito dal bilancio dell'Unione;

- Divieto di concludere nuovi accordi su prestiti o altri strumenti garantiti dal bilancio dell'Unione;
- Sospensione dell'approvazione di uno o più programmi o una modifica di detta sospensione
- Sospensione degli impegni;
- Riduzione degli impegni, anche attraverso rettifiche finanziarie o storni verso altri programmi di spesa;
- Riduzione dei prefinanziamenti;
- Interruzione dei termini di pagamento o sospensione dei pagamenti;

Come si può facilmente constatare, la Commissione Europea ha a disposizione molte possibili misure sanzionatorie, che hanno natura e portata differente (alcune intervengono alla radice sugli stanziamenti, altre invece sullo stato dei pagamenti). Ciò proprio al fine di garantire una proporzionalità, indicata nel testo dello stesso articolo come limite all'azione della Commissione Europea, tra l'entità della violazione e l'entità della misura sanzionatoria. Tale proporzionalità deve essere misurata rispetto al rischio potenziale di danneggiamento della sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione.

L'art. 6 riguarda invece la procedura da adottare per comminare le sanzioni di cui all'art. 5. Secondo tale disposizione la Commissione Europea ha la potestà, qualora ritenga vi sia una violazione dello stato di diritto che mette in pericolo la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione, di inviare delle conclusioni al riguardo allo Stato membro interessato, con l'obbligo di comunicare senza ritardo l'adozione di tali conclusioni al Parlamento Europeo, che può chiedere alla Commissione di dibatterne in una propria seduta, ed al Consiglio. In seguito, lo Stato membro interessato fornisce le informazioni necessarie e può formulare osservazioni sulle conclusioni contenute nella notifica di cui al paragrafo 1 entro un termine stabilito dalla Commissione, che dev'essere di almeno un mese e non superiore a tre mesi dalla data di notifica delle conclusioni. Lo stato membro in questa fase può proporre l'adozione di misure correttive che tengano conto delle conclusioni della Commissione. A questo punto, la Commissione ha un mese di tempo per decidere se le misure correttive e le osservazioni giunte dallo Stato membro siano

sufficienti. Qualora esse non siano ritenute sufficienti, la Commissione anticipa allo Stato membro la natura e l'entità delle sanzioni previste, in modo che lo Stato membro abbia la possibilità di formulare osservazioni, soprattutto riguardo alla proporzionalità delle sanzioni. Se la Commissione ritiene che le condizioni per l'adozione di provvedimenti siano soddisfatte e che le eventuali misure correttive proposte dallo Stato membro non tengano adeguatamente conto delle conclusioni contenute nella sua notifica, essa presenta al Consiglio una proposta di una decisione di esecuzione sulle opportune misure entro un mese dal ricevimento delle osservazioni dello Stato membro o, in assenza di osservazioni, senza indebito ritardo e in ogni caso entro un mese. La proposta espone i motivi specifici e gli elementi di prova su cui la Commissione ha fondato la propria conclusione. Entro un mese da questa proposta della Commissione, il Consiglio deve adottare la decisione di esecuzione. A maggioranza qualificata, il Consiglio può decidere di apportare delle modifiche, dopo di che dovrà adottare la decisione di esecuzione.

L'art. 7 stabilisce che la revoca delle misure può avvenire nel caso in cui lo Stato membro interessato informi la Commissione dell'adozione di misure correttive che facciano venire meno le violazioni riscontrate dalla Commissione, che ha un mese di tempo per esprimersi a riguardo. Allo stesso modo la Commissione, al più tardi un anno dopo l'adozione delle misure stesse, deve operare una verifica per appurare che le condizioni che hanno portato all'adozione delle misure siano ancora presenti e che le misure adottate risultino ancora proporzionate. Qualora in uno di questi casi la Commissione ritenga che le condizioni non sussistano più, essa informa il Consiglio che deve adottare la decisione di esecuzione di revoca delle misure. Qualora invece la Commissione Europea ritenga che vi sia il permanere delle condizioni che hanno determinato l'assunzione delle misure, ne informa il Consiglio e lo stesso Stato membro.

L'art. 8 impone alla Commissione Europea di informare il Parlamento Europeo di tutti i passaggi appena descritti, mentre l'art. 9 impone alla Commissione Europea di relazionare le altre istituzioni riguardo all'effettiva applicazione del regolamento entro il 12 maggio 2024. L'ultimo articolo, l'art. 10, stabilisce l'entrata in vigore del regolamento il 1° gennaio 2021.

Questo sistema di condizionalità è stato fortemente contestato da Ungheria e Polonia, che hanno anche attivato due separati ricorsi presso la Corte di Giustizia Europea¹⁰, risolti tuttavia con un respingimento da parte della CGE a seguito del parere dell'Avvocato generale Campos Sánchez-Bordona.

Nel 2022, la Commissione Europea ha attivato per la prima volta questo meccanismo nei confronti dell'Ungheria, inviando le conclusioni che danno inizio al procedimento.

2.3 Next Generation EU: un piano di ripresa per l'Europa

Nel precedente paragrafo abbiamo illustrato il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027. Come abbiamo visto, la decisione di aumentare i massimali delle entrate e di aumentare gli stanziamenti è arrivata a seguito della pandemia da Covid-19 che ha provocato una grande crisi sociale ed economica in tutto il continente. Proprio per questo motivo, il bilancio dell'Unione Europea per gli anni 2021-2027 risulta. Ai 1211 miliardi di euro a prezzi correnti (1074,3 miliardi di euro a prezzi del 2018) stanziati per il Quadro finanziario Pluriennale, è stato previsto un piano straordinario per la ripresa e la resilienza denominato "Next Generation EU", per cui sono stati stanziati 806,9 miliardi di euro a prezzi correnti (750 miliardi di euro a prezzi del 2018). Di questi 806,9 miliardi, 338 miliardi sono concessi a titolo di contributo a fondo perduto, mentre i restanti 385,8 miliardi derivano da prestiti a lunga scadenza e a basso interesse contratti a livello comune dalle istituzioni europee. La possibilità di contrarre debito a livello comunitario è una delle grandi novità che riguardano Next Generation EU. Il principio che ha portato a tale decisione è semplice: i Paesi membri che più necessitano di sostegno finanziario per fronteggiare la crisi sono gli stessi che hanno situazioni finanziarie più compromesse. Obbligarli a far fronte da soli alla necessità di ulteriori risorse per investimenti (finanziate a debito) avrebbe significato in quella fase esporli ad una spirale speculativa, di cui avrebbero infine sopportato il peso anche i paesi che negli anni hanno adottato politiche di bilancio più rigorose. Questa soluzione, peraltro dettata da contingenze esterne di particolare gravità, non deve essere tuttavia sottovalutata nella sua portata storica. È infatti la prima volta che tra le cancellerie europee matura la convinzione che le risposte

¹⁰ Casi C-156/21 e C-157/21 Hungary v Parliament and Council; Poland v Parliament and Council

a fenomeni globali non possono che avere una natura unitaria e comune. Esattamente come avviene nel caso di entità federali, la suddivisione del rischio tra una moltitudine di attori diminuisce il rischio complessivo ed aumenta la capacità di risposta a crisi sistemiche. La crisi del 2008-2011, da questo punto di vista, offre un caso emblematico della differenza di risposta alla spirale recessiva. Senza voler entrare nel famoso dibattito sui differenti approcci alla crisi, è ormai opinione diffusa che la ripresa record registrata dall'economia americana fosse dovuta al grande piano di investimenti varato dall'amministrazione federale. In Europa la scelta all'epoca fu quella di rispondere con una politica di taglio della spesa pubblica, lasciando che i paesi più in difficoltà (Principalmente la Grecia, ma anche gli altri paesi mediterranei) affrontassero la crisi con pochi strumenti a disposizione e regole di bilancio sempre più stringenti. la politica di austerità introdotta ha finito per generare un effetto pro-ciclico, di cui in conclusione non hanno beneficiato nemmeno i paesi c.d. "virtuosi".

Proprio questa esperienza potrebbe aver indotto i decisori europei a valutare la necessità di intervenire tempestivamente con politiche di bilancio fortemente anticicliche, allo stesso tempo mettendo al riparo i paesi più esposti attraverso la condivisione degli oneri derivanti da queste politiche.

Ciò significa che, nel complesso, la dotazione di bilancio della attuale programmazione dell'Unione Europea è raddoppiato rispetto alla programmazione 2014-2020. La natura e la ripartizione del debito assunto dall'Unione Europea presentano alcuni aspetti peculiari.

Proprio a tal fine il massimale permanente delle risorse proprie del bilancio è stato aumentato fino all'1,4 % del reddito nazionale lordo dell'UE e sarà integrato dal massimale addizionale di 0,6 punti percentuali limitato nel tempo, fino al 2058, e finalizzato unicamente alla ripresa dalla pandemia di coronavirus. Tale aumento di massimale delle risorse proprie cesserà quando saranno stati rimborsati tutti i fondi e saranno state riassorbite tutte le passività. Il margine di manovra servirà da garanzia del fatto che l'UE sarà in grado di effettuare i rimborsi in qualsiasi circostanza. Secondo la Commissione Europea: "Ciò consentirà all'UE di continuare a beneficiare del proprio

ottimo rating creditizio e di prendere in prestito fondi a condizioni finanziarie vantaggiose”¹¹.

Il tema del finanziamento del debito contratto da parte dell’Unione Europea per finanziare Next Generation EU sarà oggetto specifico del quarto capitolo. Per il momento invece, prenderemo in analisi NextGenerationEU partendo dalla spiegazione della sua natura innovativa e dalla sua composizione in termini di spesa.

Non è mai esistito un piano di investimenti “ulteriore” rispetto ai Quadri Finanziari Pluriennali. I programmi storici dell’Unione Europea solitamente hanno una programmazione di medio/lungo periodo. Essa è orientata principalmente a promuovere la competitività e lo sviluppo delle economie che fanno parte del mercato unico e a diminuire i divari che dividono le diverse regioni europee. In questo contesto si inquadrano infatti i fondi, diretti ed indiretti, che da sempre rappresentano la maggior parte delle spese del bilancio europeo. A titolo esemplificativo, la sola politica di coesione rappresentava un terzo degli impegni della programmazione 2014-2021.

Come possiamo vedere dalla fig.1, Next Generation EU ha una natura decisamente differente. Dei suoi 806,9 miliardi di euro, 83,1 miliardi sono destinati a cofinanziare programmi già presenti e finanziati dal Quadro finanziario Pluriennale 2021-2027¹². Nello specifico:

- 50,6 miliardi di finanziamento aggiuntivo per REACT-EU (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe/Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d’Europa). Esso è lo strumento europeo che dà seguito e amplia le misure di risposta alla crisi generata dal Covid-19 e rappresenta un ponte tra la Politica di Coesione 2014-2020 e la nuova programmazione dei fondi europei, che mira ad accompagnare l’uscita dalla crisi pandemica garantendo la continuità del sostegno alle regioni europee in attesa dei Programmi operativi 2021-2027

¹¹ Commissione europea, Direzione generale del Bilancio, NextGenerationEU assunzione di prestiti: fatti e cifre, Ufficio delle pubblicazioni, 2021

¹² European Commission, Directorate-General for Budget, *The EU’s 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU: facts and figures*, Publications Office of the European Union, 2021

Fig. 1



Fonte: Commissione Europea

- 10,9 miliardi di finanziamento aggiuntivo per il Just Transition Fund. Il JTF è stato istituito nell'ambito della politica di coesione dall'Unione Europea, ed ha come obiettivo specifico quello di consentire alle regioni ed alle persone di attenuare l'impatto sociale, economico ed ambientale della transizione verso un'economia climaticamente neutra, in attuazione del *Green Deal Europeo* per un'Europa più verde e ad a impatto climatico zero entro il 2050.
- 8,1 miliardi di euro di finanziamenti aggiuntivi per lo sviluppo rurale, di cui parleremo più specificatamente nell'ultimo capitolo.
- 6,1 miliardi di euro aggiuntivi per Invest-EU. Invest-Eu ha preso il posto del fondo europeo per gli investimenti strategici. L'idea alla base del Fondo europeo per gli investimenti strategici era quella di utilizzare risorse limitate dal bilancio dell'UE per offrire garanzie alla Banca europea per gli investimenti.
- 5,6 miliardi di euro aggiuntivi per Horizon Europe. Horizon Europe è il principale programma di finanziamento dell'UE per la ricerca e l'innovazione, con un budget complessivo di 95,5 miliardi di euro. Affronta i cambiamenti climatici, contribuisce al raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e stimola la competitività e la crescita dell'UE. Il

programma facilita la collaborazione e rafforza l'impatto della ricerca e dell'innovazione nello sviluppo, nel sostegno e nell'attuazione delle politiche dell'UE, affrontando le sfide globali. Sostiene la creazione e la migliore diffusione di conoscenze e tecnologie eccellenti.

- 2 miliardi di euro aggiuntivi per RESCEU, un fondo per reagire alle emergenze derivanti dalle catastrofi naturali, che introduce una riserva europea di capacità di protezione, di cui fanno parte, ad esempio, gli aerei da utilizzare contro gli incendi boschivi, i sistemi speciali di pompaggio, le squadre di ricerca e soccorso in ambiente urbano, gli ospedali da campo e le unità mediche di pronto intervento.

Tutti questi finanziamenti vanno ad integrare programmi già finanziati dal Quadro Finanziario Pluriennale, sulla base del fatto che la loro destinazione è in linea con l'obiettivo di rilanciare l'Europa dopo la crisi e di rendere il suo sistema economico più forte e resiliente.

Proprio a tal fine, come abbiamo detto, nei mesi complicati della pandemia si è iniziato a ritenere che le linee di finanziamento storiche dell'Unione non fossero sufficientemente adeguate a rispondere ad una crisi che ha quasi completamente fermato la produzione ed i consumi in tutto il continente per diversi mesi. In particolare, la situazione finanziaria di alcuni paesi dell'Eurozona ha assunto dimensioni preoccupanti, con l'esito che, qualora non si fosse intervenuti unitariamente per contrastare in maniera decisa gli effetti recessivi della pandemia, tutte le economie europee sarebbero state trascinate in una spirale di decrescita e insicurezza sociale.

La novità introdotta dalla Commissione Europea per far fronte a questa sfida è stata l'elaborazione di una nuova forma di finanziamento, che prende il nome di Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (Recovery and Resilience Facility). Esso mette a disposizione 723,8 miliardi di euro a prezzi correnti, divisi in prestiti (385,8 miliardi di euro) e sovvenzioni (338 miliardi di euro).

Questo dispositivo, nelle parole risalenti al 2018 della Presidente della Commissione Europea Ursula Von der Leyen aveva un chiaro obiettivo: "Defeating the virus thanks to vaccines is essential. But we also need to help citizens, businesses and communities

exit the economic crisis. The Recovery and Resilience Facility will bring €672.5 (2018 prices) billion to do just that. It will invest in making Europe greener, more digital, more resilient, for everyone's long term benefit. I welcome the positive vote by the European Parliament as an important step towards activating the Recovery and Resilience Facility”¹³.

Il dispositivo si articola in sei pilastri (Fig. 2):

1. Transizione verde;
2. Trasformazione digitale;
3. Crescita competitiva, sostenibile ed inclusiva;
4. Coesione sociale e territoriale
5. Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale
6. Politiche per la prossima generazione.

Fig. 2



Fonte: Commissione Europea

¹³ Commission welcomes European Parliament's approval of RRF, European Commission press release, Bruxelles, 2018

Il Dispositivo prevede il finanziamento di investimenti dal 2020/2021 al 2026. Per beneficiare del sostegno del dispositivo, gli Stati membri presentano i loro piani di ripresa e resilienza alla Commissione europea. Ciascun piano definisce le riforme e gli investimenti da attuare entro la fine del 2026. Gli Stati membri, dopo averne fatto domanda, possono ricevere finanziamenti fino a una dotazione concordata in precedenza. Questi piani nazionali prendono il nome di Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (d'ora in avanti PNRR).

Come si può notare dalla Fig. 3, in una prima fase agli Stati membri è stato chiesto di presentare dei piani di ripresa e resilienza che contenessero sia i progetti di investimento coerenti con i fini di Next Generation EU che abbiamo visto nella fig. 2.

I piani devono essere integrati con le riforme strutturali che lo stesso Paese membro ritiene fondamentali per aumentare l'efficacia e l'efficienza della sua azione. Tali riforme sono basate principalmente sulle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio nel 2019 e nel 2020. Per ogni piano di investimento e per ogni riforma devono essere individuati chiare pietre miliari (milestone in inglese, corrispondono a livelli intermedi di successo del programma di investimento o di riforma) ed obiettivi, ciascuno monitorabile e valutabile da parte della Commissione Europea.

Fig. 3



Fonte: Commissione Europea

La Commissione Europea, dopo aver valutato i piani nazionali ed eventualmente dopo aver raccomandato alcune modifiche, trasmette al Consiglio i PNRR per la loro approvazione. Il consiglio esamina singolarmente i piani nazionali e li approva a maggioranza. Se il piano risulta approvato, la Commissione Europea eroga una prima tranche di finanziamenti allo Stato membro interessato, che corrisponde al 13% del totale stanziato per il PNRR, a titolo di anticipo per la prima fase di implementazione del rispettivo PNRR.

I Piani Nazionali di ripresa e Resilienza introducono dunque una grande quantità di risorse per investimenti a vantaggio di paesi che difficilmente avrebbero potuto rispondere autonomamente alla crisi in corso.

La Commissione Europea ha stimato una crescita aggiuntiva del Pil degli stati membri dovuta agli investimenti derivanti dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, riassunto nella fig. 4.

Come si può notare, la crescita media aggiuntiva all'interno dell'Unione Europea è stimata in più di 1,5 punti percentuali. La fig.4 ci aiuta anche ad analizzare gli effetti di spillover generati dal piano sui singoli paesi¹⁴. Come prevedibile, i paesi che hanno ottenuto i maggiori finanziamenti attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza sono quelli che beneficiano di un aumento del PIL più elevato, che arriva addirittura a superare il 4% per la Grecia.

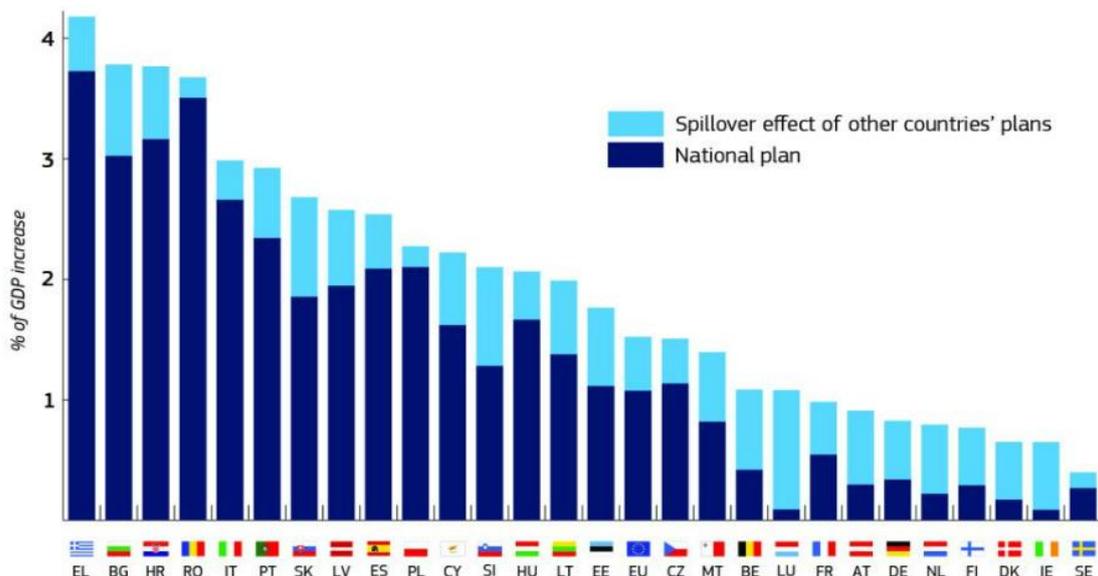
Secondo la Commissione Europea, sulla base dei dati raccolti nello studio "Quantifying Spillovers of Next Generation EU Investment", i piani di investimento avranno un effetto di spillover sulle economie nazionali derivanti dagli investimenti effettuati in altri paesi.

Questo concetto è abbastanza evidente: il mercato unico europeo è una realtà ormai da molti anni, e le economie europee hanno raggiunto un elevato grado di interdipendenza. Questa interdipendenza fa sì che gli investimenti che vengono indirizzati ad un territorio producano effetti di traboccamento che valicano i confini nazionali.

¹⁴ Quantifying Spillovers of Next Generation EU Investment
Discussion Paper 144. July 2021. Brussels.

Fig. 4

Gli effetti di NextGenerationEU sul PIL reale dell'UE (fino al 2024 in uno scenario di elevata produttività)



Fonte: Commissione Europea

Secondo gli autori dello studio, per esempio, il paese che meno di altri giova dei benefici diretti del Dispositivo, ossia il Lussemburgo, avrà un aumento del PIL di circa l'1% a causa dei soli effetti di traboccamento.

Lo studio in oggetto presenta anche la metodologia utilizzata ed è completo di una interessante tabella che mostra gli effetti di spillover intra-nazionali che permettono di verificare quanto gli effetti di spillover di uno Stato membro siano dovuti agli investimenti ottenuti da ciascun paese. Ai nostri fini, tuttavia, interessa porre l'accento su due questioni principali:

- La prima è la constatazione che gli effetti di spillover sono tanto più marcati in quegli Stati membri per cui i finanziamenti ricevuti sono inferiori alla media (Lussemburgo, Irlanda, Danimarca). Per contro, e in maniera attesa, i paesi che beneficeranno in maniera minore degli stessi effetti di spillover sono quelli che proporzionalmente hanno ricevuto più risorse dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (Italia, Grecia, Spagna, Polonia).

- La seconda, a corollario della prima e di maggiore interesse ai nostri fini, è che le economie di tutti i Paesi membri beneficeranno degli investimenti contenuti nel Dispositivo. Ovviamente, i paesi che registrano migliori performance a livello di crescita aggiuntiva sono quelli che ricevono la maggiore quantità di investimenti. Tuttavia, il Dispositivo ottiene l'effetto, grazie agli effetti di traboccamento appena descritti, di stimolare la crescita in tutta l'unione Europea.

A questo proposito, trova conferma l'orientamento della Commissione Europea, per cui un piano di investimenti comune, orientato alla sostenibilità ed alla solidarietà europea, non solo protegge tutti i Paesi membri dai rischi di esposizione finanziaria del debito sovrano partendo dalla protezione dei paesi più esposti, ma contribuisce anche a creare e distribuire ricchezza tra tutti i Paesi membri, e non solo tra quelli che ricevono direttamente i maggiori finanziamenti. Questa precisazione potrebbe apparire di poca importanza, ma non lo è. Possiamo affermare, infatti, che estese politiche di bilancio comuni producono non soltanto una stabilizzazione automatica del sistema, ma anche effetti di spillover, di cui beneficiano anche coloro che sostengono maggiormente gli oneri di tali politiche.

Vale la pena, sotto questo profilo, di prendere in esame i contributi assegnati agli stati nazionali (in mld) attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza¹⁵:

Tab. 2 Finanziamenti per Paese membro divisi in Sovvenzioni e Prestiti in MLD di EUR

Paese membro	Sovvenzioni (grants)	Prestiti (loans)	Totale in MLD di EUR
Austria	3,46	0	3,46
Belgio	5,92	0	5,92
Bulgaria	6,27	0	6,27
Cipro	1	0,20032	1,20032
Croazia	6,29	0	6,29
Danimarca	1,55	0	1,55
Estonia	0,982	0	0,982
Finlandia	2,1	0	2,1

¹⁵ Documentazione per le Commissioni, attività dell'Unione europea, La valutazione dei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (aggiornamento al 30 luglio 2021) n. 52, 6 agosto 2021

Francia	39,36	0	39,36
Germania	25,61	0	25,61
Grecia	17,76	12,72	30,48
Irlanda	0,989	0	0,989
Italia	68,88	122,6	191,48
Lettonia	1,82	0	1,82
Lituania	2,22	0	2,22
Lussemburgo	0,093	0	0,093
Malta	0,316	0	0,316
Polonia	23,9	12,1	36
Portogallo	13,9	2,69	16,59
Repubblica Ceca	7,03	0	7,03
Romania	14,3	15	29,3
Slovacchia	6,32	0	6,32
Slovenia	1,77	0,705	2,48
Spagna	69,51	0	69,51
Svezia	3,2	0	3,2
Ungheria	7,2	0	7,2

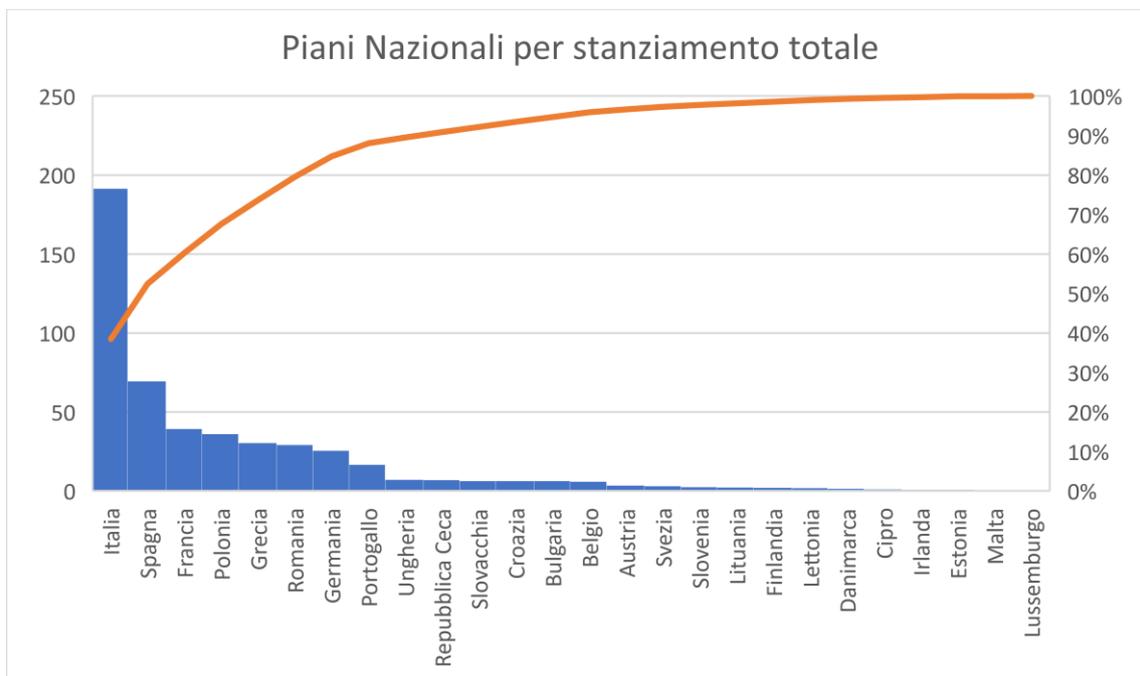
Fonte: Commissione europea

Vale la pena di soffermarsi su questi numeri. Dei 26 Paesi membri qui elencati (i Paesi Bassi hanno presentato un piano nel 2022 per cui la Commissione Europea sta aggiornando gli stanziamenti totali), l'Italia è il paese che ha ricevuto il contributo maggiore (Grafico 1). Se invece si guarda soltanto alle sovvenzioni ricevute, il paese ad avere ottenuto più risorse è invece la Spagna (Grafico 2).

Soltanto sette paesi (Cipro, Grecia, Italia, Polonia, Portogallo, Romania e Slovenia) hanno deciso di accedere anche ai prestiti. In questo gruppo, l'Italia salta subito all'occhio in quanto detentrica dell'ulteriore primato di paese che ha richiesto più risorse a prestito (122,6 miliardi di euro).

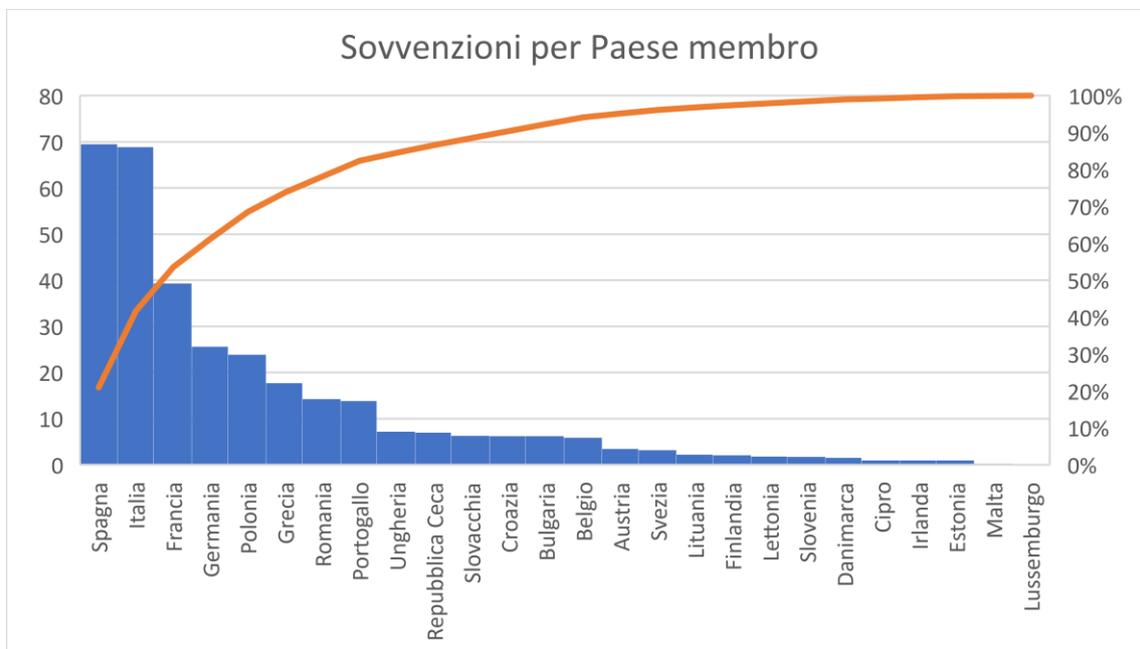
Inoltre, Italia e Romania sono anche gli unici due paesi che hanno ricevuto una percentuale di prestiti superiore al 50% dei fondi loro erogati (64% per l'Italia, 51,2% per la Romania). Un altro dato interessante è che 8 paesi beneficiano dell'85% circa delle sovvenzioni totali (Spagna, Italia, Francia, Germania, Polonia, Grecia, Romania e Portogallo).

Grafico 1



Fonte: nostra elaborazione su dati della Commissione Europea

Grafico 2



Fonte: nostra elaborazione su dati della Commissione Europea

Come abbiamo visto, lo strumento di NextGenerationEU è una importante innovazione che apre le porte ad una vera solidarietà europea e che aiuterà i paesi meno ricchi a fronteggiare la crisi derivante dalla pandemia da Covid-19.

3. Le risorse proprie: un'analisi critica

Abbiamo visto quali sono gli impegni di spesa assunti per il periodo di programmazione 2021-2027. Ora arriviamo alla questione che ci siamo posti in apertura di questo lavoro: nonostante il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea chiarisca che le spese devono essere stabilite in base ai massimali di entrate determinati dalla decisione del Consiglio, è possibile affermare che le spese sono aumentate a seguito di shock esogeni, che poi hanno costretto all'intervento sulle entrate in misura corrispondente?

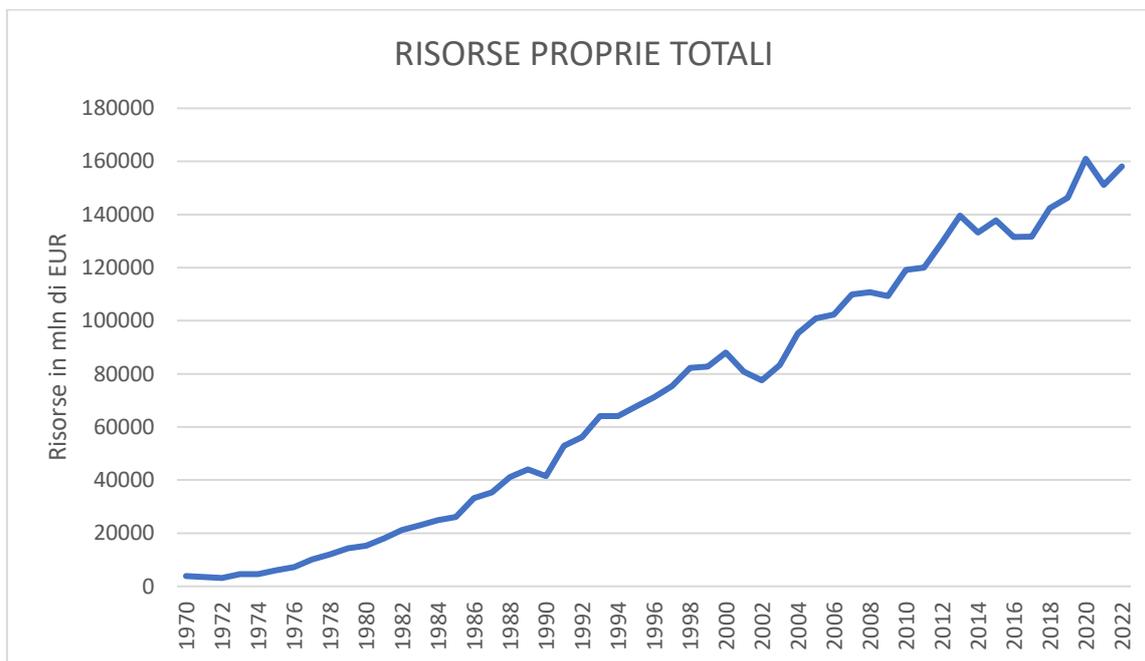
Per rispondere prenderemo in esame i dati della Commissione Europea da cui, anche con l'ausilio di alcuni grafici, proveremo a dimostrare che le decisioni sulle entrate proprie seguono le previsioni degli aumenti di spesa. Abbiamo deciso di operare soprattutto attraverso serie storiche. Questo approccio, a nostro parere, ha il pregio di offrire una visione d'insieme delle diverse fasi di finanziamento del bilancio dell'unione e permette di individuare i periodi in cui è avvenuta un'espansione delle entrate.

Se l'espansione delle entrate segue una prevista espansione delle spese, la nostra tesi troverà conferma.

Il primo dato che ci interessa è quello legato al totale delle entrate per le risorse proprie dell'Unione Europea.

Come possiamo vedere dal Grafico 3, la crescita delle risorse proprie in termini assoluti nei più di 50 anni dalla loro istituzione è stata costante, ed intervallata soltanto da brevi periodi di decrescita. Vale la pena entrare più nel dettaglio dei dati mostrati da questo grafico per comprendere le fasi di vita del bilancio dell'unione Europea che abbiamo descritto nei due capitoli precedenti.

Grafico 3



Fonte: nostre elaborazioni su dati della Commissione Europea.

Dall'istituzione delle decisioni sulle risorse proprie introdotta dalla decisione 70/243/CECA, CEE, EURATOM del Consiglio, le risorse proprie crescono parallelamente all'introduzione ed alla crescita delle Risorse Proprie Tradizionali, avvenuto a partire dal 1971. Abbiamo supposto che gli aumenti delle risorse proprie siano scaturiti dall'intenzione di aumentare la spesa comunitaria e dell'Unione. Come si può constatare dal grafico, gli aumenti più consistenti sono in corrispondenza dei piani pluriennali di spesa dell'Unione Europea. Come si può notare dal Grafico 3, i maggiori aumenti sono arrivati in corrispondenza dei due Piani Delors, delle programmazioni 2007-2014 e dell'attuale programmazione 2021-2027. Questo dato può apparire scontato, perché le decisioni di entrata e di spesa devono *necessariamente* andare di pari passo, in ossequio all'Art. 310 TFUE che sancisce il pareggio di bilancio. Tuttavia, mentre l'Art. 312 TFUE stabilisce che: "Il quadro finanziario pluriennale mira ad assicurare l'ordinato andamento delle spese dell'Unione entro i limiti delle sue risorse proprie", risulta dimostrato che nella realtà la decisione del Consiglio sulle risorse proprie è fortemente influenzata dalle proposte di spesa formulate dalla Commissione Europea e dal

Parlamento Europeo. Questo, sempre in una prospettiva storica che ben si raccorda con i fini del Grafico 3, potrebbe trovare una spiegazione nel sistema decisionale del Consiglio.

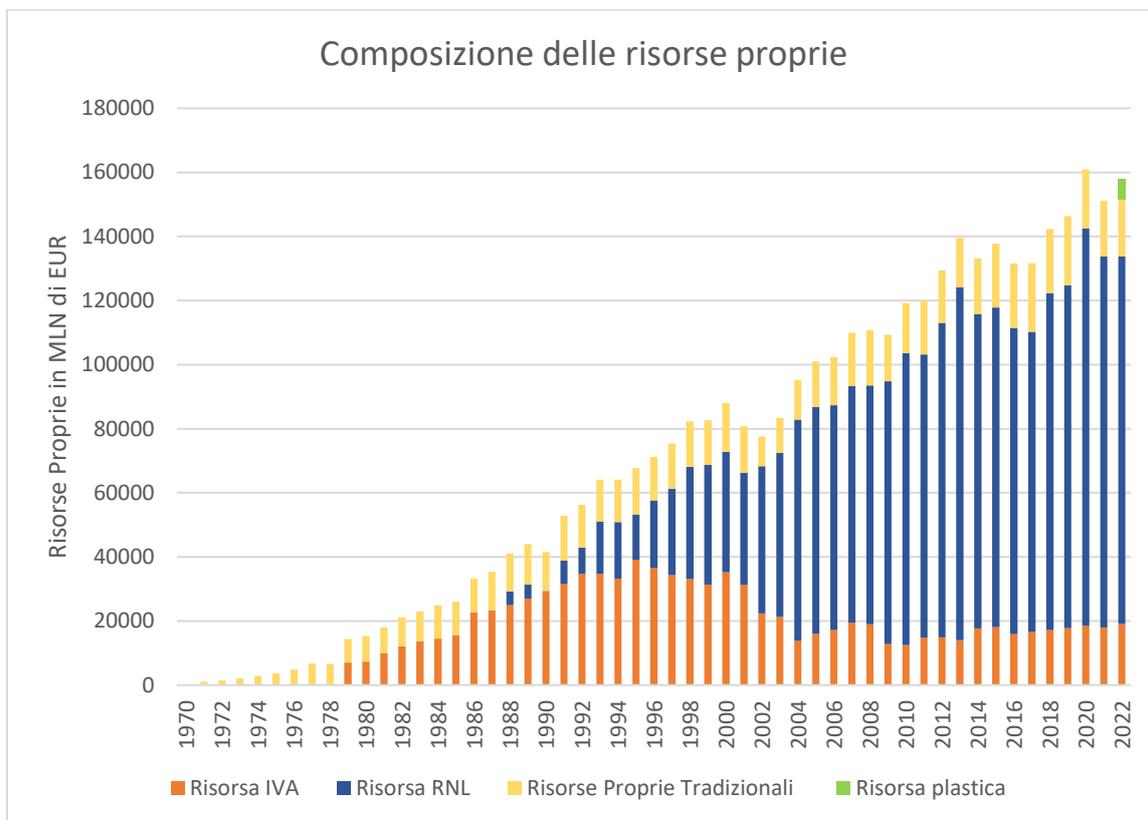
Se in una prima fase di vita delle Comunità Europee, infatti, la questione delle spese (limitate a pochi fondi strutturali) poteva essere risolta in una decisione tra pochi governi nazionali attraverso la decisione comune su quante risorse stanziare ed erogare attraverso contribuzioni finanziarie, la complessa evoluzione del Consiglio sotto il profilo della *membership* ha imposto prassi differenti. La Commissione Europea ha negli anni assunto una vera e propria funzione di centralità nella definizione degli obiettivi e delle strategie dell'Unione Europea. Nel caso specifico della decisione 2020/2053 UE, EURATOM, l'aumento dei massimali e l'introduzione di una nuova risorsa propria, quella basata sulla plastica (che vedremo nel dettaglio nel capitolo 4), sono decisioni che recepiscono gli orientamenti in precedenza espressi dalla Commissione Europea.

La diminuzione dell'entità di risorse proprie evidenziata dal Grafico 3 attorno ai primi anni duemila è costituita dal fatto che, come abbiamo detto, una percentuale oscillante tra l'1% ed il 10% delle entrate totali dell'Unione Europea è finanziata con entrate diverse dalle risorse proprie. Nel caso dell'anno 2002, per esempio, la presenza di più di 15 miliardi di euro di surplus dell'anno precedente fecero sì che il ricorso alla risorsa RNL (e quindi alle risorse proprie) potesse essere leggermente inferiore. È interessante notare come i surplus derivanti dalla chiusura degli esercizi precedenti coincidano con i primi anni delle programmazioni settennali. Una spiegazione potrebbe essere la difficoltà, in fase iniziale di programmazione, di passare dalla fase degli impegni di spesa a quella dei pagamenti. Quando questa fase (in genere i primi due anni) viene superata ed i programmi entrano nel vivo, il surplus si riduce notevolmente fino ad arrivare a poco più che un pareggio.

Un'altra analisi interessante riguarda la composizione delle entrate proprie dell'Unione Europea. Come si può vedere dal Grafico 4, essa ha subito diversi cambiamenti nel corso dei vari decenni.

Va ricordato che, per quanto riguarda gli anni 1971-1979, nel regime transitorio che ha portato alla risorsa IVA, veniva ancora erogata una contribuzione finanziaria da parte degli Stati membri.

Grafico 4



Fonte: Nostre elaborazioni su dati della Commissione Europea

Come si può notare, l’apporto delle Risorse Proprie Tradizionali al totale delle risorse proprie mostra un pressoché costante nell’arco di questi 50 anni. Le RPT ammontavano a circa 12 miliardi di euro nel 1978 e hanno toccato il loro apice nel 2019, arrivando a circa 21,5 miliardi. Questo, come abbiamo anticipato, è spiegato da diversi fattori:

- Le RPT sono basate sull’andamento di mercati caratterizzati da limiti naturali alla crescita. Le risorse legate a zucchero e agricoltura, che costituivano nel decennio 1976-1986 complessivamente tra il 10% ed il 20% delle entrate totali, sono arrivate a pesare lo 0,10% negli ultimi 10 anni.
- Le riforme di apertura ai commerci internazionali hanno ridotto le aliquote sui dazi doganali, che pure restano l’unica fonte di entrata consistente delle RPT. L’aumento dei commerci ha infatti generato un proporzionale aumento nella riscossione dei dazi doganali, che hanno superato i 20 miliardi riscossi già a partire

dal 2010. Un tema legato a questa risorsa rimane quello dei costi di riscossione riconosciuti dall'unione Europea agli Stati membri. Essi, infatti, hanno sempre avuto una natura piuttosto consistente: il 10% tra il 1988 ed il 2001, il 15% del 2001, il 25% tra il 2002 ed il 2015 ed il 20% dopo il 2016. Sulla natura di questa spesa si rimanda alle conclusioni tratte dal Rapporto dell'High Level Group on Own Resources²⁶

La Risorsa basata sull'IVA ha invece un andamento più irregolare. Dai circa 7 miliardi di euro riscossi nel 1979 alla sua introduzione, essa è arrivata a pesare 39 miliardi di euro nel 1995. I suoi valori si sono tenuti sotto tale cifra, ma comunque superiori ai 30 miliardi di euro all'anno, fino al 2001. Dopo quell'anno, l'importo derivante dalla Risorsa basata sull'IVA è diminuito fino ad assestarsi su valori intorno ai 17-18 miliardi di euro annui nell'ultimo ventennio. Questo è principalmente dovuto alla diminuzione progressiva dell'aliquota IVA che abbiamo descritto quando abbiamo parlato delle decisioni sulle risorse proprie. Le principali ragioni che hanno portato a questa decisione risiedono principalmente in due ordini di considerazioni:

- Le prime sono legate alla supposta natura regressiva dell'Imposta sul Valore Aggiunto. Ciò significa nella pratica che l'incidenza della tassazione ricade in maniera sproporzionata sugli stati meno prosperi dell'Unione;
- Le seconde sono legate al tema dell'evasione IVA, che mostra livelli molto differenziati all'interno dell'Unione Europea e che determina distorsioni anche importanti sotto l'aspetto redistributivo.

Anche se ha perso la funzione di principale fonte di finanziamento dell'Unione Europea, dunque, la risorsa basata sull'IVA rimane una fonte fondamentale per il finanziamento del bilancio.

²⁶ Future Financing of the EU - Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources December 2016

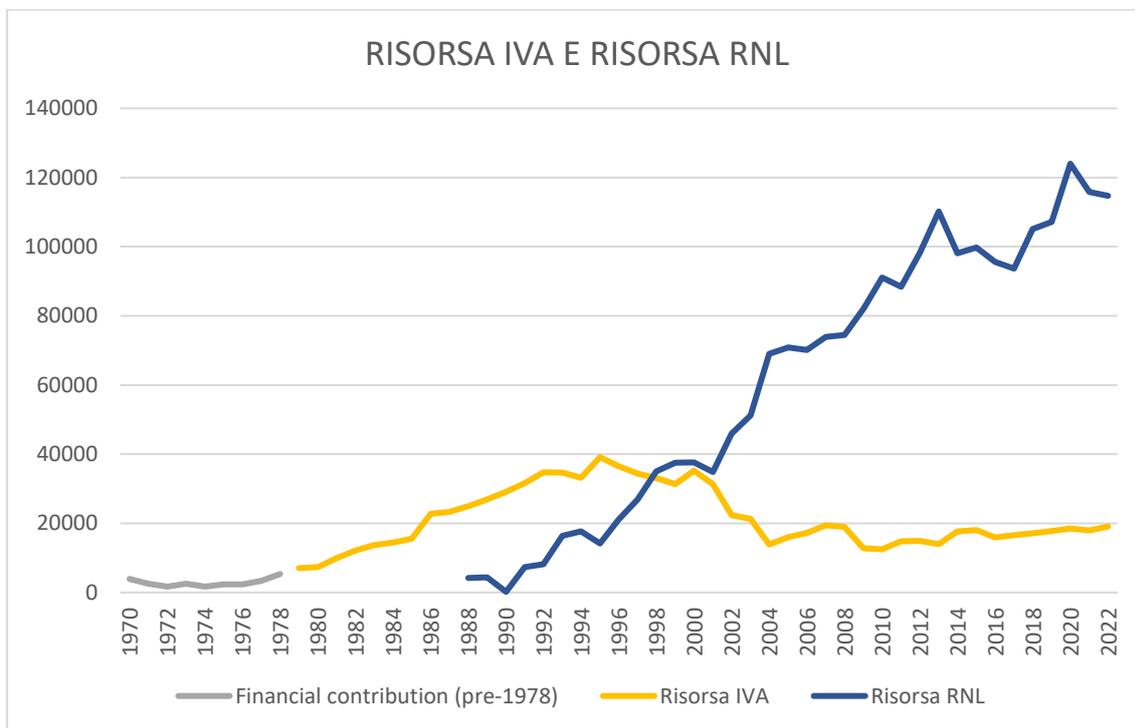
Per quanto riguarda invece la risorsa basata sull'RNL, essa ha una crescita importante nell'arco dei 35 anni dalla sua introduzione nel 1988. Essa, infatti, passa da un minimo di 4,2 miliardi di euro nel 1989 ai più di 123 miliardi di euro del 2020. Questo aumento significativo ha seguito di pari passo gli aumenti di stanziamenti dell'Unione Europea. L'aumento dell'utilizzo della risorsa basata sull'RNL risiede in due ragioni principali:

- Essendo stata ideata per correggere, almeno in parte, le distorsioni provocate dalla risorsa basata sull'IVA, essa è andata automaticamente ad integrare ogni aumento di spesa previsto nelle diverse programmazioni che si sono succedute. Poiché, entro i massimali di spesa, le risorse proprie devono coprire tutte le spese del bilancio dell'unione Europea, ad un aumento delle spese deve corrispondere un aumento delle entrate. Considerato che le altre due risorse proprie hanno un andamento condizionato da limiti massimi alla loro riscossione (limiti naturali nel caso delle RPT, limiti fissati dalle decisioni di entrata stesse nel caso della risorsa basata sull'IVA) ogni aumento va naturalmente ad essere compensato attraverso un aumento della risorsa basata sull'RNL;
- Essendo basata sul RNL europeo, che tendenzialmente è in crescita, il suo ammontare cresce anche quando resta invariato il massimale delle entrate. Ciò permette in qualche modo al bilancio dell'unione Europea di “crescere” insieme alla ricchezza prodotta nel continente.

La preponderanza della risorsa basata sull'RNL è tuttavia stata oggetto di alcune riflessioni. L'opinione diffusa tra molti, infatti, è che essa sia una “falsa” risorsa propria, che nasconde la sua natura di contributo degli Stati membri al bilancio dell'Unione Europea. La stessa Commissione Europea e l'High Level Group on Own resources, di cui abbiamo trattato le raccomandazioni, affermano la necessità di dotare il bilancio dell'unione di nuove entrate che siano autenticamente proprie e che possano nel tempo diminuire la dipendenza del bilancio europeo dai contributi degli Stati membri.

Questo tema sarà tuttavia oggetto del prossimo capitolo. Per il momento, è interessante soffermarsi proprio sulla distribuzione delle diverse risorse proprie.

Grafico 5



Fonte: Nostre elaborazioni su dati della Commissione Europea

Come possiamo vedere dal Grafico 5, dopo il periodo iniziale (1970-1978) caratterizzato dal contributo finanziario da parte degli Stati membri, ed il decennio successivo (1978-1988) in cui la risorsa basata sull'IVA era l'unica risorsa alternativa alle RPT, Le risorse basate sull'IVA e sul RNL mostrano gli andamenti differenziati cui abbiamo accennato pocanzi. In questa analisi abbiamo ritenuto di non includere le RPT in ragione della loro linearità e costanza nel tempo, che le rende una tipologia di risorse a sé stante.

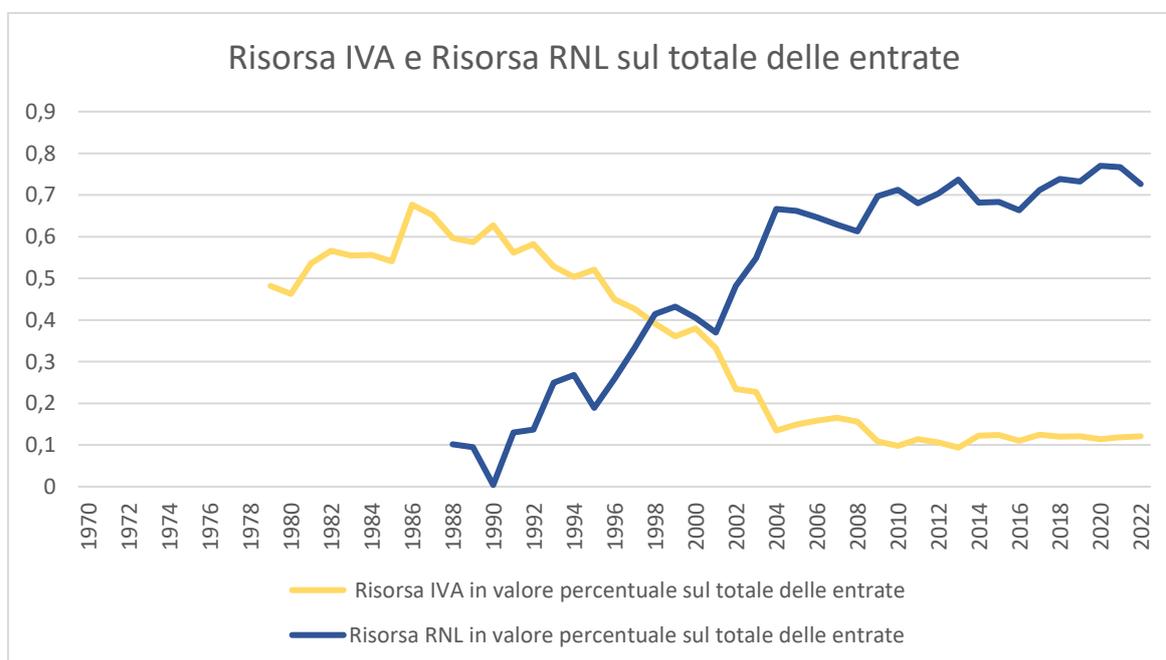
La risorsa basata sull'IVA e quella basata sul RNL mostrano invece un andamento interessante:

- La risorsa basata sull'IVA mantiene una crescita costante tra il 1978 ed il 1995, cui segue una lenta discesa fino all'anno 2000, in cui aumenta fino a tornare ai valori della prima metà degli anni Novanta, fino a decrescere in ragione della decisione di limitarne fortemente la portata;

- La risorsa basata sul RNL ha invece un andamento di crescita incostante nella sua prima fase, corrispondente agli anni tra il 1988 ed il 1995, per poi vivere una prima importante espansione fino all'anno 1998, cui segue una fase di sostanziale crescita nulla fino al 2001. Dal 2002, invece, la risorsa basata sul RNL cresce notevolmente ed in maniera costante. Dai quasi 35 miliardi di euro del 2001, infatti, essa passa ai quasi 46 miliardi del 2002 fino ad arrivare, soltanto due anni dopo nel 2004 a valere circa 69 miliardi di euro. Questo aumento coincide naturalmente con la riforma introdotta dalla già citata decisione 2000/597/CEE, EURATOM del Consiglio, che ha rivisto l'impianto della risorsa basata sull'IVA.

L'interdipendenza tra le risorse basate su IVA e RNL viene mostrata molto bene anche dal grafico 6.

Grafico 6



Fonte: Nostre elaborazioni su dati della Commissione Europea

In questo grafico sono infatti state incluse, per le risorse basate su IVA e RNL, le rispettive percentuali rispetto al totale delle entrate dell'Unione Europea nell'arco degli anni. Come si può notare, la risorsa basata sull'IVA ha rappresentato fino alla nascita della risorsa basata sul RNL, avvenuta nel 1988, la principale fonte di finanziamento dell'Unione Europea. In seguito, complici anche gli aumenti che hanno riguardato la risorsa basata sul RNL, l'impatto della risorsa IVA sul totale delle entrate è via via andato scemando. La risorsa basata sul RNL, invece, con il suo aumento costante dal 1988 se si eccettua per il 1990, ha progressivamente aumentato la sua importanza rispetto al totale delle entrate dell'Unione. Esso è passato dal 10% all'epoca della sua istituzione al quasi 80% delle risorse totali del bilancio attuale. Come si può vedere dal Grafico 6, l'avvicendamento delle due risorse come principale risorsa del bilancio europeo arriva nel 1997, quando entrambe le voci di entrata arrivano a pesare per il 40% ciascuna sul totale delle entrate. La vera forbice, tuttavia, si viene a creare a partire dal 2002, anno in cui come abbiamo visto entra in vigore la riforma della risorsa basata sull'IVA e la risorsa basata sul RNL si impone come l'unica in grado di "crescere" insieme alle crescenti esigenze di spesa manifestatesi negli anni.

Un dato si mostra chiaramente da queste analisi: l'Unione Europea, pur in mancanza di una riforma che avesse per oggetto la riforma del sistema fiscale dell'Unione, anche in vista di una possibile integrazione, ha progressivamente aumentato la propria dotazione di bilancio.

Le risorse proprie di cui è dotata (e che per i Trattati possono essere le sue uniche forme di entrata) presentano tuttavia alcuni problemi:

- Le risorse proprie non sono *genuinamente* proprie. La natura principale delle risorse proprie continua ad essere quella di contributi versati dagli stati membri secondo un criterio solidaristico e universale, ma le entrate accertate e riscosse direttamente dall'Unione Europea sulla base di un'autorità legale rimane limitata alle Risorse Proprie Tradizionali. Anche nel caso dei dazi doganali, tuttavia, la riscossione avviene da parte degli Stati membri, cui viene riconosciuta una percentuale a titolo di copertura dei costi;
- Le risorse proprie non sono adeguate a rispondere a shock esogeni e non dimostrano l'elasticità necessaria a tal fine. Le risorse proprie sono state concepite

per coprire spese limitate in un sistema intergovernativo tra pochi Stati membri. I cambiamenti di questi ultimi 30 anni hanno modificato profondamente la composizione del Consiglio e le necessità di spesa dell'Unione, ma il sistema di fondo è rimasto invariato;

- Le risorse proprie non attivano la c.d. *leva fiscale*. La natura stessa delle risorse proprie nella loro concezione attuale non è in grado di influire sui consumi e le produzioni europee incentivando comportamenti (es. sostenibilità ambientale) o disincentivandone altre (es. dumping fiscale). La leva fiscale è uno strumento fondamentale per le politiche economiche, e una comune politica fiscale costituirebbe il giusto contraltare alle politiche monetarie.
- I cittadini europei non conoscono i metodi di finanziamento dell'Unione e non hanno la possibilità di attribuire le responsabilità al giusto livello di governo. Per ovviare a questo problema, le nuove risorse proprie dovrebbero essere facilmente individuabili dai cittadini/elettori.

Proprio con riguardo ai limiti dell'attuale sistema delle risorse proprie abbiamo anticipato la possibile introduzione di nuove risorse proprie, ma a che punto siamo?

Nel prossimo capitolo indagheremo la nuova risorsa propria già istituita nella programmazione 2021-2027, ovvero la risorsa propria basata sugli imballaggi di plastica, così come prenderemo in rassegna tutte le proposte che in questi anni sono state avanzate per giungere alla definizione di una nuova famiglia di risorse proprie che vadano nella direzione delle questioni poste poco sopra.

4. Risorse proprie dell'Unione Europea: novità e sviluppi futuri

Come abbiamo anticipato, la decisione 2020/2053/UE/EURATOM ha introdotto una serie di nuove risorse proprie per aumentare la consistenza delle entrate. La necessità di far fronte alle spese previste per il Quadro Finanziario Pluriennale e per Next Generation EU, ha imposto al Consiglio di adottare alcune novità che erano da anni oggetto di discussione. Approfondiremo nel primo paragrafo questo tema, così come prenderemo nel dettaglio le nuove fonti di entrata introdotte dalla decisione 2020/2053/UE/EURATOM.

Nel secondo paragrafo prenderemo invece in rassegna la discussione che si sta sviluppando intorno alla possibilità di istituire una nuova generazione di risorse proprie, basate sull'introduzione di differenti tipologie di entrate fiscali. Questa categoria di risorse potrebbe configurarsi come un vero e proprio passo in avanti in vista di una riforma fiscale complessiva dell'Unione Europea. Vale dunque la pena di rendere conto delle decisioni che verranno prese e di quali siano i principali intendimenti della Commissione Europea sull'argomento.

4.1 Le nuove risorse proprie introdotte dalla decisione 2020/2053/UE

Da anni diversi studiosi tra cui Padoa-Schioppa²⁷, Majocchi²⁸, ed altri, avevano chiesto l'introduzione di nuove risorse proprie che potessero aumentare le entrate dell'Unione Europea. Nel 2014 venne istituito l'High Level Group on Own Resources, presieduto dall'ex Presidente del Consiglio italiano e Commissario europeo Mario Monti, con il compito di elaborare delle proposte su nuove risorse proprie e per ottimizzare le risorse proprie tradizionali dell'Unione Europea. Nel 2016 fu pubblicato il rapporto finale²⁹, conosciuto anche come "Rapporto Monti". Il Rapporto, in primo luogo, elencava i principi secondo cui avrebbe dovuto muoversi una riforma complessiva del sistema delle risorse proprie, ovvero i principi di neutralità di bilancio, sussidiarietà ed unicità del bilancio.

Secondo il Rapporto, alcuni punti cardine del sistema attuale sono semplici e funzionano bene, e pertanto vanno mantenuti. Essi sono:

- Il principio del pareggio del bilancio dell'UE, importante per garantire la disciplina di bilancio, insieme al massimale delle risorse proprie e al QFP
- Risorse proprie tradizionali (dazi doganali), che rappresentano un punto di riferimento per le entrate reali dell'UE e il cui processo di riscossione è soddisfacente.
- Una risorsa propria basata sul RNL, se utilizzata come risorsa di equilibrio e realmente residuale.

In seguito, il rapporto specifica le due aree di intervento verso cui sarebbe auspicabile orientare un progetto di riforma:

- Da una parte, agire sotto il profilo del mercato unico. Fanno parte di questa categoria una riforma della risorsa basata sull'IVA (in sostituzione del modello esistente), una

²⁷ Italian Review of Legal History, 3 (2017), n. 12, pag. 1-7

²⁸ Andrea Zatti, "Il finanziamento dell'Unione europea e il sistema delle risorse proprie" Collana di Studi Europei, Centro Studi sulle Comunità Europee, Università di Pavia, CEDAM, Padova 2002, Introduzione di A. Majocchi

²⁹ Future Financing of the EU - Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources December 2016

risorsa propria basata sull'imposta sul reddito delle società, l'imposta sulle transazioni finanziarie o altre imposte sulle attività finanziarie avrebbero il vantaggio di migliorare il funzionamento del mercato unico. Inoltre, in particolare nel caso della riforma dell'IVA e dell'imposta sul reddito delle società, promuovrebbero una tassazione più equa e contribuirebbero alla lotta contro la frode o l'elusione fiscale.

- Dall'altra parte, agire sotto il profilo delle politiche ambientali e a favore della sostenibilità ecologica: tassa sulla CO₂, inclusione dei proventi del sistema europeo di scambio delle emissioni, tassa sull'elettricità, tassa sui carburanti (tasse sui carburanti fossili/accise) o tassazione indiretta dei beni importati prodotti in paesi terzi con elevate emissioni.

Questa impostazione ha infatti il pregio, come abbiamo già visto in questo elaborato, di concepire le entrate proprie dell'unione non soltanto da un punto di vista delle entrate di bilancio, ma anche dal punto di vista di una vera e propria leva fiscale attraverso cui orientare i consumi e le produzioni verso gli obiettivi di concorrenza all'interno del mercato unico, equità e sostenibilità ecologica, in uno sforzo integrato con le politiche introdotte dall'Unione Europea.

Una riforma di questo tipo, sempre secondo il rapporto, dovrebbe andare nella direzione di creare un sistema delle risorse proprie che finanzi la quasi totalità del bilancio dell'Unione Europea attraverso l'istituzione di risorse genuinamente proprie³⁰.

Alcune delle proposte dell'High Level Group on Own Resources sono state introdotte all'interno della decisione 2020/2053/UE/EURATOM del Consiglio, che ha introdotto, come abbiamo spesso ricordato, alcune novità fondamentali.

L'art. 2 della decisione 2020/2053/UE EURATOM afferma che le entrate che costituiscono le risorse proprie dell'Unione sono:

- Le risorse proprie tradizionali costituite da prelievi, premi, importi supplementari o compensativi, importi o elementi aggiuntivi, dazi della tariffa doganale comune e altri dazi fissati o da fissare da parte delle istituzioni dell'Unione sugli scambi con paesi terzi, dazi doganali sui prodotti che rientrano nell'ambito di applicazione del trattato

³⁰ A questo proposito, per risorse genuinamente proprie si intende una riforma complessiva della risorsa basata sull'IVA, fino ad una sua possibile eliminazione.

che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, nonché contributi e altri dazi previsti nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (Risorse Proprie Tradizionali);

- Dall'applicazione di un'aliquota pari allo 0,30% del gettito totale IVA di ciascuno Stato Membro. A tali fini, la base imponibile IVA per ciascuno Stato membro viene calcolata in modo che non superi il 50% del RNL (Risorsa IVA);
- Dall'applicazione di un'aliquota uniforme di prelievo, pari a 0,80 EUR per chilogrammo, sul peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati generati in ciascuno Stato membro. (“EUR-Lex - 32020D2053 - EN - EUR-Lex - Europa”)
- Dall'applicazione di un'aliquota uniforme di prelievo, da determinare nel quadro della procedura di bilancio, tenuto conto di tutte le altre entrate, alla somma dell'RNL di tutti gli Stati membri.

In particolare, l'aliquota uniforme pari a 0,80 EUR per chilogrammo sul peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati rappresenta una novità che va nella direzione auspicata dal Rapporto Monti. È stato previsto che questa risorsa propria potrà arrivare a finanziare intorno al 3% - 4% del bilancio dell'Unione Europea.

I contributi saranno calcolati sulla base dei dati Eurostat, che gli Stati membri già raccolgono e forniscono nell'ambito degli obblighi di comunicazione esistenti. Più concretamente, a seguito della direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (direttiva 94/62/CE) e della relativa decisione di esecuzione (decisione (UE) 2019/665), gli Stati membri forniscono già dati sulla produzione e sul riciclaggio dei rifiuti di imballaggio di plastica. I dati sono disponibili al pubblico sul sito web di Eurostat.

Poiché i dati esatti vengono comunicati a Eurostat nel luglio dell'anno N+2, in un primo momento la Commissione europea calolerà i contributi sulla base di previsioni, da concordare insieme agli Stati membri dell'UE. Si tratta di una prassi corrente applicata anche ad altre fonti di entrate per il bilancio dell'UE.

Una volta disponibili i dati definitivi, la Commissione europea adeguerà i calcoli dei contributi degli Stati membri di conseguenza.

È stata concessa una riduzione forfettaria della quota spettante secondo questa aliquota uniforme ai paesi meno ricchi dell'Unione Europea, pari a:

- 22 milioni di EUR per la Bulgaria,
- 32,1876 milioni di EUR per la Repubblica Ceca,
- 4 milioni di EUR per l'Estonia,
- 33 milioni di EUR per la Grecia,
- 142 milioni di EUR per la Spagna,
- 13 milioni di EUR per la Croazia,
- 184,0480 milioni di EUR per l'Italia,
- 3 milioni di EUR per Cipro,
- 6 milioni di EUR per la Lettonia,
- 9 milioni di EUR per la Lituania,
- 30 milioni di EUR per l'Ungheria,
- 1,4159 milioni di EUR per Malta,
- 117 milioni di EUR per la Polonia,
- 31,3220 milioni di EUR per il Portogallo,
- 60 milioni di EUR per la Romania,
- 6,2797 milioni di EUR per la Slovenia;
- 17 milioni di EUR per la Slovacchia.

Questa riduzione forfettaria è motivata dal fatto che non tutti i paesi possiedono o si sono dotati di politiche innovative di riduzione, riciclo e riuso dei materiali di plastica, e intervenire senza tenere conto di questo divario avrebbe rappresentato la creazione di possibili effetti sperequativi. La natura di queste riduzioni forfettarie è pertanto da considerarsi transitoria.

La decisione 2020/2053/UE/EURATOM ha inoltre modificato i massimali delle entrate proprie portando il massimale per gli stanziamenti di pagamento all'1,40% del RNL (come abbiamo visto, era fissato nell'1,23% del RNL nella programmazione 2014-2020) e per gli stanziamenti di impegno all'1,46% del RNL (1,29% nella programmazione 2014-2020).

L'art. 5 della decisione introduce invece il tema delle risorse aggiuntive previste da Next Generation EU. Esso stabilisce che:

- Alla Commissione è conferito il potere di contrarre sui mercati dei capitali prestiti per conto dell'Unione per un importo massimo di 750 000 milioni di EUR a prezzi 2018. Le operazioni di assunzione di prestiti sono effettuate in euro;
- fino a 360 000 milioni di EUR a prezzi 2018 dei prestiti contratti possono essere usati per erogare prestiti e, in deroga all'articolo 4, fino a 390 000 milioni di EUR a prezzi 2018 possono essere destinati alle spese;

I prestiti straordinari così contratti andranno spalmati sui futuri bilanci dell'Unione Europea secondo il principio della sana gestione finanziaria e comunque non oltre il 31 dicembre 2058.

Allo stesso tempo, l'art. 6 stabilisce che sono incrementati in via temporanea di 0,6 punti percentuali ciascuno al solo scopo di coprire tutte le passività dell'Unione risultanti dalle assunzioni di prestiti di cui all'articolo 5 fino alla cessazione di tali passività e al più tardi entro il 31 dicembre 2058.

Lo stesso articolo chiarisce che questo incremento dei massimali delle risorse proprie non può essere usato per coprire altre passività dell'Unione. Questo ulteriore aumento di 0,6 punti percentuali porta i massimali delle entrate proprie rispettivamente al 2% del RNL per gli stanziamenti di spesa ed al 2,06% del RNL per gli stanziamenti di impegno.

I prestiti che integrano il bilancio dell'Unione all'interno di questo aumento dei massimali vengono contratti sui mercati dei capitali attraverso una strategia di finanziamento diversificata³¹. Sempre secondo la Commissione Europea: “Le dimensioni e la complessità del programma NextGenerationEU richiedono che l'UE, in qualità di emittente, utilizzi gli strumenti e i processi impiegati dai grandi e frequenti emittenti. Con un'entità massima dei prestiti pari a circa 800 miliardi di euro (o in media 150 miliardi di euro all'anno) entro la fine del 2026 e un calendario di esborso complesso a favore degli Stati membri e dei programmi dell'UE, una strategia di finanziamento diversificata è il

³¹ Commissione europea, Direzione generale del Bilancio, NextGenerationEU strategia di finanziamento, Ufficio delle pubblicazioni, 2021

modo migliore per consentire all'UE di portare a termine con successo i programmi di emissione. La prevedibilità per i mercati finanziari, associata a una certa flessibilità nelle operazioni di finanziamento, andrà a beneficio degli Stati membri dell'UE e dei loro cittadini”.

La strategia di investimento diversificata ha quindi due obiettivi:

- *Contribuire a far fronte al grande fabbisogno di finanziamenti*, attraverso un'ampia gamma di scadenze e strumenti e operazioni di finanziamento. Questo obiettivo sarà reso possibile anche attraverso la possibilità di bandire aste per i titoli di debito;
- *Garantire costi e rischi di esecuzione ridotti*, attraverso la flessibilità concessa nell'utilizzo di diversi strumenti.

La Commissione adotta una decisione annuale per fissare la sua capacità massima di assunzione di prestiti. Inoltre, la Commissione pubblica periodicamente dei piani di investimento contenenti:

- Gli importi previsti da finanziare mediante obbligazioni;
- Le date previste per le aste e per le emissioni di obbligazioni e buoni;
- Indicazioni sul numero atteso e sui volumi aggregati delle operazioni sindacate.

Gli strumenti a disposizione della Commissione Europea per l'emissione di titoli di debito sono raggruppabili in due categorie:

- *Obbligazioni UE (EU-bonds)*: La Commissione emette obbligazioni attraverso scadenze di riferimento (3, 5, 7, 10, 15, 20, 25, 30 anni). L'obiettivo è mantenere una presenza regolare in tutte le parti della curva delle scadenze con obbligazioni UE quanto più liquide possibile. Aniché emettere nuove obbligazioni con nuove scadenze, la Commissione aumenterà, ove possibile, l'importo delle obbligazioni già emesse. Così facendo, l'importo in essere delle obbligazioni, le renderà ancora più liquide nelle negoziazioni sul mercato secondario e quindi più interessanti per gli investitori;
- *Titoli a breve termine (EU-Bills)*: La Commissione inizierà inoltre ad emettere titoli con scadenza inferiore a un anno, che consentiranno all'UE di accedere al

mercato monetario a breve termine solido e liquido e di migliorare la sua capacità di gestire le proprie esigenze di finanziamento in modo reattivo e flessibile. Per emettere titoli a breve termine, la Commissione ricorrerà sempre alle aggiudicazioni, in linea con la normale prassi di mercato.

La vendita di queste obbligazioni, operata attraverso sindacazioni e aste, avranno per oggetto anche l'emissione di obbligazioni che rispettano criteri ambientali, sociali e di governance (ESG). La Commissione intende portare al 30% le obbligazioni di questo tipo sul totale di quelle che saranno contratte a questi fini.

Una così massiccia opera di immissione di risorse nel bilancio dell'Unione Europea raggiunge livelli mai avvicinati in precedenza. I massimali delle entrate così concepiti raggiungono livelli che da molti anni erano auspicati dagli analisti del bilancio europeo.

La possibilità di introdurre dei massimali di spesa così elevati, d'altronde, spinge ad interrogarsi sul futuro del finanziamento del bilancio dell'Unione Europea. L'inedita possibilità di contrarre risorse sui mercati dei capitali è stata dettata dalle contingenze dovute alla pandemia, ma è un'opzione che difficilmente verrà mantenuta nel futuro, per alcune ragioni:

- Prima di tutto, i paesi finanziariamente più virtuosi, che hanno garantito con l'assunzione di debito a livello comune che i paesi meno virtuosi dovessero fare ricorso in proprio al reperimento delle risorse sui mercati dei capitali con condizioni decisamente più sfavorevoli, difficilmente saranno orientati verso il mantenimento di un sistema di questo tipo di cui essi, al netto degli effetti di spillover in precedenza descritti, risultano essere contributori netti;
- In secondo luogo, il fatto stesso che questo debito contratto dall'unione Europea, così come necessariamente ogni ipotetico debito della stessa natura, devono gravare sui bilanci successivi dell'Unione. In mancanza di risorse proprie aggiuntive che garantiscano l'afflusso di entrate in grado di coprire sia le spese dell'Unione che il rimborso dei prestiti, l'Unione si troverebbe a non poter far fronte ai pagamenti. Come ricordato, l'art. 310 TFUE impone il pareggio di bilancio per il bilancio dell'Unione, lasciando poco margine d'azione per l'istituzionalizzazione ed il mantenimento di uno strumento provvisorio quale l'indebitamento, almeno nella forma appena descritta.

Detto questo, il punto si sposta nuovamente sul sistema delle risorse proprie. Riuscirà l'Unione Europea a dotarsi di nuove risorse proprie che siano in grado di coprire una spesa in aumento costante, che siano in grado di rendersi indipendenti dai contributi degli Stati membri ed allo stesso tempo assicurino equità, sostenibilità e affidabilità nel tempo?

La sfida posta in questi termini parrebbe ardua, ma come vedremo nel prossimo capitolo sono già allo studio diverse proposte che vanno in questa direzione, e non ci resta che procedere ad illustrarle.

4.2 Quale futuro per le risorse proprie?

Abbiamo ormai trattato delle risorse proprie tradizionali, di quella legata all'IVA, delle risorse basate sul RNL e delle nuove risorse proprie introdotte dalla decisione 2020/2053/UE/EURATOM. Eppure, come abbiamo appena detto, il sistema delle risorse proprie risulta allo stato attuale ancora inadeguato a dotare l'Unione Europea di entrate stabili e affidabili per finanziare le proprie spese. Né esse sono in grado di rendere il bilancio dell'unione Europea indipendente dai contributi erogati dagli Stati Membri, nonostante la quota derivante dagli stessi sia progressivamente diminuita.

Di tutte le nuove proposte di entrate fatte dall'High Level Group on Own Resources, il Consiglio su proposta della commissione ha per il momento adottato solamente la nuova risorsa basata sullo smaltimento della plastica.

A tal fine, è già stato previsto che la Commissione Europea presenti, entro il giugno 2024, una nuova proposta che introduca nuove risorse proprie per l'Unione. Queste proposte dovranno essere valutate dal Consiglio, che dovrà adottare una decisione in merito entro il 1° luglio 2025. Le nuove risorse proprie così individuate entreranno in vigore il 1° gennaio 2026.

Così come avvenuto per quanto riguarda la risorsa legata alla plastica, l'orientamento prevalente è quello di considerare due principali aspetti:

- Che le risorse proprie, per via della possibilità di agire come una vera e propria leva fiscale, sono uno strumento necessario per orientare le produzioni ed i

consumi verso una maggiore sostenibilità. Secondo Perotto³², la questione della sostenibilità ambientale è talmente centrale da obbligare a ripensare l'intero sistema delle risorse proprie.

- Che le risorse proprie, essendo l'unico strumento fiscale che ha una portata potenzialmente valida sull'intero mercato interno europeo, sono in grado di sopperire alle distorsioni fiscali di cui si avvantaggiano i grandi gruppi multinazionali. In attesa delle decisioni del G20 sul tema, l'Unione Europea potrebbe dotarsi di un sistema fiscale che riduca queste distorsioni e generi una redistribuzione all'interno del sistema stesso.

Questi orientamenti erano stati segnalati tra gli altri anche da Krenek e Schratzenstaller³³, che hanno analizzato la proposta di una tassa sui voli aerei basata sulle emissioni di carbonio.

Proprio a tal fine, infatti, la Commissione Europea ha presentato una proposta³⁴ sulla nuova generazione di risorse proprie.

Questa proposta contiene tre nuove risorse proprie:

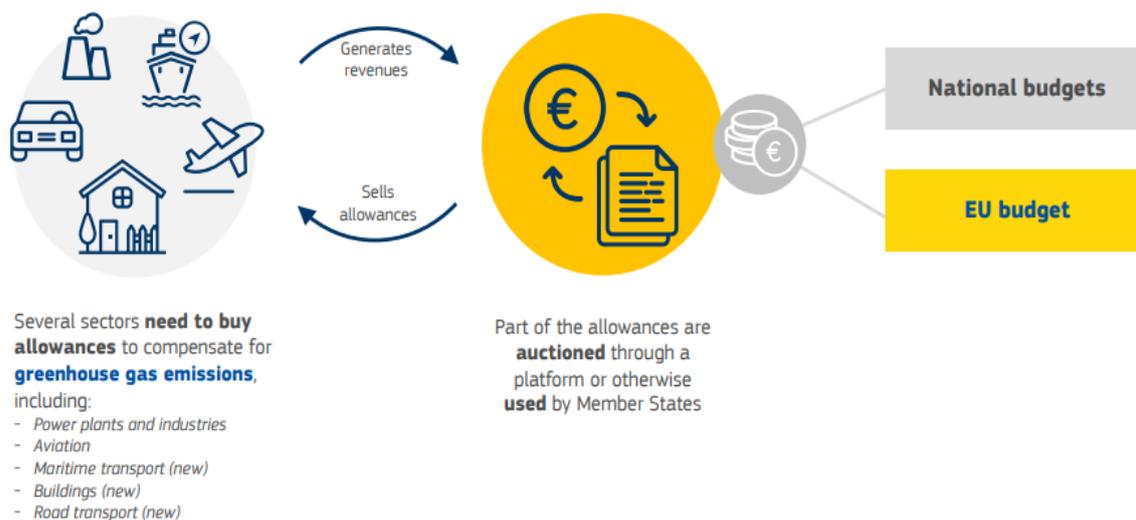
- La prima è la risorsa propria basata sul *sistema di scambio delle emissioni* (Fig. 5). Il sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE (ETS) è il mercato del carbonio dell'Unione europea attraverso il quale le aziende acquistano o ricevono permessi di emissioni. La Commissione ha recentemente proposto di rafforzare l'attuale sistema di scambio delle quote di emissione, estendendolo al trasporto marittimo, nonché di passare gradualmente alla messa all'asta completa delle quote di emissione del trasporto aereo. La proposta potrebbe essere estesa agli edifici e al trasporto stradale. La Commissione stima che questa risorsa propria possa generare un'entrata annua di 12 miliardi di euro negli anni 2026-2030.

³² Perotto, Gabriella, *European Papers* Vol. 7, 2022, No 1, pp. 385-398 (European Forum, 18 July 2022)

³³ Krenek, Alexander e Schratzenstaller, Margit "Sustainability-oriented tax-based own resources for the European Union: a European carbon-based flight ticket tax" *Empirica* (2017) 44:665–686

³⁴ Proposta di decisione del Consiglio, recante modifica della decisione (UE, Euratom) 2020/2053 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, COM (2021) 570 final 2021/0430

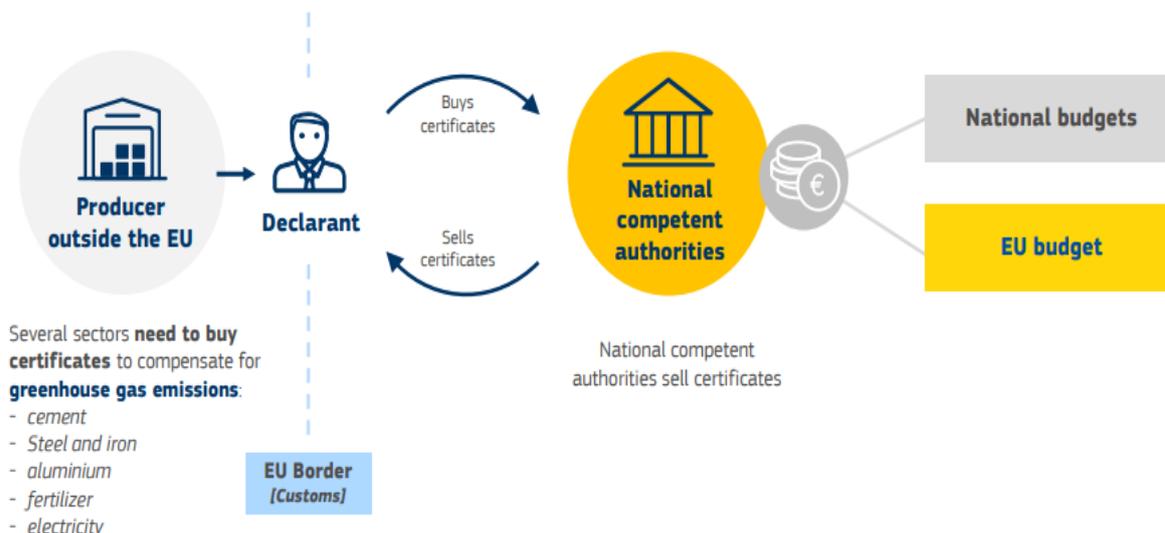
Fig. 5



Fonte: ommissione Europea

- La seconda proposta è l'istituzione di una risorsa propria basata sul *meccanismo di aggiustamento del carbonio alla frontiera* (Fig. 6). Il meccanismo di aggiustamento delle frontiere per il carbonio (CBAM), proposto a luglio, è uno strumento innovativo per difendere l'ambizione climatica dell'Unione europea, che si propone di affrontare il problema della rilocalizzazione delle emissioni di carbonio e di contribuire a ridurre le emissioni globali di carbonio. A tal fine, il meccanismo imporrebbe un prezzo aggiuntivo sulle importazioni nell'UE, corrispondente a quello che sarebbe stato pagato se i beni fossero stati prodotti nel mercato unico dal punto di vista del surplus di investimenti in sostenibilità ecologica ed ambientale. La Commissione propone che il 75% delle entrate raccolte dagli Stati membri nell'ambito della risorsa basata sul meccanismo di aggiustamento del carbonio alla frontiera (CBAM) vada al bilancio dell'UE, mentre la restante parte rimarrebbe agli Stati membri a titolo di spese per la riscossione del tributo. Si stima che questo genererà circa 1 miliardo di euro in media nel 2026-30 per il bilancio dell'UE.

Fig. 6



Fonte: Commissione Europea

- La terza ed ultima proposta verte sull'introduzione di una risorsa propria basata sulla *riallocazione dei profitti delle imprese multinazionali di grande dimensione*. Nell'ottobre 2021, più di 130 membri del Quadro inclusivo OCSE/G20 sull'erosione delle basi imponibili e il trasferimento dei profitti hanno concordato una riforma del quadro fiscale internazionale. Il primo pilastro di questo accordo prevede la riassegnazione del diritto di tassare una quota dei profitti delle più grandi imprese multinazionali del mondo ai Paesi partecipanti. Gli Stati membri contribuiranno al bilancio dell'UE per il 15% della quota dei profitti imponibili delle imprese multinazionali riassegnati agli Stati membri dell'UE nell'ambito del "primo pilastro". In attesa della finalizzazione dell'accordo sulla Convenzione multilaterale, le entrate per il bilancio dell'UE sono stimate tra i 2,5 e i 4 miliardi di euro all'anno. Questa risorsa in particolare andrebbe anche, almeno in parte, a colmare l'annosa questione della tassazione dei profitti delle grandi imprese multinazionali.

Fig. 7



Fonte: Commissione Europea

La Commissione Europea ha inoltre vagliato l'introduzione di altre due nuove risorse proprie:

- *La leva digitale*, ossia l'introduzione di una tassazione europea sulle grandi multinazionali del digitale. Abbiamo detto, quando abbiamo visto la proposta riguardante la riallocazione dei profitti da parte delle multinazionali, che molte grandi imprese riescono ad eludere il fisco di molti Paesi membri. Questo problema è tanto più evidente con le imprese del mondo digitale: grandi colossi come Amazon, Google, Meta inc. ed altri hanno la possibilità di non pagare le tasse nei paesi in cui stanno effettivamente generando un profitto. Per molti anni la comunità economica si è opposta all'introduzione di una tassazione aggiuntiva rispetto alla tassazione del reddito delle società affermando che si sarebbe generato un sistema di doppia imposizione, con il risultato (per la verità abbastanza scontato) di generare un sistema di doppia non-imposizione che avvantaggia chi introduce pratiche elusive e sfrutta il dumping fiscale. Già nel 2018 la Commissione Europea aveva proposto una Tassa sui Servizi Digitali (Digital Services Tax, DST), ma il Consiglio non aveva trovato un accordo in merito. Questa tassa dovrebbe essere corrisposta dalle società che superano un

dato livello di fatturato, e dovrebbe corrispondere al 3% del valore della transazione digitale. La commissione Europea ha calcolato che, con questa aliquota, prevede un incasso annuo di circa cinque miliardi di euro. Una risoluzione del Parlamento Europeo³⁵ pone l'accento sul carattere transitorio della DST, che deve essere mantenuta fino a che non sia possibile ricomprendere le imprese del digitale nella proposta di riallocazione dei profitti delle imprese multinazionali di grandi dimensioni che abbiamo visto in precedenza.

- *Un'imposta sulle transazioni finanziarie (Financial Transaction Tax. FFT):* L'ITF è un'imposta ad aliquota molto bassa applicata allo scambio di titoli, obbligazioni, azioni e derivati tra istituzioni finanziarie. Non copre le transazioni bancarie al dettaglio di tutti i giorni di privati, famiglie o imprese. La proposta della Commissione del 2011 suggeriva un'aliquota minima dello 0,1% per le transazioni finanziarie in generale e dello 0,01% per i derivati. Le principali questioni aperte nei negoziati sono state: la tassazione delle operazioni in derivati, i principi di tassazione e il metodo di riscossione delle imposte. La proposta della Commissione fu allora bocciata dal Consiglio, ma nel 2019 la Germania ha riproposto questa soluzione attraverso l'istituzione di uno specifico working group. Secondo un calcolo della Commissione del 2011, la tassa potrebbe raccogliere circa 57 miliardi di euro all'anno se attuata in tutti gli Stati membri, mentre un calcolo successivo basato su 11 Paesi partecipanti suggerisce 30-35 miliardi di euro. Altre stime, basate sulla "cooperazione rafforzata" di 10 Stati membri, variano da 4 a 33 miliardi di euro³⁶ Il livello delle entrate del bilancio dell'UE dipenderebbe dalle norme specifiche e dalla quota dei proventi dell'imposta da destinare a risorse proprie dell'UE.

L'adozione di queste proposte porterebbe l'Unione Europea a dotarsi di un sistema basato su risorse proprie stabili, indipendenti e differenziate, che permetterebbero di aumentare

³⁵ European Parliament legislative resolution of 13 December 2018 on the proposal for a Council directive on the common system of a digital services tax on revenues resulting from the provision of certain digital services (COM(2018)0148)

³⁶ Danuše Nerudová, Margit Schratzenstaller, Veronika Solilová; The Financial Transactions Tax as Tax-based Own Resource for the EU Budget; Fair Tax Policy Brief no. 2; September 2017

il livello di spesa ed al tempo stesso di diminuire i contributi nazionali al bilancio dell'Unione.

La discussione prosegue quindi in vista delle decisioni attese entro il 2024, che potrebbero portare all'introduzione di queste nuove risorse.

Il 23 novembre 2022 il Parlamento Europeo ha approvato una risoluzione legislativa³⁷ con cui ha emendato la proposta della Commissione Europea. Le questioni principali oggetto di emendamenti sono state:

- Il Parlamento Europeo ha chiesto alla Commissione di presentare una proposta entro il 31 dicembre 2023, che prenda in considerazione anche l'introduzione di una tassa sulle transazioni finanziarie e di una tassazione complessiva delle imprese a livello comunitario;
- Il Parlamento Europeo chiarisce che le nuove risorse proprie che andranno ad integrare le entrate del bilancio dovranno avere l'obiettivo, oltre che di ripagare il debito assunto per finanziare NextGenerationEU, di costruire un sistema di risorse proprie affidabile e sufficiente a garantire che non vengano effettuati tagli ai programmi dell'Unione Europea;
- L'OCSE mira a far entrare in vigore la convenzione multilaterale di attuazione dell'accordo OCSE/G20 IF Pilastro 1 nel 2024. Tuttavia, poiché l'effettiva attuazione a livello internazionale dell'accordo OCSE/G20 IF Pilastro 1 da parte di alcuni paesi terzi chiave non è garantita, è necessario che la Commissione e gli Stati membri rivalutino periodicamente la situazione. In caso di evidente mancanza di progressi entro la fine del 2023, la Commissione dovrebbe presentare una proposta legislativa volta a introdurre un prelievo sul digitale o una misura analoga. Secondo il Parlamento, il prelievo sul digitale o proventi derivanti da una misura analoga dovrebbero quindi essere considerati una risorsa propria dell'Unione al fine di generare entrate entro il 2026.

³⁷ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 23 novembre 2022 sulla proposta di decisione del Consiglio recante modifica della decisione (UE, Euratom) 2020/2053 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea ([COM\(2021\)0570](#))

A queste proposte se ne aggiungono molte altre, che in parte ricalcano quelle appena descritte. Il tema è famoso e da anni al centro del dibattito. Tuttavia questa volta l'occasione sembra propizia, e queste misure potrebbero essere messe in campo dall'Unione Europea, contribuendo ad alimentare le innovazioni introdotte dalla decisione 2020/2053/UE, Euratom e da Next Generation EU.

5. Rendicontazione e monitoraggio dei fondi europei

I fondi dell'Unione Europea si dividono in due categorie principali: i fondi diretti, che vengono erogati direttamente dalle istituzioni europee o da soggetti da esse individuati (es. Agenzie Europee), e fondi indiretti, che vengono trasferiti, sulla base del principio di sussidiarietà, ai livelli di governo nazionali o territoriali che provvedono ad erogarli nei limiti stabiliti dalla normativa dell'Unione. L'oggetto della nostra analisi sarà, dunque, questa seconda categoria di fondi, che vengono erogati ai paesi membri, tra cui l'Italia.

Le risorse europee prevedono una specifica destinazione e l'obbligo di rendicontazione e monitoraggio della loro erogazione. Proprio su questo aspetto vogliamo concentrare la nostra attenzione.

Dopo aver passato in rassegna i principali fondi indiretti dell'Unione Europea ed il loro monitoraggio a livello nazionale, quindi, ci muoveremo ad analizzare la rendicontazione di una nuova categoria di risorse messe a disposizione dalle istituzioni europee, cioè quelle riguardanti il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Questi fondi, introdotti a seguito della pandemia da Covid-19 per contrastare la crisi economica europea, sono la parte principale delle risorse stanziata dal piano Next Generation EU e sono stati assegnati ai paesi membri dell'Unione in funzione della maggiore necessità di investimenti pubblici per far fronte alla crisi. Poiché l'Italia è il principale beneficiario di questo inedito intervento, crediamo che sia necessario prendere in esame il monitoraggio della spesa relativa ai progetti finanziati attraverso il PNRR italiano.

Per ciascuno dei fondi presi in analisi verranno approfonditi la natura del contributo, quali sono gli Enti erogatori e, soprattutto, da chi e come viene gestita la fase di monitoraggio, presentando i principali dati a disposizione.

Le Politiche di Coesione: Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)

Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) è uno dei principali strumenti finanziari della politica di coesione dell'UE. Si prefigge di contribuire ad appianare le disparità esistenti fra i diversi livelli di sviluppo delle regioni europee e di migliorare il tenore di vita nelle regioni meno favorite. Un'attenzione particolare è rivolta alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, come le regioni più settentrionali, con densità di popolazione molto basse, e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna. (“Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) | Note tematiche sull’Unione Europea.”)

Il FESR persegue due obiettivi principali:

- gli investimenti a favore della crescita e dell'occupazione – finalizzati a rafforzare il mercato del lavoro e le economie regionali;
- la Cooperazione territoriale europea – volta a rafforzare la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale all'interno dell'UE.

La base giuridica del FESR è contenuta nel TFUE dagli articoli del Titolo XVIII (Artt. 174-178), che stabiliscono tra l'altro la procedura legislativa ordinaria (parità tra Parlamento e Consiglio) per l'adozione dei provvedimenti ed esso collegati. L'art. 176³⁸, nello specifico, prevede che il FESR sia destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione europea. Il Fondo persegue tale obiettivo attraverso il sostegno:

- allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo;
- alla riconversione delle regioni industriali in declino.

La Programmazione comunitaria 2021-2027 prevede in Italia la realizzazione di Programmi cofinanziati a valere sui Fondi Strutturali, tra cui il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR).

³⁸ Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, 26/10/2012

La gestione dei fondi FESR è disciplinata dal Regolamento (UE) 1060/2021, che all'Art. 23³⁹ recita: “Gli Stati membri dovrebbero istituire un quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione per ogni programma che abbracci tutti gli indicatori, i target intermedi e i target finali al fine di sorvegliare la performance del programma, redigere relazioni in proposito e valutarla. Tale quadro dovrebbe consentire la sorveglianza, la rendicontazione e la valutazione della performance durante l'attuazione e contribuire a misurare la performance generale dei fondi.”

Dopo aver presentato gli altri fondi afferenti alla politica di coesione, presenteremo i sistemi di raccolta e monitoraggio dei dati.

Il Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+)

Il Fondo sociale europeo (FSE) è il principale strumento utilizzato dall'UE per sostenere l'occupazione, aiutare i cittadini a trovare posti di lavoro migliori e assicurare opportunità lavorative più eque per tutti. La Commissione europea e gli Stati membri dell'UE stabiliscono congiuntamente le priorità dell'FSE e le modalità di assegnazione delle sue risorse. Una di queste priorità consiste nella promozione dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese, grazie allo sviluppo, rispettivamente, di nuove competenze e nuovi metodi di lavoro. Altre riguardano invece il miglioramento dell'accesso all'occupazione essendo volte ad aiutare i giovani nella transizione dal mondo della scuola a quello del lavoro oppure a impartire formazione ai disoccupati scarsamente qualificati per migliorarne le prospettive occupazionali. La formazione professionale e l'apprendimento permanente, che consentono ai cittadini di ottenere nuove competenze, costituiscono una parte significativa di molti progetti dell'FSE.

³⁹ REGOLAMENTO (UE) 2021/1060 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, 30/06/2021

Il Fondo Sociale Europeo trova la sua base giuridica negli Artt. 46, lettera d), 149, 153, paragrafo 2, lettera a), 164, 175, paragrafo 3, e 349 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

A partire dal ciclo di programmazione 2021-2027, il Fondo Sociale Europeo (FSE) diventa Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+). Il FSE+, nella sua nuova versione, riunisce quattro strumenti di finanziamento che erano separati nel periodo di programmazione 2014-2020: l'ex Fondo Sociale Europeo (FSE), l'Iniziativa per l'Occupazione Giovanile (YEI), il Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti (FEAD) e il Programma Europeo per l'Occupazione e l'Innovazione Sociale (EaSI).

I fondi di FESR e FSE (insieme al fondo di coesione Il Fondo di coesione è riservato agli Stati membri il cui RNL pro-capite è inferiore al 90 % della media dell'UE, quindi l'Italia non rientra tra questi paesi) sono computati congiuntamente negli accordi di partenariato tra i paesi membri e L'Unione Europea.

Nella programmazione 2014-2020 (l'ultima conclusa) all'Italia sono assegnati nel complesso 33,9 miliardi di euro a prezzi correnti⁴⁰, così ripartiti:

- regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia): 23,4 miliardi;
- regioni in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna): 1,5 miliardi;
- regioni più sviluppate (restanti regioni del centro-nord): 7,9 miliardi;
- cooperazione territoriale: 1,1 miliardo.

Nella programmazione in corso, quella 2021-2027, Obiettivo Investimenti: oltre 41,150 miliardi a valere sui Fondi FESR e FSE+⁴¹, così ripartiti:

- Regioni meno sviluppate (per l'Italia, in base alla Decisione n. 2021/1130, rientrano in questa categoria Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna): 30,1 miliardi;

⁴⁰ Servizio Studi della Camera dei deputati, 19 settembre 2022

https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1106241.pdf?_1591172473770

⁴¹ Camera dei deputati, documentazione di inizio legislatura

- regioni in transizione (Abruzzo, Umbria e Marche): 1,5 miliardi;
- regioni più sviluppate (restanti regioni del centro-nord): 9,5 miliardi;
- obiettivo cooperazione territoriale: 951 milioni

Come si può notare, gli investimenti nel nuovo settennato di programmazione delle politiche di coesione (che per il nostro paese, si ricorda, prevedono soltanto i fondi di FESR e FSE+, ma non del fondo di coesione) sono aumentati di 7,25 miliardi di euro, pari ad un aumento del 21,39% rispetto al precedente ciclo di programmazione.

Nello specifico, l'aumento più significativo, in linea con gli obiettivi della politica di coesione, riguarda le regioni meno sviluppate che aumenta di 6,7 miliardi di euro, pari ad un aumento del 28,63% rispetto al precedente ciclo settennale di programmazione.

Più avanti vedremo i principali sistemi di monitoraggio previsti per questi fondi, ma prima passiamo ad analizzare gli ultimi due fondi che compartecipano alle politiche di coesione.

Il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)

Il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), è stato istituito con il Regolamento (UE) n. 1305/2013⁴² — sostegno allo sviluppo rurale (successivamente modificato dal Regolamento (UE) 2017/2393 che ha introdotto una serie di modifiche tecniche ai cinque regolamenti sulla politica agricola comune (PAC)) con l'obiettivo di sostenere l'economia delle zone rurali all'interno dell'UE.

Il FEASR si propone di:

- stimolare la competitività nel settore agricolo;
- garantire che le risorse naturali siano gestite in modo sostenibile e che le misure volte a far fronte al cambiamento climatico siano attuate efficacemente;

⁴² Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio

- realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle aree rurali in tutta l'Unione, creando e mantenendo posti di lavoro, fra le altre cose.

Il funzionamento del FEASR impone che gli stati membri cofinanzino i programmi di cui sono beneficiari.

Lo stanziamento di risorse pubbliche derivante dal FEASR (comprensivo di risorse UE e del cofinanziamento statale) per il ciclo di programmazione 2014-2021 (successivamente prorogato al 2022 a seguito della pandemia da Covid-19) è stato di **2.860.290.035,05 euro**, diviso tra i seguenti programmi⁴³:

- P3: Promuovere l'organizzazione della filiera agroalimentare, comprese la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo, con uno stanziamento di 2.253.355.873,53 euro, pari al 78,78 % dello stanziamento totale
- P4: Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi relativi all'agricoltura e alle foreste, con uno stanziamento di 181.938.109,07 euro, pari al 6,36 % dello stanziamento totale
- P5: Incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale, con uno stanziamento di 343.907.163,56 euro, pari al 12,02 % dello stanziamento totale.

Le restanti risorse sono state destinate a vari progetti non presenti in questi programmi principali.

La nuova programmazione 2023-2027 in materia di agricoltura e sviluppo rurale appare largamente modificata, come previsto dal Regolamento (Ue) n. 2021/2115. La sua nuova struttura vede i due fondi storicamente separati, Feaga (Fondo europeo agricolo di garanzia) e Feasr (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale), in un unico programma nazionale: il Piano strategico nazionale della Pac 2023-2027.

⁴³ Scheda informativa sul Programma nazionale di sviluppo rurale 2014-2022 per l'Italia

In questo nuovo piano sono inseriti i pagamenti diretti, gli interventi settoriali e gli interventi dello sviluppo rurale, con un nuovo approccio legato anche al monitoraggio e alla restituzione dei risultati, più orientato al conseguimento degli obiettivi: il cosiddetto *New delivery model*.

Le risorse (derivanti dai pagamenti diretti dell'UE e dal cofinanziamento statale) sono state quantificate in 18.142.645.775,00 euro (di cui circa nove miliardi di euro di contributi UE) a seguito della decisione di esecuzione della Commissione Europea del 2/12/2022.

il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e l'acquacoltura (FEAMPA)

Il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) è il fondo europeo per la politica marittima, la pesca e l'acquacoltura. È stato istituito con il regolamento UE N. 508/2014⁴⁴, con l'obiettivo di uniformare le politiche di sostegno al settore marittimo e della pesca.

Il FEAMP si articola attorno a quattro pilastri:

- pesca intelligente ed ecocompatibile, che consenta di agevolare la transizione verso una pesca sostenibile
- acquacoltura intelligente ed ecocompatibile, affinché i consumatori della UE abbiano accesso a un'alimentazione sana e nutriente
- sviluppo sostenibile e inclusivo delle comunità che dipendono dalla pesca
- politiche marittime intersettoriali che generino risparmi e crescita

Il sostegno finanziario relativo al ciclo di programmazione 2014-2020, pari a 537,2 milioni di euro di risorse comunitarie, era destinato a supportare sia gli Stati membri sia

⁴⁴ REGOLAMENTO (UE) N. 508/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 15 maggio 2014 relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga i regolamenti (CE) n. 2328/2003, (CE) n. 861/2006, (CE) n. 1198/2006 e (CE) n. 791/2007 del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1255/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio

gli operatori economici nell'attuazione della riforma della Politica Comune della Pesca (PCP) al fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi previsti.

Il Regolamento (UE) 2021/1139⁴⁵ (che modifica il regolamento 2017/1004) istituisce il fondo FEAMPA (Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura) che sostituisce il vecchio FEAMP pur mantenendo saldi gli obiettivi principali della sua azione. La dotazione prevista dalla Commissione Europea per il relativo ciclo di programmazione è di 518,2 milioni di euro, a cui andranno ad aggiungersi 479,2 milioni di euro di cofinanziamento statale.

Come si può notare, il FEAMPA è l'unico fondo europeo della politica di coesione che vede diminuire il contributo dell'Unione Europea in termini di finanziamento dei progetti (con una diminuzione di 19 milioni di euro).

Raccolta e monitoraggio dei dati

Abbiamo presentato i fondi delle politiche di coesione, che costituiscono la maggior parte delle risorse europee che vengono erogate ai paesi membri e da questi gestite a livello contabile. Come abbiamo anticipato, i fondi stanziati dall'Unione Europea per i progetti compresi in queste categorie di politiche di coesione devono essere periodicamente monitorati e rendicontati, per provare alla Commissione Europea che i fondi erogati sono stati impiegati per finalità coerenti con i fini delle diverse politiche di coesione. Proprio a questo fine è necessario, dunque, che esista un sistema di monitoraggio e di raccolta dei dati inerenti a questi fondi. Proveremo in questo paragrafo a fare menzione dei principali sistemi di raccolta e diffusione dei dati.

Proprio a tal fine opera un organismo appositamente istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, che prende il nome di Comitato di sorveglianza. Il Comitato, che include rappresentanti del partenariato economico e sociale, si riunisce periodicamente per valutare l'attuazione del programma e i progressi compiuti nel conseguimento dei suoi

⁴⁵ Regolamento (UE) 2021/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che istituisce il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura e che modifica il regolamento (UE) 2017/1004

obiettivi. Il Comitato di Sorveglianza del PON Inclusione è stato istituito con Decreto direttoriale n. 52/2015, e si riunisce con cadenza annuale⁴⁶.

Lo stesso comitato, per poter svolgere la propria attività, ha la necessità di disporre di dati aggiornati, affidabili e facilmente consultabili.

Proprio per ovviare a questa necessità, oltre che per assolvere una funzione di trasparenza nella gestione delle ingenti risorse pubbliche dedicate alle politiche di coesione, il nostro paese si è dotato di un innovativo portale che permette di consultare lo stato di avanzamento dei progetti finanziati, chiamato OpenCoesione. OpenCoesione è l'iniziativa nazionale di governo aperto (*open government*) sulle politiche di coesione, coordinata dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri attraverso il Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione (NUVAP). Nasce, nel 2012, per favorire un migliore uso delle risorse pubbliche attraverso la diffusione e il riutilizzo di dati e informazioni sugli interventi finanziati con risorse nazionali ed europee, che vengono pubblicati sul portale. OpenCoesione si rivolge a cittadini singoli e organizzati, amministratori, tecnici e imprenditori dell'innovazione, ricercatori e giornalisti perché tutti possano valutare l'efficacia e la coerenza dell'impiego delle risorse delle politiche di coesione. Open Coesione utilizza i dati raccolti a livello centrale dalla Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze e dell'Agenzia per la Coesione Territoriale.

Sul portale di OpenCoesione è possibile consultare lo stato di avanzamento dei progetti finanziati attraverso i fondi delle Politiche di Coesione, monitorare gli impegni di spesa assunti e se il progetto sta procedendo (anche attraverso serie storiche), così come è possibile raggruppare i progetti per aree territoriali di intervento (regioni, provincie, comuni). La piattaforma rappresenta quindi sicuramente uno strumento utile ed innovativo per chiunque abbia necessità di consultare i dati sui progetti delle politiche di coesione. Come vedremo nel prossimo capitolo, non è stato ancora predisposto un simile strumento che renda conto dei fondi assegnati all'Italia attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Vogliamo quindi dare conto del dibattito che si sta generando attorno a questo tema.

⁴⁶ Per approfondimento, si riporta il collegamento alla documentazione dell'ultima seduta del Comitato di Sorveglianza, tenutosi il 15/12/2022, <https://poninclusionelavoro.gov.it/struttura/comitatosorveglianza/Pagine/15-dicembre-2022.aspx>

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Come abbiamo brevemente accennato, alle risorse derivanti dalle politiche di coesione dell'Unione Europea, alcuni stati membri (tra cui l'Italia che ne è il principale beneficiario) sono stati dotati di un nuovo sistema di finanziamento degli investimenti pubblici le cui risorse finanziarie sono derivanti da obblighi assunti a livello comunitario.

Il piano europeo denominato Next Generation EU, elaborato dalla Commissione Europea come risposta alla crisi economica derivante dalla pandemia da Covid-19, oltre ad aumentare le dotazioni finanziarie di fondi, iniziative e progetti già presenti nei precedenti quadri finanziari pluriennali (QFP) dell'Unione Europea (per esempio Horizon2020, ...), ha previsto l'introduzione di specifici piani di rilancio delle economie europee che si sono trovate maggiormente in difficoltà. Questi piani hanno preso il nome di Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza, di cui si è molto dibattuto nel nostro paese e per cui non occorre un approfondimento eccessivo. D'altronde, questa non sarebbe la sede adatta per approfondire e valutare le scelte di programmazione introdotte dai governi che si sono succeduti negli ultimi anni in sede di relazione del PNRR, tema peraltro molto dibattuto, né di come questi piani vengono finanziati, cosa che nel parere di chi scrive meriterebbe maggiore attenzione e spazio nel dibattito accademico e pubblico.

La nostra intenzione è quella di dare brevemente conto delle intenzioni del PNRR e dei suoi obiettivi di spesa, questione che affronteremo nel primo paragrafo. Nel secondo paragrafo verrà invece approfondito il tema dei primi finanziamenti erogati tramite il PNRR, per cercare di comprendere se ed in quale misura i finanziamenti sono partiti e le somme impegnate sono state spese finora. Nell'ultimo paragrafo ci concentreremo, come già avvenuto per i fondi indiretti afferenti alle politiche di coesione, sul sistema di monitoraggio dei fondi del PNRR.

Il PNRR: Gli obiettivi di spesa

Il PNRR italiano risulta essere, tra quelli dei paesi che hanno fatto richiesta di tale strumento, quello per cui l'Unione Europea ha stanziato la maggiore quantità di fondi,

191,5 miliardi di euro su 723,8 miliardi totali (pari al 26,45% del totale)⁴⁷. A queste risorse vanno aggiunte quelle del Piano Nazionale per gli interventi complementari, pari a 30,6 miliardi di euro, che integrano i progetti del PNRR con finanziamenti erogati dallo Stato.

I tre pilastri attorno cui sono stati concepiti i PNRR sono quelli indicati dalla Commissione Europea⁴⁸:

1. La transizione digitale, promuovendo investimenti in innovazione e sviluppo tecnologico, per aumentare la competitività delle economie nazionali e quindi dell'Europa, cui sono state dedicate circa il 25% delle risorse nel PNRR italiano
2. La transizione ecologica, con l'obiettivo di convertire le economie europee verso produzioni sostenibili, che tengano conto della salute dell'ambiente e delle persone e che aiutino a prevenire e contrastare gli effetti dei cambiamenti climatici, cui sono state dedicate circa il 35% dei fondi totali del PNRR italiano
3. L'inclusione sociale, con il fine di ridurre le diseguaglianze economiche e sociali, muovendo verso una economia più giusta. Per quanto riguarda l'Italia, che ha dedicato circa il 40% delle risorse totali a questo pilastro, l'accento principale è stato messo sul mezzogiorno, per cercare di colmare il divario che separa le diverse aree territoriali del paese

All'interno di questi tre pilastri, sono stati individuati *sei programmi*:

1. *Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*: € 40,29 mld, pari al 21,04% del PNRR (+ € 8,74 mld del Piano Complementare)
2. *Rivoluzione verde e transizione ecologica*: €59,46mld, pari al 31,05% del PNRR (+€9,16 mld del Piano Complementare)
3. *Infrastrutture per una mobilità sostenibile*: €25,40mld, pari al 13,26% del PNRR (+€6,06 mld del Piano Complementare)
4. *Istruzione e ricerca*: €30,88 mld, pari al 16,13% del PNRR (+€1 mld del Piano Complementare)

⁴⁷ The EU's 2021-2027 long-term Budget and NextGenerationEU, European Commission, 2022

⁴⁸ Italia Domani, Presidenza del Consiglio dei ministri

5. *Inclusione e coesione*: €19,85 mld, pari al 10,37% del PNRR (+€2,77 mld del Piano Complementare)
6. *Salute*: €15,63 mld, pari all'8,16% del PNRR (+€2,89 mld del Piano Complementare)

Queste risorse, impegnate in singoli progetti, dovranno essere spese entro il 2027.

Il PNRR: quanto è stato speso finora?

Il PNRR è stato elaborato ed approvato durante il biennio 2020/2021, ed era previsto che una parte delle risorse del piano fosse impiegata già in quel biennio.

Tuttavia, secondo la NaDEF 2022 sono stati spesi solamente 5,5 miliardi di euro a fronte dei 18,5 programmati nel DEF 2021/49. Allo stesso modo, a fronte dei 29,4 miliardi di euro previsti, ne sono stati spesi circa 15 miliardi.

Ciò ovviamente implica che i 26,7 miliardi di euro previsti per il triennio 2020-2022 che non sono stati spesi, sono stati riprogrammati dalla NaDEF 2022 sui futuri anni finanziari, in particolare nel biennio 2025/2026.

La difficoltà da parte delle pubbliche amministrazioni nello spendere le risorse derivanti dal PNRR può essere spiegato a partire da più fattori, tra cui il sistema di funzionamento della piattaforma ReGiS, di cui parleremo nel prossimo paragrafo, che rende difficile al momento aver piena contezza dell'effettivo stato dei pagamenti. Un altro fattore da tenere in considerazione (e che vale certamente la pena di considerare) è la possibile errata programmazione di spesa iniziale. Il PNRR è stato concepito e programmato nel biennio 2020/2021, che, come abbiamo visto, coincideva con le prime due annualità in cui era previsto che venissero spesi i primi miliardi. Per quanto alcuni dei progetti previsti per le prime annualità ricalcassero progetti già in essere prima dell'introduzione del PNRR (Es. Ecobonus, Digitalizzazione PA, et alt.) la difficoltà di portare avanti congiuntamente la fase di programmazione e quella di esecuzione del piano può sicuramente spiegare almeno in parte i ritardi nel cronoprogramma di assunzione degli impegni di spesa.

⁴⁹ Centro Studi Confindustria, n.3/2022, 28 ottobre 2022

Come dicevamo, una parte del problema, come ipotizzato dal Centro Studi di Confindustria, potrebbe essere il sistema di raccolta dei dati ReGiS. Ma cos'è questo strumento? Nel prossimo paragrafo cercheremo di approfondire l'argomento.

PNRR: chi controlla?

La nascita di una nuova categoria di fondi europei, quella derivante dal PNRR, unita alla natura multilivello della relativa programmazione (in cui gli stanziamenti vengono erogati ad una pluralità di amministrazioni ed enti statali, regionali e territoriali) ha imposto la necessità di stabilire delle regole di monitoraggio comuni per permettere una valutazione in itinere dello stato di avanzamento dei rispettivi progetti⁵⁰.

L'articolo 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020 n. 178 (legge di bilancio per il 2021) ha previsto che "Al fine di supportare le attività di gestione, di monitoraggio, di rendicontazione e di controllo delle componenti del Next Generation EU, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sviluppa e rende disponibile un apposito sistema informatico".

Per dare seguito a questa disposizione normativa, il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha sviluppato il sistema informatico ReGiS specificamente rivolto alla rilevazione e diffusione dei dati di monitoraggio del PNRR, nonché a supportare gli adempimenti di rendicontazione e controllo previsti dalla normativa vigente.

Il sistema ReGiS ha un funzionamento ibrido: può essere utilizzato direttamente dalle amministrazioni quale sistema gestionale per i progetti legati al PNRR, come allo stesso tempo vi possono essere caricati (in base al principio dell'interoperabilità delle banche dati delle pubbliche amministrazioni) dati raccolti e inseriti in altri programmi gestionali già in uso.

La Circolare n. 27/2022 della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) ha avuto per oggetto proprio le linee guida per l'utilizzo del sistema ReGiS per la rendicontazione ed il monitoraggio dei progetti finanziati con il PNRR.

⁵⁰"L'efficace e tempestiva attuazione del PNRR richiede che siano attivati, da parte delle Amministrazioni interessate, adeguati sistemi di gestione e controllo delle misure, in grado di assicurare il corretto utilizzo delle risorse finanziarie assegnate e il soddisfacente raggiungimento degli obiettivi, entro le scadenze fissate nella decisione di approvazione del Piano da parte dell'Unione europea." Circolare n. 27/2022, Ragioneria Generale dello Stato.

La prima parte della circolare individua due categorie di soggetti istituzionali coinvolti nell'utilizzo della piattaforma: le amministrazioni centrali titolari delle misure ed i soggetti attuatori. I soggetti attuatori hanno l'obbligo di aggiornare periodicamente i dati relativi ai singoli progetti che stanno attuando, mentre alle amministrazioni centrali titolari delle misure spetta il controllo delle misure di propria competenza ed il coordinamento dei dati raccolti dal sistema per permettere alla RGS di avere a disposizione dati aggiornati e affidabili sullo stato di esecuzione delle misure.

La struttura del sistema ReGiS è articolata in *tre sezioni* tra loro collegate⁵¹:

1. *Misure* (investimenti o riforme), dove le amministrazioni centrali devono caricare tutte le misure/sub-misure di propria competenza, tra cui principalmente
 - a. Esecuzione procedurale, ossia tutti gli atti attraverso cui si è dato avvio alle procedure di attuazione delle misure (es. bandi). Quando sono presenti ricorsi, essi devono essere parimenti evidenziati insieme ad un'analisi qualitativa delle criticità;
 - b. Realizzazione fisica, le informazioni da registrare riguardano l'avanzamento materiale della misura/sub-misura attestato attraverso gli indicatori specifici appositamente definiti per ciascuna misura;
 - c. Avanzamento finanziario, ossia i trasferimenti effettuati ai soggetti attuatori e la spesa sostenuta per la misura
2. *Milestone e Target*: in questa sezione, le Amministrazioni centrali titolari delle misure del PNRR devono registrare i dati relativi agli obiettivi previsti per le misure di loro competenza (Milestone e Target previsti nella Decisione di approvazione del PNRR), sia in termini di programmazione che in termini di esecuzione
3. *Progetti*: in questa sezione, i Soggetti attuatori devono registrare tutte le informazioni rilevanti che riguardano i progetti di propria competenza. I soggetti attuatori devono inserire in questa sezione sia l'anagrafica del progetto sia il cronoprogramma esecutivo (esecuzione procedurale, realizzazione fisica, esecuzione finanziaria).

⁵¹ Per un approfondimento più dettagliato, si rimanda alla Circolare n.27/2022 della RGS

Relativamente all'aggiornamento dei dati sul sistema ReGiS, le Amministrazioni titolari delle misure sono tenute ad assicurare la registrazione e la validazione delle informazioni con cadenza mensile, nel termine massimo di 20 giorni successivi all'ultimo giorno di ciascun mese di riferimento dei dati.

I dati raccolti da ReGiS sono resi consultabili attraverso il sistema di open-government appositamente istituito e denominato ItaliaDomani⁵².

Il portale ItaliaDomani (come il portale OpenCoesione), tuttavia, riporta principalmente i dati principali (stanziamento, fase di attuazione, percentuale di spesa effettuata) e non rende disponibili tutti i dati e la documentazione che sono alla base dei dati evidenziati dal portale (per esempio la grande maggior parte dei bandi di gara). Per questo motivo è nata un'iniziativa di diverse realtà del terzo settore (tra cui la società italiana di statistica) denominata “#ItaliaDomaniDatiOggi”, con l'obiettivo di rendere disponibili tutta la documentazione relativa ai progetti legati al PNRR, al fine di permetterne a qualunque soggetto la consultazione e lo studio, in modo da assicurare la massima trasparenza riguardo all'utilizzo di un quantitativo ingente di risorse pubbliche.

L'iniziativa, da cui è scaturita una lettera⁵³ indirizzata alla Presidente del Consiglio dei ministri Giorgia Meloni ed al Ministro per gli affari europei, le politiche di coesione e il PNRR Raffaele Fitto, in cui si chiedeva di rendere questi dati consultabili.

Al momento, questa richiesta non ha ancora avuto riscontro.

Abbiamo cercato di riepilogare i principali fondi europei gestiti dalle amministrazioni pubbliche del nostro paese, concentrandoci sulla fase di raccolta dei relativi dati. Come è possibile constatare, la gestione della rendicontazione e del monitoraggio dei dati relativi ai progetti legati al PNRR ricalca il sistema di monitoraggio dei fondi europei indiretti. Essi sono infatti parimenti raccolti dalla RGS, che ne dà pubblicità attraverso due portali di open-government (ItaliaDomani per i primi, OpenCoesione per i secondi). La principale differenza sta nella creazione di un apposito sistema gestionale unico, ReGiS, attraverso cui vengono raccolti e veicolati tutti i dati relativi ai progetti legati al PNRR, indipendentemente dalla tipologia di amministrazione che li carica. Soltanto il tempo potrà dirci se il sistema è stato adeguato ai fini per cui è stato creato. In questo momento

⁵² <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>

⁵³ <https://www.datibenecomune.it/2022/11/30/datioggi-pnrr-bene-comune/>

sono state effettuate solamente sette rilevazioni periodiche (la prima nel luglio 2022), ma alcuni hanno messo in dubbio la piena operatività del sistema ReGiS nella fase attuale⁵⁴. L'auspicio è ovviamente che le criticità iniziali (principalmente legate al fatto che la documentazione progettuale può essere caricata sul sistema soltanto a seguito del rilascio delle autorizzazioni di conformità alla normativa riguardante il PNRR) possano essere superate, aprendo ad un'innovazione che potrebbe, in futuro, riguardare altre aree della programmazione degli investimenti pubblici, portando ad un migliore coordinamento delle politiche ed ad una maggiore trasparenza dei processi amministrativi e di spesa.

⁵⁴ Centro Studi Confindustria, n.3/2022, 28 ottobre 2022

Conclusioni

In questo elaborato abbiamo presentato la storia del finanziamento del bilancio delle Comunità e quindi dell'Unione Europea. Il sistema delle risorse proprie, nonostante le innovazioni introdotte attraverso la decisione (UE, Euratom) 2020/2053, il sistema rimane infatti fortemente legato alla contribuzione degli Stati membri, attraverso la risorsa propria basata sull'IVA e la riserva propria basata sul RNL.

Le ulteriori innovazioni prodotte in questi anni (risorsa propria basata sul consumo di plastica) e quelle proposte (risorsa propria basata sul sistema di scambio delle emissioni, risorsa propria basata sul meccanismo di aggiustamento del carbonio alla frontiera, risorsa propria basata sulla riallocazione dei profitti delle imprese multinazionali di grande dimensione, la leva digitale e l'imposta sulle transazioni finanziarie) possono contribuire a diversificare le fonti di entrata dell'Unione Europea fino ad arrivare a rappresentare una quota consistente della sua dotazione totale sulla base delle stime della Commissione Europea.

Come abbiamo dimostrato, anche in assenza di una riforma complessiva della fiscalità europea, l'Unione è riuscita nei momenti di crisi a disporre aumenti anche significativi della spesa, cui sono seguite modifiche anche sulla natura e l'entità delle entrate.

Lo stanziamento di più di due miliardi di euro a prezzi correnti per la programmazione del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 conferma che è presente uno spazio di manovra per generare aumenti anche consistenti di spesa. Vi sono tuttavia alcune riflessioni che meritano di essere approfondite.

La natura intergovernativa delle decisioni assunte in sede di Consiglio rende la programmazione e, soprattutto, le decisioni sulle risorse proprie, fortemente influenzate dagli orientamenti che al suo interno possono formarsi. Ciò implica che, se come in questo caso la risposta alla crisi pandemica si è tramutata in un accordo tra tutti i 27 Stati membri sull'innalzamento dei massimali di impegno e di spesa, questa situazione può non necessariamente tradursi in un prosieguo dell'esperienza di Next Generation EU.

La discussione si è già aperta tra chi sostiene le necessità di rendere permanente questo strumento, adeguandolo a nuovi standard ed obiettivi, e chi invece ritiene la sua adozione un caso estemporaneo e che deve rimanere limitato temporalmente al periodo

emergenziale da cui è scaturito. Da questa decisione, siamo sicuri, passerà molto del futuro dell'Unione Europea, che ormai si presenta ad un bivio fondamentale: da una parte la sua riforma, da attuare in un senso maggiormente federale con l'attribuzione di una competenza di coordinamento fiscale, dall'altra, il fallimento di questa prospettiva e il ritorno al sistema che ha preceduto la crisi pandemica.

Molti autori, come Traversa⁵⁵, Somma⁵⁶, ed altri, sottolineano l'importanza del tema del coordinamento fiscale a livello di Unione Europea. Come abbiamo approfondito in questo elaborato, infatti, l'Unione non potrà mai raggiungere un vero coordinamento delle politiche economiche soltanto attraverso la politica monetaria ed in mancanza di una vera e propria politica fiscale. Tanto meno sarà in grado di orientare attraverso la leva fiscale i comportamenti e le azioni di aziende e consumatori, mettendo seriamente in crisi la possibilità di raggiungere gli obiettivi di sostenibilità ecologica piuttosto stringente che l'Unione si è data⁵⁷.

L'introduzione di nuove risorse proprie, basate sulla sostenibilità ambientale e sul principio della redistribuzione, potrebbero rappresentare un primo passo verso questo obiettivo. Soprattutto con riguardo al tema della tassazione globale delle imprese multinazionali con grandi profitti, tema questo al centro del dibattito internazionale da molti anni, l'Unione Europea potrebbe giocare un ruolo centrale nell'istituzione di una tassazione di questo tipo. Anche sotto questo profilo, dunque, le scelte prese dalla Commissione Europea sul tema delle risorse proprie nei prossimi due anni potranno segnare una innovazione.

Nel frattempo, sarà importante monitorare la capacità del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e di Next Generation EU di rispondere alle esigenze di ripresa e di resilienza che li hanno originati. La sfida per gli Stati membri di introdurre all'interno della propria programmazione di bilancio non soltanto risorse, ma anche metodi e strategie definiti in

⁵⁵ “EU and International Income Tax Coordination After the Pandemics: It Is Time to Take It Personal” Traversa, Edoardo. *Intertax*; 49(5):390, 2021

⁵⁶ SOMMA, Alessandro. Il bilancio dell'Unione europea tra riforma del sistema delle risorse proprie e regime delle condizionalità. *DPCE Online*, [S.l.], v. 37, n. 4, jan. 2019. ISSN 2037-6677

⁵⁷ Perotto, Gabriella, *European Papers* Vol. 7, 2022, No 1, pp. 385-398 (European Forum, 18 July 2022)

maniera unitaria dalla Commissione Europea potrebbe contribuire a generare una sana gestione finanziaria del bilancio e a migliorare nel complesso la fase di programmazione.

Grande attenzione andrà prestata all'efficienza ed all'efficacia con cui le pubbliche amministrazioni, soprattutto nel nostro paese, saranno in grado di progettare, implementare e spendere le risorse che vengono messe a disposizione dall'integrazione dei due strumenti europei. Anche per questo abbiamo voluto introdurre in questo elaborato un approfondimento che avesse questo specifico oggetto.

La gestione da parte delle autorità di governo italiane dei fondi europei tradizionali ha incontrato annosi problemi e casi di inefficienza, testimoniati dalle basse percentuali di realizzazioni dei progetti programmati con i fondi indiretti. La gestione del PNRR è stata improntata all'efficienza ed alla misurazione di ogni step dei progetti finanziati. Soltanto il tempo potrà darci risposte sotto termini di dati, ma l'impressione, da questo punto di vista, è che l'Italia stia affrontando questa sfida con la dovuta motivazione, dettata dalla consapevolezza che, se non tutto, molto del futuro del nostro paese passerà dalla capacità di sfruttare al massimo la finestra di opportunità aperta dal Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e da Next Generation EU.

Bibliografia

Zatti, Andrea, “Il finanziamento dell’Unione europea e il sistema delle risorse proprie” Collana di Studi Europei, Centro Studi sulle Comunità Europee, Università di Pavia, CEDAM, Padova 2002, Introduzione di A. Majocchi

Somma, Alessandro. Il bilancio dell’Unione europea tra riforma del sistema delle risorse proprie e regime delle condizionalità. DPCE Online, [S.l.], v. 37, n. 4, jan. 2019. ISSN 2037-6677

Garbarino, Carlo, Recenti evoluzioni delle politiche fiscali nazionali e sistema delle risorse proprie UE, Roma TrE-Press, 2022

Danuše Nerudová, Margit Schratzenstaller, Veronika Solilová, The Financial Transactions Tax as Tax-based Own Resource for the EU Budget; Fair Tax Policy Brief no. 2; September 2017

Perotto, Gabriella, European Papers Vol. 7, 2022, No 1, pp. 385-398 (European Forum, 18 July 2022)

Traversa, Edoardo, “EU and International Income Tax Coordination After the Pandemics: It Is Time to Take It Personal”, Intertax; 49(5):390, 2021

Krenek, Alexander e Schratzenstaller, Margit “Sustainability-oriented tax-based own resources for the European Union: a European carbon-based flight ticket tax” Empirica (2017) 44:665–686

Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea, Gazzetta ufficiale dell’Unione Europea, 26/10/2012

Proposta di risoluzione sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027, l'accordo interistituzionale, lo strumento dell'Unione europea per la ripresa e il regolamento sullo Stato di diritto, Strasburgo, 14.12.2020 - (2020/2923(RSP))

Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 23 novembre 2022 sulla proposta di decisione del Consiglio recante modifica della decisione (UE, Euratom) 2020/2053 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea (COM(2021)0570)

A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework 2021-2027 – Communication and Annex

Own resources of the European Union Reforming the EU's financing system; Alessandro D'Alfonso; EU Legislation in Progress; European Parliament; February 2021

Commission welcomes European Parliament's approval of RRF, European Commission press release, Bruxelles, 2018

European Parliament legislative resolution of 13 December 2018 on the proposal for a Council directive on the common system of a digital services tax on revenues resulting from the provision of certain digital services (COM(2018)0148)

Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Budgetary Discipline, on Cooperation in Budgetary Matters and on Sound Financial Management, as well as on New Own Resources, Including a Roadmap Towards the Introduction of New Own Resources; Official Journal L 433 I/28; 22.12.2020

Bruxelles, 28.5.2020 COM (2020) 443 final 2018/0166 (APP) Proposta modificata di REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027

Future Financing of the EU - Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources December 2016

Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020 on the system of own resources of the European Union and repealing Decision 2014/335/EU

EU budget for the future: Volume 2, Own resources; European Commission; 2018

Parlamento europeo, Direzione generale delle Politiche interne dell'Unione, Schwarcz, A., Reform of the EU own resources, Parlamento europeo, 2021

Proposta di decisione del Consiglio, recante modifica della decisione (UE, Euratom) 2020/2053 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, COM (2021) 570 final 2021/0430

Commissione europea, Direzione generale del Bilancio, The next generation of EU own resources, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022

Commissione europea, Direzione generale del Bilancio, NextGenerationEU assunzione di prestiti: fatti e cifre, Ufficio delle pubblicazioni, 2021

Commissione europea, Direzione generale del Bilancio, NextGenerationEU strategia di finanziamento, Ufficio delle pubblicazioni, 2021

Commissione europea, Direzione generale della Comunicazione, EU budget for the future. Volume 2, Own resources, Publications Office, 2018

Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2018 sul prossimo QFP: preparazione della posizione del Parlamento in merito al QFP per il periodo successivo al 2020 (2017/2052(INI)); Risoluzione del Parlamento europeo del 30 maggio 2018 sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e le risorse proprie (2018/2714(RSP));

Risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2022 sulla proposta di decisione del Consiglio in merito alla constatazione, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione (2018/0902R(NLE))

Risoluzione del Parlamento europeo del 14 novembre 2018 sul quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 — posizione del Parlamento in vista di un accordo (COM (2018)0322 — C8-0000/2018 — 2018/0166R(APP))

European Commission, Directorate-General for Budget, The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU: facts and figures, Publications Office of the European Union, 2021

Documentazione per le Commissioni, attività dell'Unione europea, La valutazione dei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (aggiornamento al 30 luglio 2021) n. 52, 6 agosto 2021

Servizio Studi della Camera dei deputati, nota del 19 settembre 2022

Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio

Camera dei deputati, documentazione di inizio legislatura

Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio

Scheda informativa sul Programma nazionale di sviluppo rurale 2014-2022 per l'Italia

The EU's 2021-2027 long-term Budget and NextGenerationEU, European Commission, 2022

Centro Studi Confindustria, n.3/2022, 28 ottobre 2022

Circolare n.27/2022 della Ragioneria Generale dello Stato

Proposta di risoluzione sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027, l'accordo interistituzionale, lo strumento dell'Unione europea per la ripresa e il regolamento sullo Stato di diritto, Strasburgo, 14.12.2020 - (2020/2923(RSP))

Decisione del Consiglio 14759/18, Bruxelles, 30 novembre 2018

Decisione del Consiglio 14518/1/19, Bruxelles, 5 dicembre 2019