

Next Generation EU

Facciamo chiarezza

di Simone Cerlini

C'è troppa confusione tra media e addetti ai lavori sulle recenti disposizioni europee in materia di bilancio e sugli interventi di contrasto agli effetti della crisi epidemiologica. Si sente parlare in modo improprio di Next Generation EU e Recovery Fund, sebbene non esista nessun Fondo con quel nome. Non è chiaro come interagiscano gli interventi emergenziali con il bilancio dell'unione. Si fa un gran calderone e per di più si danno giudizi affrettati senza conoscere i fondamenti giuridici, i regolamenti e le decisioni che stanno dietro ai processi in atto.

Il totale complessivo delle risorse da impiegare nel prossimo settennio è pari a 1.824,3 miliardi di euro e si compone del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP o, nell'acronimo inglese, MFF) 2021-2027 e da Next Generation EU (NGEU). L'importo è stato successivamente incrementato di 16 miliardi di euro su richiesta del Parlamento Europeo: 15 a sostegno di alcuni programmi "faro" dell'UE e un miliardo destinato alla flessibilità di bilancio. Si tratta di una programmazione ambiziosa, che conviene comprendere bene.

Figura 1: Confronto tra il QFP 2014-2020 e il QFP 2021-2027. Fonte: Parlamento europeo



Due componenti

Il QFP

Il Quadro Finanziario Pluriennale è la programmazione di bilancio dell'UE per un settennio: pone degli obiettivi di spesa per le diverse politiche (art. 321 del TFUE). Il QFP è soprattutto un bilancio di investimento e dà concretezza agli indirizzi strategici a medio termine: seppure con i dovuti meccanismi di flessibilità permette di impegnare i Paesi Membri verso obiettivi di sviluppo di ampio respiro, nel rispetto del principio della buona amministrazione e del buon andamento, in quanto stabilisce i limiti della spesa entro i limiti delle risorse proprie, attraverso disposizioni sui successivi bilanci annuali. Il QFP 2021-2027 è stato approvato dal Parlamento europeo il 16 dicembre 2020 e dal Consiglio dell'Unione europea il giorno successivo. L'accordo tra i 27 Stati membri è stato

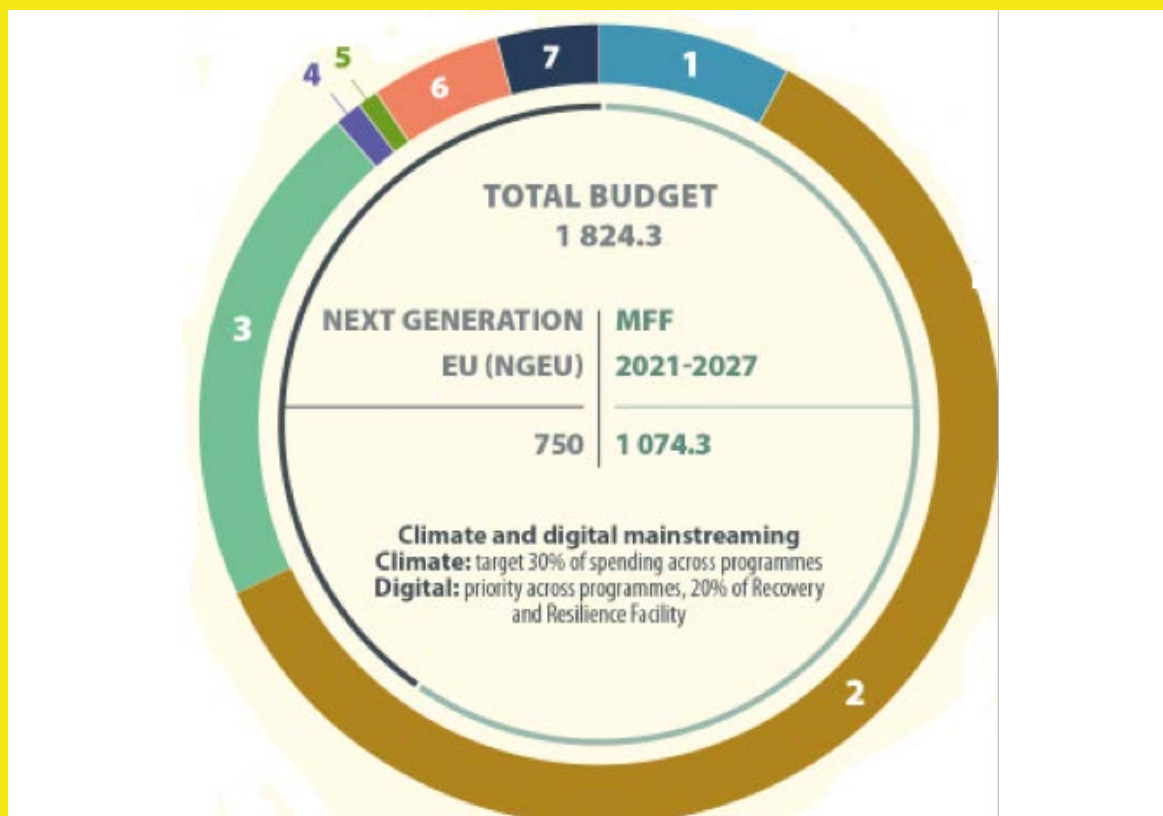
complesso anche per le obiezioni poste da Polonia e Ungheria sulla proposta di un meccanismo per proteggere il bilancio dell'Unione in caso di inadempienze in merito allo Stato di diritto. Il QFP approvato ammonta a 1074,3 miliardi di euro in termini di impegni (espressi in prezzi 2018), ovvero l'1,067% del reddito nazionale lordo (RNL) dell'Unione europea (UE) a 27.

Cosa si fa con il QFP

Sono previste priorità orizzontali, che riguardano le due trasformazioni gemelle: verde e digitale.

Dal punto di vista del KPI strategico, è previsto che il 30 per cento della spesa totale dovrà contribuire al raggiungimento della riduzione nazionale netta delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 per cento entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Per quanto riguarda la transizione digitale è stabilito un minimo di 20 % di spesa per i progetti finanziati con il dispositivo di ripresa e resilienza, su cui torneremo. Il bilancio pluriennale 2021-2027 (QFP + NGEU) è articolato in sette rubriche: 1) mercato unico, innovazione e agenda digitale; 2) coesione, resilienza e valori; 3) risorse naturali e ambiente; 4) migrazione e gestione delle frontiere; 5) sicurezza e difesa; 6) vicinato e resto del mondo; 7) pubblica amministrazione europea.

Figura 2: Rubriche nel QFP 2021-2027 divise per QFP e NGEU. Fonte: sito Internet del Consiglio dell'Unione



Per il sistema Istruzione, Formazione e Lavoro è rilevante la rubrica 2, che sostiene il Fondo europeo di sviluppo regionale (200,4 miliardi), il Fondo di coesione (42,6 miliardi), il Fondo sociale europeo plus (88 miliardi), EU4Health (2,2 miliardi), Erasmus + (21,7), Europa creativa (1,6) e “Diritti e valori” (0,8). Sulla base di elaborazioni divulgate dalla Commissione europea, la quantità di fondi di politica di coesione destinati all’Italia sarebbe pari a 37,3 miliardi di euro, 12,9 dei quali destinati al FSE+ e 23,6 al Fondo europeo di sviluppo regionale.

Next Generation EU

Next Generation EU (NGEU) non è un Fondo. Non è un programma. Per come è stato approvato, con il Regolamento 2094/2020 che istituisce lo Strumento UE per la ripresa, attuativo di NGEU, non è neppure una strategia: si tratta di una iniziativa temporanea con lo specifico e chiaro obiettivo di contrastare gli effetti dell'emergenza COVID-19, che determina una esigenza di risorse che altrimenti non sarebbero state disponibili con le procedure di bilancio ordinarie. Le risorse, aggiuntive rispetto al QFP, sono raccolte dal mercato di capitali esplicitamente per tale utilizzo e saranno impiegate attraverso 390 miliardi di sovvenzioni e 360 miliardi di prestiti. NGEU ha dunque durata definita, non è strutturale nell’ordinamento dell’unione (non ha previsto una modifica ai trattati). Le risorse raccolte possono essere impiegate esclusivamente per il contrasto agli effetti della crisi, per la ripresa e per rendere l’Unione più resistente ad eventi analoghi futuri. La natura esplicitamente emergenziale di NGUE ha una ricaduta evidente nel periodo massimo di utilizzo. La proposta di regolamento COM (2020) 441 stabilisce infatti il termine del 2023 sia per gli impegni giuridicamente vincolanti per il sostegno fondo perduto (di cui il 60% entro il 2022) sia per le decisioni sulle concessioni dei prestiti. I pagamenti devono avere luogo comunque entro il 2026. Si tratta evidentemente di un boost di risorse per il quale gli Stati membri devono considerare strategia di investimento che tengano in considerazione soprattutto la capacità di spesa. Non sono ammessi ritardi. I contenuti di NGEU sono noti e già ampiamente descritti nel precedente numero di Nuova Professionalità.

Figura 3: Cosa prevede NGEU. Fonte: Commissione europea

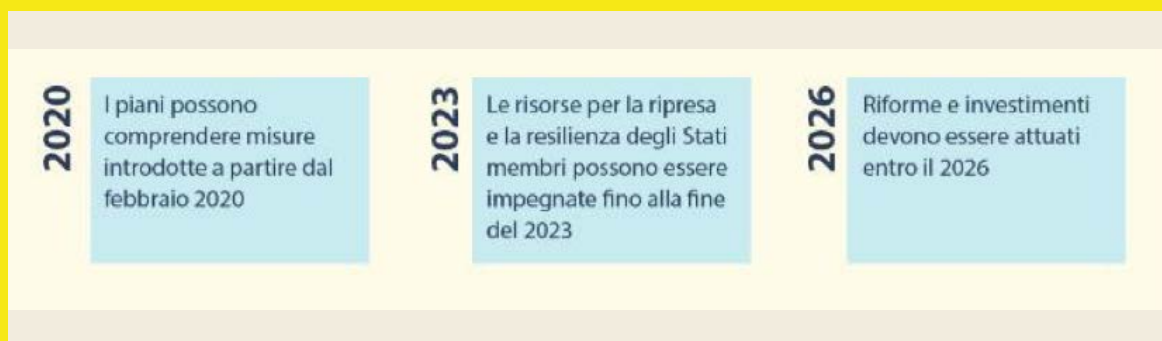
	NGEU	Total with MFF
Recovery and Resilience Facility	672.5	673.3
<i>Of which GRANTS</i>	312.5	313.3
<i>Of which LOANS</i> 	360.0	360.0
REACT-EU	47.5	47.5
Rural development	7.5	85.4
Just Transition Fund	10.0	17.5
InvestEU 	5.6	9.4
rescEU	1.9	3.0
Horizon Europe	5.0	84.9

Una nota su REACT-EU COM (2020) 451. Il programma è destinato a integrare la politica di coesione, dunque i diversi Programmi Operativi Regionali FSE e FESR e i prossimi a insistere sul settennio 2021-2027. Il 16 dicembre 2020 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione che introduce la possibilità di coprire spese a decorrere dal 1° febbraio 2020. Ciò significa che REACT-UE può essere utilizzato anche per la programmazione in corso. La dotazione di REACT-EU per l'Italia per l'anno 2021 ammonta a 10,7 miliardi di euro.

Come funziona il famigerato Recovery and Resilience Facility (Recovery Fund per i media)

È opportuno ricordare che le risorse (sulla base di elaborazione sui criteri di riparto) per l'Italia ammontano a 65,4 miliardi di euro, di cui 44,7 miliardi da impegnare nel 2021-22. I restanti 20,7 entro il 2023. Si pone dunque un pressante tema di capacità di spesa.

Figura 4: RRF Scadenze Fonte: sito Internet del Consiglio dell'Unione



Entro aprile 2021, all'interno del Programma nazionale di riforma, deve essere proposto un Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR), che definisce gli interventi da sostenere. Il Piano, in coerenza con le priorità specifiche per paese individuate nel contesto del semestre europeo, contiene un pacchetto di riforme e investimenti. Il 37% dell'importo totale del PNRR dovrà essere dedicata alla transizione verde e alla riduzione delle emissioni. Il 20% deve essere destinato alla transizione digitale.

I PNRR, valutati dalla Commissione Europea, dovranno essere approvati a maggioranza qualificata dal Consiglio, entro il termine di quattro settimane. In caso di seri scostamenti rispetto agli obiettivi di spesa e ai risultati dichiarati, può essere attivata una procedura di emergenza, il "freno" al successivo Consiglio europeo. La procedura dovrebbe avere durata non superiore a tre mesi per una decisione in merito ad una riformulazione del piano (leggi: "tagli").

Figura 5: Processo del PNRR. Fonte: sito Internet del Consiglio dell'Unione



Da dove provengono questi soldi

Abbiamo visto che per sostenere le iniziative emergenziali di NGEU l'Unione prevede risorse aggiuntive, che provengono dal mercato di capitali. Alla Commissione è consentito contrarre prestiti per conto dell'Unione fino a 750 miliardi di euro, "al solo scopo di far fronte alle conseguenze della crisi della Covid-19" (art.5), dunque sono escluse altre spese (art.4). Ma come verranno pagati gli interessi sulla raccolta necessaria per finanziare NGEU? La decisione 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 prevede l'introduzione di un'aliquota uniforme di prelievo sul peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati generati in ciascuno Stato membro (articolo 2, par. 1, let. c). L'aliquota è fissata a 0,80 euro per chilogrammo. Una riduzione forfetaria annua è stabilita a beneficio di alcuni Stati membri. L'esenzione di cui beneficerà l'Italia ammonta a 184 milioni di euro circa, cifra espressa in prezzi correnti (articolo 2, par. 2, c. 3). L'"Accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio, la cooperazione in materia di bilancio e la sana gestione finanziaria" definisce una *road map* per ulteriori imposte europee: adeguamento del carbonio alla frontiera e prelievo sul digitale; sistema di scambio delle quote di emissione, con estensione all'aviazione e al settore marittimo; imposta sulle transazioni finanziarie. Tale gettito aggiuntivo ha l'obiettivo dunque di remunerare i prestiti contratti per NGEU.

Le risorse proprie “tradizionali” (RPT) con cui l’Unione finanzia i propri investimenti e il QFP sono i dazi doganali sulle importazioni provenienti dai Paesi terzi. A queste si aggiunge un contributo pari allo 0,30% calcolato da ciascuno Stato membro sulle rispettive basi imponibili sulle imposte sul valore aggiunto nazionali (Germania, Paesi Bassi e Svezia beneficiano di un’aliquota ridotta pari allo 0,15% fino al 2020) e una quota dei redditi nazionali lordi stabilita ogni anno come compensazione rispetto agli scostamenti.

Conclusioni

Lo Strumento dell’UE per la ripresa EU Recovery Instrument, istituito con Regolamento (UE) 2094/2020, è attuativo di NGEU e ne evidenzia il carattere specialissimo. Grazie a questo dispositivo l’Unione ha la possibilità di superare i vincoli di investimento e spesa nei limiti delle “risorse proprie”.

La Comunicazione COM (2020) 442 “Il bilancio dell’UE come motore del Piano per la Ripresa Europea” stabilisce che “Next Generation EU garantirà al bilancio dell’UE la capacità aggiuntiva di cui ha bisogno per affrontare in modo incisivo le sfide più pressanti. Sarà uno strumento di emergenza una tantum, attivato per un periodo limitato ed esclusivamente ai fini della risposta alla crisi e delle misure per la ripresa [...] Raccogliendo fondi sui mercati finanziari si otterrà di diluire nel tempo i costi di finanziamento, così che gli Stati Membri non debbano versare ingenti contributi supplementari al bilancio dell’UE nel periodo 2021-2027. La Commissione proporrà anche nuove risorse proprie che potrebbero agevolare il rimborso dei fondi raccolti sul mercato nell’ambito di Next Generation EU».

La natura emergenziale di NGEU pone una sfida che si concentra anche sulla capacità di spesa (in termini di importi e velocità di impegno e liquidazione) delle iniziative messe in campo di tutte le sue componenti, e non solo del Recovery and Resilience Facility.

Simone Cerlini
Policy advisor PTSCLAS