

Il nuovo quadro finanziario pluriennale dell'UE 2021-2027

30 settembre 2022

Il quadro finanziario pluriennale finanzia le diverse politiche dell'Unione europea attraverso una serie di fondi e programmi. In tale ambito, riveste una particolare importanza il programma *Next Generation EU*, istituito in via eccezionale per fronteggiare le conseguenze della crisi pandemica.

Il [regolamento \(UE, Euratom\) 2020/2093](#) che stabilisce il **quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'UE per il periodo 2021-2027** e il [regolamento \(UE\) 2020/2094](#) che istituisce lo strumento dell'Unione europea per la ripresa *Next Generation EU* sono stati **adottati** dalle Istituzioni europee al termine di un **negoziato particolarmente lungo e complesso**, iniziato nel maggio 2018 e radicalmente mutato in seguito allo scoppio della crisi pandemica.

Il nuovo bilancio, rafforzato da *Next Generation EU*, intende in modo particolare fornire all'UE i mezzi necessari per **far fronte alle conseguenze della crisi COVID-19** e, allo stesso tempo, trasformare l'Unione attraverso le sue principali politiche, specialmente la **transizione verde** e la **trasformazione digitale**.

La dotazione complessiva

Il **bilancio pluriennale dell'UE 2021-2027** prevede risorse pari a **1.214,1 miliardi di euro** in termini di impegni (a prezzi correnti, che tengono conto di un tasso di inflazione annuo del 2%), corrispondenti all'1,03% del reddito nazionale lordo (RNL) dell'Unione (*grafico della Commissione europea*).

<i>(milioni di EUR - prezzi correnti)</i>								
STANZIAMENTI DI IMPEGNO	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totale 2021-2027
1- Mercato unico, innovazione e agenda digitale	20 919	21 878	21 727	20 934	21 272	21 847	22 077	150 704
2 - Coesione, resilienza e valori	6 364	67 806	70 137	72 367	74 993	66 536	70 283	428 486
2a - Coesione economica, sociale e territoriale	1 769	61 345	62 939	64 633	66 479	56 725	58 639	372 579
2b - Resilienza e valori	4 595	6 461	7 198	7 634	8 514	9 811	11 644	55 907
3 - Risorse naturali e ambiente	56 841	56 965	57 295	57 449	57 558	57 332	57 557	400 997
di cui: spese connesse al mercato e pagamenti diretti	40 368	40 639	40 693	41 649	41 782	41 913	42 047	289 091
4 - Migrazione e gestione delle frontiere	1 791	3 360	3 814	3 866	4 387	4 315	4 465	25 998
5 - Sicurezza e difesa	1 696	1 896	1 946	2 004	2 243	2 435	2 705	14 925
6 - Vicinato e resto del mondo	16 247	16 802	16 329	15 830	15 304	14 754	15 331	110 597
7 - Pubblica amministrazione europea	10 635	11 058	11 419	11 773	12 124	12 506	12 959	82 474
di cui: spese amministrative delle istituzioni	8 216	8 528	8 772	9 006	9 219	9 464	9 786	62 991
TOTALE STANZIAMENTI DI IMPEGNO	114 493	179 765	182 667	184 273	187 881	179 725	185 377	1 214 181
in percentuale dell'RNL	0,82 %	1,20 %	1,12 %	1,08 %	1,05 %	0,97 %	0,96 %	1,03 %
TOTALE STANZIAMENTI DI PAGAMENTO	163 496	170 558	168 575	168 853	172 230	175 674	179 187	1 198 573
in percentuale dell'RNL	1,18 %	1,14 %	1,03 %	0,99 %	0,96 %	0,94 %	0,93 %	1,02 %

Il bilancio è integrato dagli **806,9 miliardi di euro** (a prezzi correnti) di *Next Generation EU* che la Commissione europea è autorizzata a raccogliere, per conto dell'Unione, **sui mercati dei capitali**, al fine

di fornire agli Stati membri le risorse necessarie, sotto forma di **prestiti e sovvenzioni** (cioè contributi a fondo perduto), per affrontare le conseguenze socio-economiche della crisi pandemica.

Il riparto tra le diverse politiche

Il **bilancio** pluriennale è articolato nelle seguenti **7 rubriche di spesa**:

1. **mercato unico, innovazione e agenda digitale**, con circa **150,7 miliardi di euro**, a cui si **aggiungono 5,41 miliardi di euro** per Orizzonte Europa e 6,07 miliardi di euro per InvestEU da *Next Generation EU*. 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 circa **428,5 miliardi di euro**, a cui si aggiungono **776,50 miliardi di euro** provenienti da *Next Generation EU*, che sono suddivisi tra il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (723,82 miliardi di euro), REACT-EU (50,62 miliardi di euro) e RescEU (2 miliardi di euro). Ricomprende, tra gli altri, anche il Fondo europeo per lo sviluppo regionale, il Fondo di coesione, il programma per la salute EU4Health, il Fondo sociale europeo+ e il programma Erasmus+;
3. **risorse naturali e ambiente**, con circa **400,1 miliardi di euro**, a cui si aggiungono finanziamenti aggiuntivi da *Next Generation EU*, rispettivamente pari a 8,1 miliardi di euro per lo sviluppo rurale e 10,9 miliardi di euro per il Fondo per una transizione giusta. 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 **circa 26 miliardi di euro**, che ricomprende, tra gli altri, il Fondo asilo e migrazione e il Fondo per la gestione integrata delle frontiere;
5. **sicurezza e difesa**, con circa **14,9 miliardi di euro**, che ricomprende, tra gli altri, il Fondo per la sicurezza interna e il Fondo europeo per la difesa;
6. **vicinato e resto del mondo**, con circa **110,6 miliardi di euro**, che 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 circa **82,5 miliardi di euro**.

Gli importi a titolo di *Next Generation EU* sono pertanto erogati soltanto tramite sette programmi (tabella della Commissione europea).

Ripartizione di NextGenerationEU

Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza	723,8 miliardi di euro
<i>di cui prestiti</i>	<i>385,8 miliardi di euro</i>
<i>di cui sovvenzioni</i>	<i>338,0 miliardi di euro</i>
REACT-EU	50,6 miliardi di euro
Orizzonte Europa	5,4 miliardi di euro
Fondo InvestEU	6,1 miliardi di euro
Sviluppo rurale	8,1 miliardi di euro
Fondo per una transizione giusta (JTF)	10,9 miliardi di euro
RescEU	2 miliardi di euro
TOTALE	806,9 miliardi di euro

Tutti gli importi sono espressi a prezzi correnti. Fonte: Commissione europea

Le risorse per la politica agricola comune

La **politica agricola comune (PAC)** continua a basarsi sulla **tradizionale struttura a due pilastri**: le misure del I pilastro finanziano i pagamenti diretti agli agricoltori e le misure di mercato attraverso il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e sono finanziate interamente dal bilancio dell'UE; le misure del II pilastro finanziano i programmi per lo sviluppo rurale attraverso il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e sono cofinanziate dagli Stati membri. Ha una dotazione finanziaria pari a **circa 290 miliardi di euro per il FEAGA e 95,5 miliardi**, di cui 8,07 da *Next Generation EU*, per il **FEASR**.

L' **Italia** ha a disposizione circa 27,94 miliardi dal FEAGA e 9,74 miliardi dal FEASR. Inoltre, ha a disposizione 910,6 milioni di euro dalla componente *Next Generation EU* del FEASR per gli anni 2021 e 2022.

Le risorse per la politica di coesione

La **politica di coesione dell' UE 2021-2027** è attuata mediante i **tre fondi tradizionali** (Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo di coesione (FC) e Fondo sociale europeo Plus (FSE+)), cui si aggiunge il **Fondo per una transizione giusta**, ed è **integrata**, per gli anni 2021-2022, dal programma **REACT-EU**. Le risorse ammontano a circa **391 miliardi di euro** (10,868 da *Next Generation EU*) così suddivisi: circa 226,047 miliardi per il FESR, circa 48 miliardi (11,286 dei quali provenienti dal Meccanismo per collegare l'Europa - Trasporti) per il Fondo di coesione, circa 99,2 miliardi per il FSE+ e

circa 19,3 miliardi (10,868 dei quali provenienti da *Next Generation EU*) per il Fondo per una transizione giusta. Inoltre, la nuova iniziativa **REACT-EU** assegna **risorse supplementari** (50,62 miliardi di euro, tutti tramite *Next Generation EU*) per gli **anni 2021-2022** destinate a rafforzare l'economia e l'occupazione nelle regioni maggiormente colpite dalla pandemia COVID-19.

I tradizionali fondi della politica di coesione assegnano all' **Italia** oltre **42 miliardi di euro**, 30 miliardi circa dei quali per le regioni meno sviluppate. Risorse per la coesione provengono anche dal Fondo per una transizione giusta: si tratta di **1,034 miliardi di euro** che saranno destinati alle aree di Taranto in Puglia e del Sulcis Iglesiente in Sardegna. Da **REACT-EU**, infine, circa **14,4 miliardi di euro**. Il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (**FEAMPA**) assegna, altresì, all'Italia **518 milioni di euro** per sviluppare un settore della pesca e dell'acquacoltura sostenibile e a basse emissioni di carbonio e innovativo.

Lo scorso 19 luglio è stato siglato l' **Accordo di partenariato** tra l'Italia e la Commissione europea per la politica di coesione 2021-2027. Si tratta di un documento strategico per la programmazione degli investimenti a titolo dei fondi della politica di coesione (FESR, FSE+ e JTF) e del FEAMPA.

Priorità orizzontali

Il bilancio dell'UE 2021-2027 fissa alcune **priorità orizzontali**, veri e propri obiettivi generali a cui devono contribuire i programmi di finanziamento. Innanzitutto, vi è l' **obiettivo climatico**, ossia quello di destinare **almeno il 30%** della spesa complessiva all'azione per il **clima** (a fronte del 20% del bilancio 2014-2020).

Vi è poi l'obiettivo della **transizione digitale**: si è stabilito di **aumentare gli investimenti** in tale ambito mediante previsioni di spesa per la trasformazione digitale in tutti i programmi.

Infine, in conseguenza anche delle richieste avanzate dal Parlamento europeo, si è stabilito che dal 2024 il 7,5% della spesa annuale dovrà andare agli obiettivi della tutela e conservazione della **biodiversità**, quota che salirà al 10% a partire dal 2026, e che il bilancio dovrà promuovere la **parità di genere**, anche attraverso una valutazione dell'impatto di genere dei vari programmi.

Strumenti di flessibilità e strumenti speciali

Il bilancio prevede anche alcuni **strumenti speciali** al di fuori dei massimali, per una dotazione complessiva di **21,1 miliardi di euro** (a prezzi 2018), che garantiscono la flessibilità del bilancio dell'UE e sono utilizzati in caso di specifici eventi imprevisti, ad esempio catastrofi naturali o emergenze.

Oltre allo **Strumento unico di margine**, che consente il trasferimento dei margini disponibili al di sotto dei massimali per gli stanziamenti di impegno e di pagamento rispettivamente tra gli esercizi e, nel caso degli stanziamenti di impegno, tra le rubriche del QFP, senza superare gli importi totali dei massimali del QFP per gli stanziamenti di impegno e di pagamento durante l'intero periodo del QFP, vi sono: lo **Strumento di flessibilità**, per consentire il finanziamento di spese impreviste specifiche per un dato esercizio (**6,4 miliardi di euro**); il **Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione**, per offrire assistenza ai lavoratori che perdono il lavoro a causa di ristrutturazioni legate alla globalizzazione (**1,3 miliardi di euro**); la **Riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza**, per rispondere a situazioni di emergenza derivanti da catastrofi gravi negli Stati membri e nei Paesi in fase di adesione e per rispondere rapidamente a specifiche necessità urgenti all'interno dell'UE o nei Paesi terzi (**8,4 miliardi di euro**); la **Riserva di adeguamento alla Brexit**, per sostenere gli Stati membri e i settori economici maggiormente colpiti dalla Brexit (**5 miliardi di euro**).

Protezione del bilancio dell'Unione in caso di violazione dei principi dello Stato di diritto

È stato altresì **approvato** il **regolamento (UE, Euratom) 2020/2092** che stabilisce le norme necessarie per la **protezione del bilancio** dell'Unione in caso di **violazioni dei principi dello Stato di diritto** in uno Stato membro che compromettono o rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Ai fini del regolamento, **possono essere indicativi di violazioni dei principi dello Stato di diritto**: a) le minacce all'indipendenza della magistratura; b) 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; c) la limitazione della disponibilità e dell'efficacia dei mezzi di ricorso, per esempio attraverso norme procedurali restrittive e la

mancata esecuzione delle sentenze o la limitazione dell'efficacia delle indagini, delle azioni penali o delle sanzioni per violazioni del diritto.

Qualora siano riscontrate violazioni, all'esito di una procedura fissata dal regolamento, le Istituzioni europee possono adottare diverse **misure di protezione del bilancio UE** nei confronti dello Stato membro interessato, tra cui la **sospensione o la riduzione dei pagamenti** dal bilancio dell'UE e il **divieto di assumere nuovi impegni giuridici**.

Le risorse proprie dell'UE 2021-2027

La [decisione \(UE, Euratom\) 2020/2053](#) relativa al **sistema delle risorse proprie dell'UE** stabilisce il sistema di finanziamento del bilancio dell'UE nel periodo **2021-2027**.

Il volume annuo massimo del bilancio (**massimale delle risorse proprie**) è stato aumentato all'1,40% dell'RNL dell'Unione per i pagamenti e all'1,46% per gli impegni, riflettendo, in particolare, l'uscita del Regno Unito dall'UE. Questi massimali sono inoltre aumentati, in via eccezionale e temporanea, di **altri 0,6 punti percentuali** per coprire tutte le passività dell'UE risultanti dalle assunzioni di prestiti previste per finanziare *Next Generation EU*, fino a quando saranno stati rimborsati tutti i prestiti contratti.

Le **principali fonti di entrate attuali** per il bilancio dell'UE 2021-2027 sono: i **dazi doganali**, i contributi basati sull'imposta sul valore aggiunto (**IVA**), i contributi diretti degli Stati membri basati sul reddito nazionale lordo (**RNL**) e i contributi calcolati sulla base dei rifiuti di imballaggio di **plastica** non riciclati (una nuova fonte di entrate introdotta dal 1° gennaio 2021).

Queste quattro risorse proprie rappresentano **più del 90% delle entrate**. Altre fonti di entrate (che rappresentano di norma tra il 2 e l'8% delle entrate totali) comprendono imposte e altre trattenute sulle retribuzioni del personale dell'UE, interessi bancari, contributi di Paesi terzi a determinati programmi, interessi di mora e ammende.

Le Istituzioni europee si sono inoltre accordate (allegato II dell' [Accordo interistituzionale](#) del 16 dicembre 2020, sottoscritto in sede di approvazione del bilancio pluriennale dell'UE 2021-2027 e di *Next Generation EU*) per introdurre, entro il 2026, **nuove risorse proprie**, allo scopo, tra l'altro, di rimborsare le spese per il finanziamento di *Next Generation EU* , finanziare il proposto Fondo sociale per il clima e ridurre il peso dei trasferimenti nazionali basati sull'RNL nel bilancio dell'UE. L'idea è anche quella di introdurre tipi di risorse proprie più diversificati e direttamente collegati alle competenze, agli obiettivi e alle priorità dell'Unione.

A tal riguardo, a dicembre scorso, la Commissione europea **ha avanzato la proposta di introdurre tre nuove fonti di entrate** che si basano: 1) sulle entrate provenienti dallo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra ETS (una quota pari al **25%** delle entrate provenienti dallo scambio di tali quote sarebbe versata al bilancio dell'UE); 2) sulle risorse generate dal proposto meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere dell'UE (il 75% delle entrate generate da tale meccanismo sarebbe assegnato al bilancio dell'UE); 3) sulla quota degli utili residui delle più grandi e più redditizie imprese multinazionali che sarà riassegnata agli Stati membri dell'UE in seguito all'accordo OCSE/G20 sulla redistribuzione parziale dei diritti di imposizione (la risorsa propria dovrebbe corrispondere al 15% della quota riassegnata agli Stati membri degli utili residui delle imprese che rientrano nel campo di applicazione).

L'intenzione è di renderle operative dal 1° gennaio 2023. A tal fine, è necessario, tuttavia, completare l'iter legislativo a livello europeo e successivamente le ratifiche a livello nazionale da parte di tutti gli Stati membri.

In base all'accordo, inoltre, entro il 1° gennaio 2026 dovrebbero essere operative ulteriori nuove risorse proprie che potrebbero comprendere un'imposta sulle transazioni finanziarie e un contributo finanziario collegato al settore societario o una nuova base imponibile comune per l'imposta sulle società.

L'attività parlamentare della XVIII legislatura

Nel corso della XVIII legislatura la **V Commissione (Bilancio)** della Camera dei deputati ha **esaminato**, nel contesto del dialogo politico con le Istituzioni europee, congiuntamente con la XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea), il **pacchetto di proposte**, presentato dalla Commissione europea a maggio 2018 recante il **Quadro finanziario pluriennale dell'UE 2021-2027**. L'esame, che ha compreso un **ampio ciclo di audizioni informali**, è stato avviato il 26 settembre 2018 e si è concluso il 4

marzo 2020, con l'approvazione di un [documento finale](#) che ha espresso una **valutazione favorevole** sul pacchetto, con alcune **condizioni**.

Va rilevato che il documento finale è stato **approvato in un momento nel quale l'Unione europea e gli Stati membri iniziavano ad affrontare l'emergenza causata dal COVID-19**, con la difficoltà di prevedere, in quella fase, l'impatto che la diffusione del virus avrebbe potuto avere sulle economie e sulle società europee, nonché sul prosieguo dei negoziati sul bilancio pluriennale dell'Unione.

Nonostante ciò, il documento finale invocava **risorse adeguate, a livello europeo, per aiutare gli Stati membri nella gestione dell'emergenza causata dalla diffusione del Coronavirus** al fine di attenuare i possibili svantaggi che si prevedeva potessero derivare sul piano economico-produttivo. Il documento riteneva tra l'altro "assolutamente **indispensabile affrontare collettivamente e secondo strategie condivise l'emergenza** costituita dal cosiddetto Coronavirus" e avvertiva sulla necessità che "a livello di Unione europea si disponga immediatamente l'attivazione di misure anche di carattere finanziario volte ad attutire l'impatto dell'emergenza". A tal proposito, il documento **chiedeva** di "valutare sia lo **stanziamento**, nel bilancio dell'Unione europea, di **risorse straordinarie**, sia la **sospensione**, ove necessario **ovvero l'attenuazione delle regole vigenti per quanto concerne i saldi di finanza pubblica** (indebitamento netto e debito pubblico)"

Oltre a ciò, e più in generale sul quadro finanziario pluriennale dell'UE 2021-2027, il documento finale chiedeva, tra l'altro, un **bilancio di dimensioni adeguate per consentire il finanziamento delle nuove priorità senza compromettere l'efficacia delle politiche tradizionali** e che disponesse di appropriati margini di flessibilità anche per poter reagire in futuro adeguatamente e tempestivamente alle eventuali emergenze naturali e sociali. In tema di nuove risorse proprie dell'UE, invece, il documento riteneva auspicabile creare le condizioni non soltanto per ridurre la dipendenza dai contributi degli Stati membri, ma anche per promuovere le priorità politiche dell'Unione, quali il miglior funzionamento del mercato interno e la progressiva armonizzazione del quadro fiscale in chiave anti-elusione e anti-dumping.

Anche l' **Assemblea** della Camera dei deputati si è in più occasioni **espressa sui negoziati sul bilancio pluriennale dell'UE**, auspicando un **bilancio europeo con adeguate risorse** per le politiche tradizionali dell'Unione e per le nuove politiche ritenute prioritarie per l'Italia quali gli investimenti per la crescita e la competitività, un'agricoltura moderna e sostenibile, il *Green deal*, la ricerca, l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, la sicurezza nonché la gestione dei fenomeni migratori e della politica di vicinato ([risoluzione 6-00097](#) approvata il 19 febbraio 2020) o a sostegno di un **accordo tempestivo su Next Generation EU**, con criteri di allocazione delle risorse tali da tenere debitamente conto dell'impatto sull'economia del COVID-19, in funzione di quei settori e Stati effettivamente più colpiti dalla crisi, e su un **bilancio a lungo termine ambizioso**, realmente di sostegno dell'economia europea ([risoluzione 6-00113](#) approvata il 15 luglio 2020).