

La valenza politica del Quadro Finanziario Pluriennale dell'UE

Category: Stay inspired (sharing ideas)

written by Antonio Bonetti | January 25, 2021



*«The time has come
to accept in our hearts and minds
that freedom comes with responsibility»
Nelson Mandela*

I bilanci annuali dell'UE e il Quadro Finanziario Pluriennale

Il **bilancio dell'UE** è l'Atto con il quale le "autorità di bilancio" (Consiglio dell'UE e Parlamento Europeo), ogni anno, autorizzano, sulla base della proposta preliminare della

Commissione Europea, le spese per finanziare le politiche dell'UE. [1]

Il bilancio annuale, ai sensi dell'art. 312 del Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE), è predisposto nel rispetto degli stanziamenti di risorse già riportati, anno per anno, nel **Quadro Finanziario Pluriennale (QFP)**. Questo significa, concretamente, che gli stanziamenti di impegno e di pagamento del QFP dovranno essere, di fatto, confermati dai bilanci annuali, a meno di revisioni tecniche che la Commissione effettua all'inizio di ogni "procedura di bilancio" annuale. Il QFP, in sostanza, costituisce il piano di spesa pluriennale dell'UE.

Esso è suddiviso in **rubriche (*headings*)** e **sotto-rubriche** che corrispondono alle principali priorità di *policy* dell'UE. [2]

Le rubriche del QFP, quindi, sono le grandi categorie di spese al cui interno trovano finanziamento i Programmi pluriennali di intervento dell'UE su periodi di programmazione di durata variabile (dopo la riforma del sistema finanziario del 1988, si sono succeduti QFP quinquennali e settennali).

La proposta di QFP per il periodo di programmazione 2021-2027, su cui si è trovato un accordo politico generale nel corso del Consiglio Europeo del 17-21 Luglio 2020, confermato poi in via definitiva dal Parlamento Europeo il 16 Dicembre e dal Consiglio Europeo il 17 Dicembre, ha introdotto un ulteriore livello di disaggregazione del QFP generale – i c.d. "*policy cluster*" – per rendere ancora più evidente il legame fra priorità di *policy* dell'UE e QFP stesso, rendendo quest'ultimo ancora più trasparente.

Il QFP, pertanto, ha una grande valenza politica, in quanto la sua struttura – per il periodo di programmazione 2021-2027 articolata in 7 rubriche", 16 "*policy cluster*" e una quarantina di Programmi/dispositivi di spesa – fornisce di fatto l'intelaiatura strategica di tutte le politiche pubbliche europee. [3]

Gli elementi distintivi del Quadro Finanziario Pluriennale

I principali elementi distintivi che caratterizzano i QFP sono i seguenti:

- il QFP contribuisce a rafforzare la disciplina di bilancio, dal momento che fissa dei massimali per gli stanziamenti di impegno a livello di singole rubriche e un massimale globale per gli stanziamenti di spesa (*"appropriations for payments"*). Rende, inoltre, meno conflittuale e più efficiente la procedura di bilancio annuale, dal momento che le "autorità di bilancio" devono rispettare i massimali degli stanziamenti di impegno e di spesa;
- il QFP formula solamente delle previsioni di spesa, che devono essere confermate dal bilancio annuale. Gli importi del QFP, infatti, non conferiscono assolutamente una autorizzazione legale all'impegno e al pagamento. L'autorizzazione formale di impegni e spese compete solo al bilancio annuale;
- la spesa annuale massima trova un vincolo invalicabile nel massimale sulle "risorse proprie", che è l'ammontare massimo di risorse che le Istituzioni dell'UE possono richiedere agli Stati Membri per finanziare le spese comunitarie, espresso in percentuale del Reddito Nazionale Lordo (RNL) di tutti gli Stati Membri. Il Consiglio Europeo del 17-21 Luglio 2020 ha accolto la richiesta della Commissione di elevare questo massimale all'1,40% del RNL degli Stati Membri;
- il QFP è suddiviso in rubriche (e sotto-rubriche), corrispondenti alle grandi priorità di *policy* dell'UE;
- sono vietate riallocazioni di risorse fra le rubriche (*ring fencing* delle rubriche);
- per ogni rubrica (e sotto-rubrica) è previsto un massimale degli stanziamenti di impegno (*"appropriations for commitments"*). La somma degli stanziamenti di impegno di ciascuna rubrica fornisce il massimale globale degli stanziamenti di impegno (in percentuale del RNL dell'UE);

- viene fissato un massimale globale degli stanziamenti di pagamento (in percentuale del RNL dell'UE), che è inferiore sia al massimale delle "risorse proprie" (*own resources ceiling*), sia a quello degli stanziamenti di impegno;
- viene anche inserito un "margine disponibile per spese impreviste" (*margin for unforeseen expenditures*, o "*headroom*"), che corrisponde esattamente alla differenza fra massimale delle "risorse proprie" e massimale degli stanziamenti di pagamento. In sostanza, è proprio l'ampliamento di questo "margine" che consentirà all'UE di raccogliere delle risorse finanziarie sui mercati finanziari tramite il dispositivo giuridico Strumento dell'UE per la ripresa nell'ambito di *Next Generation EU*, rispettando comunque il dettato dell'art. 323 del TFUE che impone all'UE e agli Stati Membri di rispettare gli obblighi finanziari contratti;
- alcuni Programmi/Fondi dell'UE non vengono iscritti nell'ambito del QFP e nei bilanci annuali;
- le risorse finanziarie aggiuntive raccolte dall'UE tramite il dispositivo giuridico Strumento dell'UE per la ripresa e le relative spese non vengono iscritte nel QFP e nei bilanci annuali. Questo perché, come spiegato nei precedenti post, sono "**entrate con destinazione specifica esterne**", che costituiscono una eccezione, disciplinata dal Regolamento Finanziario vigente, al principio di universalità del bilancio. [4]



Immagine ex Pixabay

[1] Il sistema di finanza pubblica dell'UE è strutturato intorno a tre capisaldi:

- le “risorse proprie” dell'UE
- il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP);
- il bilancio annuale.

A livello legislativo i principali riferimenti sono la Parte VI, Titolo II “Disposizioni finanziarie” del TFUE (artt. 310-325) e il Regolamento Finanziario (RF), che è previsto dall'art. 322 del TFUE.

L'iter legislativo di approvazione del bilancio e i metodi di esecuzione hanno registrato una profonda revisione con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e del nuovo Regolamento Finanziario – **Reg. (UE, Euratom) N. 966/2012** pubblicato sulla GUUE il 26.10.2012, che è stato poi emendato dal Reg. (UE, Euratom) N. 1929/2015.

Nel Luglio 2018 è stato approvato il nuovo RF attualmente vigente, ossia il **Reg. (UE, Euratom) N. 1046/2018** (più noto come “Regolamento Omnibus”). Esso è stato pubblicato sulla GUUE (Serie L 193/1) il 30.07.2018 ed è entrato in vigore il 2.08.2018, anche se alcune disposizioni previste dal RF sono entrate in vigore in date successive.

Il RF è articolato in tre Parti. La parte più significativa è la Parte Prima che è imperniata su 16 Titoli e 269 articoli.

I primi quattro Titoli della Parte Prima concernono il bilancio dell'UE e le principali "modalità di esecuzione" (gestione "diretta", gestione "concorrente" e gestione "indiretta").

[2] Questa articolazione del QFP muove dal dettato dell'art. 312 del TFUE che dispone che esso «fissa gli importi dei massimali annui degli stanziamenti per impegni per categoria di spesa e del massimale annuo degli stanziamenti per pagamenti. Le categorie di spesa, in numero limitato, corrispondono ai grandi settori di attività dell'Unione».

A titolo di completezza si ricorda che prima della ratifica dei Trattati di Lisbona nel 2007, il QFP era approvato in forza di un semplice accordo inter-istituzionale fra Consiglio, Parlamento e Commissione Europea.

[3] Dopo gli accordi raggiunti nel corso del Consiglio Europeo del 17-21 Luglio 2020, confermati il 10 Novembre, è stato pubblicato sulla GUUE del 22.12.2020 il pacchetto legislativo sul QFP 2021-2027 dell'UE e su *Next Generation EU*. Si segnalano, in particolare:

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

Alla luce della sua importanza va ricordata anche la **Decisione (EU, Euratom) n. 2053/2020 del Consiglio** del 14.12.2020 sulle "risorse proprie" (pubblicata sulla GUUE Serie L 424/1 del 15.12.2020). Si noti che tale Decisione – quantunque l'art. 12 disponga che «essa si applica a decorrere dal 1° Gennaio 2021» – non entrerà in vigore fin quando non sarà ratificata da tutti gli Stati Membri.

[4] Il principio di universalità del bilancio (si veda l'articolo 20 del RF vigente), in termini semplificati, dispone che tutte le entrate vanno a coprire, indistintamente, tutte le uscite del bilancio comunitario. Altrimenti detto,

non vi è un'associazione diretta fra una determinata spesa dell'UE e una specifica fonte di finanziamento per quella spesa. Anche per questo principio sussistono eccezioni di varia natura, disciplinate dall'art. 21 dello stesso RF, fra cui, appunto, quella inerente alle "*external assigned resources*". Per una spiegazione più esaustiva di alcuni tecnicismi inerenti al sistema di finanza pubblica dell'UE, non certamente di immediata lettura, si rimanda a:

Bonetti A. (2010); *Finalità e struttura del bilancio dell'Unione Europea*; Centro Studi POLITEIA (Avigliano), *Working Paper* n. 1.

[Brehon N.J. \(2019\), *Budget debate: the battle for the 1% threshold*, Foundation Robert Schuman, PolicyPaper, European Issue N. 539.](#)

[D'Alfonso A. \(2020\), *Next Generation EU. A European Instrument to Counter the impact of the coronavirus pandemic*, European Parliamentary Research Service; PE 652.000, July 2020.](#)