

Next Generation EU, lo Strumento dell'UE per la ripresa e il Quadro Finanziario Pluriennale post 2020

Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | June 20, 2020



*“Non camminare davanti a me, potrei non seguirti.
Non camminare dietro di me, non saprei dove condurti.
Cammina semplicemente al mio fianco e sii mia amica”
Albert Camus [1]*

La Commissione Europea il 27 maggio scorso (e i giorni successivi) ha avanzato delle proposte molto innovative per fronteggiare gli effetti recessivi della pandemia di COVID-19,

attraverso un piano di intervento coordinato a livello europeo, e per rilanciare il negoziato sui fondi europei post 2020 (con l'intento, ovviamente, di rafforzare la dotazione finanziaria del **Quadro Finanziario Pluriennale – QFP – dell'UE**). [2]

I termini della questione sono riassunti in modo inequivocabile nella **Comunicazione [COM\(2020\) 442 “Il bilancio dell'UE come motore del Piano per la Ripresa Europea”](#)** del 27.05.2020: «la Commissione propone di sfruttare appieno il potenziale del bilancio dell'UE per mobilitare gli investimenti e concentrare il sostegno finanziario nei primi anni, che saranno cruciali ai fini della ripresa. Queste proposte sono imperniate su:

- uno strumento europeo di emergenza per la ripresa (“*Next Generation EU*”) del valore di 750 miliardi di Euro, che integrerà temporaneamente il bilancio dell'UE con nuovi finanziamenti provenienti dai mercati finanziari. I fondi raccolti, convogliati attraverso i programmi dell'UE, sosterranno le misure urgenti indispensabili per proteggere i mezzi di sussistenza, rimettere in sesto l'economia e favorire una crescita sostenibile e resiliente;
- un Quadro Finanziario Pluriennale rinforzato per il periodo 2021-2027. La Commissione propone di creare nuovi strumenti e potenziare i programmi chiave, avvalendosi di *Next Generation EU* per dirigere rapidamente gli investimenti là dove sono più necessari, rafforzare il mercato unico, intensificare la cooperazione in settori quali la salute e la gestione delle crisi e dotare l'Unione di un bilancio a lungo termine che le consenta di dare impulso alla transizione verde e digitale e di costruire un'economia più equa e resiliente».



Immagine ex Pixabay

Come ho cercato di spiegare nel post del 10 giugno scorso, poste in questi termini le proposte della Commissione su **Next Generation EU** e su **QFP post 2020** comunque si possono prestare a dei malintesi se non vengono lette alla luce del complesso sistema di finanza pubblica dell'UE. Ribadisco in questo post che può essere utile rileggere l'affermazione di cui sopra e le proposte della Commissione secondo la logica interpretativa che segue:

1. Next Generation EU (presentato nella Comunicazione COM(2020)456 “**Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione**” ed anche nella Comunicazione [COM\(2020\)442](#) già citata) andrebbe correttamente considerato come il piano strategico – al tempo stesso emergenziale e di medio-lungo termine – che la Commissione propone per l'intero nuovo periodo di programmazione 2021-2027. In questa luce, va rimarcato che **Next Generation EU** (fondamentale per la riuscita del **Piano di Ripresa Europea** ex COM(2020) 442):

- è assolutamente un piano strategico (anche se la stessa Commissione ingenera un po' di confusione facendo riferimento ad esso come uno strumento finanziario). Esso, infatti, quantunque emerga sull'abbrivio della necessità di dare una risposta coordinata a livello europeo agli effetti recessivi della pandemia di COVID-19, non si configura affatto come un

semplice piano emergenziale;

- va ben oltre le indicazioni che la Commissione aveva avanzato il 2 maggio 2018 con la prima proposta ufficiale sul nuovo **QFP post 2020** e, peraltro, in questo modo fornisce un “*framework* strategico” per tutte le politiche europee del nuovo periodo di programmazione che, nella prima proposta, mancava. [3] Come avevo cercato di spiegare in diversi post pubblicati nella seconda metà del 2018 e in un *paper* strutturato elaborato per l’associazione culturale Centro Studi Funds for Reforms Lab, nella prima proposta generale sul QFP post 2020 (la Comunicazione COM (2018) 321) e nelle proposte specifiche ai vari ambiti di *policy* la Commissione non aveva individuato un *framework* di politica economica di medio termine di orientamento generale, qual è stato, nel decennio che sta terminando, la strategia “*Europe 2020*” (aspetto che vorrei trattare presto con un nuovo post). [4] Prima ancora di esaminare come *Next Generation EU* si fondi su più macro-linee di finanziamento – alcune più emergenziali, altre “spalmate” sull’intero periodo 2021-2027 – specialmente per i politici e i giornalisti italiani sarebbe opportuno prendere contezza dell’importanza di considerarlo un autentico piano strategico e di assumerlo, con umiltà e anche con le dovute cautele del caso, come un piano di indirizzo delle scelte strategiche delle politiche pubbliche anche per il nostro paese (questo a prescindere dalle varie “condizionalità” di cui si discute molto, in alcuni casi con superficialità o con posizioni pregiudiziali);

2. Next Generation EU – il piano strategico presentato in primo luogo nella COM (2020)456 – non va fatto coincidere, quasi di *default*, con lo **Strumento dell’UE per la ripresa** (presentato nella COM (2020)441). Questo Strumento, come spiegato nel precedente post, non è la declinazione “finanziaria” né del Piano di Ripresa Europea né dello stesso NGEU. [5] Tale Strumento, infatti, è assolutamente innovativo e dirompente solo con riferimento al lato delle entrate dei bilanci annuali dell’UE. Invece, sul versante delle uscite si limita ad indicare come le risorse finanziarie straordinarie

che verranno raccolte dalla Commissione, saranno distribuite fra “rubriche”, “*policy clusters*” e programmi del QFP 2021-2027; [6]

3. lo **Strumento dell’UE per la ripresa**, sul piano logico e anche su quello finanziario, non va affiancato al QFP, che deve «assicurare l’ordinato andamento delle spese dell’Unione», ai sensi dell’art. 312 del Trattato sul Funzionamento dell’UE (TFUE), ma va affiancato alle “risorse proprie” dell’UE.

Lo **Strumento dell’UE per la ripresa** non è uno strumento di spesa, ma è lo strumento che consente all’UE di andare oltre le sue capacità di spesa potenziali delimitata dalle “risorse proprie”. Anche in questo post suggerisco di rileggere ancora quanto dispone l’art. 312 del TFUE: «il Quadro Finanziario Pluriennale mira ad assicurare l’ordinato andamento delle spese dell’Unione entro il limite delle sue risorse proprie». Quello che sto cercando di dire è che, se si vogliono esaminare compiutamente significato e articolazione interna dello Strumento per la ripresa dell’UE, questo va inteso come lo strumento che, a fronte delle spese pubbliche eccezionali che si dovranno sostenere nei prossimi anni, consente all’UE di implementare le spese pubbliche “incasellate” nelle “rubriche” e nei “*policy cluster*” del QFP proposto per il periodo 2021-2027, andando oltre il limite delle “risorse proprie”;

4. il **QFP post 2020** che verrà negoziato nei prossimi mesi, non a caso, fornisce un profilo temporale delle spese dell’Unione unitario per tutti i programmi del periodo 2021-2027, come cercherò di spiegare ancora meglio nel prossimo post del 25 giugno, in cui presenterò più nel dettaglio la struttura del QFP post 2020 (si veda il prospetto finanziario che chiude la Comunicazione [COM\(2020\)442](#)). Quelle spese saranno coperte sia dalle “risorse proprie” dell’Unione, sia delle risorse raccolte in via eccezionale attraverso dello **Strumento per la ripresa dell’UE** (per il quale, piuttosto che parlare di Strumento, sarebbe più pertinente parlare di piano di raccolta fondi). [7]

[1] Questo celebre aforisma di Camus mi consente di spiegare bene come vorrei l'UE. Vorrei un'UE che non abbia la pretesa di guidare tutti gli Stati Membri come se fossero un monolite, in quanto non lo sono. Al tempo stesso vorrei un'Unione Europa che non si muova semplicemente al traino degli indirizzi espresso da alcuni Stati Membri. Quella che vorrei è un'UE che, parafrasando il titolo di un bel libro di Tommaso Padoa Schioppa, sappia esprimere una "forza gentile" e sappia camminare al fianco degli Stati Membri e dei cittadini europei, limitandosi ad essere loro amica. Si veda: PADOA SCHIOPPA T. (2001), *Europa, forza gentile. Che cosa ci ha insegnato l'avventura europea*; Il Mulino, Bologna, 2001.

[2] Al momento della chiusura del presente post (in data 19.06.2020) ancora non sono disponibili le conclusioni del Consiglio Europeo. Nel corso della giornata, comunque, è emerso chiaramente che le decisioni verranno prese nel successivo Consiglio, previsto per metà luglio. Le decisioni del Consiglio Europeo di luglio, probabilmente, rimetteranno in discussione alcuni degli elementi di analisi qui proposti. Se ne terrà conto, quindi, in post successivi sul negoziato sui fondi europei 2021-2027.

[3] Si veda: EUROPEAN COMMISSION (2018), *A modern budget for a Union that protects, empowers and defends*, COM (2018) 321 final, Brussels 2.05.2018

[4] Si veda: BONETTI A. (2018), *Riflessioni preliminari sull'architettura strategica dei Fondi Strutturali nella programmazione 2021-2027*, Centro Studi FUNDS FOR REFORMS LAB; Policy Brief 6/2018.

[5] La COM(2020)441 che presenta questo Strumento, con riferimento alle uscite dei bilanci annuali è solamente una nota di indirizzo che si limita ad indicare come i 750 mld di Euro raccolti in via straordinaria emettendo bond, vengono allocati fra "rubriche", "policy clusters" e programmi del QFP 2021-2027. Per capire bene questo aspetto, è opportuno riflettere su due elementi:

1. bisogna considerare quali termini di riferimento realmente rilevanti del confronto quelli che la Commissione ha indicato come i tre “pilastri” del Piano per la Ripresa Europea. Questi sono:

- **Pilastro 1:** sostenere gli sforzi per riprendersi dalla crisi, superare gli effetti e riemergere più forti (è il pilastro volto a sostenere/rinnovare le politiche pubbliche dei Governi nazionali e regionali);

- **Pilastro 2:** rimettere in moto l’economia e stimolare gli investimenti privati (è il pilastro volto a sostenere il settore privato, in primo luogo le PMI e i comparti produttivi che stanno subendo maggiormente gli effetti recessivi della pandemia);

- **Pilastro 3:** apprendere dalla crisi e rispondere alle sfide strategiche cui deve far fronte l’Europa (è una sorta di pilastro “orizzontale”, volto a migliorare le stesse politiche europee sulla scorta delle “lezioni dell’esperienza” della terribile fase di emergenza sanitaria scatenatasi in alcuni Stati Membri già nel mese di marzo).

Per ciascuno di questi tre “pilastri” la Commissione ha indicato i veri strumenti/programmi di spesa che consentiranno di dare corso a questo Piano e che, correttamente, vengono riportati nella proposta di QFP post 2020;

2. la proposta di QFP non riporta lo **Strumento dell’UE per la ripresa** fra i programmi di spesa.

Quanto sopra conferma che lo **Strumento dell’UE per la ripresa** va inteso come il piano di raccolta straordinario di risorse aggiuntive per finanziare le politiche europee tramite *bond* emessi sui mercati finanziari e non è affatto un “piano di finanziamento e di spesa” in senso convenzionale.

[6] Si segnalano tre contributi di ricerca molto utili per capire meglio il dibattito su **Next Generation EU** e QFP post 2020:

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

DARVAS Z. (2020), [An uncompromising budget](#), Bruegel Blog, 29

May 2020,

PILATI M. (2020), [An opportunity to improve the MFF permanently](#); CEPS Blog, 18 June 2020.

[7] A titolo di completezza segnalo anche che il QFP viene presentato in termini leggermente disaggregati nella Comunicazione COM(2020)442 che spiega la complementarità fra **QFP** convenzionale e **Strumento dell'UE per la ripresa**, nel senso che la tabella di presentazione degli importi finanziari per le varie rubriche e per i vari programmi di spesa, indica a parte il montante riconducibile allo Strumento per la ripresa dell'UE. Ma l'interpretazione è la stessa. In quella Comunicazione la Commissione si limita ad indicare a parte il montante di risorse raccolte in via eccezionale emettendo dei *bond* sui mercati finanziari (e non tramite le "risorse proprie").

Infine, ricordo che la Commissione, attraverso le "risorse proprie" convenzionali e attraverso le risorse di cui allo **Strumento dell'UE per la ripresa** conta di garantire all'attuazione delle politiche europee uno stanziamento di impegno pari a 1.850 miliardi di euro espressi in prezzi costanti 2018.