

Luiss
School of European Political Economy

L'impatto di Next Generation EU sul quadro finanziario pluriennale 2021-27

Claudio De Vincenti

Policy Brief 36/2020

LUISS



29 settembre 2020

L'IMPATTO DI NEXT GENERATION EU SUL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-27

Claudio De Vincenti

Introduzione

L'adozione della strategia Next Generation EU (NGEU) ha impresso una svolta molto significativa al confronto che era in atto tra gli Stati Membri prima del Covid-19 sul Quadro Finanziario Pluriennale 2021-27 (QFP).

Con la Comunicazione del 14 gennaio scorso sul Sustainable Europe Investment Plan, la Commissione aveva tradotto le indicazioni programmatiche della Presidente Von der Leyen sul Green Deal in proposte impegnative riguardo all'allocazione delle risorse necessaria a innescare la nuova prospettiva di sviluppo. Era seguito il Negotiating Box presentato il 14 febbraio dal Presidente del Consiglio Europeo Charles Michel, che correggeva la precedente proposta restrittiva di QFP formulata il 2 dicembre dall'allora Presidenza di turno finlandese e apriva maggiori spazi di bilancio per tener conto della Comunicazione della Commissione. E su quel Negotiating Box si era aperto un duro confronto tra i Paesi membri, che vedeva su fronti opposti da un lato Austria, Danimarca, Olanda e Svezia, contrarie all'incremento di budget proposto dal Presidente, e dall'altro la gran parte dei Paesi membri, con Italia, Francia e Spagna in testa, favorevoli a un bilancio anche più ambizioso¹.

E' questo quadro che, all'indomani dell'esplosione della pandemia, subisce una forte accelerazione che in poco più di quattro mesi porta al varo di NextGeneration EU da parte del Consiglio Europeo del 17-21 luglio: in aggiunta al QFP il Consiglio stanziava 750 miliardi di risorse per rafforzare le basi strutturali necessarie a sostenere una ripresa forte e duratura delle economie degli Stati membri una volta riportata sotto controllo la situazione sanitaria. Lo stanziamento straordinario varato dal Consiglio di luglio, e accompagnato da alcune limitate

¹ Su questo tema sia consentito il rinvio a C. De Vincenti, L'European Green Deal e il suo impatto sul Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, in L. Paganetto (a cura), **Europa e sfide globali. La svolta del Green Deal e del digitale**, Eurilink University Press, Roma, 2020.

modifiche al Negotiating Box di febbraio, configura una nuova struttura del bilancio pluriennale dell'Unione volta a sorreggere insieme l'uscita dalla crisi economica indotta dal Coronavirus e l'avvio della nuova strategia di crescita basata su economia verde e innovazione digitale.

Questa nota ha l'obiettivo di chiarire l'allocatione dei fondi che, in base ai documenti della Commissione, deriva dall'integrazione delle risorse di Next Generation EU nel Quadro Finanziario Pluriennale 2021-27 e la nuova impostazione di bilancio che ne risulta.

Il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-27 integrato con NGEU

Eviterò di ripercorrere i passaggi che hanno portato dalla proposta di QFP 2021-27 avanzata dalla Commissione Juncker nel maggio 2018 al Negotiating Box del 14 febbraio 2020 e infine alla proposta del Consiglio del 17-21 luglio. Mi concentrerò sul risultato finale (che peraltro deve ancora essere sottoposto all'approvazione del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali) per evidenziare, attraverso il confronto con il QFP 2014-20, il senso della svolta di politica economica impressa dalla Commissione Von der Leyen.

Il confronto è riassunto nella Tavola 1, che riporta le principali grandezze di bilancio in termini reali, valutate cioè a prezzi 2018. Prima di analizzarlo, una premessa è necessaria e ha a che fare con gli effetti della Brexit. Nella tabella le risorse messe a disposizione dei 27 Paesi per il periodo 2021-2027 dal bilancio ordinario come risultante dal Consiglio di luglio sono pari a 1.074 miliardi. La disponibilità complessiva del QFP 2014-2020 riportata in tabella per i 27 Paesi era pari a 1.083 miliardi di euro, cosicché in prima battuta sembra esservi una riduzione della dotazione ordinaria, anche se naturalmente più che compensata dallo stanziamento straordinario di 750 miliardi operato con NGEU. Questa conclusione però sarebbe misleading: la Brexit ha significato l'uscita dall'Unione di un contributore netto, con la conseguenza che, a parità di incidenza sul Pil dei restanti 27 Paesi membri (1,03% come nel periodo 2014-20), la disponibilità di risorse per il bilancio comunitario ordinario scenderebbe a 1.050 miliardi di euro per il periodo 2021-2027. Questo significa che i 1.074 miliardi di euro riportati in tabella per il QFP 2021-2027 al netto di NGEU rappresentano un incremento di risorse reso possibile da un aumento dell'incidenza sul Pil dei Paesi membri e quindi da uno sforzo fiscale anche in sede di bilancio ordinario. Aggiungendo poi i 750 miliardi di stanziamenti straordinari derivanti da NGEU, l'ammontare complessivo di risorse messo in campo dal bilancio comunitario da qui al 2027 si porta a 1.824 miliardi.

Guardando ora alla composizione del bilancio al netto delle risorse straordinarie apportate da NGEU, registriamo rispetto al 2014-2020 aumenti significativi negli stanziamenti sui cosiddetti beni pubblici europei, ossia sulle voci “Mercato unico, Innovazione e Digitale” (132 miliardi di euro contro i 116 del periodo precedente), “Gestione di Migranti e Confini” (23 miliardi contro 10), “Sicurezza e Difesa” (13 miliardi contro 2). Gli incrementi su queste due ultime voci di spesa sono significativi, anche se restano probabilmente inferiori a quanto necessario per gestire le responsabilità dell’Unione nello scenario internazionale. Molto significativo in ogni caso l’aumento in valore assoluto delle risorse stanziare sulla voce “Mercato unico, Innovazione e Digitale” che contiene al suo interno *items* di assoluto rilievo come “Ricerca e Innovazione” (in particolare **Horizon Europe**), “Investimenti strategici europei” e “Spazio”. In aumento poi, ma decisamente contenuto, anche la voce “Paesi vicini e Mondo” (98 miliardi di euro): al riguardo non resta che rilevare come stenti ancora a farsi strada la consapevolezza che è interesse generale dell’Unione investire sui Paesi terzi e in particolare sull’Africa.

Lo spazio per questo incremento di risorse sui beni pubblici europei viene ricavato attraverso una contrazione dei fondi a disposizione della Politica Agricola Comune, in particolare quelli per il Primo Pilastro – il Fondo europeo di garanzia - che viene ridotto da 286 miliardi di euro del periodo 2014-20 a 259 miliardi nel 2021-27, e anche quelli del Fondo europeo di sviluppo rurale: in totale le risorse per la PAC scendono di circa 44 miliardi di euro rispetto al 2014-20.

Restano invece sostanzialmente invariati i due principali fondi di coesione, fondamentali per sostenere processi di convergenza reali tra i Paesi membri sul piano economico e sociale: il Fondo di sviluppo regionale (FESR) passa da 201 miliardi di euro del periodo 2014-20 a 200 miliardi per il 2021-27; il Fondo sociale (FSE) da 90 a 88 miliardi.

Quindi, in sintesi, la struttura del bilancio ordinario vede la salvaguardia delle politiche di coesione e una ricomposizione interna a favore dei beni pubblici europei - ricerca e innovazione, reti transeuropee, gestione migranti, sicurezza e difesa – rispetto alla Politica Agricola Comune. E’ una allocazione, questa del bilancio ordinario, che consolida le linee di fondo della proposta della Commissione Juncker del maggio 2018 (che peraltro prevedeva un ammontare complessivo di risorse maggiore per circa 60 miliardi di euro), poi riprese nel Negotiating Box Michel del 14 febbraio scorso.

Su questa struttura del bilancio ordinario si innesta l’impegno straordinario di risorse di New Generation EU. L’impatto maggiore – 722 miliardi – si rivolge al sostegno delle politiche

per la ripresa e la convergenza dell'insieme dei Paesi membri dell'Unione, integrando i fondi per la coesione con la Recovery and Resilience Facility e con React EU. In misura minore, ma comunque importante, NGEU assegna risorse al Just Transition Fund, destinato all'erogazione di contributi ai territori dove si riscontreranno i problemi maggiori in termini di costi economici e sociali della transizione ecologica, nonché anche al Fondo di sviluppo rurale – investimenti sulle infrastrutture agricole – in modo da compensare in parte il taglio da quest'ultimo subito nel bilancio ordinario. Infine, assegna ulteriori risorse alla voce “Mercato unico, Innovazione e Digitale”.

Il risultato complessivo rafforza enormemente la direzione di marcia avviata con la riallocazione all'interno del bilancio ordinario, impegnando risorse senza precedenti sulle politiche di investimento in ricerca, innovazione, digitale, infrastrutture e coesione. Un quadro entro il quale, proprio grazie all'ingresso sulla scena delle risorse di Next Generation EU, diventa più realizzabile la stessa innovazione strategica del Green Deal proposta all'indomani del suo insediamento dalla Commissione Von der Leyen.

Il bilancio e la strategia per la crescita sostenibile

Con la Comunicazione del 14 gennaio la Commissione Europea aveva indicato i tratti essenziali della strategia del Green Deal: obiettivi ambientali più ambiziosi al 2030 al fine di sostenere più efficacemente il conseguimento dell'obiettivo di neutralità climatica entro il 2050; riorientamento delle risorse stanziata nel QFP 2021-2027, a parità di grandezze complessive previste per le macrovoci del bilancio, in direzione di investimenti **green** e introduzione di un Just Transition Mechanism per assorbire i costi economici e sociali della transizione verso l'economia a emissioni zero².

Ora, con la recente Comunicazione del 17 settembre scorso, la Commissione indica le modalità con cui in particolare la Recovery and Resilience Facility (672 miliardi dei 750 di NGEU) va utilizzata dai Paesi membri nel quadro del Green Deal ossia, per usare le parole della Comunicazione, per “il passaggio a un modello economico sostenibile e inclusivo, reso possibile da una più ampia diffusione e adozione di tecnologie digitali e pulite [...]. Piuttosto che segnare una discontinuità rispetto ai programmi pre-Covid-19, il dispositivo per la ripresa e la resilienza dovrebbe accelerare l'azione per affrontare le sfide preesistenti, evitando allo stesso tempo nuove battute d'arresto dovute alla crisi”.

² Cfr. ancora De Vincenti, L'European Green Deal ..., cit..

I piani nazionali per la ripresa e la resilienza dovranno “rispecchiare le sfide specifiche per Paese ed essere allineati alle priorità della UE”, tenendo conto delle raccomandazioni specifiche per Paese formulate nel semestre europeo. Riforme e investimenti devono concentrarsi sulle priorità che “produrranno l’impatto più duraturo e rafforzeranno il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro, i sistemi sanitari, la resilienza economica e sociale e la coesione regionale dello Stato membro”. Quattro le direttrici che devono orientare i piani nazionali:

- la transizione verde, cui andrà dedicato almeno un 37% della spesa prevista nel piano nazionale di ripresa e resilienza, in modo da ottenere un risultato complessivo del 30% nell’allocazione delle risorse integrate QFP-NGEU;
- la transizione digitale volta a sostenere la dinamica della produttività, cui andrà dedicato almeno il 20% della spesa di ogni piano per investimenti sulle reti e sullo sviluppo delle competenze digitali della popolazione;
- l’equità e la coesione sociale e territoriale, investendo su istruzione, formazione, inclusione sociale;
- la stabilità macroeconomica, “preservando la sostenibilità di bilancio a medio termine” in modo da riassorbire prospetticamente gli effetti sul debito dovuti ai maggiori disavanzi consentiti dall’attivazione nel 2020 e nel 2021 della clausola di salvaguardia generale che comunque, si precisa nella Comunicazione, “non sospende le procedure del Patto di stabilità e crescita”.

La Comunicazione è accompagnata da un Documento tecnico contenente le Linee guida per l’elaborazione dei Piani nazionali da parte degli Stati membri: rispondenza delle riforme e dei progetti di investimento proposti dal singolo Paese con le indicazioni formulate dal Consiglio e dalla Commissione; definizione di obiettivi, tempistiche e meccanismi di controllo; metodologie di valutazione economico-finanziaria delle proposte; complementarità nell’uso delle risorse della Recovery and Resilience Facility con le risorse provenienti dagli altri fondi europei, in modo da garantire una coerenza complessiva di ogni piano nazionale; effetti stimati di breve e lungo periodo di aumento del Pil e di rafforzamento della capacità di crescita dello Stato membro.

Per concludere

La combinazione del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e di Next Generation EU configura un impegno di risorse senza precedenti nella storia dell’Unione Europea: un

grande investimento sulla ripresa e il consolidamento della capacità di crescita del Continente e sulla sua coesione sociale e territoriale. Uno sforzo fiscale di queste dimensioni deve essere accompagnato, ed è quanto sta facendo la Commissione, da un quadro ben definito degli obiettivi e delle modalità di utilizzo delle risorse e dei criteri di valutazione che saranno seguiti nel processo di validazione dei Piani nazionali.

Si tratta di un quadro molto impegnativo per il nostro Paese, che richiede un salto di qualità nella capacità di coordinamento e definizione delle priorità, nella efficacia dell'azione amministrativa, nella elaborazione di progetti di investimento pubblici realizzabili nei tempi indicati dall'Unione, nel sostegno agli investimenti delle imprese.

Tavola 1
QFP 2021-27 + NG-EU
vs.
QFP 2014-20 (EU27)
(miliardi di euro a prezzi 2018)

	2021-2027 Budget	NGEU	Tot.	2014 2020 Budget	
Budget totale 1.083	1.074	+	750	= 1.824	
Mercato unico, Innovazione e Digitale	132	+	11	= 143	116
Coesione, Resilienza e Valori	378	+	722	= 1.100	387
di cui: FESR	200		=	200	201
FSE+	88		=	88	90
React EU		47	=	47	
RRF		673	=	673	
Risorse naturali e Ambiente	356	+	18	= 374	400
di cui: PAC Pil.1	259		=	259	286
FEASR	78	+	7	= 85	95
JTF	7	+	10	= 17	
Gestione di Migranti e Confini	23		=	23	10
Sicurezza e Difesa	13		=	13	2
Paesi vicini e Mondo	98		=	98	96