



FONDAZIONE GIANDOMENICO ROMAGNOSI
S C U O L A D I G O V E R N O L O C A L E

Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi

Nota 16-2020

**Il dibattito sul bilancio europeo, la (solita)
battaglia intorno alla soglia dell'1% e le nuove
risorse per il Next Generation Fund**

Gianni Paramithiotti

Luglio 2020

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Andrea Zatti.

Responsabile Scientifico delle Note Brevi: Andrea Zatti.

Nota 16-2020, luglio 2020.

Autore: Gianni Paramithiotti.

Il dibattito sul bilancio europeo, la (solita) battaglia intorno alla soglia dell'1% e le nuove risorse per il Next Generation Fund.

Il dibattito sul bilancio europeo, la (solita) battaglia intorno alla soglia dell'1% e le nuove risorse per il Next Generation Fund

di Gianni Paramithiotti*

1. Introduzione.

È indubbio come gli effetti della recente pandemia, che ha pesantemente colpito tutti i cinque continenti, non siano rimasti circoscritti al settore sanitario e alla tutela della salute dei cittadini, ma siano penetrati profondamente nella struttura politica, economica e sociale di diversi paesi. Ciò è avvenuto in special modo all'interno dell'Unione europea, dove le conseguenti modifiche indotte in alcuni aspetti e comportamenti da tempo consolidati sono state rilevanti e pervasive.

La crisi ha infatti prodotto quasi un miracolo convincendo alcuni leader di importanti paesi europei non solo che il semplice coordinamento delle azioni di politica economica – che era stato fino ad oggi l'unica politica fiscale comune possibile dato il rifiuto da parte di diversi Stati membri di cedere a Bruxelles potere in questa materia – non fosse più sufficiente, ma che fosse necessario passare alla fornitura ed alla gestione di adeguate risorse finanziarie comuni per assicurare la ripresa dell'economia post-pandemia e uno sviluppo economico resiliente e rispettoso dell'ambiente del sistema economico europeo.

Questa presa di coscienza si è concretizzata in una precisa sequenza: il Parlamento europeo ha chiesto l'istituzione di un fondo per la ripresa, Francia e Germania hanno accettato dando mandato alla Commissione europea che, come esplicitato dal suo Presidente, Ursula van der Leyen, ha indicato nell'ampliamento del Bilancio europeo lo strumento per un efficace e specifico intervento ad hoc, da eseguirsi tramite l'emissione di titoli garantiti dal Bilancio della Ue. Il conseguente uso dei fondi così raccolti sarebbe a favore

* Università degli Studi di Pavia, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali e Membro del Comitato Scientifico della Fondazione Romagnosi.

degli Stati membri danneggiati economicamente dalla recente pandemia, finalizzati al sostegno di precisi programmi di investimento concertati con le autorità europee nell'ambito di prassi consolidate.

2. Il dibattito rituale sulla soglia del 1%.

Questo recente ed inaspettato sviluppo riguardante il Bilancio dell'Unione europea si inserisce, in parte relegandola in secondo piano, sopra una vecchia controversia sempre aperta sia a livello inter-istituzionale che inter-governativo, che ricorre ciclicamente ogni sette anni durante le trattative intorno alla predisposizione del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) e che riguarda la consistenza del Bilancio europeo, più precisamente la sua percentuale rispetto al Reddito Nazionale Lordo (RNL) dell'Unione.

A prima vista può sembrare che la questione sia meramente ragionieristica, ma una riflessione più approfondita induce a comprendere come in realtà essa sia di vasta portata investendo la ragione d'essere e l'identità stessa dell'Unione europea, nonché la sua capacità di produrre beni comuni europei e di raggiungere obiettivi comuni.

Per il QFP 2021-2027 la “querelle” si era aperta con la risoluzione votata dal precedente Parlamento europeo nell'ottobre 2017 che portava il tetto del Bilancio europeo al 1,3% del Reddito Nazionale Lordo europeo. Successivamente la Commissione avanzava la sua proposta nel maggio 2018¹.

La consuetudine di redigere un quadro di bilancio pluriennale nella forma di una “prospettiva finanziaria” esiste dal 1988, introdotta dal primo “Pacchetto Delors”, soprattutto al fine di ricomporre il contrasto sorto fra due istituzioni europee, Consiglio e Parlamento, quest'ultimo desideroso di definire una propria identità e di guadagnare peso in termini di influenza, in special modo a livello di indirizzo e controllo della spesa. Il Trattato di Lisbona ha istituzionalizzato questa procedura come Quadro Finanziario Pluriennale, previsto dagli articoli 312 e seguenti del TFEU. Esso fissa i tetti di spesa e la loro suddivisione in capitoli principali, di fatto definendo il Bilancio annuale dell'Unione per la durata settennale del programma².

La già richiamata proposta della Commissione prevedeva un ammontare pari a 1.134,6 miliardi di euro 2018, corrispondenti al 1,13% del RNL europeo,

¹ Proposta della Commissione, COM (2018) 321 finale del 2 maggio 2018.

² “Il quadro finanziario pluriennale assicurerà l'ordinato sviluppo delle spese entro i limiti delle risorse proprie.... Il Bilancio annuale rispetterà il QFP”.

in impegni di credito, corrispondenti pro rata alla spesa che l'Autorità di bilancio³ può impegnare annualmente, e 1.104,8 miliardi di euro 2018 in impegni di pagamento, corrispondenti al 1,08% del RNL europeo⁴.

Ancora una volta al centro del dibattito era la soglia dell'1%⁵ e gli scostamenti marginali da essa, nell'ordine dello 0,1% quando non addirittura dello 0,01%.

Da più di venti anni gli economisti, supportati dai parlamentari europei e (alcuni) nazionali, hanno richiesto un Bilancio europeo fra il 3,5% ed il 7% del RNL europeo, così che esso possa sia esercitare una vera funzione stabilizzatrice del ciclo economico che supportare l'Europa nel conseguimento dei beni pubblici europei tramite la realizzazione di molteplici e concrete politiche comunitarie.

Gli Stati membri più importanti economicamente, che affrontano la negoziazione del QFP ben consci del loro peso nel finanziamento complessivo, dell'importanza della spesa effettuata tramite il bilancio europeo entro i propri confini e soprattutto della loro posizione contributiva netta⁶, hanno sempre risolutamente voluto mantenere il Bilancio entro limiti molto stretti, sostenendo semmai la necessità per una sua migliore e più efficiente allocazione. La ragione di questo comportamento è da ricercarsi nelle modalità di finanziamento e di pareggiamento del Bilancio stesso: sebbene persista il mito delle Risorse Proprie, l'85% dei suoi mezzi finanziari proviene dai contributi nazionali, risorsa RNL e risorsa IVA, prelevate dalle tasse incassate a livello nazionale. Inoltre il Bilancio europeo non può mai essere chiuso in perdita a causa dell'aggiustamento automatico delle entrate alle spese votato dall'Autorità di bilancio, costringendo così i singoli Paesi membri ad intervenire pro-quota per ripianare l'eventuale disavanzo.

Di opposto sentimento sono la Commissione, il Parlamento e gli Stati membri beneficiari netti che sostengono la tesi degli economisti circa un ampliamento del Bilancio per i fini già indicati.

³ L'Autorità di bilancio comprende il Parlamento europeo ed il Consiglio. Il QFP è adottato da quest'ultimo come Regolamento votato all'unanimità, dopo l'approvazione da parte del primo, che equivale ad un diritto di veto; il Bilancio annuale è adottato dall'Autorità.

⁴ Per il QFP 2014-2020, le cifre sono state pari rispettivamente a 960 miliardi di euro 2011, 1% del RNL europeo, e 908,4 miliardi di euro 2011, 0,95% del RNL. Bisogna risalire al periodo 1993-1999 per trovare un Bilancio pari 1,18% del RNL in impegni di pagamento.

⁵ Spesso non viene indicato se la soglia dell'1% si riferisca ad impegni di credito o ad impegni di pagamento, creando così uno spazio di trattativa: nel QFP 2007-2013, la soglia si riferiva alla seconda voce, mentre nel QFP 2014-2020 era riferita alla prima.

⁶ Differenza fra quanto versato in contributi e quanto ritornato in spesa nazionale, che definisce i contributori netti ed i beneficiari netti. Attualmente sono nove i contributori netti, compresa l'Italia. La Commissione riconosce due differenti metodologie per determinare il contributo netto a seconda che vengano considerate le spese amministrative e che i dazi siano inclusi nel contributo degli Stati membri.

Fino ad oggi, la posizione più controllata ha sempre avuto il sopravvento: in particolare la Germania, il maggior contribuente netto al Bilancio comunitario, è riuscita ad imporre il rispetto della soglia negli ultimi venti anni, in questo sempre supportata, per ragioni più ideologiche che economiche, dal Regno Unito, secondo contributore netto.

Nella fase iniziale delle attuali trattative, causa della Brexit, i difensori della quota 1% erano rappresentati dalla solita Germania cui si erano affiancate l'Olanda e la Danimarca.

A questo punto è lecito domandarsi le ragioni della tensione intorno a percentuali, a prima vista irrisorie, comprese fra lo 0,1% e lo 0,01% del RNL europeo. In effetti però, anche il minimo scostamento può comportare incrementi di centinaia di milioni di euro. Nel 2019 il RNL della Ue ha raggiunto i 13.500 miliardi di euro: un bilancio annuale pari all'1% equivale a 135 miliardi (945 miliardi in 7 anni). Un incremento dello 0,1% è uguale a 13,5 miliardi, l'85% dei quali come già indicato deve essere finanziato dagli Stati membri percentualmente rispetto alla propria quota sul RNL comunitario: per la Germania, stimando un'incidenza del 24,8%, significherebbe un contributo addizionale di 3,2 miliardi, per la Francia, con il 17,4%, di 2,2 miliardi. Cifre quindi non trascurabili.

In via teorica, secondo il quadro legislativo vigente, un incremento delle risorse del Bilancio europeo è possibile. Bisogna distinguere tre differenti situazioni:

1. Gli impegni di pagamento possono essere incrementati fino al 1,20% del RNL comunitario, tetto stabilito nella decisione sulle risorse proprie⁷ (ORD), tramite un accordo in merito tra gli Stati membri;
2. Un incremento superiore al 1,20% del RNL presuppone una nuova ORD, una decisione unanime del Consiglio dopo la consultazione con il Parlamento europeo e la ratifica degli Stati membri. Mentre il supporto del Pe può essere dato per scontato, così non lo sono quelli dei Parlamenti nazionali⁸;
3. In entrambi i casi il Bilancio continua ad essere finanziato con l'attuale sistema basato principalmente sui contributi nazionali. Un

⁷ L'ORD attualmente in vigore è stata adottata il 26 maggio 2014. Decisione del Consiglio 2014/335/EU, Euratom sul sistema delle Risorse proprie della Ue (OJ L 168, 7.6.2014, pp. 105).

⁸ Questa è la ragione per cui sono stati espressi timori circa una rapida attivazione del Next Generation Fund. Vedi ultimo paragrafo.

finanziamento tramite una tassazione europea⁹ approvata dal Pe presuppone un nuovo Trattato poiché questa istituzione non possiede alcuna competenza fiscale¹⁰, possibilità alquanto remota attualmente.

Può tuttavia succedere che la soglia dell'1%, una volta fissata, possa non essere rispettata. Ciò può avvenire con differenti modalità. La prima, indipendente dalla volontà degli Stati membri, riguarda l'incertezza sulla reale consistenza del RNL comunitario. Il finanziamento del Bilancio è basato sulla stima di questa grandezza: un valore effettivo al di sotto di essa comporta un incremento dell'incidenza percentuale sul RNL effettivo¹¹.

Le altre modalità invece possono essere messe in atto volontariamente. È noto come i governi siano maggiormente concentrati sugli impegni di pagamento, che generano il proprio contributo reale al Bilancio comunitario, piuttosto che su quelli di credito, che addirittura potrebbero venire onorati in un futuro da parte di un diverso governo nazionale. I primi sono quindi strettamente controllati, sui secondi ci si può mostrare più accondiscendenti con scostamenti verso l'alto dal fatidico 1%. L'incremento della differenza fra queste due entità rappresenta una facile soluzione per quei Paesi membri che possono dimostrare una certa ambizione rispetto agli impegni di credito, ma una limitazione nei pagamenti¹².

Esistono anche allocazioni al di fuori del QFP, quali misure per la flessibilità e strumenti speciali, che finanziano spese impreviste, non programmabili per definizione, ed incrementano i tetti di alcune categorie di spesa se necessario¹³. Queste allocazioni extra QFP rappresentano mezzi per incrementare la spesa senza forzarne apertamente i limiti¹⁴. Da ultimo vanno

⁹ Una riflessione sulla riforma delle Risorse Proprie è stata avviata con l'istituzione del "Gruppo di alto livello sulle Risorse Proprie" comprendente rappresentanti del Consiglio, del Parlamento e della Commissione, presieduto dal Professor Mario Monti che ha prodotto il "Primo Rapporto di Valutazione" il 1 dicembre 2014 ed il "Rapporto Finale" contenente le proposte di riforma pubblicato il 7 aprile 2017.

¹⁰ Anche questo può essere considerato uno degli aspetti del deficit di democrazia a livello europeo: il Pe ha poteri sulla spesa (europea), ma non sulle risorse per finanziarla, unica istituzione parlamentare al mondo.

¹¹ Questa situazione si è verificata nel 2016 quando a causa di una crescita inferiore alle aspettative la quota degli impegni di pagamento è risultata pari al 1,05% invece del 1% stabilito nel QFP.

¹² Questa però si sta rivelando una tattica pericolosa: nel 2019 la differenza cumulata tra le due entità è stata pari a quasi 300 miliardi di euro. Potrebbe avvenire che con una Brexit senza accordo, il Regno Unito subordini il pagamento della propria quota di questa differenza alla condizione di un simultaneo versamento da parte di tutti gli altri Stati membri, con immediate ripercussioni sui rispettivi Bilanci nazionali.

¹³ Queste allocazioni extra QFP sono state introdotte nel periodo di programmazione 2000-2006 al fine di fornire elementi di flessibilità al rigido quadro programmatico. Si distinguono in strumenti di flessibilità limitati, strumenti speciali non limitati, mobilizzabili nelle emergenze (Riserva per gli aiuti nell'emergenza e Fondo europeo di solidarietà) e Fondo europeo per l'aggiustamento alla globalizzazione.

¹⁴ Ad esempio, nel 2006 la Commissione è stata capace di presentare un QFP 2007-2014 formalmente ancorato al 1%, ma sostanzialmente incrementato con risorse extra QFP pari a 56 miliardi di euro.

ricordati gli strumenti finanziari extra Bilancio per supportare gli investimenti o per fornire risorse agli Stati in difficoltà¹⁵.

3. La Brexit, gli sconti ai contributi dovuti e il concetto di “sbilancio eccessivo”.

L'uscita del Regno Unito, secondo contributore netto dopo la Germania, dalla Ue avrà effetti negativi sia sulla consistenza che sull'impostazione del Bilancio europeo.

Per quanto riguarda il primo tema, la perdita di entrate che si manifesterà, sia in termini di contributi che di dazi, è stata stimata fra i 10 e i 12 miliardi di euro. In merito è stato raggiunto un accordo in dicembre 2017 che impegna il paese uscente a contribuire per intero fino al termine dell'attuale QFP (2020), a pagare nel futuro sia le somme rimanenti dovute per la sua passata appartenenza all'Unione, ad esempio per i dipendenti britannici delle istituzioni europee, che per la propria quota della differenza fra impegni e pagamenti effettivi, il tutto per un ammontare stimato fra i 40 e i 50 miliardi di euro.

Il cosiddetto effetto statistico riguarda invece il secondo tema. La Gran Bretagna ha goduto di uno speciale schema contributivo: lo “sconto britannico¹⁶” permetteva una riduzione del contributo dovuto pari a due terzi della differenza fra l'ammontare del contributo calcolato secondo le regole vigenti e quanto speso dai fondi europei internamente al paese. Questo meccanismo produceva una differenza fra la quota britannica sul RNL europeo (15,2%) e quella sul contributo al finanziamento totale (11,5%). L'uscita di questo paese provoca quindi una riduzione percentuale del RNL europeo del 15,2%, mentre la riduzione del Bilancio è inferiore, uguale al 11,5%. L'effetto finale è quindi quello di un incremento del valore percentuale del Bilancio rispetto al RNL, cui consegue statisticamente il superamento della soglia del 1%.

La scomparsa di questo trattamento di favore causa Brexit, avrebbe un ulteriore effetto, questa volta indiretto, sul Bilancio comunitario: la fine di tutti

¹⁵ Prestiti dalla Banca europea per gli investimenti (BEI), il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) e quello per gli investimenti strategici (FEIS). Ad esempio il “piano Juncker” ha mobilitato 500 miliardi di euro di investimenti fra il 2015 e il 2020 con una garanzia dalla Ue di 16 miliardi.

¹⁶ Il ribasso (sconto) britannico fu promulgato dal Consiglio europeo di Fontainebleau del 1984 su richiesta dal Primo ministro britannico dell'epoca, Signora Thatcher, che cinque anni prima, al termine del fallimentare Consiglio di Dublino del 1979, pronunciò la famosa frase “I want my money back”.

i ribassi dei contributi dovuti concessi ad alcuni Stati membri. Attualmente, oltre alla Gran Bretagna, quattro altri Stati europei, contributori netti, godono di uno sconto sul proprio contributo provocato dal manifestarsi di uno “sbilancio eccessivo”: Germania, Svezia, Olanda e Austria, la cui quota di copertura dello sconto britannico è ridotta di un quarto rispetto a quanto dovuto secondo il peso percentuale di ciascuno rispetto al RNL comunitario. Ovviamente questo “ribasso del ribasso” è coperto tramite un aumento pro-quota del contributo degli altri Stati membri¹⁷.

Di conseguenza, la cancellazione dei ribassi comporterebbe anche la fine delle tensioni sorte intorno al concetto di “sbilancio eccessivo”, definibile come mera differenza contabile fra quanto versato e quanto “incassato” come spesa europea all’interno dei propri confini nazionali. Ovviamente questo arido dato non tiene conto dei vantaggi intangibili dell’integrazione europea. Inoltre va notato che non esiste una definizione ufficiale di “sbilancio eccessivo”, ma la sua valutazione dipende esclusivamente dal sentimento dello Stato membro che propone l’argomento.

4. Previsioni per il futuro prossimo.

Fino a prima della presa di coscienza del disastro socio-economico provocato dalla pandemia, sarebbe stato difficile prevedere quale sarebbe stato il risultato finale delle trattative sul QFP e di conseguenza sul livello del Bilancio comunitario. Soprattutto tenendo conto del fatto che le negoziazioni erano entrate in una fase di stallo dopo il fallimento del Consiglio europeo straordinario del 20 febbraio scorso convocato con il solo scopo di giungere ad una decisione in merito.

È comunque possibile avanzare qualche congettura in merito. A causa dell’effetto statistico sopradescritto, lo stringente rispetto del tetto del 1% sostenuto dagli Stati membri prima indicati sarebbe sembrato irrealistico, poiché di fatto avrebbe implicato una effettiva diminuzione del Bilancio. A onor del vero, la Germania aveva già cambiato atteggiamento: il 17 ottobre 2019, la Cancelliera tedesca aveva dichiarato di fronte al Bundestag che il contributo tedesco sarebbe aumentato “sproporzionatamente” e che lei stessa “avrebbe discusso un’equa distribuzione dell’onere”.

¹⁷ Abbiamo volutamente usato il condizionale poiché, nelle trattative in corso, i beneficiari si sono affrettati a rivendicare la permanenza di questi trattamenti di favore nella propria contribuzione.

Contemporaneamente però sarebbe stato difficile pensare di ottenere il 1,3% votato a suo tempo dal Pe.

Un aumento contenuto sarebbe sembrato quindi inevitabile per approdare verso il 1,07% del RNL europeo in impegni di pagamento, cioè 1.087 miliardi in sette anni, così come proposto dalla Presidenza finlandese durante il proprio periodo di presidenza nel secondo semestre del 2019.

Tutto questo succedeva prima della crisi provocata da Covid-19. Come anticipato nell'introduzione, la svolta dei diversi comportamenti ha prodotto lo stanziamento di 750 miliardi di euro di fondi (Next Generation Fund) integrati nel QFP 2021-2027, per aiutare gli Stati membri ad affrontare i danni della crisi, a superarla con una struttura economica fortificata, a sostenere l'economia e a supportare gli investimenti privati.

La consistenza del Fondo deriva da un prestito basato sulla garanzia prestata tramite il Bilancio della Ue: 500 miliardi di euro verranno così trasformati in aiuti a fondo perduto per essere utilizzati in vecchi o nuovi programmi e fondi; i rimanenti 250 miliardi saranno prestati a lungo termine su base volontaria ai singoli Stati membri e saranno compresi nel perimetro del loro debito pubblico¹⁸.

Contemporaneamente, la Commissione ha avanzato una nuova proposta riguardante il QFP 2021-2028: essa è inferiore di 34,6 miliardi rispetto all'originale del maggio 2018. Tuttavia è lampante come la somma del QFP e del Fondo per la ripresa, eccedano per 715,4¹⁹ miliardi di euro la proposta originale della Commissione e siano inaspettatamente di molto superiori a tutte le cifre indicate da tutti i soggetti coinvolti in questi due anni di trattative.

Il Bilancio europeo si farà carico degli interessi sui contributi a fondo perduto pagabili immediatamente, mentre l'ammortamento sarà pagato dopo il 2028 e si potrebbe estendere al 2058. Per il periodo 2021-2027, 17,4 miliardi di euro dovrebbero essere sufficienti per sostenere questa specifica uscita.

Con queste modifiche, l'incidenza di questo nuovo e più consistente Bilancio europeo è stimata di poco superiore al 1,20% del RNL.

Per contenere l'impatto diretto sui Bilanci dei singoli Stati membri, nella proposta è avanzata l'ipotesi dell'introduzione di una nuova risorsa propria, la tassa sulla plastica, stimata sufficiente fino al 2028 per sostenere gli oneri

¹⁸ Non è opportuno entrare nel merito del dibattito circa la bontà delle due forme di assistenza finanziaria indicate e del prevalere della prima, secondo le intenzioni del duo Francia e Germania, o della seconda secondo i desideri dei cosiddetti paesi frugali, Austria, Olanda, Danimarca e Svezia. Ciò che importa sottolineare è che comunque questa svolta avrà nel prossimo futuro un impatto cospicuo sulla dimensione e sulla struttura del Bilancio europeo, ovviamente sul lato delle uscite e non di meno su quello delle entrate.

¹⁹ Differenza fra la consistenza del nuovo fondo (750 miliardi) e la diminuzione rispetto alla prima proposta della Commissione per il QFP 2021-2027 (- 34,6 miliardi).

derivanti dalla nuova voce di spesa per interessi. Dopo tale anno però, per il QFP 2028-2033 sarà necessario ricorrere a queste alternative per il finanziamento del Bilancio europeo gravato anche dall'ammortamento del fondo: introduzione di nuove risorse proprie, aumento dei contributi nazionali, diminuzione della sua consistenza. In proposito se ne ridiscuterà fra cinque-sei anni.

Questa in sintesi la recentissima proposta della Commissione²⁰. La parola fine non è ancora stata scritta poiché si è ancora in attesa del Consiglio europeo (luglio?) che sancisca definitivamente la sua approvazione.

²⁰ La proposta è stata definita “intelligente ed astuta” perché ha realizzato un miracolo: gli Stati membri pagheranno di meno (in contributi) e riceveranno molto di più (in risorse finanziarie).