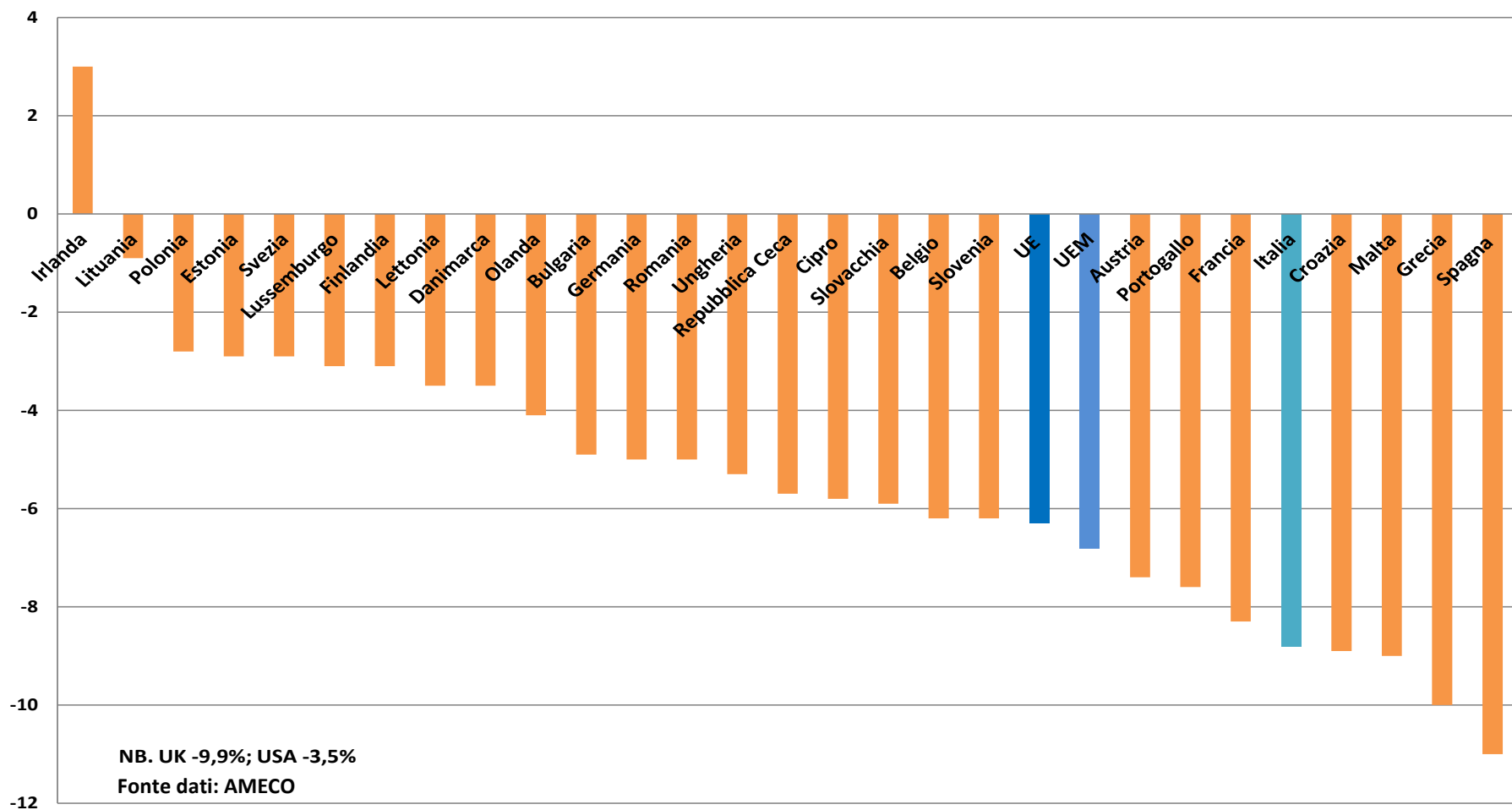


Il nuovo bilancio pluriennale 2021-2027 dell'UE

Prof. Carluccio Bianchi
Università del Piemonte Orientale

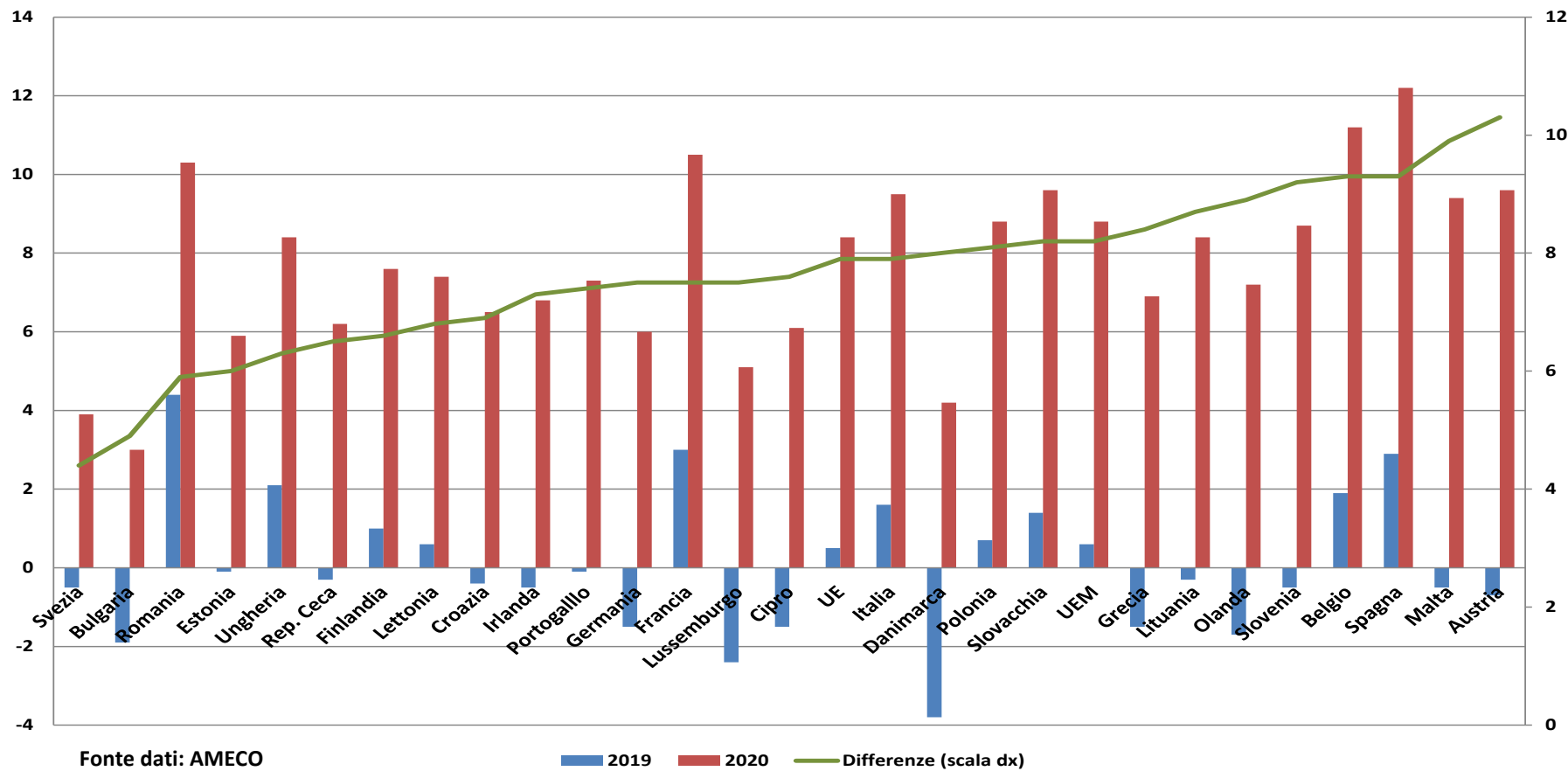
Le conseguenze economiche dell'epidemia da Covid-19 nell'UE

Variazioni percentuali del PIL nel 2020



Le conseguenze finanziarie dell'epidemia da Covid-19 nell'UE

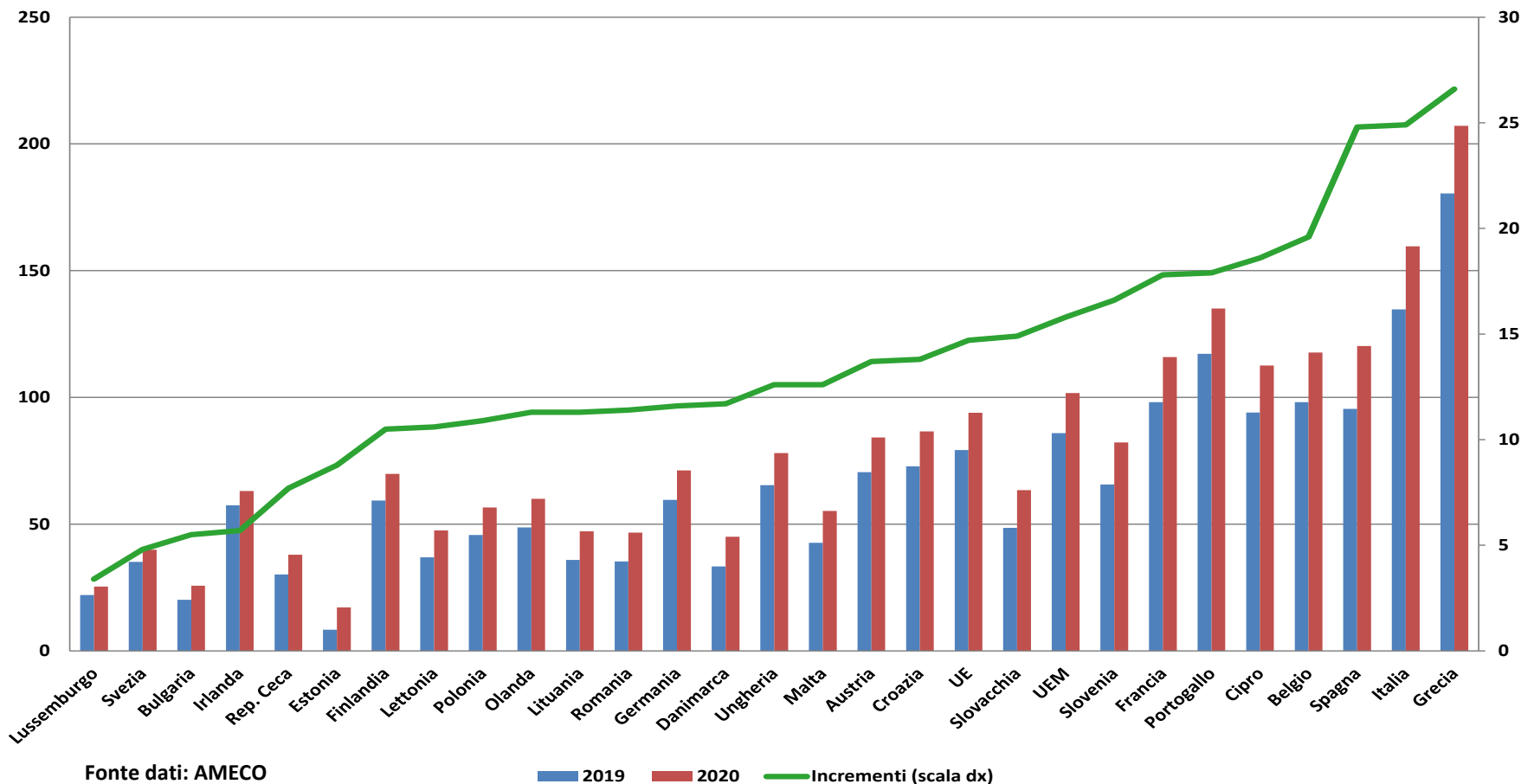
Deficit in rapporto al PIL nei Paesi dell'UE



NB. Nel triennio 2020-22 sono state sospese tutte le regole fiscali UE (PSC, Six-Pack, FC). Il deficit italiano 2020 è stato pari a 156 Mld di € (9,5% del PIL). Esso è stato coperto interamente da acquisti di titoli da parte della BCE (151) più prestiti SURE (16,5 Mld).

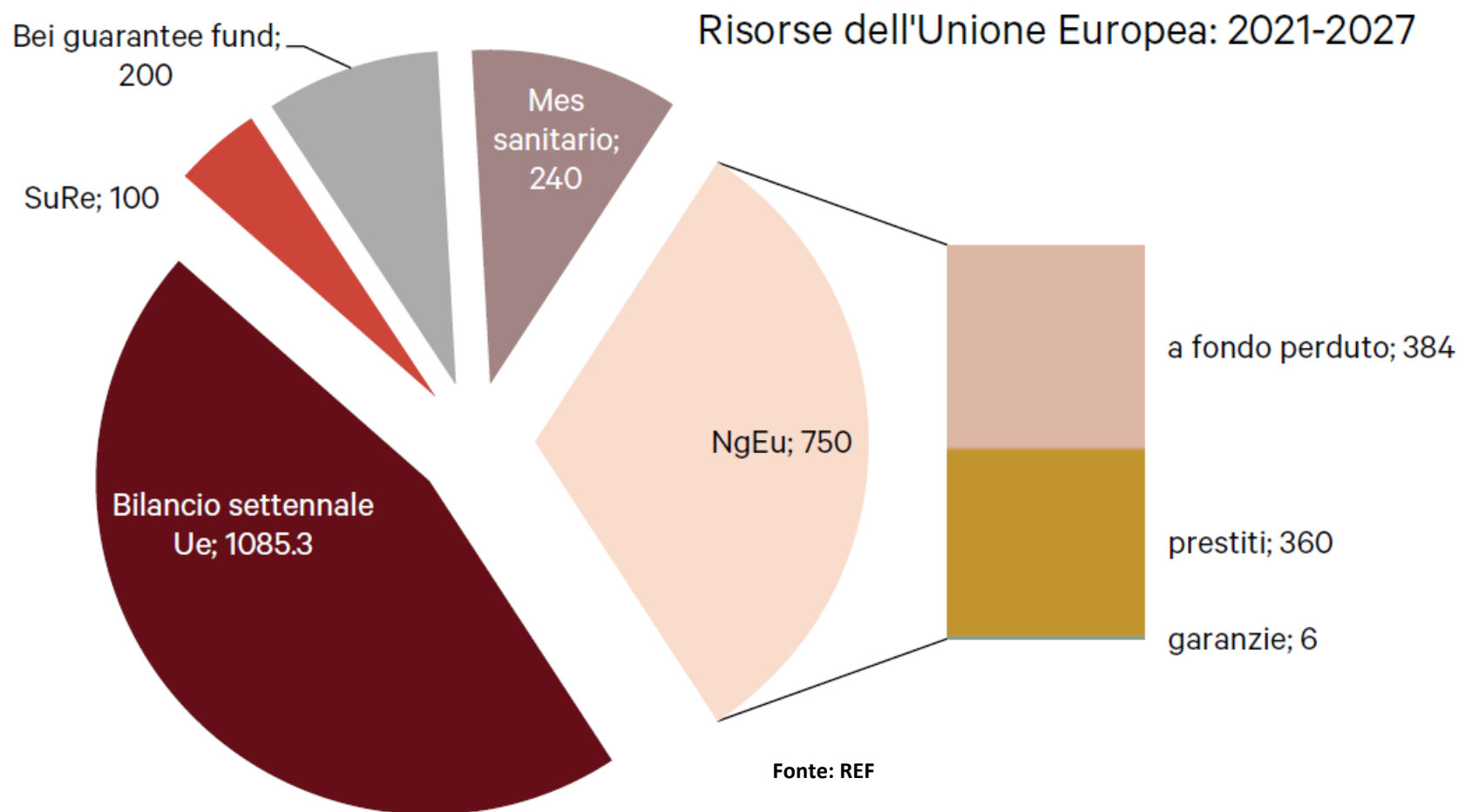
Le conseguenze finanziarie dell'epidemia da Covid-19 nell'UE

Debito pubblico in rapporto al PIL nei Paesi UE

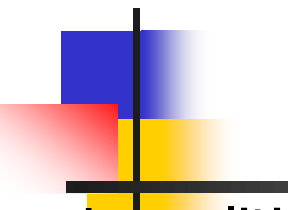


NB. Nonostante il forte incremento dei debiti pubblici, gli interventi della BCE (PEPP) hanno determinato una forte caduta dei tassi di interesse (addirittura negativi nei Paesi «core»).

Le risorse UE per la ripresa

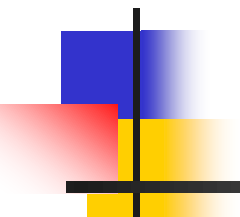


NB. La BCE proseguirà l'acquisto di titoli pubblici (PEPP) per 60-70 miliardi al mese, fino alla somma di 1.850 Mld di € (sinora erogati 870 Mld).



Il bilancio UE: caratteristiche generali

- La politica di bilancio dell'UE è strutturata su una programmazione di 7 anni (Quadro Finanziario Pluriennale – QFP; in inglese MMF: *Multiannual Financial Framework*).
- La prospettiva è di medio termine, per affrontare tematiche di carattere «strutturale». Le politiche di breve periodo sono lasciate ai singoli Stati, secondo il principio di «sussidiarietà», ma anche per l'ostilità dei Paesi «frugali» a una politica fiscale comunitaria.
- Per circostanze eccezionali esiste il MES, sottoposto tuttavia a notevoli condizionalità per l'accesso ai relativi fondi (circa € 700 Mld).
- La politica di bilancio UE definisce ex ante gli impegni di spesa (circa l'1% del PNL); poiché il bilancio deve essere in pareggio, vengono conseguentemente definite le entrate che servono a finanziare le spese programmate, secondo priorità predefinite.
- ❖ NB. A livello europeo RNL e PIL praticamente coincidono (-0,3% il PIL), ma esistono differenze anche notevoli per singoli Paesi (ad es. in Lussemburgo il PIL supera il RNL del 36%; in Irlanda +23%).



Il bilancio UE: tipologia di entrate

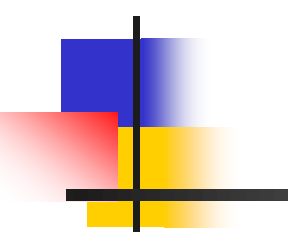
- Le entrate sono di tre tipi:
 1. a) risorse proprie (88,4% del totale nel 2019)
 2. b) eventuali avanzi di esercizio (1,1% nel 2019)
 3. c) altre entrate (tipicamente trasferimenti da altre istituzioni europee e da multe per violazione delle norme UE sulla concorrenza: 10,6% del totale)
- Alcuni Paesi (nel passato UK, DK, IE, NL e SE) ricevono rimborsi a titolo di compensazione dei propri contributi (2% totale entrate).
- Le entrate proprie sono costituite da:
 - Dazi doganali soprattutto, più dazi agricoli e imposte sullo zucchero (13% del totale entrate)
 - Gettito IVA (0,3% della base imponibile nazionale; 11,1% del totale entrate, al lordo dei rimborsi)
 - Contribuzioni Stati membri, in proporzione al RNL dei vari Paesi (66,4% del totale entrate, al lordo dei rimborsi)



Il bilancio UE: nuove entrate previste

Anche in seguito alla necessità di rimborsare i contributi a fondo perduto elargiti all'interno del NGEU (circa 390 Mld di €), l'UE prevede di introdurre in futuro nuove forme di entrate, quali:

- 1) Contributo da ogni Stato membro sulla plastica non riciclata (dal 1° gennaio 2021)
- 2) Estensione al trasporto aereo e marittimo del sistema per lo scambio delle quote di emissione dell'UE (ETS – *Emissions Trading System*; proposta da fare entro giugno 2021, con introduzione prevista 1° gennaio 2023)
- 3) Tassazione sulle importazioni inquinanti (*Carbon Border Adjustment Mechanism*; tempi come sopra)
- 4) Tassa sul digitale (tempi come sopra)
- 5) Imposta sulle transazioni finanziarie (proposta entro giugno 2024)
- 6) Contributo fondato su base imponibile consolidata comune per le società europee (proposta giugno 2024)
- 7) Aumento delle contribuzioni degli Stati membri, per l'eventuale parte restante.



Il bilancio UE: le uscite tra continuità e cambiamenti

- La dimensione del bilancio UE si manterrà, nel periodo 2021-27, intorno all'1,1% del PIL, in linea con l'esperienza precedente (1%), nonostante la Brexit, grazie alla ripresa dello sviluppo economico post-pandemia ipotizzato.
- Si tratta di una dimensione di bilancio piuttosto ridotta, rispetto ai bilanci nazionali e a quelli degli Stati federali (es. USA 21%). Ciò deriva dal principio per cui la sovranità fiscale spetta agli Stati membri, così che il bilancio UE non deve finanziare politiche anticicliche, ma piuttosto politiche di tipo trasversale legate alla partecipazione all'UE: storicamente la politica agricola comunitaria (PAC), la coesione sociale e l'integrazione nel mercato unico (MEC).
- Inizialmente la PAC assorbiva quasi il 70% delle spese di bilancio, per attenuare l'impatto del MEC; successivamente essa si è ridotta costantemente sino al 40% circa, e a meno del 37% nel 2019.

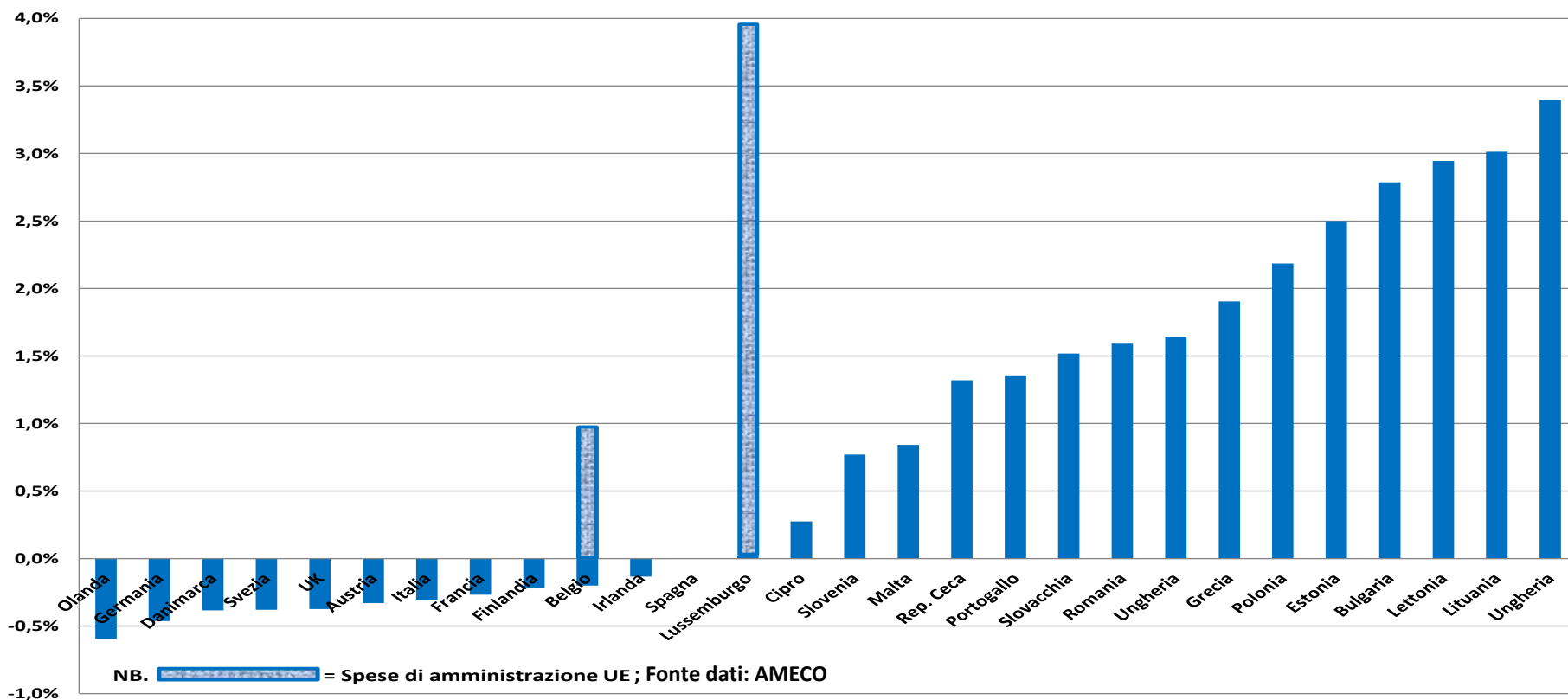


Il bilancio UE: le uscite tra continuità e cambiamenti

- Gradualmente la voce di spesa più importante del bilancio UE è diventata quella riguardante la coesione economica, sociale e territoriale, consistente nel sostegno alla crescita delle aree più arretrate (il capitolo «crescita *intelligente* e inclusiva» ha rappresentato il 47% delle spese totali nel bilancio 2014-20).
- Gli interventi avvengono attraverso i fondi strutturali e di investimento (fondi SIE), come FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale), FSE (Fondo Sociale Europeo), FC (Fondo di Coesione).
- Le politiche di coesione attuano di fatto una redistribuzione dei contributi dei Paesi membri da quelli più ricchi, soprattutto, alle economie emergenti, caratterizzate da un PIL pro capite minore della media UE. I maggiori beneficiari, dopo la loro adesione all'UE, sono stati soprattutto i Paesi dell'Est europeo, con vantaggi economici in taluni casi assai significativi (Lettonia, Ungheria ed Estonia oltre il 3% del loro PIL), come si può rilevare dal grafico successivo.

Il bilancio UE: le uscite tra continuità e cambiamenti

Contributi netti dal bilancio UE in % del RNL: media 2017-19

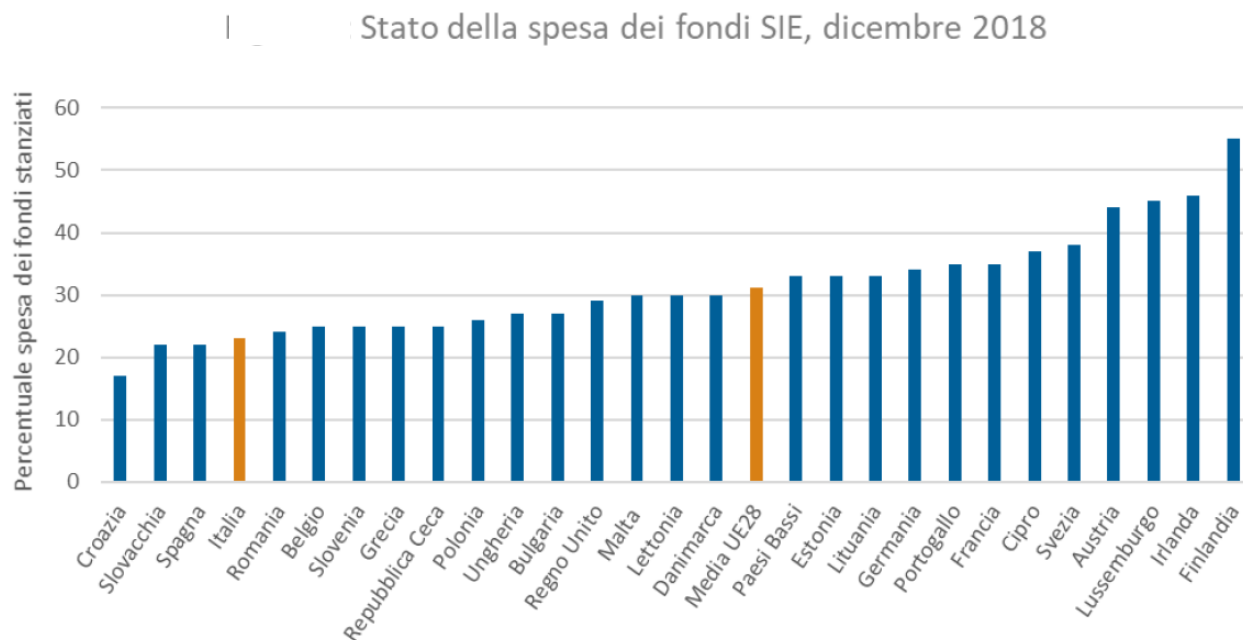


- Tra i grandi Paesi, i maggiori contributori netti sono stati la Germania, il RU, l'Italia e la Francia. Germania e Paesi dell'area tedesca, peraltro, hanno beneficiato in maniera indiretta di questi trasferimenti, dati i rapporti commerciali e politici privilegiati con i Paesi dell'Est Europa.
- Per ridurre i loro contributi netti, alcuni Paesi hanno ottenuto ribassi nei versamenti dovuti (UK prima della Brexit; Paesi «frugali» nel bilancio '21-27).

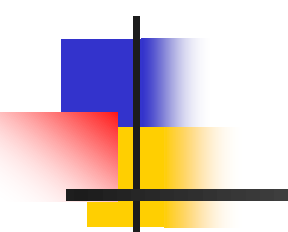
Il bilancio UE: le uscite tra continuità e cambiamenti

- Nella spesa dei fondi UE per la coesione, e in particolare dei fondi strutturali e di investimento (fondi SIE) esistono, come è noto, delle criticità, fondamentalmente legate alla capacità di utilizzo delle somme stanziare, come si può notare dal grafico sottostante.

L'Italia, che dopo Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca, riceve il più elevato contributo specifico (3,4 Mld nel 2019), ha speso in media solo il 23% dei fondi ricevuti.



Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati della Commissione Europea



Il bilancio UE: le uscite tra continuità e cambiamenti

- Nel nuovo bilancio 2021-27 vengono ridefinite le priorità degli obiettivi dell'UE, con un passaggio da politiche di tipo «trasversale» a politiche di carattere «orizzontale», per privilegiare nuove aree di intervento in linea con le problematiche più attuali: cambiamenti climatici e salvaguardia dell'ambiente, innovazione e transizione digitale, flussi migratori, investimenti e riforme, competitività.
- La PAC scende al 31% del totale delle spese, e le spese per la coesione al 35%, mentre aumentano le risorse per le migrazioni (2%), l'innovazione e digitalizzazione dell'economia (12%), le politiche internazionali (9%).
- Rimangono sostanzialmente immutate le incidenze di spese per sicurezza e difesa (poco più dell'1%) e per l'amministrazione delle istituzioni dell'UE (poco meno del 7%).
- Vi sono anche strumenti speciali da destinare a eventi imprevisti (catastrofi o gestione crisi all'interno o all'esterno dell'UE).

Il bilancio UE 2021-27 vs 2014-20

STRUTTURA DEL BILANCIO UE 2014-2020 E DEL BILANCIO 2021-27, CAPITOLI DI SPESA

mln di euro, a prezzi 2018

Bilancio 2014-2020		Bilancio 2021-2027	
Crescita "intelligente" e inclusiva	513.6	Mercato unico, innovazione e digitale	132.8
Crescita sostenibile: risorse naturali	420	Coesione, resilienza e valori	377.8
Sicurezza e cittadinanza	17.7	Risorse naturali e ambiente	356.4
Azioni esterne: "Europa globale"	66.3	Migrazione e gestione delle frontiere	22.7
Amministrazione	69.6	Sicurezza e difesa	13.2
		Rapporti di vicinato e resto del mondo	98.4
		Pubblica amministrazione europea	73.1
		<u>Altre risorse aggiuntive da destinare a programmi specifici</u>	<u>11.0</u>
Totale	1087.2	Totale	1085.4

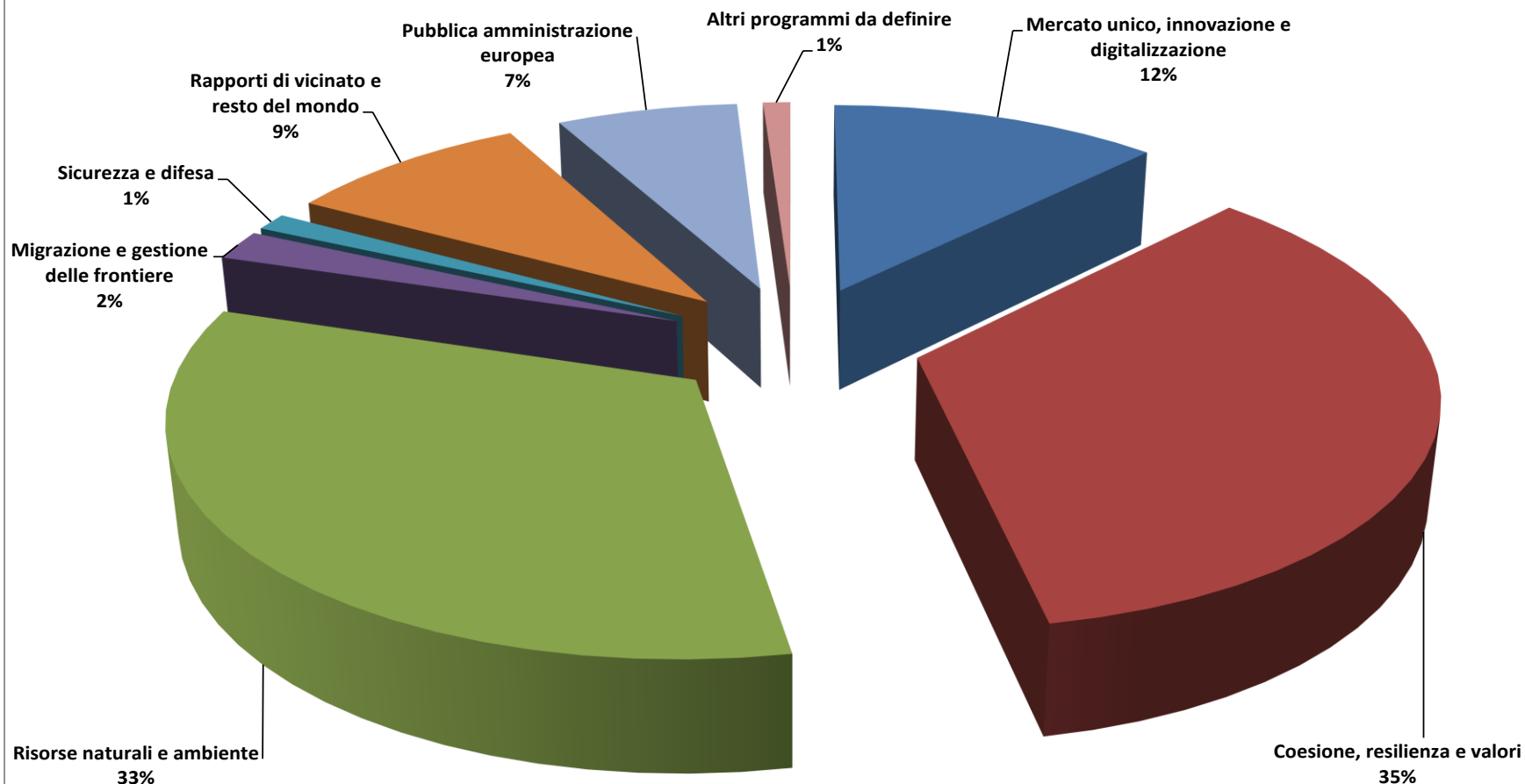
composizione %

Bilancio 2014-2020		Bilancio 2021-2027	
Crescita "intelligente" e inclusiva	47.2	Mercato unico, innovazione e digitale	12.2
Crescita sostenibile: risorse naturali	38.6	Coesione, resilienza e valori	34.8
Sicurezza e cittadinanza	1.6	Risorse naturali e ambiente	32.8
Azioni esterne: "Europa globale"	6.1	Migrazione e gestione delle frontiere	2.1
Amministrazione	6.4	Sicurezza e difesa	1.2
		Rapporti di vicinato e resto del mondo	9.1
		Pubblica amministrazione europea	6.7
		<u>Altre risorse</u>	<u>1.1</u>
Totale	100	Totale	100

Fonte: REF

Il bilancio UE 2021-27: struttura delle spese

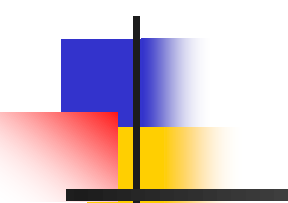
Composizione percentuale delle spese previste nel bilancio UE 2021-27



Le risorse dell'UE per il settennio 2021-27: QFP + NGEU

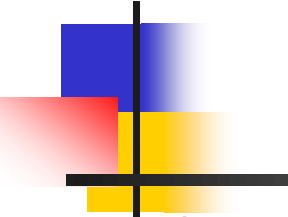
- I fondi stanziati dal nuovo bilancio UE 2021-27 saranno integrati da quelli previsti all'interno del programma NGEU (750 Mld di €), finalizzati soprattutto a stimolare la ripresa delle economie europee dalla recessione pandemica e la resilienza a shock esogeni.
- Il totale dei fondi europei stanziati per il 2021-27 diventa pari a 1.835 Mld di €, corrispondenti al 14% circa del PIL UE del 2020 (2% annuo).
- L'obiettivo della coesione e resilienza, già supportato dal 35% delle spese del bilancio, sale al 60% circa dei fondi europei complessivi.

Fondi Europei per il periodo 2021-27 (Mld €)	QFP	NGEU	Somma	% fondi totali
Mercato unico, innovazione e digitalizzazione	132,8	10,6	143,4	7,8%
Coesione, resilienza e valori	377,8	721,9	1.099,7	59,9%
Risorse naturali e ambiente	356,4	17,5	373,9	20,4%
Migrazione e gestione delle frontiere	22,7	-	22,7	1,2%
Sicurezza e difesa	13,2	-	13,2	0,7%
Rapporti di vicinato e resto del mondo	98,4	-	98,4	5,4%
Pubblica amministrazione europea	73,1	-	73,1	4,0%
Altri programmi da definire	11,0	-	11,0	0,6%
TOTALE	1.085,4	750,0	1.835,4	100,0%



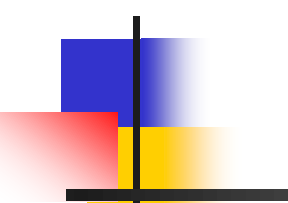
Il bilancio UE e la politica fiscale comunitaria

- Si è già detto che il bilancio UE deve essere rigorosamente in pareggio, con fondi destinati a finalità strutturali, vecchie e nuove (PAC, coesione, innovazione, digitalizzazione, ambiente, ecc.).
- Tale impostazione è il risultato della visione ordoliberista tedesca, in base alla quale finanze pubbliche ordinate sono la condizione necessaria e sufficiente per uno sviluppo armonico dell'economia.
- In tale prospettiva il NGEU rappresenta una vera e propria innovazione istituzionale, sia perché stanZIA fondi specifici per la ripresa economica sia perché lo fa in deficit e con l'emissione di eurobond.
- Tale politica è tuttavia solo emergenziale, come risposta ad una recessione senza precedenti nello sviluppo post-bellico. Il ricorso ai fondi europei presenta per i Paesi beneficiari il vantaggio di ottenere finanziamenti rapidi, fuori dal circuito dei mercati finanziari, a basso (o nullo) costo di interesse, con un maggiore controllo esterno sulla spesa, che dovrebbe garantire una maggiore efficienza dei progetti.



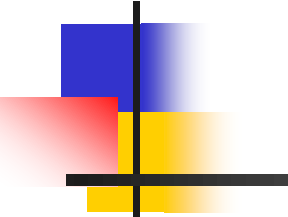
Il bilancio UE e la politica fiscale comunitaria

- I fondi ottenuti andranno tuttavia rimborsati: i prestiti (per i Paesi che li chiederanno) direttamente dai beneficiari, seppure con tempi lunghi; le sovvenzioni a fondo perduto tramite versamenti suppletivi al bilancio UE, se le nuove risorse proprie programmate non saranno sufficienti.
- A partire dal 2023 (verosimilmente) cesseranno anche le deroghe alle regole fiscali stabilite dai trattati europei, per cui deficit e debiti pubblici nazionali andranno gradualmente ridotti.
- A tal punto verranno alla luce i limiti di una costruzione europea incompleta, che prevede (almeno per i Paesi UEM) una politica monetaria unica, ma non anche una politica fiscale comune, per di più con un bilancio strutturale di dimensioni troppo modeste.
- Si porranno allora nuovamente i problemi di sostenibilità delle finanze pubbliche emersi nella «crisi dei debiti sovrani» del 2011-2013, con il rischio di ripetere tale esperienza (interruzione della crescita e nuova recessione).



Il bilancio UE e la politica fiscale comunitaria

- Di fronte a una recessione generalizzata, o anche a crisi asimmetriche che colpiscano i Paesi ad elevato debito, le risorse nazionali non possono risultare sufficienti, con effetti di contagio che si propagherebbero a tutta l'Unione.
- Occorre quindi abbandonare il paradigma ordoliberalista e creare le premesse per una politica fiscale anticiclica comunitaria, con un Ministro del Tesoro europeo, in grado di gestire un bilancio di dimensioni adeguate, in deficit, e con l'emissione di eurobond.
- Nella versione più semplice e limitativa la politica fiscale anticiclica potrebbe consistere nella concessione di contributi di disoccupazione non più a carico degli Stati membri (come già accade col SURE, trasformando gli attuali prestiti in sovvenzioni definitive).
- Tale progetto è ovviamente osteggiato dai Paesi «frugali», i quali continuano a ritenere che ogni singolo Stato debba far fronte da solo alle proprie necessità. Ma si tratta di una visione miope, in quanto le economie europee sono strettamente interdipendenti.



Il bilancio UE e la politica fiscale comunitaria

- In assenza di una politica fiscale comunitaria, tutte le criticità connesse ad una architettura istituzionale incompleta, in cui tutto l'onere di rispondere in maniera adeguata alle crisi ricade sulla BCE, e quindi sulla sola politica monetaria, notoriamente inefficace nelle recessioni, rischiano di mettere a repentaglio l'esistenza stessa dell'unione, oltre che ovviamente dell'UEM.
- Sarebbe peraltro anche ragionevole, nella prospettiva di un rafforzamento istituzionale dell'unione, e anche al fine di reperire nuove risorse, procedere ad una armonizzazione dei sistemi di tassazione, evitando l'elusione concessa alle grandi imprese multinazionali, ma soprattutto ponendo fine all'esistenza dei «paradisi fiscali», che impediscono una corretta concorrenza sui mercati tra i vari Paesi, che è pure uno degli obiettivi storici fondamentali dell'UE.