



IL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE

Sommario

Benvenuti!

continuiamo lo studio del bilancio dell'Unione europea con riferimento a un documento fondamentale che ne costituisce il presupposto: il Quadro finanziario pluriennale (QFP).

In questa lezione ne approfondiremo:

- la normativa di riferimento e le caratteristiche
- la procedura di approvazione
- i contenuti
- le risorse proprie dell'Unione europea
- il quadro finanziario pluriennale relativo al periodo 2021–2027.

Bene, non ci resta che cominciare!

Normativa di riferimento e caratteristiche del quadro finanziario pluriennale (QFP).

La normativa di riferimento è contenuta nell'**articolo 312** del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Al riguardo c'è da precisare la trasformazione operata dal trattato di Lisbona del 2009. Prima di esso, il Quadro finanziario pluriennale era un accordo interistituzionale. Dopo il 2009 è diventato un Regolamento del Consiglio subordinato all'approvazione del Parlamento. La conseguenza è che si hanno pertanto tanti Regolamenti quanti sono i QFP adottati. Finora se ne contano 6: compreso il Regolamento (UE, Euratom) **n. 2093 del 17 dicembre 2020** che stabilisce il *Quadro finanziario pluriennale* valido per il periodo 2021-2027.

Il Quadro finanziario europeo ha un periodo di riferimento di almeno cinque anni e mira ad assicurare l'ordinato andamento delle spese dell'Unione entro i limiti delle sue risorse proprie. Costituisce pertanto il presupposto fondamentale per la formazione e l'approvazione del bilancio annuale dell'Unione.



Procedura di approvazione

Su proposta della Commissione, il Consiglio delibera all'unanimità il Regolamento che fissa il Quadro finanziario pluriennale (QFP), previa approvazione del Parlamento che si pronuncia a maggioranza. Il Consiglio può deliberare il QFP a maggioranza qualificata, anziché all'unanimità, qualora il Consiglio lo richieda con decisione unanime.

Nel caso in cui il Regolamento relativo al nuovo QFP non sia stato adottato alla scadenza del quadro finanziario precedente, le disposizioni vigenti nell'ultimo anno di riferimento sono prorogate fino all'adozione del nuovo atto.

Nel corso della procedura di adozione del QFP il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione adottano ogni misura necessaria a facilitare l'adozione stessa.

Contenuti

Parliamo adesso dei contenuti del QFP, quale documento base per la formazione del bilancio annuale, contiene la fissazione dei seguenti elementi per ciascuna grande ripartizione della spesa (settori, rubriche, categorie) e per ciascun anno di riferimento:

- importi massimali annui degli stanziamenti per *impegni (commitment appropriation)*
- importi massimali annui degli stanziamenti per *pagamenti (payment appropriation)*.

A questo punto è utile richiamare alcuni concetti fondamentali che riguardano le **previsioni di competenza** e le **previsioni di cassa** con riferimento alla spesa e che sono anche alla base del bilancio annuale dell'Unione europea, come vedremo in seguito.

In generale, il procedimento di erogazione delle spese si svolge attraverso quattro fasi:

- 1) *impegno*. È la fase in cui sorge per l'Amministrazione l'obbligo di pagare una somma a terzi. È una fase che richiede l'adozione di un atto formale (decreto, deliberazione, determina) con riferimento ad un'obbligazione giuridica perfezionata e con l'imputazione della spesa in bilancio



- 2) *liquidazione*. Consiste nel rendere la spesa pronta per il pagamento attraverso l'esame di regolarità del documento dimostrativo della medesima
- 3) *ordinazione al pagamento*. Si ha con l'emissione del titolo di spesa (ordinativo o mandato, ecc.) con il quale si ordina all'istituto tesoriere di effettuare il pagamento
- 4) *pagamento*. È la fase finale mediante la quale la spesa viene pagata al creditore da parte del tesoriere, normalmente attraverso bonifici.

In generale, prima di procedere all'impegno di una spesa, occorre verificare l'esistenza dei seguenti elementi costitutivi:

- la ragione del debito
- la determinazione della somma da pagare
- il soggetto creditore
- la costituzione del vincolo di bilancio.

Le previsioni del QFP concernenti gli importi massimali annui delle *spese da impegnare* riguardano la prima fase del procedimento indicato (*previsioni di competenza*).

Le previsioni del QFP concernenti gli importi massimali annui delle *spese da pagare* riguardano l'ultima fase del procedimento indicato (*previsioni di cassa*).

Vedremo in seguito struttura e contenuti del Quadro pluriennale con riferimento all'ultimo adottato relativo al periodo 2021-2027.

[Le risorse proprie dell'Unione europea](#)

I limiti entro i quali il QFP deve contenere le previsioni di spesa sono rappresentati dalle entrate derivanti dalle risorse proprie dell'Unione. Da questo principio deriva che anche il bilancio è finanziato integralmente da risorse proprie, con alcune eccezioni. Il sistema delle risorse proprie è stabilito con decisione adottata dal Consiglio all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, ed entra in vigore solo con l'approvazione da parte degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. Con tale decisione è possibile istituire nuove categorie di risorse proprie o sopprimere categorie esistenti.

Per quanto riguarda le misure di *esecuzione* delle risorse proprie, il Consiglio delibera previa approvazione del Parlamento. Il livello di risorse proprie utilizzabili all'anno è



attualmente fissato nella misura dell'1,40% del Reddito nazionale lordo dell'Unione europea.

Il quadro finanziario pluriennale 2021-2027 fissa, pertanto, il massimale di spesa entro detto limite, pari a **1.512,5** miliardi di euro in termini di impegni per l'intero settennio (*commitment appropriaton*). Ma come vedremo, il Quadro finanziario 2021-2027 presenta un ammontare inferiore a questo limite massimo.

La composizione delle entrate dell'Unione europea

In ordine alla loro composizione, le attuali entrate dell'Unione europea si distinguono in:

- Entrate c.d. tradizionali
- Entrate basate sulla compartecipazione all'IVA dei Paesi membri
- Entrate derivanti da prelievi sul reddito nazionale lordo degli Stati membri
- Entrate basate sul mancato riciclaggio di rifiuti della plastica
- Altre entrate

Le *entrate tradizionali* sono quelle di più lontana istituzione. Esse riguardano:

- i dazi doganali
- i dazi agricoli
- i contributi nel settore dello zucchero riscossi dal 1970. La percentuale che può essere trattenuta dagli Stati membri per coprire le spese di riscossione è del 25%.

Le entrate di questa tipologia rappresentano circa il 10% delle entrate.

Le entrate basate sull'IVA

Consistono in una percentuale del gettito dell'imposta sul valore aggiunto degli Stati membri trasferita all'Unione. Questa risorsa, introdotta nel 1970, è stata concretamente attuata soltanto a seguito dell'armonizzazione dei regimi IVA degli Stati membri avvenuta nel 1979. Essa rappresenta ora il 10% circa delle entrate da risorse proprie.



Entrate derivanti dai prelievi sul reddito nazionale lordo degli Stati membri

Consistono nel prelievo di una quota sul Reddito nazionale lordo (RNL) degli Stati membri secondo un'aliquota uniforme stabilita ogni anno nel quadro della procedura di bilancio. Questa tipologia di entrata è stata introdotta nel 1988 e in origine avrebbe dovuto essere percepita solo nel caso in cui le altre risorse proprie non fossero risultate sufficienti a coprire le spese. Ma già dalla fine degli anni '90 è triplicata e attualmente rappresenta il 70% circa delle entrate dell'UE.

Entrate basate sul mancato riciclaggio di rifiuti della plastica.

Le entrate basate sul mancato riciclaggio di rifiuti della plastica rappresentano una nuova categoria di risorse proprie introdotta il 1° gennaio 2021 con decisione del Consiglio 2020/2053. Ha per oggetto un contributo nazionale calcolato in base alla quantità dei rifiuti non riciclati di imballaggi in plastica, con un'aliquota di prelievo uniforme di 0,80 euro per chilogrammo. I contributi degli Stati membri con un reddito nazionale lordo pro capite inferiore alla media dell'Ue sono ridotti di una somma forfettaria annua corrispondente a 3,8 chilogrammi di rifiuti di plastica *pro capite*. Le entrate provenienti da questa risorsa sono stimate a circa il 4% del bilancio comunitario.

Altre entrate

Le altre entrate riguardano tutte le entrate derivanti da altre fonti quali i contributi versati da Paesi terzi a favore di determinati programmi dell'Unione, le ammende pagate dalle imprese che violano le norme sulla concorrenza o altre disposizioni di legge, le ritenute sulle retribuzioni del personale dell'Unione europea ed altre entrate correttive e compensative. Tra queste entrate è altresì compreso l'eventuale saldo positivo risultante al termine di ciascun esercizio e riportato nel bilancio dell'anno successivo. Le altre entrate, i saldi e gli adeguamenti tecnici rappresentano tra il 2% e l'8% delle entrate totali.



Il quadro finanziario pluriennale 2021-2027

Per meglio precisare e mettere a fuoco gli aspetti finora trattati del quadro finanziario pluriennale, con particolare riferimento al sistema di codecisione del Parlamento e del Consiglio in ordine alla sua approvazione, esaminiamo ora, in sintesi, il procedimento di definizione del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027.

Si è trattato di un procedimento particolarmente complesso che ha richiesto una serie numerosa di riesami e di integrazioni in seguito al diffondersi dell'epidemia da Covid-19 e al conseguente aggravarsi della situazione economica e sociale in tutti i Paesi dell'Unione.

Il percorso è iniziato il 2 maggio 2018 con la presentazione da parte della Commissione della prima proposta di QFP per il periodo 2021-2027 che conteneva, tra l'altro, incrementi per la gestione delle frontiere, la migrazione, la sicurezza, la difesa, la cooperazione, lo sviluppo e la ricerca. Prevedeva altresì di integrare nel Quadro finanziario pluriennale il Fondo europeo regionale di sviluppo (FERS) e di istituire nuove categorie di risorse proprie per fronteggiare le spese.

Negli anni successivi la proposta è stata esaminata ed emendata dal Parlamento con l'introduzione di misure non condivise dal Consiglio fino a giungere alla fine del mese di maggio 2020 ad una nuova proposta della Commissione. Erano sorte allora nuove esigenze derivanti dalla diffusione della pandemia da Covid-19 e dalle gravi conseguenze di carattere sanitario ed economico che avevano colpito tutti i Paesi dell'Unione.

In particolare, la Commissione ha avanzato proposte modificative e integrative del Quadro finanziario pluriennale (QFP) caratterizzate dall'introduzione di un importante strumento per la ripresa, il *Next Generation EU* (NGEU), per un valore di **750 miliardi di euro** di cui 500 miliardi sotto forma di sovvenzioni e 250 miliardi sotto forma di prestiti. Per coprire i maggiori oneri derivanti dall'assunzione di prestiti, è stato proposto, tra l'altro, un incremento del massimale delle risorse proprie per i pagamenti fino all'1,4% del Reddito nazionale lordo (RNL) dei Paesi membri (un aumento temporaneo dello 0,6%).



Il 21 luglio 2020 il Consiglio europeo ha:

- approvato il patto per la ripresa (NGEU) con una dotazione di 750 miliardi di euro, riducendo la componente **sovvenzioni** da 500 a 390 miliardi di euro e aumentando la componente prestiti da 250 a 360 miliardi
- previsto l'introduzione di un regime di **condizionalità** per tutelare il bilancio e il Next Generation Ue
- approvato una nuova risorsa propria basata sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati.

Con il Regolamento (UE, Euratom) n. **2020/2093** del 17 dicembre 2020 il Consiglio approva definitivamente il Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

Al riguardo è stato applicato l'articolo 122 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) in virtù del quale l'Unione può adottare misure adeguate alla situazione economica a *maggioranza qualificata in seno al Consiglio, senza coinvolgere il Parlamento* nella procedura legislativa. Tuttavia, il *Parlamento* ha definito la creazione del Piano per la ripresa una svolta storica per l'Unione europea.

Il QFP 2021–2027 si articola nelle seguenti *sette grandi aree (headings)* per ciascuna delle quali indica, per ogni anno e nel totale, i massimali di impegno (*ceiling for commitment appropriations*) e i massimali di pagamento (*ceiling for payment appropriations*) per finanziare i programmi e progetti in esse compresi. Queste sono le aree:

- 1 – Mercato unico, innovazione e agenda digitale (*Single market, innovation and digital*)
- 2 – Coesione, resilienza e valori (*Cohesion, resilience and values*)
- 3 – Risorse naturali e ambiente (*Natural resources e environment*)
- 4 – Migrazione e gestione delle frontiere (*Migration and border management*)
- 5 – Sicurezza e difesa (*Security and defence*)
- 6 – Vicinato e resto del mondo (*Neighbourhood and the world*)



7 – Pubblica amministrazione europea (*European Public Administration*).

Il totale delle autorizzazioni di impegno (*commitment appropriations*) per l'intero settennio ammonta a **1.212,5** miliardi di euro. Il totale delle autorizzazioni di pagamento (*payment appropriations*) per l'intero settennio ammonta a **1.196,8** miliardi di euro.

Conclusioni

Bene, siamo giunti alla fine di questa videolezione sul tema del Quadro finanziario pluriennale (QFP).

Ti ricordo che ne abbiamo esaminato:

- la normativa di riferimento e le caratteristiche
- la procedura di approvazione
- i contenuti
- le risorse proprie dell'Unione europea
- il quadro finanziario pluriennale relativo al periodo 2021–2027.

Grazie per l'attenzione!