SPESA DELL'UE

La presente nota tematica illustra il modo in cui la spesa dell'UE è strutturata, finanziata e gestita. Le spese di bilancio sono adottate congiuntamente dal Parlamento e dal Consiglio. Il bilancio annuale dell'UE deve rispettare i massimali di spesa fissati dal quadro finanziario pluriennale (QFP), il piano di spesa a lungo termine dell'UE, per una serie di priorità. Strumenti speciali consentono all'UE di rispondere a esigenze impreviste. Anche le garanzie di bilancio e gli strumenti finanziari aumentano l'impatto della spesa dell'UE. NextGenerationEU integra temporaneamente il QFP 2021-2027.

BASE GIURIDICA

- Articoli da 310 a 325 e articolo 352 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e articoli 106 bis, da 171 a 182 e 203 del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica;
- Regolamento che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (regolamento finanziario) (regolamento (UE, Euratom) 2024/2509 del 23 settembre 2024);
- Regolamento che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 (regolamento QFP) (regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020);
- Regolamento recante modifica del regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027(regolamento (UE, Euratom) 2024/765 del Consiglio del 29 febbraio 2024;
- Regolamento che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19 (regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020;
- Accordo interistituzionale (AII), del 16 dicembre 2020, tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia verso l'introduzione di nuove risorse proprie.

OBIETTIVO

L'obiettivo generale del bilancio dell'UE è quello di finanziare le politiche dell'Unione europea nel rispetto della disciplina di bilancio, in linea con le norme e le procedure in vigore. Il bilancio dell'UE è dedicato principalmente agli investimenti. Per tale motivo, l'UE adotta piani di spesa a lungo termine, noti come quadri finanziari pluriennali, che coprono un periodo da cinque a sette anni (si veda più sotto).

PRINCIPI FONDAMENTALI

Conformemente agli articoli da 6 a 38 del regolamento che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, il bilancio dell'UE rispetta nove grandi principi: unità, verità del bilancio, annualità[1], pareggio, unità di conto (l'euro), universalità, specializzazione (ogni stanziamento è destinato a un particolare tipo di spesa), sana gestione finanziaria e trasparenza.

Per quanto riguarda l'annualità, occorre conciliare tale principio con la necessità di gestire azioni pluriennali, la cui importanza all'interno del bilancio è aumentata. Il bilancio comporta pertanto stanziamenti differenziati, ossia:

— stanziamenti d'impegno, che coprono, per l'esercizio in corso, il costo totale degli impegni giuridici sottoscritti per attività di durata pluriennale;

— stanziamenti di pagamento, che coprono le spese derivanti dall'esecuzione degli impegni sottoscritti durante l'esercizio in corso o quelli precedenti.

L'AII del 16 dicembre 2020 prevede che la Commissione elabori una relazione annuale che fornisca un quadro generale delle incidenze finanziarie e di bilancio delle varie attività dell'Unione, sia finanziate dal bilancio dell'UE che al di fuori di esso. Tale relazione include informazioni in merito alle attività e passività dell'UE e alle varie operazioni di assunzione ed erogazione di prestiti – compresi il Meccanismo europeo di stabilità (MES), il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) (2.5.8) – e altri eventuali meccanismi futuri. Nella relazione devono altresì figurare informazioni relative alla spesa per il clima, alla spesa che contribuisce ad arrestare e invertire il processo di perdita di biodiversità, alla promozione della parità tra donne e uomini, nonché all'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite in tutti i pertinenti programmi dell'Unione.

STRUTTURA E CATEGORIE DELLA SPESA DELL'UE

A. Sezioni della spesa dell'UE

Il bilancio generale è diviso in dieci sezioni, ognuna delle quali corrisponde a una specifica istituzione o a uno specifico organo dell'UE. Mentre le sezioni relative alle altre istituzioni comprendono essenzialmente spese amministrative, quella relativa alla Commissione (sezione III) comprende sia le spese operative sia i costi amministrativi legati alla relativa attuazione (assistenza tecnica, agenzie, risorse umane).

La Commissione utilizza una nomenclatura di bilancio che suddivide le risorse in base ai settori di intervento e ai programmi, con un allineamento dei settori dei programmi alle rubriche o ai "poli tematici" (si veda più sotto), facilitando così la valutazione del costo e dell'efficacia di ogni politica dell'Unione.

B. Quadro finanziario pluriennale (QFP) (1.4.3)

Dal 1988 le spese dell'Unione sono state inserite in un quadro finanziario pluriennale che suddivide il bilancio in rubriche corrispondenti ai vasti ambiti d'intervento, con massimali di spesa che rispecchiano le principali priorità di bilancio per il periodo

[1]Il principio secondo cui gli stanziamenti iscritti nel bilancio sono autorizzati per la durata di un esercizio finanziario, che inizia il 1° gennaio e termina il 31 dicembre.

interessato. Il primo periodo di programmazione aveva una durata di cinque anni; i periodi successivi e quello attuale sono di sette anni. I bilanci annuali devono osservare i limiti prescritti dal quadro pluriennale.

Il bilancio dell'UE è soggetto a un rigoroso principio di equilibrio sancito all'articolo 310 TFUE e dal regolamento finanziario. Nella pratica ciò significa che il bilancio dell'UE è "basato sulla spesa". In altri termini, le entrate aggregate possono aumentare solo nella misura consentita ex ante dai massimali del QFP e il volume degli strumenti speciali al di sopra di tali massimali. In conformità delle disposizioni dell'articolo 4 del regolamento QFP, tali massimali sono soggetti a un adeguamento nominale al rialzo automatico del 2 % all'anno[2]. Il QFP che copre il periodo dal 2021 al 2027 prevede stanziamenti di impegno totali di 1 824,3 miliardi di EUR a prezzi 2018, di cui 1 074,3 miliardi di EUR per il QFP e 750 miliardi di EUR per lo strumento europeo per la ripresa NextGenerationEU (NGEU), aumentato di altri 11 miliardi di EUR a seguito di adeguamenti specifici per programma di cui all'articolo 5 del regolamento QFP.

A seguito di una proposta legislativa presentata dalla Commissione il 20 giugno 2023, il Parlamento e il Consiglio hanno raggiunto un accordo il 6 febbraio 2024, che ha aperto la strada alla prima revisione intermedia del QFP. L'accordo riguarderà gli anni restanti dell'attuale QFP, consentendo la revisione dei massimali del QFP, come pure l'ambito di applicazione e il volume degli strumenti speciali al di sopra di tali massimali. Più precisamente, l'accordo prevede 21 miliardi di EUR (a prezzi 2024) di spese supplementari in termini nominali netti, di cui 17 miliardi di EUR di sovvenzioni destinate all'Ucraina attraverso un nuovo strumento speciale al di sopra dei massimali del QFP[3]. Tale aumento corrisponde a un aumento del 2,8 % delle spese massime autorizzate per il periodo restante dell'attuale QFP.

Complessivamente, nonostante l'aumento nominale dei finanziamenti per le spese, le spese complessive dell'UE registreranno una forte riduzione in termini reali a causa dell'aumento dell'inflazione nel periodo dal 2021 al 2023. Per i primi due anni e mezzo dell'attuale QFP per il periodo 2021–2027, l'inflazione accumulata nell'UE si attesta già al 23,7 %. Come evidenziato in un recente studio sugli effetti dell'inflazione sulla finanze dell'UE, commissionato dal Parlamento, a parità di tutte le altre condizioni, si prevede che questa evoluzione ridurrà il volume del QFP in percentuale del reddito nazionale lordo dell'UE dello 0,96 % entro la fine del periodo nel 2027. Tale percentuale è nettamente inferiore all'1,05 % del reddito nazionale lordo previsto al momento dell'adozione del QFP per il periodo 2021–2027.

La tabella seguente indica la ripartizione del bilancio 2026 per settore di intervento, come definito nell'ambito del quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021–2027.

[2]Lo stesso adeguamento automatico si applica ai fini dell'attuazione dei programmi specifici di NGEU.
[3]L'accordo prevede anche 33 miliardi di EUR di prestiti back-to-back per l'Ucraina nel quadro dello strumento per l'Ucraina che è stato recentemente approvato.

	Bilancio dell'UE per il 2026 (in milioni di EUR)	
Rubriche	**Impegni**	**Pagamenti**
Mercato unico, innovazione e agenda digitale	22 163,0	23 336,6
Coesione, resilienza e valori	71 649,8	73 166,7
Risorse naturali e ambiente	56 529,4	52 577,3
Migrazione e gestione delle frontiere	5 018,9	3 887,9
Sicurezza e difesa	2 813,5	2 253,3
Vicinato e resto del mondo	15 600,0	16 569,7
Pubblica amministrazione europea	13 277,5	13 277,5
Strumenti speciali	5 715,9	5 022,5
Totale	192 768,1	190 091,6
Stanziamenti in % dell'RNL (reddito nazionale lordo)	1,00 %	0,99 %

Fonte: Consiglio dell'UE. Tabella di bilancio 2026 quale adottata nel novembre 2025 in euro nominali.

C. Flessibilità e strumenti speciali tematici

Oltre alle spese programmate per finanziare le politiche dell'UE nell'ambito di programmi pluriennali, nel bilancio dell'Unione è stata riservata una serie di risorse finanziarie destinate a rispondere a crisi e situazioni inattese. Questi speciali strumenti tematici e di flessibilità possono essere impiegati in caso di crisi economiche (ad esempio il FEG – Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione), catastrofi naturali, crisi di sanità pubblica ed emergenze umanitarie (ad esempio la riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza) o altre esigenze impreviste (ad esempio lo strumento di flessibilità) negli Stati membri dell'UE, nei paesi candidati o in quelli terzi. Tali finanziamenti consentono di soddisfare esigenze finanziarie eccezionali e limitate.

STRUMENTO DELL'UNIONE EUROPEA PER LA RIPRESA – NEXTGENERATIONEU (NGEU)

A titolo del suddetto strumento, la Commissione dovrebbe mobilitare 750 miliardi di EUR a prezzi 2018, di cui fino a 390 miliardi di EUR possono essere utilizzati per concedere sovvenzioni e fino a 360 miliardi di EUR possono essere utilizzati per erogare prestiti, in aggiunta al bilancio a lungo termine 2021-2027, al fine di contribuire alla ricostruzione dell'UE dopo la pandemia di COVID-19. La Commissione ha facoltà, a norma dell'articolo 5, paragrafo 1, della decisione sulle risorse proprie, di contrarre prestiti sui mercati dei capitali per conto dell'UE. Il rimborso di tale capitale da utilizzare per le spese (390 miliardi di EUR a prezzi 2018) e il pagamento dei relativi interessi dovranno essere finanziati dal bilancio generale dell'Unione, anche tramite entrate sufficienti derivanti da nuove risorse proprie introdotte gradualmente dal 2021 (1.4.1).

NextGenerationEU è incentrato su: a) misure per ripristinare l'occupazione e la creazione di posti di lavoro; b) misure sotto forma di riforme e investimenti volti a

rinvigorire il potenziale di crescita sostenibile e di occupazione al fine di rafforzare la coesione tra gli Stati membri e di aumentarne la resilienza; c) misure a favore delle imprese, in particolare delle piccole e medie imprese che hanno subito l'impatto economico della crisi COVID-19, nonché misure tese a rafforzare la crescita sostenibile nell'Unione, compresi gli investimenti finanziari diretti nelle imprese; d) misure a favore della ricerca e dell'innovazione in risposta alla crisi COVID-19; e) misure per migliorare il livello di preparazione alle crisi e consentire una risposta rapida ed efficace dell'Unione in caso di gravi emergenze, incluse la costituzione di scorte di forniture e attrezzature mediche essenziali e l'acquisizione delle infrastrutture necessarie per una rapida risposta alle crisi; f) misure volte a garantire che una transizione giusta verso un'economia climaticamente neutra non sia compromessa dalla crisi COVID-19; e g) misure volte ad affrontare l'impatto della crisi della COVID-19 sull'agricoltura e lo sviluppo rurale.

Il 12 febbraio 2021 è stato approvato il dispositivo per la ripresa e la resilienza al fine di sostenere le riforme e gli investimenti degli Stati membri. Il dispositivo era inizialmente inteso a fornire agli Stati membri 672,5 miliardi di EUR (a prezzi 2018) sotto forma di prestiti e sovvenzioni, da attuare mediante i piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR)[4]. I piani devono contenere riforme e investimenti nei principali settori di intervento (sei pilastri[5]), favorire le transizioni verde e digitale e affrontare le raccomandazioni specifiche per paese del semestre europeo.

Nel contesto dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, il 18 maggio 2022 la Commissione ha pubblicato la comunicazione sul piano REPowerEU, che stabilisce una strategia per ridurre la dipendenza dell'UE dalle importazioni di energia dalla Russia. Secondo la valutazione della Commissione, tale strategia richiede 210 miliardi di EUR di investimenti aggiuntivi per conseguire il suo obiettivo. A tal fine la Commissione ha proposto, tra le altre misure[6], di modificare il regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza al fine di riassegnare fino a 225 miliardi di EUR di prestiti residui provenienti dal dispositivo, come pure di assegnare fino al 7,5 % dei fondi disponibili a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale, del the Fondo sociale europeo Plus e del Fondo di coesione ai fini del piano REPowerEU. Inoltre, fino a 20 miliardi di EUR a prezzi 2022 saranno resi disponibili attraverso la vendita all'asta di quote nel quadro del sistema di scambio di quote di emissione a norma della direttiva 2003/87/CE o mediante trasferimenti dalla riserva di adeguamento alla Brexit istituita dal regolamento (UE) 2021/1755, uno svincolo di fondi reso possibile dal regolamento REPowerEU. Tali risorse dovrebbero finanziare un nuovo capitolo

[4]Tali importi sono stati rivisti a posteriori, dopo l'esame dei piani nazionali di ripresa e resilienza aggiornati che tengono conto del piano REPowerEU, e corrispondono a 648 miliardi di EUR a prezzi 2022. A seguito della modifica del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, sono state messe a disposizione degli Stati membri sovvenzioni supplementari a titolo del sistema di scambio di quote di emissione e della riserva di adeguamento alla Brexit. Pertanto, l'importo di 357 miliardi di EUR in sovvenzioni è ora ripartito nel modo seguente: 338 miliardi di EUR in sovvenzioni iniziali a titolo del dispositivo per la ripresa e la resilienza, 17,3 miliardi di EUR in sovvenzioni a titolo del sistema di scambio di quote di emissione e 1,6 miliardi di EUR in sovvenzioni a titolo della riserva di adeguamento alla Brexit. Inoltre, gli Stati membri potevano richiedere un sostegno sotto forma di prestiti fino all'agosto 2023. Della dotazione totale di 385 miliardi di EUR, quasi 291 miliardi di EUR erano stati impegnati entro la fine del 2023.
[5]Transizione verde; trasformazione digitale; coesione economica, produttività e competitività; coesione sociale e territoriale; sanità e resilienza economica, sociale e istituzionale; politiche per la prossima generazione.
[6]Il piano REPowerEU prevede inoltre nuovi finanziamenti attraverso l'assegnazione di 20 miliardi di EUR di quote del sistema di scambio di quote di emissione (ETS) detenute nella riserva stabilizzatrice del mercato, nonché trasferimenti dai fondi di coesione (fino al 12,5 % delle dotazioni degli Stati membri) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (anch'essi pari al 12,5 % della loro dotazione).

dei piani nazionali di ripresa e resilienza, che definirà misure specifiche intese a diversificare l'approvvigionamento energetico e ridurre la dipendenza dai combustibili fossili, sotto forma di prestiti (fino a 225 miliardi di EUR) e di sovvenzioni (fino a 75 miliardi di EUR). Gli Stati membri hanno richiesto 127,24 miliardi di EUR in prestiti nel quadro dei piani nazionali di ripresa e resilienza aggiornati entro il termine fissato dal regolamento REPowerEU.

Il summenzionato accordo sul riesame intermedio del QFP ha introdotto in particolare un nuovo meccanismo di finanziamento "a cascata" per coprire gli sforamenti legati ai pagamenti degli interessi relativi a NGEU. Tale meccanismo può mobilitare in ultima istanza un nuovo strumento tematico speciale dell'UE per la ripresa al di sopra dei massimali del QFP solamente se gli importi già previsti a titolo della rubrica 2b, in aggiunta ai disimpegni, alle ridefinizioni delle priorità e alle risorse disponibili a titolo degli strumenti speciali non tematici, non sono sufficienti.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento condivide l'autorità di bilancio con il Consiglio e le prerogative in tale ambito sono state tra le prime ad essere acquisite dai deputati al Parlamento europeo negli anni '70 (1.2.5). Le competenze di bilancio riguardano la determinazione dell'importo globale e la ripartizione delle spese annuali dell'UE, nonché l'esercizio del controllo sull'esecuzione del bilancio.

La commissione per i bilanci del Parlamento è competente per i negoziati relativi al QFP e l'adozione del bilancio annuale a nome del Parlamento e rappresenta la posizione del Parlamento nei negoziati con il Consiglio. La commissione è generalmente riuscita a far approvare gli aumenti prioritari derivanti dai suoi emendamenti (anche se non sempre nella loro misura iniziale).

In sede di negoziati per il QFP 2021-2027, il Parlamento ha in particolare difeso e ampiamente garantito: a) un aumento del massimale del QFP e il rafforzamento di una serie di programmi faro; b) l'impegno a introdurre nuove risorse proprie dell'UE allo scopo di coprire almeno i costi relativi a NextGenerationEU (capitale e interessi); c) il suo ruolo nell'attuazione dello strumento per la ripresa, in linea con il metodo comunitario; d) l'importanza del contributo del bilancio dell'UE al conseguimento degli obiettivi in materia di clima, biodiversità e parità di genere; ed e) l'introduzione di un nuovo meccanismo che tuteli il bilancio dell'UE dalle violazioni dei principi dello Stato di diritto (1.4.3).

Il Parlamento insiste inoltre sistematicamente sulla necessità di garantire la trasparenza di bilancio e un adeguato controllo di tutte le operazioni e gli strumenti finanziati a titolo del bilancio dell'UE.

Il Parlamento è l'autorità di discarico (articolo 319 TFUE) per la quale la commissione per il controllo dei bilanci prepara tutti i lavori relativi al controllo politico dell'esecuzione del bilancio (1.4.5). Ogni anno, la procedura di discarico rispecchia le sue conclusioni al termine di un processo sulle modalità di esecuzione del bilancio dell'UE da parte della Commissione e degli altri organismi e istituzioni. La procedura si prefigge di verificare se l'esecuzione rispetti le norme pertinenti (conformità), ivi

compresi i principi di sana gestione finanziaria (segnatamente i requisiti relativi alla performance).

La commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento tiene una riunione annuale con la Banca europea per gli investimenti (BEI) (1.3.15) finalizzata al controllo delle attività finanziarie di quest'ultima ed elabora una relazione annuale che valuta la performance e i risultati conseguiti dalla BEI nell'anno precedente. La commissione per i bilanci e la commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento hanno concordato di redigere una relazione annuale che valuti le azioni attuali e future della BEI; le due commissioni si alternano in qualità di commissione competente. Pur ritenendo che gli strumenti finanziari possano costituire un prezioso strumento ai fini della moltiplicazione dell'impatto dei fondi dell'Unione, il Parlamento ha sottolineato la necessità di applicare rigorose condizioni nella loro attuazione, in modo da limitare i rischi per il bilancio dell'UE. A tale scopo sono state inserite nel regolamento finanziario disposizioni dettagliate in merito all'utilizzo degli strumenti finanziari finanziati o garantiti dal bilancio dell'UE.

La commissione per i bilanci e la commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento sono congiuntamente responsabili del controllo del dispositivo per la ripresa e la resilienza, mediante un gruppo di lavoro e dialoghi bimestrali con la Commissione sulla ripresa e la resilienza.

La presente nota tematica è stata elaborata dall'unità Supporto per il bilancio del Parlamento europeo. Per ulteriori informazioni sull'argomento, è possibile consultare il sito web della commissione per i bilanci e della commissione per il controllo dei bilanci.

Francisco Padilla Olivares
04/2026