



SPESE DELL'UNIONE

Le spese di bilancio sono approvate congiuntamente dal Consiglio e dal Parlamento. Il bilancio annuale dell'Unione deve rispettare i massimali di spesa stabiliti nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (QFP) per le diverse rubriche, ovvero le categorie di spesa, ad esempio in materia di mercato unico, coesione e risorse naturali. Gli strumenti di flessibilità fanno sì che l'Unione possa intervenire qualora emergano esigenze impreviste. L'impiego di garanzie di bilancio e strumenti finanziari produce un effetto leva in relazione alla spesa dell'UE. Oltre al QFP, la spesa totale dell'UE per il periodo 2021-2027 comprende lo strumento temporaneo per la ripresa NextGenerationEU, che aiuterà l'economia dell'Unione a riprendersi dalla crisi della COVID-19.

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 \(UE, Euratom\) 2018/1046](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012;
- [Regolamento \(UE, Euratom\) 2020/2093 del Consiglio](#), del 17 dicembre 2020, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 (regolamento QFP);
- [Regolamento \(UE\) 2020/2094 del Consiglio](#), del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19;
- [Accordo interistituzionale \(All\)](#), 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

Finanziare le politiche dell'Unione europea nel rispetto della disciplina di bilancio, in linea con le norme e le procedure in vigore.

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'AlI 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) (2.6.8) - 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 DEL BILANCIO IN BASE ALLE CARATTERISTICHE DEGLI STANZIAMENTI

1. Spese operative/spese amministrative/bilanci per attività

Il bilancio generale è diviso in dieci sezioni, una per ciascuna istituzione. Mentre le sezioni relative alle altre istituzioni comprendono essenzialmente spese amministrative, quella relativa alla Commissione (sezione III) comprende sia le spese operative necessarie per finanziare azioni e programmi sia i costi amministrativi legati alla relativa attuazione (assistenza tecnica, agenzie, risorse umane). Nel 2022 la spesa amministrativa complessiva corrisponde al 6,26 % del bilancio totale di 169,52 miliardi di EUR.

[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.



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 ai «poli tematici», facilitando così la valutazione del costo e dell'efficacia di ogni politica dell'Unione.

2. Quadro finanziario pluriennale (QFP) (1.4.3)

Dal 1988 le spese della Comunità/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 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.

La spesa dell'UE per il periodo 2021-2027 ammonta a un totale di 1 824,3 miliardi di EUR, ripartiti in 1 074,3 miliardi di EUR per il QFP e 750 miliardi di EUR per NextGenerationEU. Il bilancio del QFP sarà aumentato di ulteriori 11 miliardi di EUR grazie all'adeguamento specifico per programma di cui all'articolo 5 del regolamento QFP.

Il nuovo bilancio dell'Unione europea sostiene la modernizzazione attraverso alcuni programmi faro, quali Orizzonte Europa, InvestEU e il Fondo per la gestione integrata delle frontiere, e le transizioni verde e digitale attraverso il Fondo per una transizione giusta e il programma Europa digitale.

La politica agricola modernizzata rimane la politica più vasta in termini di dotazione di bilancio, seguita da vicino dalla politica di coesione, entrambe finalizzate a sostenere le transizioni digitale e verde. La tabella seguente indica la ripartizione del bilancio 2021 per settore di intervento, come definito nell'ambito del QFP per il periodo 2021-2027.

Bilancio dell'UE per il 2022: ripartizione degli stanziamenti di impegno nelle categorie del QFP

| Rubrica del quadro finanziario pluriennale | in miliardi di EUR | % |
|--|--------------------|----------------|
| Mercato unico, innovazione e agenda digitale | 21,78 | 12,9 % |
| Coesione, resilienza e valori | 56,04 | 33,1 % |
| Risorse naturali e ambiente | 56,24 | 33,2 % |
| Migrazione e gestione delle frontiere | 3,09 | 1,8 % |
| Sicurezza e difesa | 1,79 | 1,1 % |
| Vicinato e resto del mondo | 17,17 | 10,1 % |
| Pubblica amministrazione europea | 10,62 | 6,3 % |
| Strumenti speciali tematici | 2,8 | 1,7 % |
| Totale | 169,52 | 100,0 % |

3. 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 imprevedute (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 mobilerà 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^[2], 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 dovrebbe essere incentrato in particolare 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; 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 nuovo dispositivo per la ripresa e la resilienza al fine di sostenere le riforme e gli investimenti degli Stati membri. Il dispositivo renderà disponibili 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). I piani devono contenere riforme e investimenti nei principali settori di intervento (sei pilastri^[3]), favorire le transizioni verde e digitale e affrontare le raccomandazioni specifiche per paese del semestre europeo.

[2] [Decisione \(UE, Euratom\) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea](#), GU L 424 del 15.12.2020, pag. 1.

[3] 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.



Nel contesto dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, il 18 maggio 2022 la Commissione ha adottato 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 richiederebbe 210 miliardi di EUR di investimenti aggiuntivi per conseguire il suo obiettivo. A tal fine la Commissione ha proposto, tra le altre misure^[4], 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. Tali risorse sarebbero utilizzate per finanziare un nuovo capitolo dei PNRR, che definirà misure specifiche volte a diversificare l'approvvigionamento energetico e a ridurre la dipendenza dai combustibili fossili.

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 invertire la maggior parte dei tagli proposti dal Consiglio e 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; 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 scarico (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 scarico rispecchia le sue conclusioni al termine di un processo sulle modalità di utilizzo del bilancio dell'UE da parte della

[4]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).



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 (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 evitare eventuali rischi a livello di bilancio. A tale scopo sono state inserite nel regolamento finanziario disposizioni dettagliate in merito all'utilizzo degli strumenti finanziari.

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.

Francisco Padilla Olivares
03/2023

