

Con note sulle emissioni di titoli per il finanziamento di NGEU e sulle proposte di modifica del regolamento finanziario

Il ciclo del semestre europeo inizia con il pacchetto di autunno, quando la Commissione pubblica l'analisi annuale della crescita sostenibile (ASGS), la relazione sul meccanismo di allerta (AMR), la proposta di relazione comune sull'occupazione, la proposta di raccomandazioni per la zona euro e i pareri della Commissione sul progetto piani di bilancio degli Stati membri della zona euro.

La comunicazione COM(2022) 780 *final* del 22 novembre 2022 "Analisi annuale della crescita sostenibile 2023" delinea le principali caratteristiche del ciclo del semestre europeo 2023 e spiega i principali cambiamenti rispetto ai cicli precedenti, tenendo conto delle priorità di REPowerEU e della necessità di adattarsi alle circostanze in evoluzione.

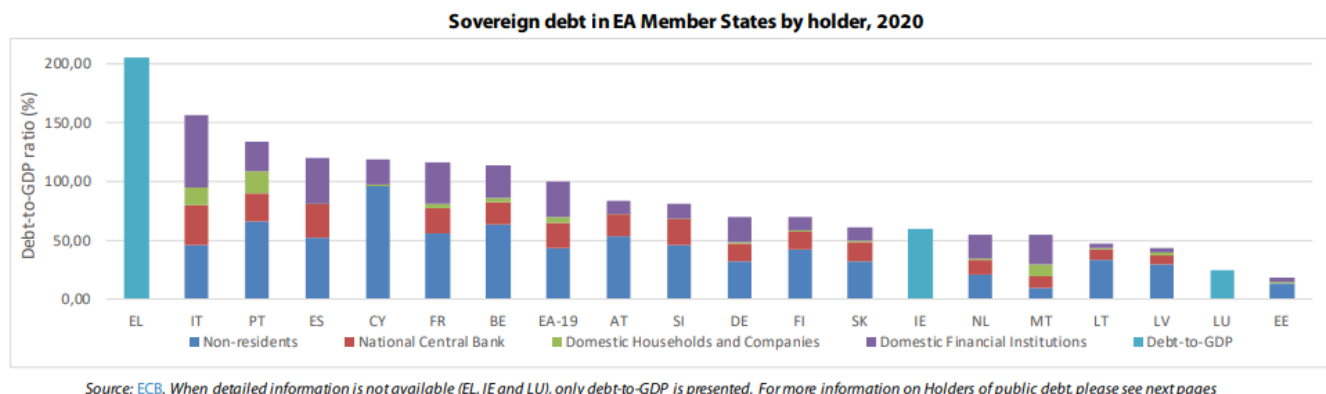
La Commissione ci dice che la risposta di politica economica rapida, coordinata e unitaria alla pandemia ha dato i suoi frutti: la ripresa post-COVID dell'economia dell'UE è stata la più rapida dal boom del dopoguerra, con un'espansione del PIL reale del 5,4% nel 2021.

Tuttavia, avendo superato la crescita dei salari, l'inflazione sta rapidamente erodendo il potere d'acquisto delle famiglie, con un impatto negativo sui consumi. Gli aumenti dei costi, le interruzioni della catena di approvvigionamento e le condizioni di finanziamento più rigide stanno pesando sugli investimenti.

Il rapporto debito pubblico/PIL nell'UE, che è aumentato notevolmente durante la pandemia, dovrebbe diminuire marginalmente all'84,1% del PIL nel 2024.

I dati esposti, va sottolineato, riguardano l'Unione Europea nel suo complesso, ma evidentemente presentano notevoli differenze fra gli Stati membri.

Il grafico illustra l'entità del debito degli Stati, rappresentato anche nella sua distribuzione fra i soggetti che lo detengono.

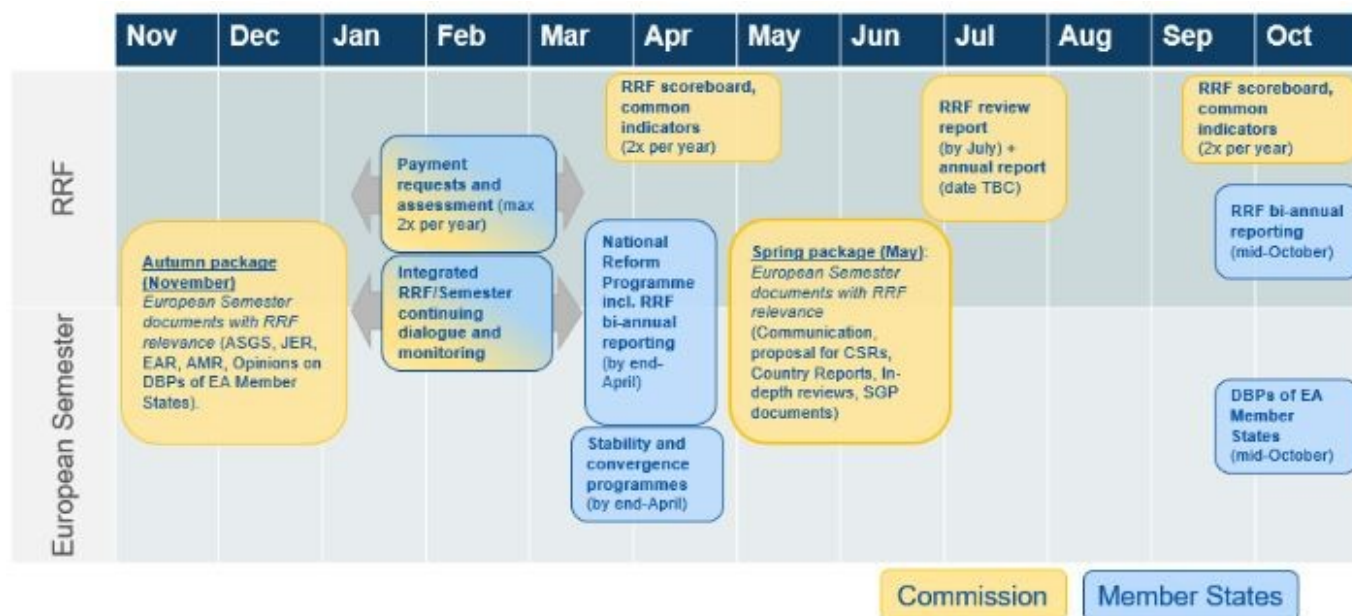


La risposta politica alla crisi energetica richiede una combinazione di sforzi nazionali e UE, attingendo tanto a NextGenerationEU quanto al quadro finanziario pluriennale. L'efficacia della risposta dell'UE nel ricostruire meglio dipenderà dalla combinazione con politiche efficaci a livello nazionale e regionale. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza, fulcro di NextGenerationEU, aprirà un flusso continuo di investimenti a favore di imprese, infrastrutture e competenze europee fino al 2026, sostenendo nel contempo un ambizioso programma di riforme.

Finora i pagamenti erogati nel quadro del dispositivo ammontano a oltre 137 miliardi di EUR. REPowerEU fornirà risorse aggiuntive destinate ad aumentare la resilienza dei sistemi energetici dell'UE e superare la povertà energetica con investimenti e riforme mirati. Ciò procede di pari passo con l'attuazione dei programmi della politica di coesione, che dall'inizio della pandemia hanno erogato oltre 160 miliardi di EUR al fine di aumentare la resilienza e promuovere la convergenza sociale e regionale, e con i piani nazionali per l'energia e il clima (PNEC), che gli Stati membri dovranno aggiornare entro giugno 2023.

Il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF), integrato nel semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche e occupazionali, rimane fondamentale per sostenere i programmi di riforme e investimenti negli anni a venire.

La stretta integrazione fra il semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche e occupazionali e il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, che, ricordiamo, finanzia i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza con risorse pari a circa 750 miliardi di euro per investimenti e riforme da impiegare entro il 2026¹, è ben illustrata nella figura seguente.



L'approccio dell'analisi annuale della crescita sostenibile è strutturato, come negli anni precedenti, attorno alle quattro dimensioni della sostenibilità competitiva (Sostenibilità ambientale, Equità, Produttività, Stabilità macroeconomica) e in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, che sono parte integrante del semestre europeo. Per gli Stati membri della zona euro, la Commissione ha tradotto le priorità politiche in una raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro.

In complementarità con altri fondi dell'UE, come la politica di coesione e InvestEU, l'RRF sarà uno strumento essenziale per l'attuazione di REPowerEU a livello nazionale, sostenendo nel contempo gli obiettivi del Green Deal europeo. Gli Stati membri contribuiranno alla risposta congiunta dell'UE alle sfide attuali rafforzando i piani esistenti per la ripresa e la resilienza in linea con gli obiettivi di REPowerEU, con capitoli REPowerEU dedicati.

Questo è il solo spazio disponibile per la revisione dei PNRR, utilizzato attualmente dal governo italiano a fini propagandistici, promossa dalla Commissione per introdurre nuovi capitoli che dovrebbero concentrarsi sulle riforme e sugli investimenti pertinenti (come si legge nelle raccomandazioni: "garantire che gli aggiornamenti dei piani siano mirati e non riducano l'ambizione complessiva"), al fine di promuovere la diffusione delle energie rinnovabili e di altre tecnologie pulite e le infrastrutture necessarie nel settore energetico, nonché aumentare l'efficienza energetica per ridurre il consumo di energia. Le misure di REPowerEU beneficeranno delle sinergie con le misure di transizione verde già sostenute dall'RRF nella sua forma attuale, nonché dai fondi della politica di coesione e dai programmi

InvestEU, ad esempio per ridurre l'inquinamento atmosferico, promuovere l'economia circolare e l'efficienza delle risorse o ripristinare e proteggere la biodiversità, e dovrebbe essere accompagnato da ulteriori sforzi per rafforzare le competenze per la doppia transizione.

Nell'ASGS si richiamano gli elementi essenziali della proposta di relazione comune sull'occupazione, che merita di essere letta e studiata con le appendici statistiche allegate.

Nel 2021 e nella prima metà del 2022 la crescita economica ha sostenuto una forte performance nei mercati del lavoro dell'UE, con un aumento significativo dei tassi di occupazione. Il tasso di occupazione dell'UE è cresciuto per tutto il 2021 e ha raggiunto un record del 74,8% nel secondo trimestre del 2022. Allo stesso tempo, nonostante un recente calo della disoccupazione giovanile, il tasso di giovani che non frequentano istruzione, lavoro o formazione, cosiddetti NEET, rimane elevato (11,7% nel secondo trimestre del 2022). Il rischio di povertà o esclusione sociale è rimasto stabile per tutta la durata della pandemia, e circa 1 persona su 5 era ancora a rischio di povertà o esclusione sociale nel 2020 e nel 2021. Questa riuscita ripresa del mercato del lavoro e l'ampia stabilità degli indicatori sociali riflettono l'impatto positivo delle misure adottate durante la pandemia dagli Stati membri. Comprende il sostegno dell'UE, l'effetto stabilizzante dei sistemi di welfare e le riforme strutturali di successo attuate nell'ultimo decennio.

Si prevede che gli effetti sull'occupazione differiranno significativamente per settore, per genere e per regione.

Oltre il 70% delle misure di sostegno nel 2022 non sono state mirate. Mentre le pressioni sui prezzi si stanno diffondendo a causa dei prezzi dell'energia e le risorse rimangono limitate, è sempre più importante che le misure di sostegno siano mirate alle famiglie vulnerabili e che mantengano gli incentivi per ridurre il consumo di energia e promuovere l'efficienza energetica. Un migliore orientamento consente a tali misure di essere efficaci nel prevenire l'aumento della povertà energetica e della povertà in generale, senza aumentare l'inflazione e limitando l'impatto sul bilancio. Inoltre, la Commissione rimarca che le misure rivolte ai gruppi svantaggiati ottengono risultati migliori in termini di stabilizzazione macroeconomica, poiché come sappiamo la propensione al consumo di queste classi si avvicina al 100%, e la quota destinata al risparmio è molto marginale. Di conseguenza gli effetti positivi sui conti pubblici sono positivi, in termini di incremento dell'attività economica e dunque di capacità impositiva. Possiamo notare che la propensione al consumo massima è propria della Pubblica Amministrazione, e questo spiega anche l'aspettativa di crescita attribuita all'impiego delle risorse dei PNRR, prevalentemente destinati a investimenti pubblici. Notiamo anche, al margine, che la propensione al consumo, con i positivi effetti sul bilancio pubblico, è massima anche per i percettori del Reddito di Cittadinanza, poiché l'assegno è erogato mediante una carta per

acquisti e non è consentito di mantenere una quota per risparmiarla: i soldi non spesi nel corso del mese si perdono.

La crescita della quota dei salari nel 2021 è stata trainata principalmente dall'aumento delle ore lavorate e dalla forte ripresa economica che ha seguito la crisi del COVID-19. Nel 2022, l'elevata inflazione e la carenza di manodopera hanno iniziato a innescare un'accelerazione dei salari nominali. Tuttavia, la crescita dei salari è rimasta al di sotto dell'inflazione. Una contrattazione collettiva efficace è fondamentale per ottenere un'evoluzione salariale complessiva che sia in linea con le mutevoli condizioni macroeconomiche, evitando nel contempo il rischio di un disancoraggio delle aspettative di inflazione. L'aggiornamento dei salari minimi (in linea con la direttiva sui salari minimi adeguati) svolge un ruolo chiave per proteggere il potere d'acquisto dei salari bassi.

Gli obiettivi principali dell'UE per il 2030 in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà contribuiranno a promuovere la convergenza sociale verso l'alto nell'UE. Gli Stati membri hanno presentato i loro obiettivi nazionali per il 2030, come illustrati nella figura seguente, ed è ora importante che un'azione politica adeguata segua le ambizioni dichiarate.

Table 1.3.1: 2030 EU headline and national targets by Member State

	Employment (%)	Adult learning (%)	Poverty reduction (AROPE, thousand)
EU headline	78.0	60.0	-15,000
All MS together	78.5	57.6	-15,600*
BE	80.0	60.9	-279
BG	79.0	35.4	-787
CZ	82.2	45.0	-120
DK	80.0	60.0	-30 ⁽¹⁾
DE	83.0	65.0	-1,200 ⁽²⁾
EE	81.3	52.3	-39
IE	78.2	64.2	-90
EL	71.1	40.0	-860
ES	76.0	60.0	-2,815
FR	78.0	65.0	-1,100
HR	75.0	55.0	-298
IT	73.0	60.0	3,200
CY	80.0	61.0	-10
LV	80.0	60.0	-95
LT	80.7	53.7	-223
LU	77.6	62.5	-4
HU	85.0	60.0	-292
MT	84.6	57.6	⁽³⁾
NL	82.5	62.0	-163
AT	79.9	62.0	-204
PL	78.3	51.7	-1,500
PT	80.0	60.0	-765
RO	74.7	17.4	-2,532
SI	79.5	60.0	-9
SK	76.5	50.0	-70
FI	80.0	60.0	-100
SE	82.0	60.0	-15

Note: (*) The aggregate of the poverty reduction target for all Member States equals at least 15.6 million excluding Member States which do not express their target in terms of AROPE levels. (1) Denmark expresses its national poverty reduction target as a reduction in the number of persons living in households with very low work intensity (VLWI) by 30,000. (2) Germany expresses its national poverty reduction target as a reduction in the number of persons living in households with very low work intensity (VLWI) by 1.2 million. (3) Malta expresses its national poverty reduction target as a reduction of the AROPE rate by 3.1 percentage points.

I progressi verso gli obiettivi dell'UE e nazionali saranno monitorati a partire da questo ciclo del semestre europeo, a partire dalla proposta della Commissione per la relazione comune sull'occupazione 2023. L'RRF, insieme ai fondi della politica di coesione e al meccanismo per una transizione giusta, sostiene una crescita equa e inclusiva nell'UE. I piani per la ripresa e la resilienza attuati dagli Stati membri comprendono un'ampia gamma di riforme e investimenti che avranno effetti duraturi. Contribuiranno a una maggiore partecipazione al mercato del lavoro, all'aumento della produttività attraverso misure di istruzione,

riqualificazione e miglioramento delle competenze, nonché all'inclusione sociale, all'equità intergenerazionale, alla coesione territoriale e alla resilienza. I programmi della politica di coesione continuano a consentire alle regioni di crescere, in particolare concentrandosi sui fattori abilitanti e motori regionali per lo sviluppo economico e investendo nel capitale umano.

La prosecuzione dell'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali è essenziale anche per conseguire gli obiettivi principali dell'UE per il 2030 in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà. Anche l'attuazione delle strategie dell'Unione dell'uguaglianza è fondamentale per conseguire una maggiore resilienza sociale ed economica.

Nel 2022 l'orientamento di bilancio è stato espansivo, con gli Stati membri che hanno adottato azioni rapide per attenuare l'impatto economico e sociale dell'eccezionale aumento dei prezzi dell'energia. Si prevede che tali misure ammontino attualmente all'1,2% del PIL per l'UE nel suo complesso nel 2022. Sebbene le misure siano state attuate in modo tempestivo, oltre il 70% di esse, come aliquote IVA ridotte o accise o modifiche ai prelievi e ai sussidi sui prodotti energetici, non si sono concentrati sulle famiglie vulnerabili e sulle imprese esposte e due terzi di essi non hanno fornito incentivi per ridurre la domanda di energia. È sempre più importante che le misure si concentrino sulle famiglie vulnerabili e sulle imprese esposte e rimangano temporanee. L'orientamento fiscale espansivo è stato sostenuto anche da ulteriori finanziamenti agli investimenti, sia a livello nazionale che tramite RRF e altri fondi dell'UE. Sono necessari ulteriori investimenti per accelerare la doppia transizione, aumentare l'efficienza energetica e accelerare la diffusione delle fonti energetiche rinnovabili.

Il semestre europeo 2023 e l'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza continueranno a inquadrare il coordinamento delle politiche dell'UE. La combinazione delle sfide summenzionate sottolinea la necessità di continuare a coordinare strettamente le politiche economiche e sociali. L'obiettivo è superare le sfide economiche immediate e continuare a sostenere una crescita equa, inclusiva, resiliente e sostenibile, cogliendo al tempo stesso le opportunità della doppia transizione.

Come nel 2022, le relazioni per paese che la Commissione pubblicherà nel pacchetto di primavera del Semestre, forniranno una panoramica olistica degli sviluppi economici e sociali e delle sfide che gli Stati membri devono affrontare, tenendo conto delle dinamiche regionali, nonché della loro resilienza. Comprenderanno una valutazione dei progressi compiuti nell'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali tramite il quadro di valutazione sociale e nel conseguimento degli obiettivi principali e nazionali dell'UE per il 2030 in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà. I rapporti nazionali identificano le sfide che sono solo parzialmente affrontate o non affrontate dai piani per la ripresa e la resilienza, esaminando da vicino i progressi nell'attuazione del piano e le

eventuali sfide emergenti. Le raccomandazioni specifiche per paese (RSP) continueranno a concentrarsi su una serie limitata di sfide chiave identificate nelle relazioni per paese e, se del caso, negli esami approfonditi, per le quali sarà necessaria un'azione politica. Le relazioni per paese, gli esami approfonditi e le proposte di raccomandazioni specifiche per paese saranno presentate insieme nel pacchetto di primavera del semestre europeo 2023.

Come accennato sopra, nell'ambito del pacchetto di autunno la Commissione ha presentato una raccomandazione per il Consiglio di adottare raccomandazioni sulla politica economica della zona euro. La presentiamo di seguito, in una traduzione del testo inglese. La versione in tutte le lingue UE sarà disponibile quando il Consiglio, nella seduta del 15 dicembre, approverà le sue raccomandazioni.

COM(2022) 782 *final* del 22 novembre 2022

Raccomandazione della Commissione per una RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO sulla politica economica della zona euro

“... RACCOMANDA:

Gli Stati membri della zona euro dovrebbero agire, individualmente, anche attraverso l'attuazione dei loro piani per la ripresa e la resilienza, e collettivamente all'interno dell'Eurogruppo, nel 2023-2024 per:

1. Continuare a coordinare le politiche fiscali tra gli Stati membri per sostenere il tempestivo ritorno dell'inflazione all'obiettivo a medio termine del 2% della BCE. Astenersi da un ampio sostegno alla domanda aggregata nel 2023, mirando al contempo a misure fiscali per affrontare l'impatto degli alti prezzi dell'energia su famiglie e imprese vulnerabili. Concordare un approccio comune e, in particolare, sostituire le misure tariffarie su base ampia con una tariffazione dell'energia a due livelli efficiente sotto il profilo dei costi, che garantisca incentivi per il risparmio energetico. Definire strategie fiscali di medio termine opportunamente differenziate per garantire la sostenibilità del debito e aumentare il potenziale di crescita in modo sostenibile, attraverso un graduale consolidamento per ottenere posizioni di bilancio prudenti a medio termine, nonché attraverso investimenti e riforme.
2. Sostenere un livello elevato di investimenti pubblici necessari per rafforzare la resilienza economica e sociale e sostenere la transizione verde e digitale, anche per una maggiore efficienza energetica e per il passaggio alle fonti energetiche rinnovabili. Attuare i programmi della politica di coesione e i piani per la ripresa e la resilienza, garantendo la tempestiva attuazione delle riforme e degli investimenti, e garantire che gli aggiornamenti dei piani siano mirati e non riducano l'ambizione complessiva. Adottare ulteriori misure,

anche attraverso il piano REPowerEU, per accelerare la transizione verso l'energia pulita e aumentare l'indipendenza energetica dell'Unione.

3. Conformemente alle prassi nazionali e nel rispetto del ruolo delle parti sociali, sostenere l'evoluzione salariale che attenui la perdita di potere d'acquisto dei salariati, in particolare per i lavoratori a basso reddito, riflettendo nel contempo l'evoluzione della produttività a medio termine e limitando gli impatti secondari sull'inflazione. Sviluppare e adattare, ove necessario, i sistemi di sostegno sociale per aiutare le famiglie vulnerabili ad affrontare lo shock energetico e la transizione verde e digitale, affrontando l'aumento del rischio di povertà. Migliorare ulteriormente le politiche attive del mercato del lavoro e adottare misure per affrontare le carenze di competenze. Garantire l'effettivo coinvolgimento delle parti sociali nelle politiche e rafforzare il dialogo sociale.
4. Garantire che il sostegno alle imprese, in particolare alle piccole e medie imprese, che sono sottoposte a pressioni finanziarie a causa della crisi energetica, sia conveniente, temporaneo e mirato a imprese solide. Il sostegno fornito dovrebbe mantenere gli incentivi per l'efficienza energetica e preservare la parità di condizioni e l'integrità del mercato unico, anche attraverso il quadro temporaneo di crisi per gli aiuti di Stato. Aumentare l'efficienza dei quadri in materia di insolvenza garantendo che affrontino in modo efficace e tempestivo i fallimenti e le ristrutturazioni aziendali. Contribuire al progresso verso l'Unione dei mercati dei capitali.
5. Preservare la stabilità macrofinanziaria, mantenere i canali di credito all'economia e continuare a sostenere l'integrazione finanziaria. Monitorare i rischi legati in particolare alle tensioni nel settore energetico, all'aumento dei tassi di interesse, alle attività deteriorate e all'evoluzione dei mercati immobiliari. Continuare a impegnarsi attivamente nei lavori preparatori per l'introduzione di un euro digitale.

Ulteriori misure per l'approfondimento dell'Unione economica e monetaria (UEM) dovrebbero tenere conto degli insegnamenti tratti dall'elaborazione e dall'attuazione della risposta globale di politica economica dell'Unione alla crisi della Covid-19, compresi l'RRF e il riesame della governance economica. Occorre proseguire i progressi nell'approfondimento dell'UEM nel pieno rispetto del mercato unico dell'Unione e in modo aperto e trasparente nei confronti degli Stati membri non appartenenti alla zona euro."

L'andamento delle operazioni di finanziamento di NGEU

Il finanziamento del Next Generation EU (NGEU), di cui il RRF è il programma più rilevante, richiederà l'emissione di circa 800 miliardi di euro fino al 2026. La strategia di rimborso si basa "su una riduzione costante e progressiva delle passività in essere dal 2028 in poi", garantendo al contempo liquidità sufficiente in ciascuna linea. Mentre le sovvenzioni RRF

devono essere rimborsate mediante risorse del bilancio dell'UE, i prestiti RRF devono essere rimborsati dagli Stati membri che richiedono tali prestiti.

La Commissione fornisce relazioni semestrali sulle emissioni (disponibili qui, unitamente a una nota programmatica degli uffici della Commissione. Entro il 31 ottobre 2022 la Commissione presenta al Consiglio una relazione (disponibile solo su richiesta) sulle emissioni i progressi compiuti nell'attuazione dello strumento e l'utilizzo dei fondi stanziati in conformità ad esso.

Finanziamenti di NextGenerationEU al 30 giugno 2022



Prestiti assunti a lungo termine

121 miliardi di EUR di obbligazioni dell'UE, di cui 28 miliardi di EUR di obbligazioni verdi

Prestiti assunti a breve termine

57,9 miliardi di EUR di buoni dell'UE emessi a 3 e 6 mesi, di cui 22,9 miliardi di EUR ancora in essere

DATI PRINCIPALI del primo semestre del 2022

- 5 sindacazioni, 6 aste, con 50 miliardi di EUR reperiti
- Costo medio di finanziamento dell'1,24 %
- Richieste di sottoscrizioni da 5,9 a 16 volte superiori all'offerta

DATI PRINCIPALI del primo semestre del 2022

- 12 aste
- Rendimento medio -0,55 %
- Rapporto di copertura delle offerte di 1,63x

Parte delle emissioni di debito NGEU sarà coperta dal quadro dei Green Bond, annunciato il 7 settembre 2021. I green bond finanzieranno la quota di spesa rilevante per il clima nel RRF. È stato definito un quadro specifico per la rendicontazione, per fornire trasparenza agli investitori su come vengono investiti i proventi delle obbligazioni verdi dell'UE.

Il rimborso di tale debito deve essere garantito mediante l'attuazione di una tabella di marcia per l'introduzione di nuove risorse proprie dell'UE, come concordato in un accordo interistituzionale (All) tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione.

Il percorso negoziale per le risorse proprie del bilancio UE

Mercoledì 23 novembre 2022 il Parlamento ha aperto la strada all'introduzione da parte dell'UE della prossima generazione di "risorse proprie", fonti di entrate per il bilancio dell'UE.

Con 440 voti a favore, 117 contrari e 77 astenuti, gli eurodeputati hanno compiuto un passo importante verso l'adozione di una modifica alla norma che disciplina le entrate dell'UE, la cosiddetta "decisione sulle risorse proprie" (DRP). Questa modifica, una volta adottata dal Consiglio e ratificata da tutti gli Stati membri, introdurrà tre nuove fonti di reddito: entrate derivanti dallo scambio di quote di emissione (ETS); le risorse generate dal proposto meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere dell'UE (CBAM); e una quota degli utili riallocati di società multinazionali molto grandi (sulla base del Pilastro 1 dell'accordo OCSE/G20).

Che significa Risorse Proprie

: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/27/the-union-s-revenue>

I deputati hanno invitato il Consiglio ad adottare rapidamente questa decisione e garantire l'introduzione tempestiva di queste nuove risorse proprie. Aggiungono che "la Commissione deve adottare ulteriori azioni tempestive se le nuove risorse proprie proposte non vengono adottate o non generano il livello di entrate previsto".

Sottolineano inoltre che, come concordato nella tabella di marcia giuridicamente vincolante stabilita nell'accordo interistituzionale, la Commissione dovrebbe presentare una proposta per una seconda serie di nuove risorse proprie entro la fine del 2023, che potrebbe includere una tassa sulle transazioni finanziarie e una risorsa propria legata al settore delle imprese.

Nella sua recente risoluzione sul bilancio dell'UE del prossimo anno, il Parlamento ha affermato che i progressi in materia di nuove risorse proprie sono essenziali sia per il finanziamento del debito contratto nell'ambito di NextGenerationEU (NGEU) sia "per la solidità finanziaria e l'attuazione dei quadri finanziari pluriennali attuali e futuri" - i bilanci a lungo termine dell'UE.

Martedì 22 novembre, in una votazione separata, il Parlamento ha approvato una

risoluzione sull'attuazione della strategia di prestito NextGenerationEU, redatta dagli stessi correlatori responsabili del fascicolo sulle risorse proprie dell'UE, con 474 voti a favore, 80 contrari e 78 astensioni.

Proposta di modifica del Regolamento finanziario

All'inizio di novembre, la Commissione europea ha proposto modifiche al regolamento finanziario dell'UE per diversificare le operazioni di prestito dell'UE. Parallelamente, ha anche avanzato proposte per fornire aiuti finanziari urgenti all'Ucraina. Queste proposte sono state discusse dal Parlamento europeo nella sessione plenaria del 23 novembre 2022. La legge stabilisce che la Corte dei conti europea deve essere consultata in anticipo su qualsiasi proposta che incida sul bilancio dell'UE. Di seguito il Parere 07/2022 (presentato in virtù dell'articolo 322, paragrafo 1, del TFUE).

“01 Il 9 novembre 2022, nell'ambito di un pacchetto di tre proposte legislative, la Commissione ha pubblicato la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 (il “regolamento finanziario”) per quanto riguarda l'istituzione di una strategia di finanziamento diversificata come metodo generale di assunzione di prestiti. Data la base giuridica su cui si fonda la proposta della Commissione, la consultazione della Corte dei conti europea è obbligatoria¹. Il Consiglio e il Parlamento europeo hanno scritto alla Corte dei conti per richiederne il parere, rispettivamente il 10 novembre 2022 e l'11 novembre 2022. Il presente parere assolve all'obbligo di consultazione.

02 In parallelo alla proposta di modifica del regolamento finanziario, la Commissione propone, per soddisfare le urgenti necessità finanziarie dell'Ucraina, di mobilitare fino a 18 miliardi di euro in prestiti con scadenze fino a 35 anni e con rimborso del capitale (ossia, dell'importo originario di soldi prestati, senza gli interessi) non prima del 2033 (come proposto per il nuovo strumento di “assistenza macrofinanziaria +”). La Commissione propone inoltre che questi prestiti siano garantiti dal margine di bilancio dell'UE piuttosto che da un accantonamento specifico. Nel presente parere, ove ritenuto opportuno, la Corte esamina queste due proposte contenute nel pacchetto legislativo.

03 La Commissione giustifica la modifica del regolamento finanziario con la necessità di “pianificare diverse operazioni di assunzione di prestiti in maniera coerente con le migliori opportunità di mercato e di strutturare le scadenze in modo da ottenere i costi migliori”. In aggiunta, alla luce della complessità prevista delle operazioni necessarie per soddisfare le urgenti necessità finanziarie dell'Ucraina, e per anticipare eventuali operazioni future di assunzione ed erogazione di prestiti riguardanti Stati membri e non membri dell'UE, la Commissione ritiene opportuno istituire una strategia di finanziamento diversificata come metodo di finanziamento unico per l'esecuzione delle operazioni di assunzione di prestiti. ¹

Articolo 322, paragrafo 1, lettera a), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

04 Attualmente, la Commissione contrae prestiti per conto dell'UE o di Euratom per erogare a sua volta gli importi corrispondenti agli Stati membri o ai paesi terzi beneficiari alle condizioni applicabili all'assunzione dei prestiti. Secondo quanto disposto dal regolamento finanziario, nei flussi di cassa deve esservi una corrispondenza univoca tra i prestiti contratti e i prestiti erogati. Ciò significa che l'UE deve effettuare operazioni di mercato basate sulle esigenze di esborso per ciascun caso specifico di prestito. La Commissione ritiene che finanziare singoli programmi di assistenza finanziaria tramite metodi di finanziamento distinti crei costi e complessità, in quanto i diversi programmi di assistenza finanziaria sono in concorrenza per un numero limitato di opportunità di finanziamento. Questo aspetto è particolarmente rilevante nell'attuale contesto relativo al sostegno finanziario all'Ucraina, date le urgenti necessità finanziarie di quest'ultima e l'incertezza circa le sue necessità finanziarie a più lungo termine.

05 Una strategia di finanziamento diversificata è stata decisa per mobilitare fondi per sovvenzioni e prestiti a titolo di NextGenerationEU (NGEU), compreso il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) e alcuni altri programmi dell'Unione. Secondo la proposta della Commissione, detta strategia diversificata verrebbe applicata a tutte le future assunzioni di prestiti, tranne in casi debitamente giustificati

06 Nella proposta, la Commissione adduce argomentazioni sensate per l'istituzione di una strategia di finanziamento diversificata, attualmente impiegata per le assunzioni di prestiti a titolo dell'NGEU, come "metodo di riferimento" per l'esecuzione di tutte operazioni di assunzione di prestiti. Per le operazioni di assunzione di prestiti a valere sull'NGEU non si fa ricorso al tradizionale finanziamento "back to back", ma si utilizza un approccio simile a quello adottato dagli Stati sovrani, in base al quale gli importi presi a prestito possono essere temporaneamente detenuti su un conto corrente. Il ricorso ad una strategia di finanziamento diversificata permette alla Commissione di utilizzare anche strumenti di debito a breve termine (con scadenza inferiore ad un anno), come buoni dell'UE o linee di credito. Pertanto, i tempi di erogazione dei prestiti o le esigenze del bilancio dell'UE non determinano completamente la tipologia degli strumenti di assunzione di prestiti, la tempistica, l'entità e la scadenza delle emissioni di debito dell'UE per finanziare il programma NGEU. Detto approccio lascerebbe alla Commissione un maggior margine di manovra per scegliere la migliore opzione disponibile per contrarre prestiti.

07 Nel parere 06/2020 sulla proposta, presentata dalla Commissione, di un regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, la Corte ha già affermato che abbandonare il finanziamento "back-to-back" potrebbe comportare benefici, ma che detta pratica comunque comporta anche un rischio di tasso di interesse, che si determina quando il costo del finanziamento varia tra il momento dell'assunzione del prestito e quello della

sua erogazione. Una strategia di finanziamento diversificata presuppone lo sviluppo di un appropriato quadro di governance e di norme idonee.

08 Data l'urgente necessità di fornire aiuti all'Ucraina, la Commissione ha fatto ricorso all'eccezionale procedura urgente di cui all'articolo 4 del Protocollo n. 1 al Trattato sull'Unione europea. La Corte attira l'attenzione sul fatto che la strategia di finanziamento diversificata è una misura a lungo termine proposta per tutte le future operazioni di assunzione di prestiti, che probabilmente sarà applicabile ad importi molto più alti di quelli dell'assistenza macrofinanziaria + per l'Ucraina. Sebbene il ricorso ad una strategia di finanziamento diversificata sia l'approccio normale seguito dai mutuatari sovrani, le autorità legislative dispongono di poco tempo e di limitate analisi di supporto per esaminare questa modifica di lungo termine proposta.

09 Nella relazione annuale sull'esercizio finanziario 2021, pubblicata nell'ottobre 2022, la Corte ha osservato che la guerra in Ucraina ha fatto crescere i rischi per il bilancio dell'UE, con un crescente rischio che le passività potenziali del bilancio dell'UE si concretizzino.

Osservazioni relative alla proposta modifica del regolamento finanziario

Testo del nuovo articolo 220 bis

11 La prima frase del paragrafo 1 dell'articolo 220 bis potrebbe essere interpretata nel senso che la Commissione propone di introdurre un'eccezione (in "casi debitamente giustificati") all'applicazione della strategia di finanziamento diversificata al programma NGEU di cui all'articolo 5, paragrafo 1, della decisione (UE, Euratom) 2020/2053 sul sistema di risorse proprie, cosa che non sarebbe possibile ai sensi della vigente normativa. Inoltre, può essere interpretata come se si riferisse solo alle attività di assunzione di prestiti a valere sull'NGEU autorizzate dalla decisione (UE, Euratom) 2020/2053. Poiché non sono queste le intenzioni della Commissione, il testo dovrebbe essere modificato.

12 La seconda frase del paragrafo 2 dell'articolo 220 bis fa riferimento alla "strategia di emissione e di gestione del debito", mentre il paragrafo 1 del medesimo articolo fa riferimento alle operazioni di "assunzione di prestiti e di gestione del debito". Il termine "emissione" viene utilizzato in relazione a titoli (obbligazioni e buoni) e non è relativo alle operazioni di assunzione di prestiti sul mercato monetario che fanno anch'esse parte della strategia di finanziamento diversificata. Il testo del paragrafo 2 dell'articolo 220 bis dovrebbe essere modificato per includere tutti gli strumenti utilizzati nel quadro della strategia di finanziamento diversificata nelle informazioni da fornire al Parlamento europeo e al Consiglio. Azioni importanti che devono essere attuate dalla Commissione

13 Nel considerando (8) si esorta la Commissione a realizzare una misura importante: la

creazione di una “riserva di liquidità comune”. Nel considerando (10) si afferma che è opportuno che la Commissione stabilisca le “disposizioni necessarie” in relazione alla strategia di finanziamento diversificata, ossia un quadro di governance, procedure di gestione dei rischi e una metodologia di ripartizione dei costi, e che informi in modo periodico ed esaustivo il Parlamento europeo e il Consiglio su tutti gli 8 aspetti della strategia assunzione di prestiti e di gestione del debito. Nel testo della normativa modificata non vengono forniti dettagli su queste importanti azioni. Affinché la Commissione gestisca in modo efficace la nuova strategia di finanziamento, avrà bisogno di una solida gestione della tesoreria e di azioni aggiuntive. La Corte sta attualmente espletando un audit sulla gestione del debito a titolo dell'NGEU presso la Commissione.

14 L'articolo 1 della proposta della Commissione abrogherebbe, inter alia, il paragrafo 2 dell'articolo 220 del vigente regolamento finanziario, in base al quale “[l]’assunzione e l'erogazione di prestiti non comportano a carico dell'Unione cambiamenti di scadenza né la espongono a rischi di tasso d'interesse o ad altri rischi commerciali”. Nella proposta della Commissione non vengono forniti sufficienti chiarimenti sulle misure di attenuazione del rischio che potrebbero sostituire detta disposizione. Osservazioni relative alle altre proposte del pacchetto Potenziale trasferimento dei rischi ai futuri bilanci

15 Fino ad ora, per onorare eventuali chiamate relative a garanzie di prestiti di assistenza macrofinanziaria +, sono stati messi da parte come accantonamento le pertinenti attività. Per creare accantonamenti per prestiti precedentemente concessi all'Ucraina, il bilancio dell'UE ha utilizzato gli stanziamenti di impegno e di pagamento annuali. Ciò significa che parte del rischio è già stato sostenuto dai bilanci precedenti o attuali. In parallelo alla proposta di modificare il regolamento finanziario, la Commissione propone di modificare il proprio approccio, in modo che i prestiti per “assistenza macrofinanziaria +” all'Ucraina non siano più oggetto di accantonamenti, ma vengano invece garantiti dal “margine di bilancio” dell'UE.

16 Il “margine di bilancio” corrisponde alla differenza tra il massimale delle risorse proprie e le risorse proprie necessarie per finanziare il bilancio dell'UE. Rappresenta la capacità finanziaria dell'UE di coprire ulteriori flussi in uscita relativi al concretizzarsi di passività potenziali derivanti dall'assistenza finanziaria agli Stati membri dell'UE per la quale non sono stati creati accantonamenti.

17 La proposta della Commissione farebbe sì che i connessi rischi di eventuali inadempienze di pagamento siano trasferiti al futuro. Ciò potrebbe potenzialmente esercitare pressione sui futuri bilanci e sulle future necessità di pagamento. Detto margine coprirebbe inoltre il rischio di inadempienze nel rimborso dei prestiti di “assistenza macrofinanziaria +” concessi all'Ucraina. Attualmente, non si pianifica di aumentare in modo corrispondente l'entità di tale margine.”

Paola Boffo 5 dicembre 2022

Qui la registrazione dell'intervento all'incontro del 5 dicembre

1. Sulla genesi, il negoziato e la definizione del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza ci siamo soffermati con numerosi articoli su Transform nel periodo della pandemia, che sono raccolti in una pubblicazione raggiungibile al link: <https://transform-italia.it/dallemergenza-alla-resilienza-leuropa-di-fronte-al-coronavirus/> [↔]