



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

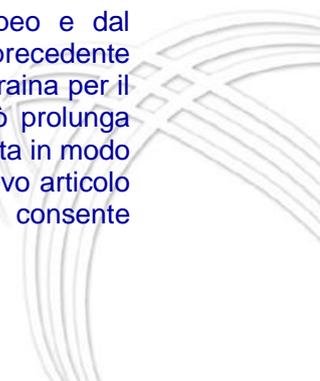
LA REVISIONE DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA

*Federico Fabbrini **

Con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale (GU) dell'Unione europea (UE), giovedì 29 febbraio, del [regolamento del Consiglio 2024/765](#) si è ufficializzata la revisione di metà mandato del bilancio dell'UE, concordata dal Consiglio europeo nel summit straordinario del 1° febbraio scorso. Il regolamento 2024/765, infatti, modifica il [regolamento 2020/2093](#) sul quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'UE, approvato nel primo anno della pandemia per il periodo 2021-2027. Tale accordo, tuttavia, era stato rapidamente messo sotto pressione, soprattutto a causa dell'aggressione della Russia all'Ucraina, ma anche per effetto dell'aumento dei tassi di interesse e della competizione economica internazionale. Pertanto, nel giugno 2023, la Commissione aveva proposto di modificare il QFP approvato nel 2020, aumentando i capitoli di spesa dell'UE in campi quali la difesa e il supporto all'Ucraina, oltreché le migrazioni e la competitività industriale. Nel dicembre 2023, 26 capi di Stato e di governo su 27 nel Consiglio europeo avevano dato il proprio benestare alla revisione del bilancio, ma l'Ungheria aveva posto il veto – così bloccando l'approvazione della revisione del QFP, che richiede l'unanimità ex art. 312 TFUE. Nel corso di un summit straordinario convocato a inizio 2024, tuttavia, l'Ungheria è stata convinta a ritirare la propria opposizione: alla luce del beneplacito del Consiglio europeo, pertanto, nel febbraio 2024 il Consiglio ha approvato, con il consenso del Parlamento europeo, il regolamento di modifica del QFP che ora è entrato in vigore – peraltro con efficacia retroattiva, ovvero dal 1° gennaio 2024, come previsto dall'articolo 2 del regolamento 2024/765.

La modifica del QFP aumenta le risorse disponibili nel bilancio dell'UE per il periodo 2024-2027. In particolare, il regolamento 2024/765 introduce tre rilevanti modifiche al bilancio originario dell'UE. Innanzi tutto, come indicato nell'allegato II, il regolamento aumenta i capitoli di spesa in alcune politiche dell'UE, con un bilancio addizionale di oltre 10 miliardi di euro. Questo incremento di risorse consente tra l'altro la creazione della cosiddetta Piattaforma europea per le tecnologie strategiche (nota in inglese come STEP), un nuovo programma del valore di 1,5 miliardi di euro finalizzato ad aumentare la resilienza e innovazione tecnologica dell'UE, i cui dettagli sono stati definiti in un [regolamento ad hoc, 2024/795](#), approvato dal Parlamento e dal Consiglio e pubblicato in GU sempre il 29 febbraio. In secondo luogo, la revisione del QFP istituisce un nuovo strumento speciale per fare fronte ai costi addizionali di servizio del debito comune europeo, causati dall'incremento dei tassi di interesse. Nello specifico, il regolamento 2024/765 introduce nel regolamento 2020/2093 un nuovo articolo 10a, il quale autorizza l'UE – attraverso una procedura alquanto complessa, e definita come puramente eccezionale – ad effettuare spese addizionali per ripagare gli aumenti dei costi relativi ai tassi di interesse sul debito.

Infine, la revisione del QFP consente l'approvazione dello Strumento per l'Ucraina (noto in inglese come *Ukraine Facility*), con un bilancio del valore di 50 miliardi di euro, di cui 33 miliardi di prestiti e 17 miliardi di sussidi, finalizzato a sostenere l'Ucraina nella guerra di difesa contro la Russia, e a preparare la sua adesione all'UE. La *Ukraine Facility* – i cui termini sono stati definiti in dettaglio da un altro [regolamento, 2024/792](#), approvato dal Parlamento europeo e dal Consiglio, e anche questo pubblicato in GU il 29 febbraio – costituisce un seguito al precedente Strumento di Assistenza Macro-Finanziaria, che l'UE aveva creato per supportare l'Ucraina per il 2023, con un budget di 18 miliardi di euro, solo in prestiti. La *Ukraine Facility* però prolunga l'assistenza dell'UE all'Ucraina per un periodo di quattro anni, dal 2024 al 2027; aumenta in modo rilevante l'ammontare di finanziamenti a 50 miliardi di euro; e – come previsto dal nuovo articolo 10b del regolamento 2020/2093, come modificato dal regolamento 2024/765 – consente



pagamenti fino a 17 miliardi anche sotto forma di sussidi. Infatti, la *Ukraine Facility* costituisce dal punto di vista quantitativo la componente più rilevante della revisione del QFP. Come si evince dalla tabella 1 allegata alle [conclusioni del Consiglio europeo del 1° febbraio 2024](#), il costo delle nuove priorità dell'UE ammonta in totale a 64,6 miliardi di euro, di cui appunto 50 assegnati a favore dell'Ucraina. Questo conferma come la guerra costituisca uno dei principali fattori di accelerazione dell'integrazione fiscale dell'UE, come in altre unioni di Stati.

Nonostante i suddetti progressi, tuttavia, è evidente che la revisione del bilancio dell'UE presenta una serie di aspetti problematici. Da un punto di vista sostanziale, se si esclude l'istituzione della *Ukraine Facility*, la revisione del QFP si riduce a poche aggiunte finanziarie ai capitoli di spesa dell'UE già esistenti. Anche l'istituzione di STEP è quasi esclusivamente il risultato della riallocazione di finanziamenti già approvati, salvo l'aggiunta di 1,5 miliardi di nuove risorse per il Fondo europeo per la difesa. In aggiunta, anche la *Ukraine Facility*, pur costituendo una innovazione rilevante, solleva questioni di sostenibilità: è incerto, infatti, se un bilancio di 50 miliardi di euro per i prossimi quattro anni possa essere sufficiente a sostenere in maniera efficace un paese in guerra, considerato che la Banca Mondiale oggi stima i costi della ricostruzione a oltre 340 miliardi di dollari.

Dal punto di vista procedurale, inoltre, la revisione del QFP ha messo in luce tutte le ben note problematiche di approvazione dei bilanci europei a causa del principio di unanimità che governa questa competenza dell'UE. Non solo, come detto, il veto ungherese ha impedito di approvare la revisione del bilancio nel dicembre 2023, imponendo un summit straordinario nel febbraio 2024. Ma, ad esempio, il nuovo strumento per sostenere l'aumento dei costi di finanziamento del debito dell'UE mette in piedi una procedura "a cascata" di reperimento delle risorse così complessa da apparire quasi surreale. Ovviamente, ciò riflette una certa sfiducia reciproca tra paesi membri, nonché l'ossessiva contrarietà da parte di paesi frugali ad aumentare il potere di spesa dell'UE. Data la necessità del consenso unanime tra paesi, il risultato è che il bilancio dell'UE rimane imbrigliato in lacci e laccioli. Questo stato di cose non si sposa con le sfide geo-politiche che l'UE deve affrontare. Come recentemente ribadito da Mario Draghi, urge pertanto una seria riflessione sulla revisione dei trattati e la riforma dei meccanismi costituzionali di *governance* dell'UE.

* *Professore ordinario di diritto dell'Unione europea, Dublin City University; Fellow, Istituto Universitario Europeo*

(Le opinioni espresse non impegnano necessariamente il CSF)

