Martedì 22 novembre 2022

I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

RISOLUZIONI

PARLAMENTO EUROPEO

P9_TA(2022)0400

La strategia di assunzione di prestiti per finanziare NextGenerationEU

Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2022 sull'attuazione della strategia di assunzione di prestiti per finanziare NextGenerationEU, lo strumento dell'Unione europea per la ripresa (2021/2076(INI))

(2023/C 167/01)

Il Parlamento europeo,

— visto l'articolo 5, paragrafo 3, della decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea ([1]) (decisione sulle risorse proprie),

— visto il regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno della ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19 ([2]),

— visto l'accordo interistituzionale 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 per l'introduzione di nuove risorse proprie ([3]),

— visto il regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 ([4]), comprese le dichiarazioni comuni e unilaterali concordate come parte del quadro finanziario pluriennale (QFP),

— vista la comunicazione della Commissione del 14 aprile 2021 relativa a una nuova strategia per il finanziamento di NextGenerationEU (COM(2021)0250),

— vista la proposta della Commissione di decisione del Consiglio che modifica la decisione sulle risorse proprie (COM(2021)0570),

— viste la comunicazione della Commissione dell'11 dicembre 2019 dal titolo «Il Green Deal europeo» (COM(2019)0640) e la risoluzione del Parlamento del 15 gennaio 2020 al riguardo ([5]),

— visti l'articolo 54 del suo regolamento nonché l'articolo 1, paragrafo 1, lettera e), e l'allegato 3 della decisione della Conferenza dei presidenti del 12 dicembre 2002 sulla procedura relativa alla concessione dell'autorizzazione ad elaborare relazioni di iniziativa,

— vista la relazione della commissione per i bilanci (A9-0250/2022),

([1]) GU L 424 del 15.12.2020, pag. 1.
([2]) GU L 433 I del 22.12.2020, pag. 23.
([3]) GU L 433 I del 22.12.2020, pag. 28.
([4]) GU L 433 I del 22.12.2020, pag. 11.
([5]) GU C 270 del 7.7.2021, pag. 2.

A. considerando che la decisione sulle risorse proprie conferisce alla Commissione il potere di contrarre prestiti per conto dell'Unione fino a 750 miliardi di EUR a prezzi 2018 sui mercati dei capitali, tra il 2021 e il 2026, al solo scopo di far fronte alle conseguenze della crisi COVID-19 attraverso NextGenerationEU (NGEU), lo strumento dell'UE per la ripresa; che 360 miliardi di EUR a prezzi 2018 possono essere utilizzati per fornire prestiti agli Stati membri e 390 miliardi di EUR possono essere utilizzati direttamente per la spesa dell'UE;

B. considerando che il rimborso dei fondi presi in prestito e i relativi interessi devono essere a carico del bilancio dell'Unione e programmati in modo da garantire una riduzione costante e prevedibile delle passività al più tardi fino al 31 dicembre 2058; che i massimali delle risorse proprie sono stati aumentati dello 0,6 % al fine di coprire tutte le passività dell'Unione derivanti dai prestiti nell'ambito di NGEU;

C. considerando che il Parlamento, il Consiglio e la Commissione hanno adottato una tabella di marcia giuridicamente vincolante in vista dell'introduzione di nuove risorse proprie al fine di generare fondi sufficienti per coprire le spese previste in relazione al rimborso di NGEU, senza dover per questo ridurre i finanziamenti destinati a programmi e politiche dell'Unione;

D. considerando che, conformemente alla decisione sulle risorse proprie, la Commissione deve informare il Parlamento e il Consiglio, a cadenza periodica e in modo articolato, riguardo a tutti gli aspetti della sua strategia di gestione del debito, compreso un calendario delle emissioni contenente le date e i volumi di emissione previsti per l'anno successivo e un piano che specifichi i rimborsi del capitale e i pagamenti degli interessi previsti;

E. considerando che l'importo totale programmato per NGUE e il pagamento della cedola periodica e il rimborso alla scadenza (costi di rimborso dell'EURI) è stato fissato a 14,7 miliardi di EUR per il periodo 2021-2027;

Motivazione dell'assunzione di prestiti per NextGenerationEU

1. sottolinea che NGEU è il più vasto programma comune di assunzione di prestiti dell'UE e il primo che non solo concede prestiti agli Stati membri, ma che fornisce anche spese dirette di bilancio dell'Unione integrate in autentici programmi e politiche dell'UE; sottolinea altresì che il debito comune dell'Unione gestito dalla Commissione aumenta l'entità, l'impatto e il valore aggiunto del bilancio dell'Unione, sostenendo in tal modo la ripresa post COVID-19 e realizzando le priorità di lungo termine dell'UE, in particolare le transizioni verde e digitale;

2. evidenzia che, con un volume medio annuo di prestiti pari a 150 miliardi di EUR fino al 2026, il programma di assunzione di prestiti di NGEU fa dell'Unione un attore chiave sui mercati finanziari, la pone sullo stesso piano degli altri importanti emittenti sovrani europei e la rende il maggiore emittente soprannazionale nonché il più grande emittente di obbligazioni verdi;

3. sottolinea che il successo della strategia di assunzione di prestiti sarà valutato in funzione della sua capacità di raccogliere i fondi necessari per l'attuazione di NGEU sui mercati dei capitali in modo tempestivo e a costi relativamente contenuti, e di rimborsare il debito entro il 2058 in base a un profilo sia regolare che prevedibile, senza soppiantare la spesa dei programmi consolidati entro i massimali del QFP e mettere in pericolo l'azione futura dell'UE; sottolinea inoltre che l'emissione dell'Unione non dovrebbe perturbare le condizioni di prestito per altri emittenti europei e dovrebbe persino svolgere un ruolo positivo sui mercati dei capitali, in particolare rispondendo alle domande degli investitori di attività denominate in euro e di nuovi prodotti come le obbligazioni verdi;

Descrizione e valutazione della strategia di assunzione di prestiti nell'ambito di NextGenerationEU fino ad oggi

4. osserva che la Commissione ha messo a punto e attuato un nuovo e ampio programma di finanziamento, e ha sviluppato le proprie capacità di gestione del debito in modo rapido ed efficiente; accoglie con favore il fatto che le emissioni abbiano avuto luogo a un ritmo costante dopo la prima emissione nel 2021 e siano state tutte oggetto di un livello di sottoscrizione molto superiore al previsto, rivelando un forte interesse degli investitori e consentendo alla Commissione di raggiungere i suoi obiettivi di finanziamento; prende atto con soddisfazione del fatto che, coerentemente con la valutazione AAA dell'Unione, i prodotti dell'UE sono stati commercializzati a tassi di interesse attraenti, paragonabili a quelli di altri grandi emittenti europei e soprannazionali;

5. riconosce che la strategia di finanziamento adottata dalla Commissione è diversificata e offre un'ampia gamma di prodotti (obbligazioni e buoni) e scadenze (da tre mesi a 30 anni) attraverso vari metodi di emissione (operazioni sindacate e aste) secondo un calendario regolare;

6. prende atto della decisione della Commissione di fare affidamento su una vasta rete di operatori principali, che sono partner importanti nel garantire il buon funzionamento dei mercati primari e secondari e nel riferire alla Commissione in merito alle condizioni del mercato; ricorda alla Commissione l'importanza di provvedere affinché le banche rispettino i requisiti giuridici e di adoperarsi per conseguire un migliore equilibrio geografico sia tra i membri della rete di operatori principali che fra i dirigenti delle operazioni sindacate; invita la Commissione a garantire che i membri della rete di operatori principali dispongano di incentivi e obblighi sufficienti per svolgere il loro ruolo;

7. prende atto delle decisioni annuali di assunzione di prestiti e dei piani di finanziamento pubblicati sinora dalla Commissione; sottolinea che la trasparenza per quanto riguarda la strategia e le operazioni di assunzione di prestiti della Commissione è fondamentale per conseguire un coordinamento efficace con gli altri attori del mercato e garantire la responsabilità, in particolare per il Parlamento, così come la consapevolezza e la titolarità tra i decisori e il pubblico in generale; invita la Commissione, in tale contesto, a informare rapidamente e sistematicamente il Parlamento fornendo dati disaggregati su tutte le spese sostenute per l'emissione di debito dell'UE, compresi gli oneri addebitati dalla Commissione all'EURI a titolo di costi amministrativi, nonché i costi sostenuti dagli Stati membri per l'assunzione di prestiti nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF);

8. osserva che, in linea con la decisione annuale di assunzione di prestiti e con i piani di finanziamento semestrali, al giugno 2021 la Commissione aveva raccolto più di 113 miliardi di EUR sui mercati finanziari, compresi 23 miliardi di EUR sotto forma di obbligazioni verdi e obbligazioni con scadenze a breve, medio e lungo termine; prende nota delle informazioni fornite in merito alla distribuzione del tipo di investitore e alla distribuzione geografica; chiede comunicazioni costanti e trasparenti sull'andamento delle aste e delle sindacazioni obbligazionarie;

Potenziali effetti positivi e sfide dell'assunzione di prestiti nell'ambito di NextGenerationEU

9. ritiene che, facendo dell'Unione uno dei maggiori emittenti di obbligazioni in Europa, NGEU possa avere un impatto positivo sulla stabilità e la liquidità dei mercati dei capitali dell'UE, migliorare le prospettive economiche dell'UE, integrare l'architettura macroeconomica della zona euro e rafforzare il ruolo internazionale dell'euro; osserva che NGEU è giuridicamente limitato in termini di dimensioni e di tempo, e che potrebbe svolgere un ruolo ancora più influente come fonte di attività sicure e contribuire all'integrazione dei mercati finanziari dell'UE e al rafforzamento della resilienza dell'Unione a condizione che gli insegnamenti tratti siano tenuti nella debita considerazione; rileva, inoltre, che sia il carattere temporaneo che il volume del programma di prestiti di NGEU limitano il potenziale delle obbligazioni dell'UE di diventare vere e proprie attività sicure e di favorire il corretto funzionamento dei mercati finanziari, nonché di migliorare la stabilità dell'unione economica e monetaria; invita la Commissione a riflettere sulle possibili modalità di mantenimento del volume in essere delle obbligazioni di NGEU oltre il 2027, in modo da evitare che la liquidità diminuisca poco dopo il raggiungimento del picco alla fine della fase di spesa di NGEU;

10. rileva l'elevata domanda e l'integrazione agevole del debito dell'UE sui mercati dei capitali; invita la Commissione a consolidare la posizione del debito dell'UE diversificando il profilo degli investitori, stimolando i mercati secondari ed eliminando gli ostacoli tecnici;

11. evidenzia, in particolare, che l'Unione potrebbe fissare parametri di riferimento per gli investimenti sostenibili in quanto principale emittente globale di obbligazioni verdi, come anche diversificando la sua base di investitori e garantendo oneri finanziari inferiori per i prestiti; sottolinea il ruolo importante delle obbligazioni verdi nel finanziamento delle attività necessarie per la transizione verso basse emissioni di carbonio; accoglie con favore il fatto che il quadro per le obbligazioni verdi della Commissione utilizzi standard elevati in materia di sostenibilità; esorta la Commissione a prevenire qualsiasi tipo di «greenwashing» e a garantire una rendicontazione di elevata qualità sull'utilizzo dei proventi, in modo da non mettere a rischio il «premio verde»; osserva che il principio «non arrecare un danno significativo» funge da norma per le spese finanziate a titolo di NGEU; sottolinea che, emettendo parte del debito di NGEU sotto forma di obbligazioni verdi, gli Stati membri e la Commissione hanno la responsabilità di fare tutto il possibile per garantire che gli impegni assunti nei confronti degli investitori in materia di spesa per il clima siano rispettati, e si attende che la Commissione rispetti pienamente il suo impegno di escludere i progetti problematici dal finanziamento di obbligazioni verdi non appena siano sollevate preoccupazioni debitamente motivate in merito al «greenwashing»; accoglie con favore il pannello di controllo sulle obbligazioni verdi NGEU, una pagina web interattiva contenente informazioni sugli investimenti finanziati dalle obbligazioni verdi ([6]);

([6]) https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu-green-bonds/dashboard_en

12. è del parere che la Commissione dovrebbe porre in atto solide misure e capacità di audit per garantire una corretta attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, in particolare al fine di ridurre i rischi di «greenwashing», e in considerazione della configurazione unica di NGEU, in base alla quale è la Commissione a raccogliere fondi sui mercati dei capitali ed è responsabile nei confronti degli investitori, mentre sono gli Stati membri a spendere effettivamente il denaro; invita pertanto gli Stati membri a rispettare gli impegni assunti nei loro piani per la ripresa e la resilienza e a garantirne la corretta e piena attuazione, nonché a riferire dettagliatamente alla Commissione in merito al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi;

13. osserva che, nonostante la sua portata, NGEU è finora riuscito ad attenuare il rischio di soppiantare la domanda di altre obbligazioni sovrane europee; sottolinea che, rendendo il mercato sovrano della zona euro più appetibile soprattutto per gli investitori di paesi terzi, l'emissione di NGEU può avere un impatto positivo sulla domanda di titoli emessi da altri operatori del mercato europeo; invita la Commissione a continuare a coordinarsi strettamente con le agenzie di emissione di debito degli Stati membri e con la Banca centrale europea, la Banca europea per gli investimenti e il meccanismo europeo di stabilità; ribadisce l'importanza di diffondere la negoziazione del debito dell'UE attraverso altre borse valori dell'UE, in linea con i principi dell'Unione dei mercati dei capitali;

14. sostiene, inoltre, che NGEU stia avendo un impatto positivo sull'attrattiva e sulla sostenibilità dei debiti degli Stati membri, offrendo condizioni di prestito con valutazione AAA a tutti gli Stati membri attraverso prestiti del dispositivo per la ripresa e la resilienza, contribuendo a ridurre notevolmente i rendimenti sovrani e scontando le sovvenzioni dal calcolo del debito nazionale, nonché trasmettendo un messaggio forte ai mercati finanziari riguardo alla resilienza e alla coesione della zona euro e dell'UE;

15. è del parere che NGEU mostri i meriti di una risposta alle crisi più ambiziosa, collettiva e democratica a livello dell'UE; ritiene che concedere ai cittadini dell'UE l'opportunità di acquistare direttamente obbligazioni dell'UE potrebbe accrescere il senso di appartenenza all'Unione; chiede alla Commissione di sviluppare un meccanismo semplice e trasparente a tal fine; osserva che tale pratica esiste già in diversi Stati membri; ritiene che i benefici economici sarebbero notevoli e supererebbero i costi di attuazione; osserva che il sostanziale sostegno alla crisi finanziato dall'emissione congiunta di debito ha rafforzato la fiducia nella resilienza dell'UE e dei suoi Stati membri e che gli operatori dei mercati finanziari riconoscono ampiamente la maggiore solidità dell'architettura finanziaria europea; sottolinea che il successo dell'attuazione di NGEU dimostra che l'UE ha dato una risposta adeguata alle conseguenze economiche della crisi della COVID-19; invita pertanto tutte le istituzioni dell'UE a provvedere affinché l'UE mantenga le sue promesse, anche offrendo una visione politica a lungo termine;

16. prende atto con preoccupazione delle nuove sfide derivanti dalla mancanza di sicurezza che caratterizza l'attuale contesto globale, a seguito dell'aggressione illegale, non provocata e ingiustificata della Russia contro l'Ucraina e del forte aumento dell'inflazione e dei tassi di interesse, che colpisce gli emittenti sovrani; avverte che i costi dei finanziamenti sono aumentati in modo significativo a causa delle difficili condizioni del mercato e che si prospettano enormi incertezze nel panorama degli interessi a lungo termine; prevede che ciò inciderà sulla linea di rimborso dello strumento dell'Unione europea per la ripresa nel bilancio dell'UE; osserva con preoccupazione che costi di rifinanziamento superiori a quelli programmati stanno già avendo ripercussioni sulle disponibilità della rubrica 2b e stanno persino assorbendo le limitate disponibilità degli strumenti speciali nel corso della procedura di bilancio annuale; invita la Commissione a monitorare attentamente la situazione e a informare regolarmente l'autorità di bilancio; riconosce che la Commissione si trova a dover operare in un mercato molto incerto, al di fuori dell'intervallo di confidenza del 99 %; ricorda che tutti i pagamenti dei contributi finanziari agli Stati membri dovrebbero essere effettuati entro il 31 dicembre 2026, come stabilito dai regolamenti sullo strumento dell'Unione europea per la ripresa e sul dispositivo per la ripresa e la resilienza, ma che tale scadenza potrebbe subire modifiche; sottolinea che, per apportare tali modifiche, occorrerà modificare entrambi i regolamenti di cui sopra;

17. ritiene che sia possibile sfruttare appieno il potenziale di NGEU solo se tutti i piani nazionali per la ripresa e la resilienza saranno attuati in modo efficace e tempestivo; esprime preoccupazione per la mancanza di capacità di assorbimento finanziario da parte di diversi Stati membri; deplora la dinamica innescata in alcuni Stati membri, in cui l'attuazione dei fondi tradizionali dell'UE è stata ritardata in modo da assorbire più rapidamente i fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza; incoraggia gli Stati membri a sfruttare appieno e in modo coerente i prestiti concessi nell'ambito di NGEU;

18. sottolinea che saranno necessari ulteriori investimenti nelle politiche dell'UE per rafforzare la competitività, la resilienza e l'autonomia strategica dell'Unione, in particolare per quanto riguarda l'industria e l'azione per il clima; ritiene che le riassegnazioni permanenti non siano una soluzione praticabile a lungo termine per finanziare le priorità dell'UE e sottolinea che occorrono ulteriori risorse; ricorda che i cambiamenti climatici, come pure la guerra in atto in Ucraina, evidenziano l'urgente necessità di porre fine alla dipendenza dell'Unione da paesi terzi in settori essenziali della sua economia, come l'energia, le materie prime, l'industria e l'agricoltura; ritiene, a tale proposito, che l'annuncio della Presidente della Commissione Ursula von der Leyen relativo all'istituzione di un Fondo europeo di sovranità sia in linea con la risoluzione del Parlamento del 19 maggio 2022 ([7]) e con la dichiarazione della Conferenza dei presidenti del 30 giugno 2022 concernente il programma di lavoro della Commissione per il 2023; invita pertanto la Commissione e gli Stati membri a valutare più approfonditamente, in linea con le raccomandazioni della Conferenza sul futuro dell'Europa, l'ipotesi di un prestito comune a livello dell'UE, al fine di creare condizioni di prestito più favorevoli, mantenendo nel contempo politiche di bilancio responsabili a livello degli Stati membri; deplora la creazione e l'utilizzo sistematici di strumenti, fondi e programmi comuni di assunzione di prestiti, compreso il NGEU, al di fuori dell'ambito di applicazione del bilancio dell'UE e senza alcun esame o controllo da parte dell'autorità di bilancio; chiede, pertanto, l'iscrizione in bilancio delle operazioni di assunzione ed erogazione di prestiti e di tutti i futuri programmi o strumenti dell'UE; chiede che il Parlamento sia pienamente coinvolto in tutti i casi mediante la procedura di codecisione;

Bilancio dell'Unione e nuove risorse proprie

19. sottolinea che le caratteristiche dell'assunzione di prestiti nell'ambito di NGEU avranno conseguenze dirette sui rimborsi a titolo del bilancio dell'Unione per decenni; insiste quindi sull'ottimizzazione del servizio del debito e sulla garanzia di un profilo del debito regolare al fine di ripartire uniformemente l'onere futuro;

20. sottolinea che, con NGEU, la capacità di indebitamento e di prestito dell'UE è notevolmente aumentata; insiste sulla necessità di coinvolgere l'autorità di bilancio in tutte le fasi del processo di assunzione ed erogazione di prestiti; ricorda che, nel quadro della decisione sulle risorse proprie, la Commissione è tenuta a pubblicare un piano regolarmente aggiornato dei rimborsi del capitale e dei pagamenti degli interessi previsti, da discutere con il Parlamento e il Consiglio nelle riunioni interistituzionali periodiche riguardanti NGEU;

21. ricorda la sua ferma richiesta di collocare gli stanziamenti di bilancio per i costi di rimborso dello strumento dell'Unione europea per la ripresa al di fuori dei massimali di spesa del QFP, al fine di salvaguardare i margini e i meccanismi di flessibilità per le finalità previste; chiede che siano apportate le pertinenti modifiche al regolamento QFP durante la revisione intermedia del QFP;

22. è fermamente convinto che, in ultima analisi, il successo di NGEU, e in particolare la credibilità e la sostenibilità del suo finanziamento, saranno valutati anche in rapporto alla capacità dell'Unione di rimborsare il debito comune con nuove risorse proprie nel settore ambientale e societario, piuttosto che con un aumento dei contributi degli Stati membri basati sul reddito nazionale lordo;

23. sottolinea che le nuove risorse proprie sono un fattore chiave per l'attuazione delle priorità politiche dell'Unione, anche in considerazione dei maggiori investimenti necessari per conseguire l'indipendenza energetica e contribuire a mitigare l'impatto sociale della guerra di aggressione russa contro l'Ucraina, nonché per accelerare la transizione energetica verde; sottolinea che l'introduzione di nuove risorse proprie eviterebbe di dover apportare tagli ai programmi dell'Unione in futuro, cosa che comprometterebbe la finalità stessa e i benefici a lungo termine del piano per la ripresa; ritiene che l'introduzione di nuove risorse proprie, come stabilito nell'accordo interistituzionale giuridicamente vincolante del 16 dicembre 2020, produrrebbe benefici duraturi non solo nell'attuare le politiche dell'Unione, ma anche nel garantire che l'Unione sia un emittente di debito credibile e intelligente; invita pertanto gli Stati membri ad avanzare il più rapidamente possibile e ad accelerare i negoziati sul primo paniere della cosiddetta nuova generazione di risorse proprie dell'UE basate sul sistema di scambio di quote di emissione dell'UE, sul meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere e sul pilastro 1 dell'OCSE relativo all'accordo internazionale sulla tassazione minima delle multinazionali, come delineato dalla Commissione il 22 dicembre 2021; esorta il Consiglio ad approvare il primo paniere di risorse proprie entro la fine del 2022;

([7]) Risoluzione del Parlamento europeo del 19 maggio 2022 sulle conseguenze sociali ed economiche per l'UE della guerra russa in Ucraina — rafforzare la capacità di agire dell'UE (testi approvati, P9_TA(2022)0219).

24. osserva, tuttavia, che i proventi stimati delle tre risorse proprie di cui sopra non sarebbero sufficienti a coprire il debito di NGEU; ribadisce, pertanto, la sua richiesta che la Commissione presenti una proposta relativa al secondo paniere di nuove risorse proprie entro il dicembre 2023, comprensiva di una proposta di imposta sulle transazioni finanziarie, in modo da garantire risorse sufficienti per il rimborso del debito di NGEU; pone in evidenza la tabella di marcia giuridicamente vincolante stabilita nel quadro dell'accordo interistituzionale; chiede tuttavia alla Commissione, alla luce delle recenti sfide economiche, di essere ancora più ambiziosa e di non escludere la possibilità di aggiungere risorse proprie innovative, nuove e, preferibilmente, autentiche;

o

o o

25. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.