

Europa **marche** news



Università
degli Studi
di Urbino
Carlo Bo



DG Istruzione e cultura
Cattedra Jean Monnet
in European Law

Periodico
di politiche,
programmi
e studi europei

PUBBLICAZIONE DEL CENTRO EUROPE DIRECT MARCHE DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO "CARLO BO"

Urbino, settembre 2019

Speciale

n. 211 bis

Il nuovo bilancio pluriennale dell'Unione Europea 2021/2027



Attualità



L'Editoriale di
Marcello Pierini

Il nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027

Le dimensioni del bilancio

Il 2 maggio 2018 la Commissione europea ha presentato un pacchetto di misure nelle quali si delinea il prossimo quadro finanziario pluriennale dell'UE per il periodo 2021-2027, predisposto per un'UE a 27 Stati membri, in considerazione del recesso del Regno Unito. Le proposte prevedono, tra l'altro, una nuova ripartizione delle risorse, una serie di innovazioni al fine di accrescere la flessibilità del QFP e prefigurano parziali modifiche per quanto concerne le fonti attraverso le quali viene **A pag. 5**

Il rapporto tra il Quadro finanziaria- rio pluriennale dell'UE e il bilan- cio annuale dell'Unione. Le insi- die del dopo Brexit.

Quando parliamo di Quadro finanziario pluriennale dell'Unione (QFP) intendiamo il bilancio a lungo termine dell'UE, le disposizioni del trattato stabiliscono essere di un periodo non inferiore a cinque anni. La prassi si è poi attestata a sei o sette anni (es. 2001/2006 – sei anni – ovvero 2007/2013 e 2014/2020 – sette anni). Questo fissa i limiti della spesa dell'Unione nel suo insieme, nonché i diversi settori di **A pag. 2**

Sommario

- | | | | |
|---|--------|--|---------|
| ✓ Che cos'è il quadro finanziario pluriennale | pag. 4 | ✓ Iter legislativo | pag. 9 |
| ✓ Il nuovo QFP 2021-2027 | pag. 5 | ✓ Sviluppi negoziali | pag. 10 |
| ✓ Nuove fonti di finanziamento del bilancio dell'UE | pag. 9 | ✓ Le novità | pag. 12 |
| | | ✓ Priorità d'investimento per l'Italia | pag. 13 |

Europa Marche News

Periodico di politiche, programmi e studi europei, a cura del Centro Europe Direct Marche – Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo"

Registrato al Tribunale di Urbino l'11/12/2009 al numero 227.

Sede: Via Saffi n. 10 – 61029 Urbino (PU) - Tel. 0722 303577 e-mail: europedirectmarche@uniurb.it Web <http://www.europedirectmarche.it>

Direttore responsabile **Maria Carbone** – Responsabile scientifico - Condirettore **Marcello Pierini**

Redazione: Vilberto Stocchi, Marcello Pierini, Maria Carbone, Cinzia Carcianelli, Gaia Pandolfi



L'Editoriale di
Marcello Pierini

Da pag. 1

Il rapporto tra il Quadro finanziario pluriennale dell'UE e il bilancio annuale dell'Unione. Le insidie del dopo Brexit.

Quando parliamo di Quadro finanziario pluriennale dell'Unione (QFP) intendiamo il bilancio a lungo termine dell'UE, le disposizioni del trattato stabiliscono essere di un periodo non inferiore a cinque anni. La prassi si è poi attestata a sei o sette anni (es. 2001/2006 – sei anni - ovvero 2007/2013 e 2014/2020 – sette anni). Questo fissa i limiti della spesa dell'Unione nel suo insieme, nonché i diversi settori di intervento nelle diverse competenze assegnate all'Unione. Finendo il ciclo 2014 - 2020 a Bruxelles si sta preparando il successivo che andrà dal 2012 al 2027 /ancora sette anni).

L'approccio a lungo termine che caratterizza il QFP contribuisce a rendere più efficaci le politiche e i programmi dell'UE. Questa prevedibilità giova anche ai potenziali beneficiari dei finanziamenti europei che così possono programmare le proprie attività in un quadro programmatico relativamente certo.

L'iter procedurale. Prima della scadenza del QFP in corso, la Commissione europea formula una proposta per un nuovo regolamento QFP. La proposta serve come base per i negoziati in sede di Consiglio, che garantirà che tutti gli Stati membri facciano parte dell'accordo, per raggiungere il quale è necessaria l'unanimità. Nella posizione del Consiglio entrano fortemente in gioco i governi nazionali ed i leader dei Paesi membri che negoziano e mediano sui principali orientamenti politici. Per concludere il processo decisionale in seno al Consiglio è necessaria l'approvazione del Parlamento europeo. Ciò significa, in pratica, che il Parlamento può approvare o respingere la posizione del Consiglio, ma non può emendarla.

I bilanci annuali dell'UE. Questi devono sempre essere stabiliti entro i limiti del QFP.

In pratica, gli impegni e i pagamenti sono solitamente iscritti in bilancio al di sotto dei rispettivi massimali del QFP.

La differenza, o "margine", tra il massimale e gli importi iscritti in bilancio lascia spazio di manovra in caso di esigenze impreviste.

Il bilancio annuale stabilisce tutte le spese e le entrate dell'Unione europea relative all'anno (un esercizio). Assicura il finanziamento delle politiche e dei programmi dell'UE in linea con le priorità politiche e gli obblighi giuridici dell'UE. I bilanci annuali devono inserirsi nei limiti di spesa (massimali) stabiliti dal QFP. Di norma l'UE elabora un bilancio annuale inferiore per poter far fronte a eventuali spese impreviste.

Il bilancio annuale garantisce, d'altra parte, che l'Unione riceva le entrate necessarie a finanziare le spese. Entrate e spese devono risultare in pareggio.

Impegni e pagamenti

Per quanto riguarda la spesa, il bilancio dell'UE distingue gli stanziamenti d'impegno ("impegni") dagli stanziamenti di pagamento ("pagamenti").

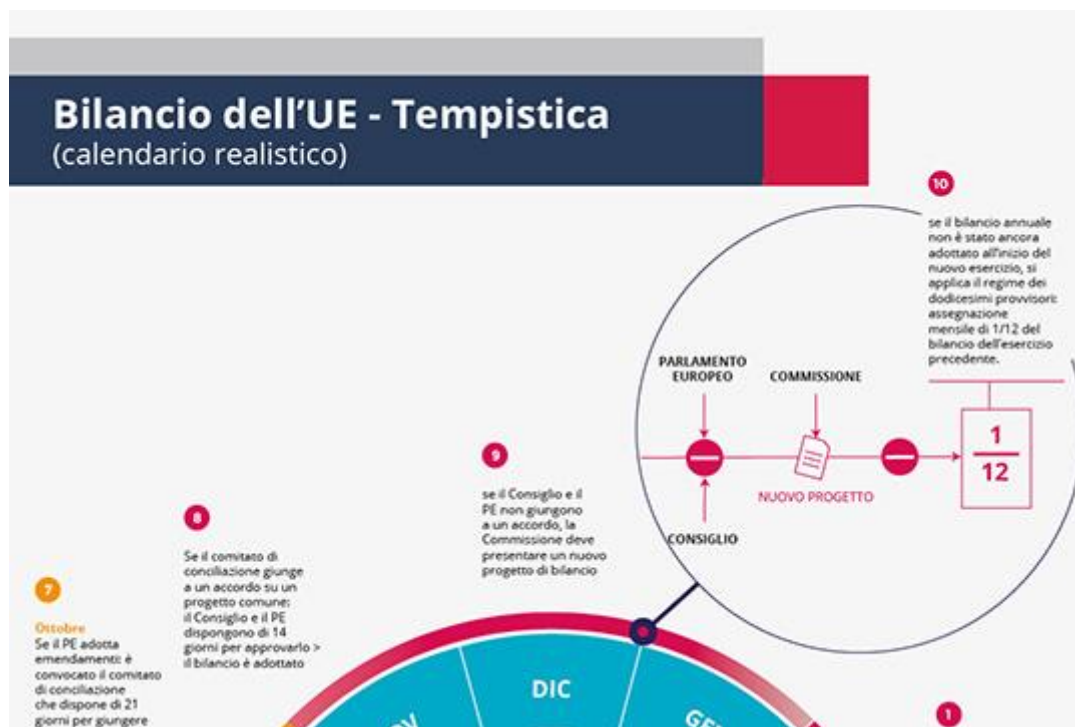
Gli impegni sono obblighi giuridici di spesa riferiti ad un determinato esercizio. Gli obblighi giuridici possono essere contratti, convenzioni o decisioni di sovvenzione. Gli importi non sono necessariamente versati lo stesso anno ma possono estendersi su più esercizi.

I pagamenti coprono le spese previste per l'esercizio in corso. Ciò deriva dagli impegni giuridici dello stesso esercizio o di esercizi precedenti.

Gli importi degli impegni e dei pagamenti solitamente differiscono per i progetti pluriennali, (ad esempio la costruzione di una strada, un programma di ricerca, la Politica di coesione rientrante in un fondo europeo ecc.). In tal caso

gli stanziamenti d'impegno sono effettuati in un esercizio mentre quelli di pagamento sono suddivisi in importi minori da versare nei diversi anni.

Gli impegni e i pagamenti sono identici per le spese da effettuare nello stesso esercizio, ad esempio il sostegno finanziario diretto agli agricoltori.



Il progetto di bilancio annuale è proposto dalla Commissione ed approvato dal Consiglio e dal Parlamento europeo che, in questo caso, hanno gli stessi identici poteri (condizioni di parità).

Procedura

In primis il Consiglio adotta la sua posizione sul progetto di bilancio e successivamente il Parlamento europeo potrà adottarlo ovvero proporre emendamenti. In caso di divergenze è previsto il comitato di conciliazione paritetico tra i due organi con la funzione di giungere ad un accordo di compromesso nel termine di tre settimane.

Una volta raggiunto l'accordo, il Consiglio e il Parlamento hanno 14 giorni per procedere alla sua approvazione formale in seno ai rispettivi organi.

Caso di mancato accordo la Commissione dovrà presentare un nuovo progetto di bilancio annuale.

Se all'inizio dell'anno il bilancio annuale non fosse adottato si ricorre al regime dei c.d. dodicesimi. Ciò significa che le spese effettuate mensilmente per capitolo di bilancio non potranno superare un dodicesimo degli stanziamenti del corrispondente bilancio dell'esercizio

precedente o nel progetto di bilancio proposto dalla Commissione se di importo meno elevato. A bilancio approvato possono essere apportate rettifiche a seconda della stessa procedura utilizzata per la sua adozione.

Ciò avviene se si rendono necessarie risorse aggiuntive per far fronte ad esigenze impreviste, quali le conseguenze di un disastro naturale in uno Stato membro.

Vengono anche adottati i cosiddetti bilanci rettificativi, ad esempio, per iscrivere a bilancio le eccedenze finanziarie dell'esercizio precedente o per adeguare le previsioni delle quote di entrate provenienti dai diversi tipi di risorse proprie.

Le nuove priorità strategiche compresa l'uscita del Regno Unito dall'UE impongono di esaminare e rivedere l'architettura del sistema delle risorse proprie fondato sulle tre principali categorie di entrate:

- le cosiddette risorse proprie tradizionali (soprattutto dazi doganali);
- la risorsa propria basata sull'imposta sul valore aggiunto;
- la risorsa propria basata sul reddito nazionale lordo.

Anche se le risorse proprie anzidette sono ormai classificate come "autentiche" risorse proprie dell'UE, dall'altro le ultime due categorie sono essenzialmente contributi nazionali che gli Stati membri devono mettere a disposizione del bilancio dell'UE. Il dibattito è dunque in corso

e apre nuove e più ampie sfide sul futuro dell'Unione.

Vediamo nello "speciale" fornisce ulteriori approfondimenti sulle prospettive del quadro pluriennale 2012 - 2017.

Buona lettura

Che cos'è il quadro finanziario pluriennale

Il quadro finanziario pluriennale (QFP) è il bilancio a lungo termine dell'UE. Fissa i limiti della spesa dell'UE - nel suo insieme e anche in diversi settori di attività - per un periodo di almeno cinque anni. I recenti QFP hanno coperto di solito sette anni.

Il QFP ha i seguenti scopi:

- allineare la spesa dell'UE con le sue priorità politiche
 - assicurare la disciplina di bilancio dell'UE
 - agevolare l'adozione del bilancio annuale dell'UE
 - accrescere la prevedibilità delle finanze dell'UE
- L'approccio a lungo termine ai finanziamenti che caratterizza il QFP contribuisce a rendere più efficaci le politiche e i programmi dell'UE. Questa prevedibilità giova anche ai potenziali cofinanziatori e beneficiari.

Nel dettaglio

Massimali e rubriche

Il QFP ripartisce la spesa dell'UE in grandi categorie - "rubriche" - che corrispondono alle priorità e ai settori d'intervento dell'UE.

Per ciascun anno coperto dal QFP sono fissati limiti di spesa, o "massimali", che riguardano:

- gli impegni dell'UE a titolo di ciascuna rubrica, che talvolta comprendono limiti aggiuntivi detti "sottorubriche" o "sottomassimali"
- il totale degli impegni, ovvero la somma dei massimali per ciascuna rubrica
- il totale dei pagamenti, che comprende tutte le rubriche

Lo scopo di questi limiti è duplice:

- gestire l'entità complessiva del bilancio dell'UE
- proteggere le somme previste per i diversi settori di intervento che rispecchiano le priorità a lungo termine dell'UE

Tuttavia, il bilancio richiede anche un certo grado di flessibilità per far fronte a esigenze impreviste, quali crisi e situazioni di emergenza, come anche al mutare delle circostanze.

Il QFP include pertanto una serie di disposizioni e "strumenti speciali" per garantire che, anche in caso di circostanze impreviste, il denaro possa essere usato quando e dove è maggiormente necessario.





Attualità

Il nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027

Le dimensioni del bilancio

Il 2 maggio 2018 la Commissione europea ha presentato un pacchetto di misure nelle quali si delinea il prossimo quadro finanziario pluriennale dell'UE per il periodo 2021-2027, predisposto per un'UE a 27 Stati membri, in considerazione del recesso del Regno Unito. Le proposte prevedono, tra l'altro, una nuova ripartizione delle risorse, una serie di innovazioni al fine di accrescere la flessibilità del QFP e prefigurano parziali modifiche per quanto concerne le fonti attraverso le quali viene alimentato il bilancio dell'UE; inoltre, è fissata una revisione intermedia del QFP entro la fine del 2023, in analogia a quanto avvenuto nell'attuale ciclo di programmazione. Si tratta dei seguenti atti: COM(2018)321 e COM(2018)322 relative al quadro finanziario pluriennale; COM(2018)323 concernente l'accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria; COM(2018)324 concernente i rischi finanziari connessi a carenze generalizzate negli Stati membri riguardanti lo stato di diritto; COM(2018)325, 326 e 327 relative al sistema delle risorse proprie dell'UE.

Il quadro delineato dal pacchetto sul QFP - integrato, nei giorni immediatamente successivi, dalle proposte concernenti i futuri programmi di spesa settoriali - prevede, per i sette anni del ciclo di programmazione, stanziamenti pari a 1.135 miliardi di euro a prezzi costanti in termini di impegni (1.279 miliardi espressi in prezzi correnti, tenendo conto di un tasso di inflazione fisso annuo del 2%), pari all'1,11% del reddito nazionale lordo dell'UE-27 (RNL), che si traducono in 1.105 miliardi di euro a prezzi costanti in termini di pagamenti (1.246 miliardi a prezzi correnti), ovvero l'1,08% del RNL dell'UE-27.

Di seguito, le tabelle del QFP 2021-2027 pubblicate dalla Commissione europea:

QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE (UE-27)

(Mio EUR - prezzi correnti)

Stanzamenti di impegno	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totale 2021-2027
1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale	25 421	25 890	26 722	26 604	27 000	27 703	28 030	187 370
2. Coesione e valori	54 593	58 636	61 897	63 741	65 645	69 362	68 537	442 412
di cui: coesione economica, sociale e territoriale	48 388	49 890	51 505	53 168	54 880	56 647	58 521	373 000
3. Risorse naturali e ambiente	53 403	53 667	53 974	54 165	54 363	54 570	54 778	378 920
di cui: spese connesse al mercato e pagamenti diretti	40 300	40 527	40 791	40 931	41 072	41 214	41 357	286 195
4. Migrazione e gestione delle frontiere	3 264	4 567	4 873	5 233	5 421	5 678	5 866	34 902
5. Sicurezza e difesa	3 347	3 495	3 514	3 695	4 040	4 386	5 039	27 515
6. Vicinato e resto del mondo	15 669	16 054	16 563	17 219	18 047	19 096	20 355	123 002
7. Pubblica amministrazione europea	11 024	11 385	11 819	12 235	12 532	12 949	13 343	85 287
di cui: spese amministrative delle istituzioni	8 625	8 877	9 197	9 496	9 663	9 951	10 219	66 028
TOTALE STANZIAMENTI DI IMPEGNO	166 721	173 694	179 363	182 892	187 047	193 743	195 947	1 279 408
in percentuale dell'RNL	1,12%	1,13%	1,13%	1,12%	1,11%	1,11%	1,09%	1,11%
TOTALE STANZIAMENTI DI PAGAMENTO	159 359	163 969	177 350	180 897	184 515	188 205	191 969	1 246 263
in percentuale dell'RNL	1,07%	1,07%	1,12%	1,10%	1,09%	1,08%	1,07%	1,08%
Margine disponibile	0,22%	0,22%	0,17%	0,19%	0,20%	0,21%	0,22%	0,21%
Massimale delle risorse proprie in percentuale dell'RNL*	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%
<i>Le percentuali non pregiudicano il massimale stabilito dalla decisione sulle risorse proprie in vigore</i>								
AL DI FUORI DEI MASSIMALI DEL QFP								
Strumenti speciali:								
Riserva per aiuti d'urgenza	637	649	662	676	689	703	717	4 734
Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG)	212	216	221	225	230	234	239	1 578
Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE)	637	649	662	676	689	703	717	4 734
Strumento di flessibilità	1 061	1 082	1 104	1 126	1 149	1 172	1 195	7 889
Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti*	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Strumento europeo per la pace	800	1 050	1 300	1 550	1 800	2 000	2 000	10 500
TOTALE AL DI FUORI DEI MASSIMALI DEL QFP	3 347	3 648	3 950	4 253	4 557	4 812	4 868	29 434
TOTALE QFP + TOTALE AL DI FUORI DEI MASSIMALI DEL QFP	170 068	177 341	183 313	187 145	191 604	198 555	200 816	1 308 843
in percentuale dell'RNL	1,14%	1,15%	1,16%	1,14%	1,13%	1,14%	1,11%	1,14%

* Per la funzione europea di stabilizzazione degli investimenti, è previsto un contributo in conto interessi mediante entrate con destinazione specifica esterna equivalenti a una percentuale del reddito monetario. I prezzi correnti sono calcolati mediante applicazione di un deflatore fisso del 2% annuo agli importi espressi in prezzi 2018.

Si registra pertanto un aumento di risorse rispetto all'attuale QFP 2014-2020 (959,9 miliardi di euro di impegni e 908,4 miliardi di euro di pagamenti a prezzi costanti 2011 e 1082,5 miliardi di euro di impegni e 1023,9 miliardi di euro di pagamenti a prezzi correnti), che richiederanno, anche in considerazione del recesso del Regno Unito (stimato dalla Commissione europea in una riduzione nel bilancio annuale dell'UE tra i 10 e i 12 miliardi di euro), maggiori sforzi agli Stati membri dell'UE-27. Secondo le stime della Commissione europea tuttavia, tenendo conto dell'inflazione e dell'integrazione all'interno del bilancio UE del Fondo europeo di sviluppo (corrispondente allo 0,03% del RNL, e che nell'attuale QFP è collocato fuori bilancio con una dotazione di 30,5 miliardi finanziati direttamente dagli Stati membri), l'ordine di grandezza del nuovo QFP (1,11% del RNL) sarebbe in linea con quello dell'attuale bilancio pluriennale (1,13% del RNL).

Il nuovo riparto

Secondo la Commissione europea, la principale sfida per il futuro bilancio dell'UE sarà assicurare un adeguato finanziamento sia per le cosiddette politiche tradizionali dell'UE (politica di coesione e politica agricola comune, che assorbono circa il 70% dell'attuale QFP) che per una serie di nuove priorità che sono emerse negli

ultimi anni e che necessitano per il futuro di maggiori risorse (gestione del fenomeno migratorio, sfide per la sicurezza interna ed esterna dell'UE, rafforzamento della cooperazione tra Stati membri in materia di difesa).

La Commissione europea propone, infatti, di innalzare gli attuali livelli di finanziamento in settori considerati prioritari e ad alto valore aggiunto europeo (ricerca, innovazione e agenda digitale, giovani, migrazione e gestione delle frontiere, difesa e sicurezza interna, azione esterna, clima e ambiente - il 25% del bilancio sarebbe destinato al raggiungimento degli obiettivi climatici rispetto al 20% del bilancio in corso) e, parallelamente, prefigura, a titolo compensativo, alcuni risparmi, soprattutto per quanto riguarda i finanziamenti complessivi a favore della politica agricola comune (PAC) e della politica di coesione che subirebbero una riduzione di risorse.

Di seguito, una tabella della Commissione europea che, per alcune politiche dell'Unione europea, confronta la dotazione complessiva proposta per il periodo 2021-2027 (a prezzi correnti e per un'UE a 27) con la dotazione del periodo 2014-2020. Per "rispecchiare la dotazione complessiva per il periodo 2014-2020", la Commissione europea ha considerato la dotazione prevista per l'esercizio finanziario 2020 per un'UE a 27, moltiplicata per sette anni.

	Assegnazioni UE27 nel 2020 (moltiplicate per sette volte per riflettere la dotazione complessiva per il periodo 2014-2020)	2021-2027 (in miliardi di euro)	% di cambiamento rispetto alle assegnazioni UE per il 2020
Orizzonte Europa	81	98	+20%
Politica di coesione	397	373	-6%
Politica agricola comune	383	365	-5%
Meccanismo per collegare l'Europa	27	31	+15%
Investimenti - Fondo InvestEU	-	15	n.a. (*)
Digitale	15	27	+81%
Spazio	13	16	+24%
Programma di sostegno alla riforma dell'UEM	0,5	25	+4757%
Erasmus+	19	30	+62%
Corpo europeo di solidarietà	1	1	+23%
Migrazione e gestione delle frontiere	13	33	+147%
Sicurezza	2	4	+76%
Difesa	2	20	+992%
Politica esterna	101	123	+22%

(*) Un confronto non è possibile in quanto il Fondo europeo per gli investimenti strategici è attivo solo dalla metà del periodo di programmazione 2014-2020.

Fonte: Commissione europea

Come detto, per le politiche tradizionali dell'UE si prevedono dei tagli.

In dettaglio, la Commissione europea propone una dotazione finanziaria di circa 365 miliardi di euro, a prezzi correnti, per la nuova PAC 2021-2027, corrispondenti al 28,5% del bilancio complessivo dell'UE. Il bilancio della PAC per il 2014-2020 rappresenta, invece, il 37,6% circa del bilancio generale dell'UE.

Secondo le stime della Commissione europea, la PAC subirebbe una riduzione del 5% a prezzi correnti rispetto al periodo 2014-2020, il che equivarrebbe a una riduzione di circa il 12% a prezzi costanti del 2018 (secondo il Parlamento europeo il taglio sarebbe più consistente e ammonterebbe al 15%). Appaiono ridotti sia i pagamenti diretti sia le dotazioni del Fondo agricolo europeo per lo sviluppo rurale (FEASR), che si concentra sulla risoluzione di problematiche specifiche delle zone rurali dell'UE. Secondo la Commissione europea, l'Italia avrebbe una dotazione complessiva di circa 36,3 miliardi di euro a prezzi correnti (24,9 miliardi per i pagamenti diretti, circa 2,5 miliardi per le misure di mercato e circa 8,9 miliardi per lo sviluppo rurale) e di circa 32,3 miliardi di euro a prezzi costanti (oltre 22,1 miliardi per i pagamenti diretti, circa 2,2 miliardi per le misure di mercato e 7,9 miliardi per lo sviluppo rurale). Si tratta di una riduzione di circa 4,7 miliardi di euro rispetto agli oltre 41 miliardi della PAC 2014-2020, di cui 27 miliardi per i pagamenti diretti, 4 miliardi per le misure di mercato e 10,5 miliardi per lo sviluppo rurale. Secondo la proposta della Commissione europea, l'Italia sarebbe dunque il quarto Paese beneficiario dei fondi PAC 2021-2027, dopo Francia (62,3 miliardi a prezzi correnti; 55,3 miliardi a prezzi costanti), Spagna (43,7 miliardi; 38,9 miliardi) e Germania (40,9 miliardi; 36,4 miliardi).

Per quanto riguarda la politica di coesione, invece, secondo le stime della Commissione europea, subirebbe una riduzione del 6% (secondo il Parlamento europeo i tagli sarebbero sottostimati e ammonterebbero nel complesso al 10%). In particolare, nell'ottica di ampliare il novero delle regioni beneficiarie, verrebbe innalzata la soglia attualmente prevista per la categoria delle regioni cosiddette in transizione: la proposta prevede un rapporto RNL pari o superiore al 75% e inferiore al 100% della media UE (attualmente la forbice è 75-90%); inoltre, al fine di ridurre le disparità e di contribuire al recupero delle regioni a basso reddito e a bassa crescita, pur restando il PIL pro capite il criterio predominante per l'assegnazione dei fondi, vengono presi in considerazione nuovi criteri, quali disoccupazione giovanile, basso livello di istruzione, cambiamenti climatici e accoglienza e integrazione dei migranti. In dettaglio, a prezzi correnti, la dotazione del Fondo di coesione si ridurrebbe da 63 a 46 miliardi di euro mentre quella del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) passerebbe da 199 miliardi a 226 miliardi di euro. Diversa, invece, è la situazione del Fondo sociale europeo (FSE), poiché la Commissione europea intende istituire un nuovo Fondo sociale europeo plus, che riunirà in sé una serie di fondi e di programmi esistenti, con uno stanziamento di 101 miliardi di euro. Per l'Italia, a prezzi correnti, secondo le stime della Commissione europea, sembrerebbe esserci un aumento da 34 a 43 miliardi di euro circa (38 miliardi di euro a prezzi costanti 2018) rispetto alla dotazione 2014-2020.

Alla luce delle misure proposte, il nuovo quadro finanziario pluriennale risulta così strutturato (a prezzi correnti), con il passaggio da 5 a 7 rubriche principali di spesa più chiaramente collegate alle priorità politiche dell'Unione.



Tra le altre innovazioni rilevanti del nuovo QFP 2021-2027 vanno segnalati, in particolare:

- il rafforzamento del legame tra i finanziamenti UE e lo Stato di diritto (proposta di regolamento COM(2018)324), con l'adozione di una serie di sanzioni nei confronti degli Stati membri nei quali si siano riscontrate carenze generalizzate che incidano o rischino di incidere sul principio di sana gestione finanziaria o sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione;
 - l'introduzione di due nuovi strumenti di bilancio a sostegno della stabilità della zona euro, e segnatamente:
1. un nuovo programma di sostegno alle riforme (proposta di regolamento COM(2018)391) che, con una dotazione complessiva di bilancio di 25 miliardi di euro, fornirebbe sostegno finanziario e tecnico a tutti gli Stati membri per la realizzazione di riforme prioritarie, in particolare nel contesto del Semestre europeo (un meccanismo di convergenza fornirà inoltre un sostegno ad hoc agli Stati membri non appartenenti alla zona euro che si preparano ad adottare la moneta comune); Nella Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'UE per il 2019, il Governo afferma che l'Italia può senz'altro appoggiare l'istituzione del fondo purché ne sia assicurata l'effettiva complementarità rispet-

to agli strumenti esistenti (in particolare i fondi di coesione), l'utilizzo dei fondi sia destinato ad aumentare la convergenza strutturale e la resilienza e ci sia coerenza rispetto alla natura del nuovo strumento nella definizione dei criteri allocativi.

2. una funzione europea di stabilizzazione degli investimenti (proposta di regolamento COM(2018)387) che contribuirà a mantenere i livelli d'investimento in caso di gravi shock asimmetrici. Inizialmente opererebbe attraverso prestiti "back-to-back" garantiti dal bilancio dell'UE con un massimale di 30 miliardi di euro, cui si abbinerebbe un'assistenza finanziaria agli Stati membri a copertura dell'onere degli interessi.

Il Governo, nel corso dei negoziati, ha segnalato, in particolare, che l'introduzione di una funzione di stabilizzazione come completamento dell'UEM è stata sempre sostenuta dall'Italia che ha portato avanti la propria proposta di un rainy day fund collegato alla disoccupazione, che garantirebbe maggiore efficacia in termini di risorse finanziarie disponibili per contrastare gli shock e in termini di tempestività nel contrastare l'impatto della congiuntura negativa sull'economia. Secondo il Governo, inoltre, l'obiettivo di protezione degli investimenti è condivisibile, ma la portata dello strumento

proposto sembra troppo limitata affinché possa essere svolta un'efficace azione di stabilizzazio-

ne.

Nuove fonti di finanziamento del bilancio dell'UE

Secondo la Commissione europea, le nuove priorità strategiche che hanno implicazioni per il bilancio e l'uscita del Regno Unito dall'UE impongono di esaminare e rivedere l'architettura del sistema delle risorse proprie.

L'attuale sistema delle risorse proprie si fonda su tre principali categorie di entrate: le cosiddette risorse proprie tradizionali (soprattutto dazi doganali); la risorsa propria basata sull'imposta sul valore aggiunto; la risorsa propria basata sul reddito nazionale lordo. Se da un lato le risorse proprie tradizionali sono una fonte diretta di entrate e sono pertanto classificate come "autentiche" risorse proprie dell'UE, dall'altro le ultime due categorie sono essenzialmente contributi nazionali che gli Stati membri devono mettere a disposizione del bilancio dell'UE. La risorsa propria basata sul reddito nazionale lordo, che era stata introdotta come elemento chiave "residuale" del sistema delle risorse proprie al fine di garantire il finanziamento integrale delle spese concordate, è diventata nel tempo la componente preponderante del sistema, rappresentando oltre il 70% delle entrate dell'UE.

La Commissione propone di confermare le tre risorse proprie ma modernizzandole nel senso di:

- mantenere inalterati i dazi doganali come risorse proprie tradizionali dell'UE, ma riducendo del 10% la percentuale che gli Stati membri trattengono come spese di riscossione;
- mantenere la risorsa propria basata sul RNL, con la funzione di risorsa riequilibrante;
- semplificare drasticamente la risorsa propria basata sull'IVA.

Viene, altresì, proposta l'istituzione di tre nuove risorse proprie, vale a dire:

- il 20% delle entrate provenienti dal sistema di scambio delle quote di emissioni (con un introito medio annuo calcolato tra 1,2 e 3 miliardi di euro, a seconda del prezzo di mercato delle quote);

- un'aliquota di prelievo del 3% applicata alla nuova tassa imponibile consolidata comune per l'importa sulle società (CCCTB), che secondo le stime della Commissione potrebbe garantire un introito medio annuo di circa 12 miliardi;

- un contributo nazionale calcolato in base alla quantità di rifiuti non riciclati di imballaggi in plastica di ciascuno Stato membro (0,80 euro al chilogrammo), per un importo stimato di circa 7 miliardi annui.

Nel complesso, in base alle valutazioni della Commissione, le nuove risorse proprie dovrebbero rappresentare il 12% circa del bilancio totale dell'UE e potrebbero apportare fino a 22 miliardi di euro all'anno per il finanziamento delle nuove priorità.

Anche alla luce dell'uscita del Regno Unito dall'UE la Commissione propone infine di eliminare progressivamente, nell'arco di cinque anni, tutte le attuali correzioni relative alle aliquote ridotte di prelievo della risorsa propria basata sull'IVA e le riduzioni forfettarie dei contributi basati sul RNL, di cui beneficiano alcuni Stati membri (oltre al Regno Unito stesso, Germania, Paesi Bassi e Svezia per la risorsa IVA e Danimarca, Paesi Bassi, Svezia e Austria per quanto concerne la risorsa basata sul RNL). Le modifiche introdotte dovrebbero ridurre la quota della risorsa basata sul RNL rispetto alle entrate totali, portandola all'interno di una forbice compresa tra il 50 e il 60%.

Iter legislativo

Il regolamento QFP segue una procedura legislativa speciale stabilita dall'articolo 312 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Il Consiglio delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo che, deliberando a maggioranza assoluta, può

approvare o respingere la posizione del Consiglio, ma non può emendarla. Tuttavia, il Consiglio europeo può adottare all'unanimità una decisione che consente al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata.

Anche l'eventuale modifica del sistema complessivo di finanziamento dell'UE (la decisione sulle risorse proprie) richiede una procedura legislativa speciale. Secondo l'articolo 311 del TFUE, infatti, il Consiglio delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo. Tale decisione entra in vigore solo previa ap-

provazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Tranne poche eccezioni, invece, le normative settoriali vengono adottate mediante la procedura legislativa ordinaria, in cui il Consiglio e il Parlamento europeo decidono congiuntamente su un piano di parità.

Sviluppi negoziali

La posizione del Parlamento europeo

Il 14 novembre 2018, il Parlamento europeo ha approvato la "Relazione interlocutoria sul quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 – posizione del Parlamento in vista di un accordo", con la quale ha ribadito la propria posizione ufficiale secondo cui il livello del QFP 2021-2027 dovrebbe essere fissato a 1.324,1 miliardi di euro a prezzi 2018, che rappresenterebbe l'1,3% dell'RNL dell'UE-27.

Secondo il Parlamento europeo occorrerebbe tra l'altro:

- fissare la dotazione finanziaria del programma di ricerca Orizzonte Europa a 120 miliardi di euro (prezzi 2018);
- rafforzare il programma di investimenti InvestEU;
- incrementare i finanziamenti per le infrastrutture di trasporto e le PMI;
- mantenere il finanziamento delle politiche agricole e di coesione a lungo termine almeno allo stesso livello dell'attuale quadro di programmazione;
- raddoppiare le risorse per affrontare la disoccupazione giovanile, triplicare le risorse per Erasmus+;
- fissare il contributo dell'UE per gli obiettivi climatici a un minimo del 25% della spesa del QFP, per portarla al 30% il prima possibile, al più tardi entro il 2027.

Per quanto riguarda la riforma delle risorse proprie, secondo il Parlamento europeo un nuovo sistema semplificato dovrebbe ridurre sostanzialmente i contributi diretti degli Stati membri basati sul PIL e abolire tutti i meccanismi di riduzione e di correzione accumulati nel tempo. Inoltre, il Parlamento europeo si è espresso a favore dell'introduzione di nuove risorse proprie, basate, ad esempio, su un nuovo regime di tassazione delle imprese (compresa la tassazione delle grandi imprese del settore digi-

tale), sui proventi del sistema di scambio delle quote di emissione e su una tassa sulla plastica.

Negoziati in sede di Consiglio dell'UE

Si riporta una breve panoramica su alcune delle questioni principali.

L'ultima discussione in Consiglio europeo sul QFP si è svolta il 20-21 giugno 2019.

Tempistica

Come ribadito in una comunicazione del 13 giugno 2019, la Commissione europea invita i leader dell'UE ad accelerare il ritmo dei negoziati allo scopo di raggiungere un accordo in autunno o comunque entro la fine dell'anno in modo da poter far partire i nuovi programmi all'inizio del 2021 e non in ritardo.

Il Governo italiano sostiene l'opportunità di raggiungere un accordo sul QFP in tempi rapidi, ma non a scapito della qualità.

Ammontare complessivo del bilancio

Si registra una netta divisione fra gli Stati membri che insistono per un bilancio sostenibile (tra cui vi sarebbero Austria, Danimarca, Paesi Bassi, Germania e Svezia), che non vada oltre l'1% dell'RNL dei 27 Stati membri e che finanzia le nuove priorità e i settori che possono supportare maggiormente la competitività europea tramite maggiori tagli alle politiche tradizionali, come PAC e coesione, e gli Stati membri (tra cui vi sarebbero, in particolare, Estonia, Grecia, Italia, Lituania, Lettonia, Polonia, Portogallo, Slovacchia e Ungheria) che, invece, ritengono insufficiente il livello generale di ambizione espresso dalla Commissione europea e chiedono risorse sufficienti per finanziare non solo le nuove priorità (migrazioni, difesa, sicurezza) e i settori fondamentali per la competitività dell'UE (ricerca e innovazione, infrastrutture, spazio, digitale), ma anche le politiche tradizionali (politica agricola comune (PAC) e politica

di coesione), mantenendo le dotazioni di queste ultime al livello dell'attuale QFP 2014-2020.

L'Italia ha, altresì, evidenziato l'importanza che il bilancio sia sufficientemente flessibile in modo da poter essere efficacemente impiegato in situazioni di emergenza (disoccupazione giovanile, disastri naturali, crisi migratorie).

Risorse proprie

Si registrano differenze di posizioni, in particolare sull'introduzione di nuove risorse proprie diverse da quelle proposte dalla Commissione europea, come la tassa sulle transazioni finanziarie (FTT) e la web tax diretta a colpire i profitti delle grandi compagnie del web. Vi sono divergenze concernenti anche la tempistica della cessazione delle correzioni legate al rebate britannico.

Il Governo italiano ha espresso l'auspicio che, in tema di risorse proprie, possano essere esaminate anche altre ipotesi come la FTT e la web tax; inoltre, ha ribadito l'esigenza di mettere fine alle correzioni legate al rebate britannico. È altresì del parere che le nuove risorse proprie dell'UE debbano contribuire a ridurre il peso della risorsa RNL.

Condizionalità

Tra l'altro, si discute in merito alla proposta di condizionalità legata alle carenze generalizzate in materia di Stato di diritto, in riferimento alla quale il servizio giuridico del Consiglio ha sollevato perplessità di ordine giuridico. Inoltre, la Francia ha proposto di introdurre una condizionalità legata alle politiche fiscali e sociali nell'ambito della coesione.

L'Italia ha espresso una generale perplessità circa modelli di condizionalità poco coerenti e tagliati ad hoc su ipotesi specifiche, condividendo poi le perplessità del Servizio giuridico del Consiglio in merito alla condizionalità legata allo Stato di diritto e sottolineando la contraddittorietà insita nella condizionalità macroeconomica, che rischia di colpire i soggetti più fragili con effetti pro-ciclici. Inoltre, ha lamentato l'assenza di una condizionalità legata alla solidarietà europea, in particolare per quanto riguarda la distribuzione dei migranti.

Schema di negoziato del 14 giugno 2019

Il 14 giugno 2019 la Presidenza rumena del Consiglio dell'UE ha presentato un progetto di schema di negoziato riveduto (negotiating box) che, secondo la Presidenza stessa, "rispecchia le

discussioni generali tenutesi finora in seno al Consiglio e con gli Stati membri".

Il negotiating box è stato presentato al Consiglio Affari generali del 18 giugno 2019, in vista del Consiglio europeo del 20 e 21 giugno.

Tra l'altro, il negotiating box evidenzia i progressi compiuti sulle diverse proposte settoriali.

Si segnala che alcuni Stati membri, tra cui l'Italia, ritengono il testo del suddetto negotiating box non adeguato per il seguito del negoziato. In particolare, il Governo italiano avrebbe segnalato la propria contrarietà in merito alla cancellazione della revisione di medio periodo del QFP e dell'aggiustamento tecnico nella coesione, alla condizionalità macroeconomica, all'ipotesi di una convergenza esterna "piena" e ad alcune modifiche proposte in materia di risorse proprie e di allocazione di risorse nella politica di coesione.

Esame presso altri Parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal sito IPEX:

- l'esame dell'atto COM(2018)321 risulta avviato da parte dei Parlamenti di Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Germania (Bundestag), Grecia, Polonia (Senato), Slovacchia, Slovenia e Svezia, mentre risulta concluso da parte dei Parlamenti di Austria, Germania (Bundesrat), Lussemburgo, Malta, Irlanda, Polonia (Camera), Portogallo, Repubblica ceca, Romania e Regno Unito;
- l'esame dell'atto COM(2018)322 risulta avviato da parte del Parlamento della Grecia, mentre risulta concluso da parte dei Parlamenti di Belgio, Irlanda, Germania (Bundesrat), Polonia, Portogallo e Repubblica ceca;
- l'esame dell'atto COM(2018)323 risulta avviato da parte dei Parlamenti di Estonia, Finlandia, Germania (Bundestag), Grecia, Polonia, Slovacchia e Svezia, mentre risulta concluso da parte dei Parlamenti di Belgio, Lussemburgo, Malta, Irlanda, Portogallo e Regno Unito;
- l'esame dell'atto COM(2018)324 risulta avviato da parte dei Parlamenti di Finlandia, Germania (Bundestag), Polonia, Regno Unito, Slovacchia, Slovenia, Svezia e Ungheria, mentre risulta concluso da parte dei Parlamenti di Belgio, Germania (Bundesrat), Lussemburgo, Portogallo e Repubblica ceca;
- l'esame dell'atto COM(2018)325 risulta avviato da parte dei Parlamenti di Finlandia, Germania (Bundestag), Grecia, Irlanda, Malta, Polonia,

Regno Unito, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria, mentre risulta concluso da parte dei Parlamenti di Germania (Bundesrat), Lussemburgo, Portogallo, Repubblica ceca, Spagna e Svezia;

- l'esame dell'atto COM(2018)326 risulta avviato da parte dei Parlamenti di Finlandia, Germania (Bundestag), Grecia, Polonia, Slovacchia e Svezia, mentre risulta concluso da parte dei Parlamenti di Irlanda, Lussemburgo, Portogallo e Repubblica ceca;
- l'esame dell'atto COM(2018)327 risulta avviato da parte dei Parlamenti di Estonia, Finlandia,

Francia (Assemblea nazionale), Germania (Bundestag), Grecia, Irlanda, Malta, Polonia, Regno Unito, Romania, Slovacchia e Ungheria, mentre risulta concluso da parte dei Parlamenti di Belgio, Germania (Bundesrat), Lussemburgo, Portogallo, Repubblica ceca, Spagna e Svezia;

- l'esame dell'atto COM(2018)328 risulta avviato da parte dei Parlamenti di Finlandia, Germania (Bundestag), Polonia, Regno Unito e Slovacchia, mentre risulta concluso da parte dei Parlamenti di Irlanda, Lituania, Lussemburgo, Portogallo e Repubblica ceca.

Le novità

La Commissione per il nuovo periodo di programmazione propone una serie di importanti cambiamenti in un'ottica di semplicità, flessibilità ed efficienza. Innanzitutto gli 11 obiettivi tematici del periodo 2014-2020 saranno sostituiti da **cinque più ampi obiettivi** che consentiranno agli Stati di essere flessibili nel trasferire le risorse nell'ambito di una priorità, ed in particolare:

1. un'Europa più intelligente (a smarter Europe) attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente;
 2. un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio (a greener, lowcarbon Europe) attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi;
 3. un'Europa più connessa (a more connected Europe) attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale alle TIC;
 4. un'Europa più sociale (a more social Europe) attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali;
 5. un'Europa più vicina ai cittadini (a Europe closer to citizens) attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali.
- Per quanto riguarda la **capacità amministrativa**, essa sarà integrata con obiettivi settoriali. Non sarà più necessario disporre di un obiettivo politico separato, ma sarà possibile distribuire gli investimenti nella capacità amministrativa nell'ambito di ciascun obiettivo di policy.

A livello di programmazione, ci sarà solo un documento strategico per Stato, l'accordo di partenariato che sarà un documento molto semplificato nel quale ogni Stato dovrà indicare quali dei cinque obiettivi strategici intende perseguire, attraverso quali obiettivi specifici e quali fondi a finalità strutturale. Includerà, poi, tutti e sette i fondi a gestione concorrente: quindi, per l'Italia, oltre al FESR, al FSE+ e al FEAMP, anche il Fondo Asilo e migrazione (AMIF), lo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti (BMVI) e il Fondo per la Sicurezza interna (ISF).

In tale accordo sarà indicato anche l'elenco dei programmi, nazionali e/o regionali, che dovranno essere predisposti entro tre mesi dalla presentazione dell'accordo stesso e che potranno essere anche multifondo.

Altra novità importante è rappresentata dal fatto che la **programmazione** avverrà in **due fasi**: inizialmente i programmi riguarderanno solo i primi cinque anni (2021-2025) e le dotazioni degli ultimi due anni (2026-2027) saranno decise solo in base ai risultati di un riesame che rivedrà le priorità e gli obiettivi iniziali dei programmi, tenendo presenti i progressi nel conseguimento degli obiettivi compiuti entro la fine del 2024, i cambiamenti della situazione socioeconomica e le nuove sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese elaborate nell'ambito del semestre europeo.

Gli obblighi amministrativi saranno poi ridimensionati e i **controlli**, soprattutto per le piccole e medie imprese, saranno limitati

all'intervento nazionale senza ricorrere a quello europeo. Secondo il principio dell'audit unico, le PMI non saranno più sottoposte a controlli multipli.

Le "Condizionalità ex ante" del periodo 2014-2020 saranno sostituite dalle "Condizioni abilitanti":

in numero minore (circa una ventina);

- più concentrate sugli obiettivi del fondo interessato;
- monitorate e applicate durante tutto il periodo.

Sono previste quattro precondizioni "orizzontali": il rispetto delle regole su gli appalti pubblici,

gli aiuti di Stato, l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali della UE e della Convenzione Onu sulle persone disabili.

Il nuovo quadro regolamentare per il 2021-2027 prevede inoltre il **ritorno alla regola "n+2"** che sostituisce la regola "n+3". Dunque la Commissione provvederà al disimpegno di una parte degli stanziamenti se questa non è stata utilizzata o se al termine del secondo anno non sono state inoltrate le domande di pagamento. Questa restrizione sui tempi si fonda sulla convinzione che sarà più facile ridurre i ritardi dei programmi grazie alle misure di semplificazione introdotte.

Priorità d'investimento per l'Italia

L'Allegato D al Country report sull'Italia delinea le priorità di investimento che l'Italia è chiamata ad affrontare e su cui, secondo i tecnici della Commissione UE, si dovrebbe concentrare la spesa dei fondi strutturali europei 2021-2027.

Nell'ambito di **ricerca e innovazione**, la UE chiede all'Italia di far crescere il numero e le dimensioni delle imprese innovative nei settori ad alta intensità di conoscenza e con elevato potenziale di crescita; promuovere gli scambi di conoscenze tra enti di ricerca e i settori produttivi, in particolare le Pmi, attraverso partnership e formazione, ma anche di promuovere la digitalizzazione di cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche.

In materia di **clima ed energia** si suggeriscono investimenti volti a migliorare l'efficienza energetica e a promuovere le tecnologie rinnovabili, puntando su una vasta opera di ristrutturazione del patrimonio immobiliare pubblico. Sono inoltre considerati prioritari investimenti volti ad aumentare resilienza idrogeologica e sismica nonché a realizzare infrastrutture verdi finalizzate al ripristino dell'ecosistema nelle aree urbane più vulnerabili a cambiamenti climatici e all'inquinamento atmosferico.

In tema di **connettività**, si insiste sulla necessità di realizzare la rete a banda ultralarga, mentre per i trasporti si sottolinea la necessità di completare le linee ferroviarie che fanno parte della Rete di trasporto trans-europea (T'etn) e di puntare sulla multimodalità.

Prioritari, nel campo dei **diritti sociali**, sono considerati gli investimenti che migliorino l'accesso al mercato del lavoro (in particolare per donne e giovani) e che aumentino la qualità del sistema di istruzione e formazione.

Inoltre, poiché la percentuale di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale resta tra le più elevate dell'UE, si ritengono indispensabili servizi sociali e infrastrutture di elevata qualità e accessibili.

Infine vista l'ampia diversità geografica che contraddistingue l'Italia, si ritengono necessarie **"strategie territoriali"** attuate in sinergia con gli altri obiettivi politici, con il fine primario di promuovere lo sviluppo economico e sociale delle zone più colpite dalla povertà". In ambito territoriale, si sottolinea anche la necessità di investire sul patrimonio culturale e di sostenere le imprese che operano nel settore.

Da queste indicazioni e dalle proposte di regolamenti riferiti alla Politica di coesione 2021-2027 ha preso avvio il negoziato tra il governo italiano e Bruxelles sulla prossima programmazione.

A livello nazionale intanto i **5 tavoli di lavoro** (uno per ogni obiettivo di policy) hanno avviato la discussione identificando **4 temi "unificanti"**: 1) Lavoro di qualità; 2) Territorio e risorse naturali per le generazioni future; 3) Omogeneità e qualità dei servizi per i cittadini; 4) Cultura come veicolo e spazio di coesione. I documenti di sintesi prodotti dai tavoli saranno utilizzati nelle fasi successive di preparazione dell'Accordo di Partenariato che stabilirà come saranno spesi i fondi europei assegnati all'Italia.