

Le frontiere del bilancio

di Paola Boffo – Nella formazione del Consiglio UE “Affari generali” (CAG) si svolge, in genere una volta al mese, il coordinamento dei preparativi per le riunioni del Consiglio europeo. Il CAG, composto essenzialmente dai ministri degli affari europei di tutti gli Stati membri dell’UE, è inoltre responsabile di una serie di settori politici trasversali, tra cui l’allargamento dell’UE e i negoziati di adesione, l’adozione del quadro finanziario pluriennale (il piano di bilancio settennale dell’UE), la politica di coesione, questioni relative all’assetto istituzionale dell’UE e altri fascicoli attribuitigli dal Consiglio europeo.

Nella riunione dell’11 dicembre scorso, il CAG ha tenuto un dibattito orientativo sul quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027, durante il quale i ministri hanno scambiato opinioni sui principali temi da affrontare e sul calendario dei negoziati. La presidenza austriaca ha presentato una sua [relazione sullo stato di avanzamento dei lavori](#) e un [progetto di schema di negoziato](#), che è uno strumento utilizzato per strutturare e facilitare il processo negoziale sul QFP. Esso riunisce gli elementi che più probabilmente richiederanno un orientamento politico da parte dei leader al fine di raggiungere una posizione del Consiglio. È discusso e costantemente aggiornato man mano che i negoziati procedono.

I ministri competenti hanno svolto un dibattito e condiviso le loro opinioni a monte del primo dibattito sostanziale sul QFP che i capi di stato hanno successivamente tenuto in seno al Consiglio Europeo del 13 e 14 dicembre ha discusso dei progressi del negoziato sul bilancio 2021 – 2027, accogliendo con favore il lavoro preparatorio “intenso” svolto dalla presidenza austriaca, e invitando la presidenza entrante (nel prossimo semestre si insedierà la presidenza rumena) a proseguire tali lavori e a elaborare un orientamento per la prossima fase dei negoziati, **al fine di giungere a un accordo**

in sede di Consiglio europeo nell'autunno 2019.

Nella sostanza, alla conclusione della prima fase di negoziato, molte questioni sono rimaste aperte. Non si è raggiunto un accordo su molte importanti tematiche, a partire dal ruolo che il futuro bilancio europeo avrà nel sostenere l'effettiva realizzazione degli obiettivi politici dell'Unione, soprattutto rispetto ai target di spesa globali dell'Unione a supporto degli **obiettivi sul clima** e a come raggiungere un accordo in relazione al **collegamento fra bilancio dell'UE e semestre europeo**.

Sul tavolo del quadro finanziario pluriennale gli Stati membri sono chiamati anche a discutere tutti gli elementi della **politica di coesione**, corrispondente a circa il 30% del totale degli impegni contemplati in bilancio, che hanno un impatto sulla distribuzione e sulla gestione delle risorse finanziarie. Restano da discutere praticamente tutte le questioni di fondo, sulle quali non si è ancora trovata una posizione comune. Si fa riferimento, infatti, ai criteri di allocazione dei fondi fra gli Stati Membri e il collegamento dei fondi per la coesione con gli obiettivi delle altre politiche europee e con il Semestre europeo; all'ammontare di risorse dedicate agli investimenti per la crescita e l'occupazione (ovvero le dotazioni per il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, per il Fondo Sociale Europeo plus e per il Fondo di Coesione) e per la cooperazione territoriale europea; alla categorizzazione delle Regioni fra più sviluppate, in transizione e meno sviluppate, e la conseguente allocazione di risorse; al periodo di riferimento per l'ammissibilità delle spese; al metodo di allocazione delle risorse da seguire in base a obiettivi, tipologia di regione e fondo di riferimento; alla questione dei tetti superiore e inferiore che stabiliscono il *rango* di variazione massimo e minimo per i trasferimenti; i tassi di cofinanziamento nazionale, le quote di pre-finanziamento e le regole per il disimpegno.

Per quanto concerne l'Unione Economica e Monetaria si

aspettano ancora scelte politiche relative all'opportunità, le modalità di azione e la consistenza del Programma di sostegno alle Riforme e del Meccanismo Europeo di Stabilizzazione degli Investimenti.

Anche tutta la **politica per la Migrazione e la gestione delle frontiere** resta ampiamente da definire, sia per quanto riguarda l'ammontare di risorse da dedicare al Fondo per l'Asilo e la Migrazione e al Fondo per la gestione integrata delle frontiere, la loro distribuzione fra uno strumento diretto di intervento UE e i programmi nazionali attuati in gestione concorrente fra Stato e Unione, così come le azioni e i criteri di allocazione da adottare, che per definire le modalità di supporto alla Guardia Costiera e di Frontiera Europea, e, più in generale, come assicurare le sinergie e la complementarità con le altre aree di *policy*.

Un altro importante settore di politiche non ancora definito, in termini di risorse da dedicare, riguarda il Fondo per la Sicurezza interna (che comprende anche la possibilità di finanziare la dismissione di impianti nucleari in tre Stati membri) e la dimensione del supporto al Fondo Europeo per la Difesa.

Oltre che in materia di bilancio, il Consiglio del 13 e 14 dicembre ha adottato [conclusioni](#) in materia di mercato unico, migrazione e su altri punti, segnatamente relazioni esterne, cambiamenti climatici, sicurezza e difesa, disinformazione, lotta contro il razzismo e la xenofobia e consultazioni dei cittadini.

Il nuovo QFP coprirà sette anni, dal 2021 al 2027, e ha l'ambizione di rispondere alle sfide attuali e future e di conseguire le sue priorità politiche dell'Unione, alla luce dei programmi di Bratislava e di Roma. Esso comprende politiche nuove e già istituite, anche nel settore della coesione e dell'agricoltura. I principi guida sono una rigorosa definizione delle priorità delle risorse, la

flessibilità e l'equità, tenendo conto della ridotta capacità finanziaria di un'Unione a 27.

I bilanci a lungo termine sono entrati a far parte del funzionamento dell'UE nel 1988 coprendo periodi compresi tra 5 e 7 anni.

– Il primo bilancio a lungo termine, il cosiddetto “Pacchetto Delors I”, ha coperto il periodo 1988-1992 ed è stato incentrato sulla creazione del mercato unico e sul consolidamento del programma quadro pluriennale di ricerca e sviluppo.

– Nel secondo bilancio a lungo termine 1993-1999, il “Pacchetto Delors II”, la priorità è stata data alla politica sociale e di coesione e all'introduzione dell'euro.

– L'“Agenda 2000”, che ha interessato il periodo 2000-2006, ha avuto al centro l'allargamento dell'Unione.

– Il bilancio a lungo termine 2007-2013 ha puntato alla crescita sostenibile e alla competitività, con l'obiettivo di creare più posti di lavoro.

– Il bilancio a lungo termine 2014-2020 ha avuto come obiettivi un aumento della popolazione attiva e la crescita economica, nel quadro della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Nella [proposta presentata dalla Commissione europea il 2 maggio 2018](#), che ha avviato il processo legislativo e negoziale, il bilancio a lungo termine dell'UE fornisce un quadro stabile per l'esecuzione del bilancio annuale dell'UE. Traduce in termini finanziari le priorità politiche dell'UE per un periodo di vari anni e fissa gli importi massimi annui (“massimali”) della spesa dell'UE, complessivamente e per le principali categorie/priorità di spesa (rubriche).

La Commissione ha proposto un bilancio a lungo termine di 1.135 miliardi di € in termini di impegni (espressi in prezzi del 2018) per il periodo 2021-2027, pari all'1,11% del reddito nazionale lordo (“RNL”) dell'UE-27. Il Fondo europeo di sviluppo, che attualmente costituisce un accordo

intergovernativo per il finanziamento della politica di sviluppo nei paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico e che ha una dotazione di 30 miliardi di € per il periodo 2014-2020, sarà integrato nel bilancio dell'UE.

In termini reali il futuro bilancio a lungo termine per il periodo 2021-2027 è sostanzialmente simile a quello dell'attuale periodo 2014-2020, tenuto conto dell'inclusione del Fondo europeo di sviluppo: solo in base a tale previsione, infatti, l'UE scongiura la riduzione del bilancio ad una quota inferiore all'1% del RNL.

Nell'ambizione della Commissione il bilancio 2021-2027 è un bilancio "nuovo, moderno e pragmatico per l'Unione a 27", concepito per affrontare le priorità e le politiche più importanti garantendo il massimo valore aggiunto europeo. Un bilancio che investe in un'Europa "che protegge, dà forza e difende", come evocata dal Presidente Juncker nel suo discorso sullo stato dell'Unione nel 2016. Attraverso una riduzione dei finanziamenti globali alla politica agricola comune e ai programmi della politica di coesione, la proposta risponde anche alle conseguenze finanziarie del recesso del Regno Unito, importante contribuente al bilancio dell'UE.

Le priorità e i principi alla base della proposta sono il risultato di un dibattito aperto e inclusivo avviato con il Libro bianco sul futuro dell'Europa del 1° marzo 2017. Sono parte integrante del programma positivo presentato dal Presidente Jean-Claude Juncker dinanzi al Parlamento europeo nel suo discorso sullo stato dell'Unione il 14 settembre 2016, approvato poi dai leader dei 27 Stati membri a Bratislava il 16 settembre 2016 e confermato nella dichiarazione di Roma del 25 marzo 2017. Le principali questioni sono state successivamente affrontate nel giugno 2017 nel documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE della Commissione, che il 14 febbraio 2018 ha poi presentato opzioni per il futuro bilancio dell'UE.

**IL NUOVO QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027
UN BILANCIO AL SERVIZIO DI UN'UNIONE CHE PROTEGGE, DÀ FORZA E DIFENDE**

In miliardi di EUR, a prezzi correnti

**I. MERCATO UNICO,
INNOVAZIONE E AGENDA
DIGITALE
187,4 €**

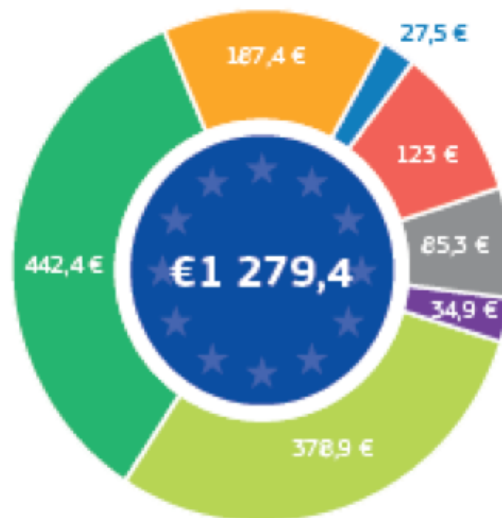
- 1 Ricerca e Innovazione
- 2 Investimenti strategici europei
- 3 Mercato unico
- 4 Spazio

**COESIONE E VALORI
442,4 €**

- 5 Sviluppo regionale e coesione
- 6 Unione economica e monetaria
- 7 Investire nelle persone, Coesione sociale e valori

**RISORSE NATURALI E AMBIENTE
378,9 €**

- 8 Agricoltura e politica marittima
- 9 Ambiente e azione per il clima



**SICUREZZA E DIFESA
27,5 €**

- 12 Sicurezza
- 13 Difesa
- 14 Risposta alle crisi

**VICINATO E RESTO
DEL MONDO
123 €**

- 15 Azioni esterne
- 16 Assistenza preadesione

**MIGRAZIONE E GESTIONE
DELLE FRONTIERE
34,9 €**

- 10 Migrazione
- 11 Gestione delle frontiere

**PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE
EUROPEA
85,3 €**

- 17 Pubblica amministrazione europea

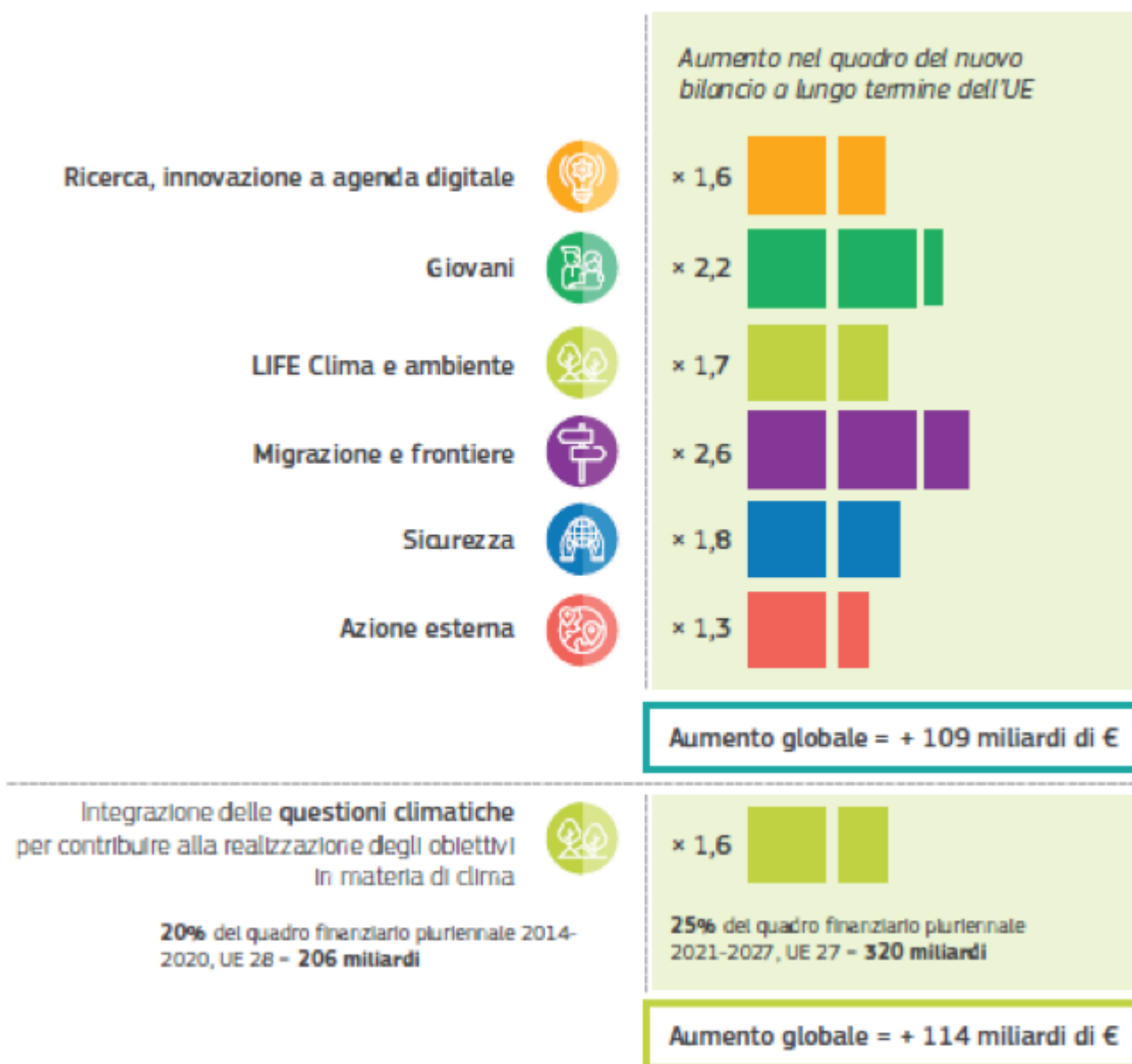
Le proposte della Commissione consentiranno il pieno allineamento del bilancio dell'UE con l'agenda dell'Unione europea per il dopo 2020. Esse poggiano su una valutazione rigorosa delle risorse necessarie per conseguire gli obiettivi dell'Unione e dell'efficienza e del valore aggiunto delle spese in ciascun settore.

I programmi saranno articolati intorno alle principali **priorità tematiche di spesa**, corrispondenti alle rubriche nella struttura formale del bilancio. All'interno di ciascuna priorità, i programmi saranno accorpati in raggruppamenti di politiche (cluster) che saranno riportati nei titoli del bilancio annuale. Molte delle priorità dell'Unione sono complesse e articolate e sarebbe impossibile affrontarne ogni aspetto con un unico programma. Secondo le proposte della Commissione, saranno combinati gli investimenti provenienti da più programmi per rispondere a priorità trasversali fondamentali quali l'economia digitale, la sostenibilità, la

sicurezza, la migrazione, il capitale umano e le competenze, il sostegno alle piccole imprese e l'innovazione.

La nuova architettura assicurerà una maggiore trasparenza sugli obiettivi del bilancio dell'UE e sui contributi delle diverse parti del bilancio. Inoltre, permetterà una maggiore flessibilità per rispondere all'evoluzione dei bisogni e alle emergenze impreviste in settori come la sicurezza e la migrazione. Le priorità cui si dedica un incremento delle risorse rispetto al ciclo 2014–2020 sono illustrate nel grafico seguente.

Priorità nuove e rafforzate per l'Unione a 27



La Commissione propone un nuovo meccanismo per lo Stato di

diritto (c.d. *rule of law*) volto a garantire la sana gestione finanziaria e l'efficacia dei finanziamenti dell'UE, condizionati dal buon funzionamento dello stato di diritto in ambiti quali il corretto funzionamento del sistema giudiziario e la prevenzione e la repressione delle frodi e della corruzione.

Le norme in vigore prevedono già l'obbligo per gli Stati membri di dimostrare la solidità delle loro norme e procedure di gestione finanziaria dei fondi dell'UE e una protezione adeguata dei fondi da abusi o frodi. L'obiettivo delle nuove norme [\[1\]](#) proposte è rafforzare il bilancio dell'UE e proteggerlo dai rischi finanziari connessi a carenze generalizzate per quanto riguarda lo Stato di diritto, consentendo all'Unione di sospendere, ridurre o restringere l'accesso ai finanziamenti dell'UE in misura proporzionale alla natura, alla gravità e alla portata delle carenze relative allo Stato di diritto, senza pregiudicare gli obblighi degli Stati membri interessati nei confronti dei beneficiari [\[2\]](#). La decisione che stabilisce se una carenza generalizzata riguardante lo stato di diritto rischia di ledere gli interessi finanziari dell'UE sarà proposta dalla Commissione e adottata dal Consiglio con voto a maggioranza qualificata inversa [\[3\]](#). Essa terrà conto di informazioni pertinenti quali le decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea, le relazioni della Corte dei conti europea, nonché le conclusioni delle pertinenti organizzazioni internazionali. Lo Stato membro interessato avrà la possibilità di presentare le proprie considerazioni prima che venga adottata qualsiasi decisione.

[\[1\]](#) Nella proposta di Regolamento all'articolo 7 – *Adeguamenti relativi alle misure connesse alla corretta gestione economica o alla protezione del bilancio dell'Unione nel caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri*. Si propone di ampliare questo meccanismo per adeguare i massimali del QFP in caso di revoca delle misure connesse

alla protezione del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardante lo Stato di diritto negli Stati membri. In entrambi i casi si propone di limitare a n+2 anni il periodo di tempo massimo per la reiscrizione nel bilancio degli impegni in sospeso.

[2]Va sottolineato che il meccanismo proposto non inciderebbe sui singoli beneficiari dei finanziamenti dell'UE, dato che essi non possono essere ritenuti responsabili del funzionamento complessivo dello Stato di diritto. Gli Stati membri continuerebbero ad avere l'obbligo di attuare i programmi interessati e di effettuare i pagamenti agli studenti Erasmus, ai ricercatori, alla società civile o a qualunque altro utente, destinatario o beneficiario finale.

[3]Nel voto a maggioranza qualificata inversa la proposta della Commissione si considererà approvata dal Consiglio salvo che quest'ultimo non decida di respingerla con voto a maggioranza qualificata.