



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles,  
14.2.2018

COM(2018)  
98 final

## COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

**Un quadro finanziario pluriennale nuovo e moderno per un'Unione europea in grado di realizzare efficientemente le sue priorità post-2020**

**FMT:ItalicContributo della Commissione europea alla riunione informale dei leader del 23 febbraio 2018/FMT**

---

### UN BILANCIO PER LA NOSTRA UNIONE A 27

**"I BILANCI NON SONO SEMPLICI ESERCIZI DI CONTABILITÀ: RIFLETTONO LE NOSTRE PRIORITÀ E LA NOSTRA AMBIZIONE. QUINDI INNANZITUTTO PARLIAMO DELL'EUROPA CHE VOGLIAMO."**

**JEAN-CLAUDE JUNCKER**

Presidente della Commissione europea

**8 GENNAIO 2018**

#### **1. UN BILANCIO PER UN'UNIONE PIÙ UNITA, PIÙ FORTE E PIÙ DEMOCRATICA**

Ogni sette anni l'Unione decide in merito al futuro delle sue finanze. Per i leader si tratta del momento di assumere impegni finanziari volti alla realizzazione dell'Unione che desiderano. È sempre un'occasione importante, ma lo è ancora di più ora che l'Europa si trova nel pieno di un cruciale dibattito su quale dovrebbe essere l'evoluzione dell'Unione negli anni a venire. Abbiamo l'opportunità di scegliere l'Europa che vogliamo e di definire un bilancio che ci aiuti a costruirla.

La riunione informale dei leader del 23 febbraio giunge quindi al momento opportuno ed è fondamentale. Il primo passo consiste nel definire ciò che l'Europa vuole fare insieme e nel concordare le priorità; il secondo nel dare all'Unione i mezzi per agire. Questi due passi sono inseparabili. Le scelte che compiamo sulle priorità e sugli ambiti in cui vogliamo un'azione da parte dell'Unione determineranno il bilancio di cui abbiamo bisogno. Il bilancio dell'UE è un mezzo per conseguire i nostri obiettivi politici.

Il Libro bianco della Commissione sul futuro dell'Europa, del 1° marzo 2017, definisce una serie di possibili scenari per il futuro dell'Europa. Il documento di riflessione della Commissione sul futuro delle finanze dell'UE, del 28 giugno 2017, ha esaminato ciò che ciascuno di questi scenari potrebbe significare per il bilancio dell'Unione. Un'Europa limitata al mercato unico non necessita di grandi programmi di finanziamento, mentre un'Europa che decide di fare di più insieme ha bisogno di risorse all'altezza di questa più ampia ambizione. Qualsiasi sia la strada che sceglieremo, una cosa è certa: la futura Unione a 27 deve disporre di un bilancio affidabile e adeguato alle esigenze future, che le consenta di realizzare efficacemente le sue priorità.

L'attuale quadro finanziario è stato concordato nel contesto della peggiore crisi economica e finanziaria da generazioni. Le finanze pubbliche di molti Stati membri erano sotto pressione. Grazie agli sforzi concertati dell'Unione e dei suoi Stati membri, il contesto odierno è differente: la ripresa economica ha registrato un'accelerazione e l'attenzione si è spostata sulle sfide attuali e future.

Il 16 settembre 2016 a Bratislava e il 25 marzo 2017 nella dichiarazione di Roma, i leader hanno concordato un programma positivo per l'Europa a 27. I cittadini adesso si aspettano che l'Unione lo realizzi. Il prossimo quadro finanziario pluriennale rappresenta un momento decisivo per far corrispondere alle aspirazioni i mezzi per agire.

Il recesso del Regno Unito dall'Unione significherà la perdita di un importante contribuente al finanziamento delle politiche e dei programmi dell'Unione e ciò richiederà da parte nostra uno sguardo critico alle possibilità di risparmio e a una più efficiente realizzazione delle priorità. Si tratta di una fase essenziale della preparazione di qualsiasi proposta di bilancio e la Commissione è pienamente impegnata a modernizzare e semplificare ove possibile. Sarà tuttavia necessaria anche la volontà di guardare con spirito di apertura alle risorse necessarie per trasformare nuove priorità in risultati tangibili.

La Commissione intende presentare le sue proposte per il prossimo quadro finanziario pluriennale al più tardi entro l'inizio di maggio 2018, sulla base di ampie consultazioni con gli Stati membri, il Parlamento europeo e il grande pubblico. Le proposte saranno eque, equilibrate e chiaramente incentrate sul raggiungimento efficiente degli obiettivi. Spetterà poi agli Stati membri e al Parlamento europeo decidere: sul futuro bilancio e, cosa ancor più importante, sul tipo di Europa che vogliamo.

L'accordo sul nuovo quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 sarà un momento cruciale in cui i leader dell'UE potranno rinnovare il loro impegno nei confronti del programma positivo e dell'Europa stessa. Sarà un importante banco di prova per l'unità dell'Unione e la nostra capacità di agire in un mondo in evoluzione. I leader hanno ora la

possibilità di scegliere un'Unione più unita, più forte e più democratica, e un bilancio che ne permetta la realizzazione.

## **2. IL BILANCIO DELL'UE: IL MOTORE DEL VALORE AGGIUNTO EUROPEO**

Il bilancio dell'UE è unico. Diversamente dai bilanci nazionali, che sono in gran parte utilizzati per fornire servizi pubblici e finanziare i sistemi di sicurezza sociale, il bilancio dell'UE è soprattutto un bilancio di investimenti. Il quadro finanziario pluriennale di sette anni offre un orizzonte di programmazione a più lungo termine e la stabilità necessaria per pianificare gli investimenti. Il bilancio dell'UE deve sempre essere in pareggio.

Il bilancio dell'UE consente all'Unione di attuare politiche comuni e affrontare numerose sfide, al suo interno e nel mondo. Rappresenta una piccola parte della spesa pubblica totale dell'Unione, pari a circa l'1 % del reddito nazionale lordo (RNL) complessivo degli attuali 28 Stati membri e solamente a circa il 2 % della spesa pubblica dell'UE. Ciò significa che ogni cittadino gode degli enormi vantaggi derivanti dall'Unione per meno di un caffè al giorno.

Entità del bilancio dell'UE in percentuale del reddito nazionale lordo

Media 2014-2020

Media 2007-2013

Media 2000-2006

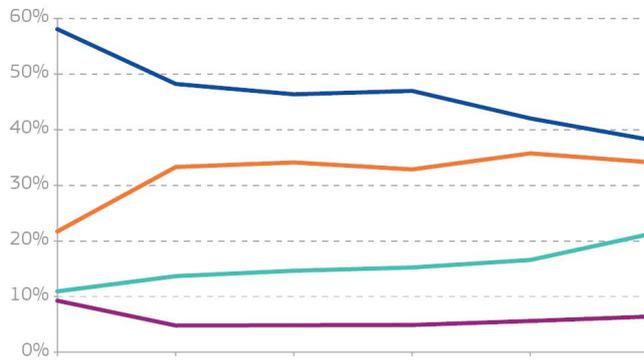
Media 1993-1999

Massimale degli impegni in % del RNL dell'UE28

\*Impegni stimati per il 2014-2020, spesa del Regno Unito esclusa, in % del RNL dell'UE27

(1,13 %)\*

Nel tempo la composizione del bilancio dell'UE si è evoluta. La percentuale di spesa per l'agricoltura e la coesione è diminuita, anche se rappresenta ancora circa il 70 % del totale. Gli investimenti si concentrano sempre di più su programmi gestiti direttamente a livello europeo e in settori quali la ricerca e l'innovazione, le reti transeuropee dei trasporti e dell'energia, i programmi di mobilità per i giovani e l'azione esterna dell'Europa.



Durante la crisi economica e finanziaria i bilanci nazionali di molti Stati membri erano sottoposti a una forte pressione. In quel periodo il bilancio dell'UE, e in particolare i fondi strutturali e di investimento europei, si è rivelato un'importante fonte di investimenti stabili a sostegno della crescita. Da allora il Fondo europeo per gli investimenti strategici ha avuto un ruolo fondamentale nel mobilitare investimenti privati in tutta Europa. Più recentemente il bilancio dell'UE ha sostenuto la risposta europea alla crisi dei rifugiati e alla minaccia della criminalità organizzata e del terrorismo. Ciò ha messo a dura prova la flessibilità del bilancio.

In tutti questi ambiti, mettere in comune risorse a livello europeo può produrre risultati che la spesa a livello nazionale non può conseguire. È questo il valore aggiunto del bilancio dell'UE. Un euro speso attraverso il bilancio europeo deve avere più valore per i nostri cittadini di un euro speso a livello nazionale. In molti settori il finanziamento a livello nazionale, regionale o locale è l'approccio giusto, in altri il carattere transfrontaliero delle sfide fa sì che i programmi paneuropei siano più efficaci ed efficienti. Concentrandosi nei giusti settori, anche un bilancio dell'UE relativamente modesto può avere una grande incidenza sul campo e consentire nel contempo di risparmiare a livello di bilanci nazionali.

I vantaggi derivanti da programmi di bilancio dell'UE ben concepiti sono percepiti da tutti gli europei. Promuovere la convergenza economica delle regioni meno sviluppate attraverso la politica di coesione rafforza il mercato unico e crea opportunità per le imprese, i lavoratori e i consumatori in tutta l'Unione. Le scoperte scientifiche dei programmi di ricerca finanziati dall'UE migliorano la qualità della vita di tutti. I programmi di mobilità come Erasmus+ forniscono ai giovani le competenze necessarie sul mercato del lavoro, migliorano la comprensione culturale e rafforzano il tessuto sociale della nostra Unione.

L'interesse collettivo per i "saldi netti" nel dibattito sul bilancio dell'UE è quindi fuorviante. I calcoli relativi al saldo netto hanno alimentato la percezione che le trattative sul bilancio dell'UE siano un gioco a somma zero tra contribuenti netti e beneficiari netti. In questo modo si perde di vista l'essenza del bilancio dell'UE. In realtà la spesa destinata ad uno Stato membro apporta vantaggi a molti altri attraverso la creazione di opportunità di mercato o il miglioramento delle infrastrutture. Ad esempio si stima che un quarto della crescita aggiuntiva nei paesi che non rientrano nell'obiettivo coesione sia il risultato dell'aumento delle vendite ai paesi della coesione e degli scambi commerciali effettuati con questi ultimi

grazie ai programmi di coesione 2007-2013. Tali effetti sono amplificati dall'effetto leva dei prestiti o di altri strumenti finanziari garantiti dal bilancio dell'UE.

L'Europa in termini contabili

Bilancio dell'UE: saldo annuale medio 2014-2016\* (in miliardi di EUR)

\* Saldi finanziari operativi medi 2014-2016 in miliardi di EUR. Le cifre possono variare in base all'anno.

La spesa dell'UE crea anche beni pubblici europei a vantaggio di tutti. I benefici derivanti dalla stabilità, dalla pace, dai valori comuni e dalle condizioni di parità nel mercato unico europeo o da una capacità negoziale che non ha nulla da invidiare alle più grandi potenze mondiali non emergono dai calcoli relativi al saldo netto. Ad esempio, il mercato unico ha un'incidenza positiva significativa e diretta sull'occupazione e sulla crescita; consente alle imprese di operare in maniera più efficiente, crea posti di lavoro e offre prezzi più bassi ai consumatori; offre ai cittadini la libertà di vivere, studiare e lavorare dove desiderano.

I vantaggi dell'integrazione del mercato unico

Aumenti del reddito (in miliardi di EUR, anno di riferimento 2014) <sup>1</sup>

Germania

Francia

Regno Unito

Paesi Bassi

Italia

Belgio

Spagna

Polonia

Austria

Svezia

Irlanda

Repubblica ceca

Danimarca

Ungheria

Lussemburgo

Finlandia

Romania

Slovacchia

Portogallo

Grecia

Slovenia

Bulgaria

Croazia

Lituania

Estonia

Lettonia

Malta

Cipro

Le proposte della Commissione per il futuro quadro finanziario saranno elaborate sulla base del principio del valore aggiunto europeo. Concentrandoci su politiche comuni e priorità nei settori in cui il bilancio dell'UE può creare beni pubblici che la spesa nazionale non può realizzare, potremo superare il dibattito sul "saldo netto". Con un bilancio dell'UE moderno e ben concepito, tutti gli Stati membri sono beneficiari netti.

### **3. VERSO LE NOSTRE PRIORITÀ PER IL FUTURO**

Il prossimo quadro finanziario pluriennale dovrebbe allineare meglio i finanziamenti disponibili alle nostre priorità politiche e dovrebbe basarsi su ciò che funziona bene oggi anticipando nel contempo le sfide future. In linea con la dichiarazione di Roma, il bilancio dovrebbe consentire la realizzazione di un'Europa sicura, un'Europa prospera e sostenibile, un'Europa sociale e un'Europa più forte sulla scena mondiale.

I cittadini europei indicano costantemente la sicurezza quale priorità fondamentale per la loro Unione <sup>2</sup>. Ciò accade in un momento in cui l'instabilità nei paesi vicini implica sfide impegnative sia all'interno sia all'esterno delle nostre frontiere. Il bilancio dell'UE è fondamentale per garantire una gestione efficace della migrazione, contrastare il terrorismo e affrontare le minacce informatiche. Riveste un'importanza fondamentale nel rafforzamento e nel controllo delle frontiere esterne. Il nostro bilancio post-2020 determinerà ad esempio se l'idea di una guardia di frontiera e costiera europea rafforzata e pienamente operativa possa realizzarsi concretamente.

ALTERNATIVE PER IL FUTURO QUADRO FINANZIARIO <sup>3</sup>
Come può il bilancio dell'UE sostenere una migliore gestione delle frontiere esterne dell'Unione?

I leader hanno chiesto un rafforzamento delle frontiere esterne come condizione preliminare per l'abolizione delle frontiere interne. Nel 2016, sulla base di una proposta della Commissione europea, è stata istituita la guardia di frontiera e costiera europea. Entro il 2020 la guardia di frontiera e costiera europea conterà su 1 015 dipendenti, incluse le forze operative sul campo, e su almeno 1 500 membri del personale nazionale a disposizione nella riserva di reazione rapida. Entro quella data il suo bilancio annuale di 292 milioni di EUR dovrebbe salire a 335 milioni di EUR. L'UE fornisce anche fondi destinati al cofinanziamento della gestione nazionale delle frontiere esterne europee da parte di 96 000 guardie di frontiera nazionali e sostegno di emergenza attraverso il Fondo sicurezza interna (frontiere). Insieme, queste attività ammontano a circa 4 miliardi di EUR nell'arco di un periodo di sette anni, pari allo 0,4 % del bilancio complessivo dell'UE.

La futura evoluzione della guardia di frontiera e costiera europea dipenderà dalle decisioni assunte sul prossimo quadro finanziario. A seconda del livello di ambizione, si possono prevedere numerosi scenari:

sfruttare al massimo l'attuale guardia di frontiera e costiera europea sosterrrebbe il continuo sviluppo del quadro per lo scambio di informazioni (Eurosur) nonché gli investimenti degli Stati membri in capacità per la gestione delle frontiere. Garantirebbe inoltre alla guardia di frontiera e costiera europea l'accesso all'attrezzatura di cui ha bisogno. Ciò richiederebbe un bilancio di circa 8 miliardi di EUR nell'arco di sette anni, pari a circa lo 0,8 % dell'attuale quadro finanziario pluriennale;

una guardia di frontiera e costiera europea migliorata consentirebbe di sostenere un sistema di gestione delle frontiere dell'UE pienamente integrato. Si baserebbe su un quadro giuridico rivisto con un mandato ampliato che riunisce e rafforza gli strumenti esistenti in materia di valutazione del rischio e quadri situazionali, un rafforzamento della capacità operativa dell'Agenzia con un corpo permanente di guardie di frontiera europee composto da almeno 3 000 membri del personale dell'UE, un supporto finanziario e formativo per aumentare la componente della guardia di frontiera nazionale negli Stati membri vulnerabili, gruppi di esperti più grandi e più operativi e attrezzature proprie rafforzate. Ciò comporterebbe un ruolo più forte a livello di UE in materia di rimpatri e soglie di intervento più basse per l'Agenzia al fine di contribuire ad evitare gravi carenze nei controlli delle frontiere esterne che potrebbero causare una crisi. Questo scenario richiederebbe un bilancio di circa 20-25 miliardi di EUR nell'arco di un periodo di sette anni, pari a circa l'1,8-2,3 % dell'attuale quadro finanziario pluriennale;

un sistema completo di gestione delle frontiere dell'UE richiederebbe 100 000 membri del personale e una notevole riserva di attrezzatura dell'UE, paragonabile a quella del sistema statunitense o canadese. Necessiterebbe di circa 150 miliardi di EUR nell'arco di un periodo di sette anni, tenendo in considerazione tutte le spese nazionali per la protezione delle frontiere. Ciò corrisponderebbe a circa il 14 % dell'attuale quadro finanziario pluriennale, l'equivalente di un bilancio annuale dell'UE. A titolo di esempio, l'ufficio delle dogane e della protezione delle frontiere statunitense (U.S. Customs and Border Protection) è dotato di un bilancio annuale di 13,56 miliardi di USD e

di più di 62 000 dipendenti. L'agenzia canadese dei servizi di frontiera (Canada Borders Services Agency) dispone di un bilancio annuale di circa 2 miliardi di CAD e di più di 14 000 dipendenti.

La nostra Unione necessiterà anche di strumenti ben concepiti, flessibili e snelli in materia di difesa. Ci troviamo di fronte a sfide complesse in materia di sicurezza che nessuno Stato membro può affrontare da solo. L'Europa dovrà assumersi maggiori responsabilità nella protezione dei suoi interessi, dei suoi valori e del modo di vivere europeo, in complementarità con l'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico. L'Unione non può sostituirsi agli sforzi degli Stati membri in materia di difesa, ma può integrare e sfruttare la loro collaborazione per sviluppare le capacità di difesa necessarie ad affrontare le nostre sfide comuni in materia di sicurezza. Ciò consentirà di evitare duplicazioni e di impiegare in modo più efficiente il denaro dei contribuenti.

#### ALTERNATIVE PER IL FUTURO QUADRO FINANZIARIO

Qual è il modo migliore per sostenere una vera Unione europea della difesa?

Il Fondo europeo per la difesa è stato istituito nel giugno 2017 e si sta gradualmente sviluppando. Con un bilancio iniziale limitato di 90 milioni di EUR per la ricerca in materia di difesa e di 500 milioni di EUR per lo sviluppo industriale per il periodo 2017-2020 (questi due importi congiuntamente rappresentano circa lo 0,05 % dell'attuale quadro finanziario), in una prima fase il Fondo sarà in grado di sostenere soltanto un numero ridotto di progetti collaborativi di ricerca e sviluppo.

Che tipo di fondo per la difesa vogliamo in futuro? Una vera Unione europea della difesa richiederebbe un investimento di bilancio significativo.

Considerato il livello degli attuali bilanci nazionali destinati alla ricerca in materia di difesa (attualmente la Francia e la Germania singolarmente spendono in tale settore più di 1 miliardo di EUR all'anno) e gli elevati costi di sviluppo di tecnologie di difesa all'avanguardia, compresa la ciberdifesa, la sezione ricerca del Fondo necessiterebbe di un bilancio di almeno 3,5 miliardi di EUR nel periodo per fare una notevole differenza.

Analogamente, sarebbero necessari 7 miliardi di EUR nel periodo 2021-2027 per cofinanziare parte dei costi di sviluppo del settore industriale della difesa. Ciò consentirebbe di mobilitare un significativo investimento totale per lo sviluppo delle capacità di difesa di almeno 35 miliardi di EUR nell'arco di sette anni, pari al 14 % della spesa nazionale per le capacità di difesa. Si tratterebbe di un importante passo avanti verso l'obiettivo concordato tra gli Stati membri e l'Agenzia europea per la difesa di destinare il 35 % della spesa per i materiali a progetti collaborativi.

Il Fondo europeo per la difesa è potenzialmente in grado di dare un forte impulso all'autonomia strategica dell'UE e alla competitività dell'industria europea della difesa. A causa dei limiti posti dai trattati, il bilancio dell'UE non è tuttavia in grado di coprire tutti gli ambiti

d'azione dell'UE in materia di sicurezza e difesa. Un meccanismo di finanziamento separato di circa 10 miliardi di EUR per il periodo 2021-2027 aumenterebbe in maniera considerevole la capacità dell'UE di sostenere finanziariamente le azioni che hanno implicazioni in materia di difesa. Ciò sarebbe paragonabile a un importo massimo di 3,5 miliardi di EUR nel periodo attuale.

Due anni dopo l'accordo di Parigi, l'UE deve anche mantenere ferma la sua leadership nella lotta ai cambiamenti climatici e assicurare un'agevole transizione verso un'economia moderna, pulita e circolare. L'esperienza maturata con l'integrazione delle azioni per il clima dovrebbe essere tenuta in considerazione. L'UE deve anche tenere fede agli impegni assunti nell'ambito degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. Il bilancio dell'UE sostiene anche l'economia sociale di mercato unica dell'Europa. Le realtà sociali ed economiche differiscono in tutta Europa, dai tassi di occupazione e povertà ai sistemi di protezione sociale. Il bilancio dell'UE dovrà mantenere le promesse formulate dai leader al vertice sociale di Göteborg. Ciò significa sviluppare ulteriormente la dimensione sociale dell'Unione, anche attraverso la piena attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, e sostenere i giovani e la mobilità dei cittadini europei. Saranno necessarie risorse adeguate per aumentare le opportunità di impiego e far fronte alle sfide in materia di competenze, comprese quelle relative alla digitalizzazione.

#### ALTERNATIVE PER IL FUTURO QUADRO FINANZIARIO

Qual è il modo migliore per sostenere la mobilità dei giovani?

Nel corso di 30 anni Erasmus+ ha aiutato nove milioni di giovani a studiare, seguire una formazione, insegnare o fare volontariato in un altro paese, aumentando le loro opportunità sul mercato del lavoro. L'attuale programma Erasmus+ 2014-2020 dispone di un bilancio di 14,7 miliardi di EUR (circa l'1,3 % del totale dell'attuale quadro finanziario pluriennale), che è sufficiente a garantire opportunità di mobilità per l'apprendimento soltanto a meno del 4 % dei giovani che vivono in Europa.

Esiste un forte consenso sulla necessità di intensificare la mobilità e gli scambi, anche attraverso un programma Erasmus+ ampiamente rafforzato, inclusivo ed ampliato. A seconda del livello di ambizione, si possono prevedere diversi scenari:

raddoppiare il numero di partecipanti a Erasmus+ fino a raggiungere il 7,5 % di giovani in tutta Europa richiederebbe un investimento di 30 miliardi di EUR nel prossimo quadro finanziario pluriennale (nell'arco di un periodo di sette anni);

offrire a 1 giovane su 3 l'opportunità di partecipare a un'esperienza di apprendimento all'estero nell'ambito di Erasmus+ richiederebbe un bilancio dell'ordine di 90 miliardi di EUR per il periodo 2021-2027.

Una connettività all'avanguardia dell'infrastruttura digitale, energetica e dei trasporti è fondamentale per la coesione territoriale, sociale ed economica in Europa. L'Europa deve sfruttare il potenziale dell'innovazione e cogliere le opportunità che ne derivano. In particolare, i cambiamenti tecnologici e la digitalizzazione stanno trasformando le

nostre industrie e il nostro modo di lavorare, nonché i nostri sistemi di istruzione e previdenza sociale. Nella corsa verso un'economia e una società digitali, l'Europa è rimasta indietro. Il divario negli investimenti digitali non danneggia soltanto la capacità di crescita e innovazione dell'Europa, ma anche la sua capacità di rispondere alle nuove esigenze della società. Sbloccare opportunità online e completare il mercato unico digitale sono quindi una priorità fondamentale dell'Unione.

#### ALTERNATIVE PER IL FUTURO QUADRO FINANZIARIO

Qual è il modo migliore per promuovere la trasformazione digitale dell'Europa?

Il sostegno dell'UE all'infrastruttura di dati, alla connettività e alle competenze digitali europee ammonta a circa 35 miliardi di EUR nell'arco del periodo di sette anni, forniti mediante il Fondo europeo di sviluppo regionale (17 miliardi di EUR), il programma quadro di ricerca e innovazione (13 miliardi di EUR), il Fondo sociale europeo (2,3 miliardi di EUR), il meccanismo per collegare l'Europa (1 miliardo di EUR) e il programma Europa creativa (1 miliardo di EUR).

Mantenere o ridurre gli attuali livelli di investimento comporterebbe il rischio di compromettere la capacità dell'UE di rimanere competitiva in settori chiave dell'industria e dei servizi, quali la produzione e i macchinari industriali, i servizi finanziari, l'assistenza sanitaria, i trasporti, l'energia e l'industria automobilistica. La scarsità di investimenti nelle competenze digitali aumenterebbe ulteriormente il divario tra la domanda e le competenze disponibili in un momento in cui le mansioni tradizionali saranno automatizzate. Ciò si tradurrebbe in una riduzione delle prospettive di crescita e di occupazione, in servizi pubblici di scarsa qualità e in una maggiore vulnerabilità di fronte alle minacce alla cibersecurity.

Raddoppiare la cifra attualmente investita nell'economia digitale e portarla a circa 70 miliardi di EUR nel periodo 2021-2027 significherebbe un grande passo avanti verso la crescita intelligente in ambiti quali l'infrastruttura di dati di alta qualità, la connettività e la cibersecurity, e consentirebbe di introdurre nuovi servizi affidabili e sicuri in materia di sanità elettronica, pubblica amministrazione elettronica e mobilità. Aiuterebbe anche a garantire la leadership europea in materia di supercalcolo, internet di prossima generazione, intelligenza artificiale, robotica e big data. Ciò rafforzerebbe la posizione competitiva dell'industria e delle imprese europee nell'economia digitalizzata e inciderebbe anche in maniera significativa nel colmare il divario di competenze in tutta l'Unione.

Il bilancio dell'Unione rappresenta un trampolino di lancio che consente ai ricercatori e ai loro collaboratori di proseguire la ricerca e stimolare l'innovazione. L'Europa deve anche contribuire a creare le condizioni propizie all'espansione delle imprese. Lo sviluppo di imprese a media capitalizzazione e di piccole e medie imprese capaci di superare la fase di avviamento rimane una sfida. Molti imprenditori lasciano l'Europa in cerca di condizioni più favorevoli alla crescita. La ricerca e l'innovazione sono cruciali per il nostro futuro. Rappresentano l'unico modo di affrontare, simultaneamente e in modo sostenibile, i problemi legati alla ridotta crescita economica, alla scarsa creazione di posti di lavoro e alle

sfide globali in ambiti quali sanità e sicurezza, alimenti e oceani, clima ed energia.

## ALTERNATIVE PER IL FUTURO QUADRO FINANZIARIO

Come stimolare al meglio la competitività attraverso la ricerca e l'innovazione?

Nelle economie avanzate come quella europea la ricerca e l'innovazione sono essenziali per migliorare la produttività e stimolare la competitività. Il futuro bilancio dell'UE deve pertanto permettere all'Unione di investire in quei fattori di innovazione che consentano all'industria europea di crescere e prosperare. L'Unione spende attualmente quasi 80 miliardi di EUR per il programma quadro di ricerca e innovazione Orizzonte 2020 relativo al periodo 2014-2020. Di quale bilancio per la ricerca dovrebbe dotarsi per il futuro?

Mantenere o addirittura ridurre i livelli attuali d'investimento non risolverebbe il problema del sottofinanziamento, ma avrebbe un effetto domino sugli investimenti nazionali e privati, oltre a minare gli sforzi compiuti per raggiungere l'obiettivo fissato dalla strategia Europa 2020 di investire il 3 % del prodotto interno lordo in ricerca e sviluppo. L'Unione perderebbe ulteriormente terreno rispetto ai leader mondiali. Il sostegno offerto dalla ricerca ad altre politiche dell'UE verrebbe ridotto.

Aumentando del 50 % gli investimenti nel programma quadro, fino a raggiungere 120 miliardi di EUR, secondo le stime si creerebbero 420 000 posti di lavoro aggiuntivi entro il 2040 e il prodotto interno lordo aumenterebbe di circa 0,33 % nel corso dello stesso periodo. In questo modo continuerebbe la tendenza all'aumento dei recenti bilanci dell'UE per la ricerca e l'innovazione e si garantirebbe il finanziamento di una quota accettabile di progetti di alta qualità. Ciò permetterebbe inoltre di aumentare l'attrattiva dell'Unione a livello mondiale per i ricercatori di punta e di affrontare le debolezze nell'ambito dell'innovazione e delle possibilità di espansione, oltre a sostenere il progresso in ambiti prioritari come i settori digitale, energetico, sanitario e del clima.

Raddoppiare i finanziamenti del programma quadro fino a raggiungere 160 miliardi di EUR permetterebbe di creare un numero stimato di 650 000 posti di lavoro entro il 2040 e di aumentare il prodotto interno lordo di circa 0,46 % nel corso dello stesso periodo, consentendo all'Unione di emergere come leader mondiale nelle iniziative su ampia scala e preparando la piena diffusione sul mercato di soluzioni in settori come quelli delle batterie, delle malattie infettive, degli edifici e dei veicoli intelligenti e non inquinanti, delle tecnologie di decarbonizzazione, dell'economia circolare, delle automobili automatizzate e connesse e delle soluzioni per i rifiuti di plastica.

Con un ritmo di crescita economica superiore al 2 % annuo, ci stiamo lasciando alle spalle la peggiore crisi economica e finanziaria dell'UE. La zona euro si è allargata a 19 Stati membri e l'euro è la seconda valuta più utilizzata nel mondo. Tutti gli Stati membri dell'UE-27 tranne uno si sono giuridicamente impegnati ad aderire alla zona euro in un dato momento. I mercati finanziari hanno recuperato la solidità anteriore alla crisi e i recenti miglioramenti, compresa l'istituzione dell'Unione bancaria e dei

mercati dei capitali, ci offrono le condizioni ideali per "riparare il tetto finché splende il sole".

#### ALTERNATIVE PER IL FUTURO QUADRO FINANZIARIO

Come può il bilancio dell'UE sostenere una vera Unione economica e monetaria?

Nel dicembre 2017 la Commissione ha delineato la sua visione di come rafforzare la zona euro e l'Unione nel suo complesso facendo ricorso al bilancio dell'UE, sia nel presente che in futuro. Sono state presentate quattro funzioni specifiche: sostenere le riforme strutturali a livello nazionale; agevolare la convergenza per gli Stati membri in procinto di aderire alla zona euro; creare un meccanismo di backstop per l'Unione bancaria; sviluppare una funzione di stabilizzazione che riunisca diversi fondi e strumenti a livello dell'UE e della zona euro al fine di contribuire a mantenere i livelli d'investimento in caso di gravi shock asimmetrici. Tali funzioni richiedono una riconsiderazione che vada oltre i limiti dell'attuale bilancio dell'UE, per esempio sfruttando le sinergie con la Banca europea per gli investimenti e un futuro Fondo monetario europeo. Il nostro bilancio post-2020 dovrà tuttavia fare la sua parte:

lo strumento per la realizzazione delle riforme e il meccanismo di convergenza dovranno essere in grado di fornire un solido sostegno e incentivi a un'ampia gamma di riforme negli Stati membri. Una linea di bilancio di almeno 25 miliardi di EUR su un periodo di sette anni fornirebbe massa critica e contribuirebbe a evitare una concentrazione di finanziamenti solo su pochi Stati membri.

La funzione di stabilizzazione deve essere sviluppata progressivamente nel corso del tempo, facendo affidamento su prestiti back-to-back garantiti dal bilancio dell'UE, su prestiti del Fondo monetario europeo, su un meccanismo di assicurazione volontario basato su contributi nazionali nonché su sovvenzioni a carico del bilancio europeo. Gli importi a carico del bilancio dell'UE, pur non dovendo necessariamente essere molto elevati, dovrebbero essere abbastanza cospicui da ridurre l'onore per interessi dei prestiti, per esempio, e da fornire incentivi che favoriscano la corretta attuazione del regime di sostegno.

La politica di coesione è la principale politica di investimenti dell'Unione mirante a ridurre le disparità tra regioni e tra Stati membri garantendo pari opportunità alle persone in tutta Europa. Rappresenta un importante fattore di creazione di posti di lavoro, di crescita sostenibile e di innovazione nelle diverse regioni d'Europa. Fornendo incentivi per le riforme attraverso un vincolo più stretto con il semestre europeo, in particolare con le raccomandazioni specifiche per paese, la futura politica di coesione potrebbe rafforzare il suo ruolo come fattore di modernizzazione delle nostre economie.

#### ALTERNATIVE PER IL FUTURO QUADRO FINANZIARIO

Qual è il livello di ambizione necessario per una politica di coesione efficiente?

La politica di coesione è un'espressione concreta di solidarietà con le

parti economicamente meno sviluppate dell'Unione. Si prefigge di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale. Il sostegno dei Fondi strutturali e d'investimento europei è attualmente a disposizione di tutti gli Stati membri dell'UE. È opportuno continuare così, oppure la politica di coesione dovrebbe essere limitata alle regioni e/o agli Stati membri meno sviluppati? Se l'ammissibilità fosse mantenuta per tutti, quale dovrebbe essere il livello di ambizione?

Qualora l'ammissibilità al sostegno offerto dal Fondo europeo di sviluppo regionale, dal Fondo sociale europeo e dal Fondo di coesione dovesse essere mantenuta per tutti gli Stati membri e per tutte le regioni, sarebbe possibile ottenere miglioramenti in termini di efficienza modulando l'intensità degli aiuti e indirizzando meglio il sostegno offerto. Il mantenimento dei livelli attuali di spesa, pari a circa 370 miliardi di EUR <sup>4</sup> e a quasi il 35 % del quadro finanziario pluriennale, consentirebbe di continuare a investire con decisione in tutte le regioni in settori come l'innovazione, la trasformazione industriale, la transizione verso l'energia pulita, l'azione per il clima e il miglioramento delle opportunità di lavoro.

Qualora il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo sociale europeo dovessero cessare di sostenere le regioni più sviluppate e in transizione ne deriverebbe una riduzione di circa 95 miliardi di EUR nell'arco del periodo, equivalente a oltre un quarto delle dotazioni attuali a carico di tali fondi. Ciò equivale a circa l'8,7 % dell'attuale quadro finanziario pluriennale. In uno scenario simile cesserebbe il sostegno a regioni di Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia continentale, Germania, Irlanda, Paesi Bassi e Svezia nonché a numerose regioni di Italia e Spagna.

Qualora il sostegno fosse ulteriormente limitato ai paesi beneficiari del Fondo di coesione, cesserebbero anche gli investimenti a vantaggio delle regioni meno sviluppate in Francia, Italia e Spagna. Ciò equivarrebbe a una riduzione di circa 124 miliardi di EUR nell'arco del periodo, pari a circa il 33 % delle attuali dotazioni e a circa l'11 % dell'attuale quadro finanziario pluriennale.

Negli scenari 2 e 3, secondo il principio di sussidiarietà, spetterebbe alle autorità nazionali, regionali e locali farsi carico del sostegno necessario per affrontare i problemi economici, sociali e territoriali.

Una politica agricola comune riformata dovrà sostenere la transizione verso un settore agricolo pienamente sostenibile e lo sviluppo di aree rurali dinamiche. Essa deve garantire l'accesso ad alimenti sicuri, di alta qualità, nutrienti, diversificati e a prezzi accessibili. Una politica agricola comune riformata deve offrire più valore aggiunto a livello europeo; a tal fine deve mostrare maggiore ambizione a livello ambientale e climatico e rispondere alle aspettative dei cittadini per quanto concerne la loro salute, l'ambiente e il clima. L'Europa ha bisogno di un settore agricolo resiliente e intelligente, basato su un solido tessuto socioeconomico nelle zone rurali.

#### ALTERNATIVE PER IL FUTURO QUADRO FINANZIARIO

Qual è il livello di ambizione necessario

per una politica agricola comune efficiente?

Nel quadro relativo al periodo 2014-2020 la politica agricola comune mobilita circa 400 miliardi di EUR per finanziare misure di mercato, pagamenti diretti per gli agricoltori e programmi di sviluppo rurale al fine di promuovere la sostenibilità dell'agricoltura e delle economie rurali. I pagamenti diretti rappresentano circa il 70 % di tale importo. I programmi di sviluppo rurale sostengono gli investimenti, la formazione e una produzione agricola più efficiente nell'uso delle risorse; il loro valore ammonta attualmente a circa 100 miliardi di EUR nell'arco del periodo. Tali programmi sono cofinanziati dagli Stati membri. Grazie alla politica agricola comune l'Unione sta contribuendo alla soluzione dei problemi strutturali nelle zone rurali, come la mancanza di possibilità di lavoro attraenti o la carenza di competenze. Creare nuove catene di valore, per esempio nei settori delle energie pulite e delle bioenergie, e aiutare le zone rurali a trarre beneficio dal loro valore paesaggistico sono tra gli obiettivi più importanti di tali sforzi.

Sono in corso discussioni su come utilizzare al meglio i pagamenti diretti. Uno dei principali suggerimenti è ridurre e orientare meglio i pagamenti diretti, in linea con gli obiettivi della politica agricola comune. Attualmente l'80 % dei pagamenti diretti va al 20 % degli agricoltori. Si sta discutendo anche sui modi per ridurre le differenze tra gli Stati membri per quanto concerne gli aiuti all'agricoltura. Modificare il sistema dei pagamenti diretti consentirebbe di focalizzare i pagamenti sui risultati attesi, come la sostenibilità della produzione agricola nelle regioni montagnose o meno redditizie, l'attenzione alle piccole e medie aziende agricole, gli investimenti in sistemi di produzione sostenibili ed efficienti nell'uso delle risorse o un migliore coordinamento con le misure di sviluppo rurale.

Mantenere il livello di spesa di circa 400 miliardi di EUR <sup>5</sup> per la politica agricola comune nell'arco del periodo, pari a circa il 37 % dell'attuale quadro finanziario pluriennale, consentirebbe, attraverso un miglior orientamento degli interventi, di aumentare il sostegno in particolare per le piccole e medie aziende agricole, con ripercussioni positive per le zone rurali.

Una riduzione del sostegno alla politica agricola comune pari al 30 % equivarrebbe a circa 120 miliardi di EUR nell'arco del periodo del prossimo quadro finanziario pluriennale, o a circa l'11 % dell'attuale quadro finanziario pluriennale. Un simile scenario potrebbe portare a un calo del reddito agricolo medio superiore al 10 % in un certo numero di Stati membri e a riduzioni potenzialmente più drastiche del reddito in determinati settori.

Una riduzione del sostegno alla politica agricola comune pari al 15 % equivarrebbe a circa 60 miliardi di EUR nell'arco del periodo del prossimo quadro finanziario pluriennale, o a circa il 5,5 % dell'attuale quadro finanziario pluriennale. In tale scenario il calo del reddito agricolo medio sarebbe più limitato ma potrebbe comunque incidere significativamente su determinati settori in funzione delle scelte effettuate.

Tali scenari non possono essere considerati isolatamente. Qualunque riduzione dei pagamenti diretti dovrebbe essere unita a un migliore orientamento del bilancio rimanente, per esempio con una maggiore

attenzione alle piccole e medie aziende agricole e un migliore coordinamento con le misure di sviluppo rurale.

L'Unione deve inoltre essere in grado di raggiungere i suoi obiettivi internazionali. L'Unione e i suoi Stati membri sono nel loro insieme il maggior fornitore di aiuti allo sviluppo a livello mondiale. I cittadini dell'UE si attendono che l'Europa svolga un ruolo di guida a livello mondiale nel promuovere la buona governance, la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti umani nonché lo sviluppo economico sostenibile. Vogliono che l'Europa proietti stabilità e sicurezza, in particolare nell'immediato vicinato europeo, e che fornisca la massa critica necessaria per affrontare alla radice le sfide globali come la migrazione irregolare e l'estremismo violento. Desiderano che l'Europa sostenga lo sviluppo sostenibile, l'eliminazione della povertà e la promozione di una migliore governance e dello Stato di diritto, compresa la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata. Vogliono che l'Europa risponda alle crisi, siano esse naturali o provocate dall'uomo, che guidi le discussioni multilaterali su questioni di interesse a livello mondiale, che continui a promuovere un ordine mondiale fondato su regole e che favorisca la cooperazione in settori di comune interesse come l'economia, l'energia, la pace e la sicurezza, la difesa e l'azione per il clima.

Al tempo stesso la crisi economica mondiale ha aggravato l'instabilità e i conflitti nel nostro vicinato meridionale e oltre, intensificando le pressioni migratorie e portando ad un numero di persone in movimento senza precedenti nella regione. Questo rimarrà un dato di fatto e una sfida da affrontare. Dobbiamo consolidare e potenziare la dimensione esterna dei nostri sforzi tesi ad affrontare la migrazione e fornire sostegno alla crescita e alla creazione di posti di lavoro.

In tale contesto dovremmo cercare sinergie intelligenti con istituzioni finanziarie internazionali e con banche nazionali di promozione e di sviluppo, al fine di garantire che le risorse limitate siano spese in modo efficace e che siano mobilitati gli investimenti privati ove possibile. Il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile, che è il fulcro del piano per gli investimenti esterni dell'UE, rappresenta un modello che potrebbe essere ampliato in un futuro.

#### ALTERNATIVE PER IL FUTURO QUADRO FINANZIARIO

Qual è il modo migliore di proiettare i nostri interessi all'estero?

In futuro l'Unione dovrà dotarsi di strumenti che le consentano di affrontare le sfide e di soddisfare le ambizioni nuove ed esistenti. Nel quadro relativo al periodo 2014-2020 il bilancio dedicato all'azione esterna ammonta a circa 66 miliardi di EUR ed equivale a circa il 6 % dell'attuale quadro finanziario pluriennale. Il Fondo europeo di sviluppo, attualmente al di fuori del bilancio dell'Unione, rappresenta inoltre lo strumento principale per fornire assistenza allo sviluppo ai paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico nonché ai paesi e ai territori d'oltremare. Il valore totale delle risorse finanziarie dell'11° Fondo europeo di sviluppo ammonta a circa 31 miliardi di EUR per il periodo 2014-2020.

In futuro:

un aumento del livello attuale di finanziamento degli strumenti esterni oltre i 100 miliardi di EUR nell'arco del periodo consentirebbe all'UE di soddisfare le ambizioni esistenti e nuove, come la cooperazione internazionale, la gestione delle migrazioni, gli investimenti, la governance, i diritti umani e lo Stato di diritto, la promozione degli obiettivi di sviluppo sostenibile, gli aiuti umanitari, la risposta alle crisi e la prevenzione dei conflitti. Sarà necessario prestare un'attenzione particolare al rafforzamento della strategia dell'UE per i Balcani occidentali e agli sforzi di stabilizzazione dell'UE nei paesi del suo vicinato e in Africa.

Semplificando e razionalizzando in misura significativa gli strumenti esterni è possibile migliorare ulteriormente l'efficacia e l'efficienza del bilancio per le relazioni esterne. Ciò potrebbe comprendere l'integrazione del Fondo europeo di sviluppo nel quadro finanziario pluriennale, a condizione che tale integrazione si rifletta nel massimale di spesa globale e che siano mantenuti gli attuali meccanismi di flessibilità.

Il bilancio per le relazioni esterne dovrebbe essere visto anche nel contesto dell'impegno collettivo dell'UE e degli Stati membri di dedicare lo 0,7 % del prodotto interno lordo all'aiuto pubblico allo sviluppo entro il 2030, il che comporterebbe uno sforzo supplementare, nel prossimo quadro finanziario pluriennale, dell'ordine di 40 miliardi di EUR nell'arco di sette anni senza la partecipazione del Regno Unito. Ciò presuppone che l'UE mantenga la sua attuale quota del 20 % dell'aiuto pubblico allo sviluppo.

#### **4. MODERNIZZARE IL BILANCIO DELL'UE**

Le priorità e le opzioni strategiche di cui sopra illustrano le scelte da compiere per il futuro bilancio dell'UE. Tali scelte determineranno la portata e l'ambizione del primo quadro finanziario pluriennale dell'Unione a 27 e definiranno il livello di ambizione dell'Europa, nonché la capacità dell'Unione di tener fede alla promessa formulata nell'Agenda di Bratislava.

Il prossimo quadro finanziario deve essere sufficientemente ampio e flessibile. Dovrà infatti essere in grado di gestire nuove priorità e di affrontare il recesso del Regno Unito. Le perdite conseguenti al recesso del Regno Unito dovrebbero essere coperte in egual misura da denaro "fresco" e da risparmi provenienti dai programmi esistenti. Il prossimo quadro dovrà combinare equilibratamente risparmi e riassegnazioni all'interno del bilancio con l'obiettivo di fornire risorse supplementari per ottenere risultati concreti rispetto alle nuove priorità.

È anche chiaro che l'impatto del bilancio europeo dipende non solo dalle sue dimensioni ma altresì dalla concezione e dall'attuazione dei programmi strategici. Valore aggiunto europeo, migliori prestazioni e semplificazione sono gli elementi fondamentali per un bilancio dell'UE moderno ed efficace. Al raggiungimento di questo obiettivo contribuirà

un'ulteriore razionalizzazione delle norme e delle procedure. I programmi di finanziamento europei devono rispecchiare la nostra determinazione a garantire che ogni euro sia speso nel modo più efficiente possibile e che si ottengano rapidamente risultati tangibili.

Ciò richiede un impiego ottimale di strumenti come garanzie, prestiti o strumenti finanziari. Il Fondo europeo per gli investimenti strategici rafforzato svolge per esempio un ruolo chiave nel catalizzare investimenti privati in tutta Europa. Investendo congiuntamente nella ricerca, l'innovazione e le infrastrutture siamo stati in grado di generare crescita e occupazione affrontando al contempo le sfide globali di oggi, dai cambiamenti climatici al settore della scienza, i trasporti, l'energia e la politica spaziale.

Un uso sapiente di questi strumenti richiede una strategia chiara e un approccio più razionale. Le sovvenzioni e i sussidi continueranno a essere necessari per i progetti che non generano reddito, come gli scambi Erasmus+ o l'assistenza umanitaria, mentre le garanzie e gli strumenti finanziari possono attivare il bilancio laddove esiste un interesse di mercato.

#### ALTERNATIVE PER IL FUTURO QUADRO FINANZIARIO

Come fare di più con meno attraverso gli strumenti finanziari?

Il documento di riflessione della Commissione sul futuro delle finanze dell'UE ha dato risalto alle garanzie e agli strumenti finanziari come mezzi per "fare di più con meno". Il Fondo europeo per gli investimenti strategici dovrebbe per esempio mobilitare più di 500 miliardi di EUR, dando grande impulso all'economia europea. Tuttavia, con quasi 40 strumenti finanziari, tre garanzie di bilancio e fondi di garanzia gestiti a livello centrale, che ammontano a circa il 4 % dell'attuale quadro finanziario pluriennale, l'attuale panorama di strumenti basati sul mercato dell'UE risulta frammentato. Nel solo settore delle piccole e medie imprese si contano sette strumenti finanziari gestiti a livello centrale e varie centinaia in gestione concorrente. Vi è dunque ampio margine per razionalizzare e guadagnare efficienza.

Una possibilità per migliorare l'efficienza e l'impatto degli strumenti volti a sostenere gli investimenti nell'UE potrebbe essere integrarli in un unico strumento di sostegno agli investimenti. Ciò rafforzerebbe ulteriormente il Fondo europeo per gli investimenti strategici e avrebbe un'influenza positiva sul livello degli investimenti, sulla crescita economica e sull'occupazione in tutta l'UE.

Un impiego più ampio degli strumenti finanziari e delle garanzie di bilancio potrebbe più che raddoppiare gli investimenti mobilitati nel prossimo quadro finanziario pluriennale fino a 2 mila miliardi di EUR.

La flessibilità di bilancio è un altro dei principi fondamentali cui dovrebbe conformarsi il prossimo quadro finanziario pluriennale, quale elemento essenziale per soddisfare le nuove necessità e far fronte alle condizioni di instabilità geopolitica e interna. Partendo dai meccanismi esistenti, gli strumenti speciali saranno fondamentali per gestire sfide emergenti come la migrazione o l'assistenza umanitaria; vi sono inoltre buone ragioni per ripensare i meccanismi esistenti e garantire così che i bilanci assegnati sostengano efficacemente le priorità europee. Al momento ciò non sempre

accade perché una parte degli impegni di bilancio prevista nel quadro finanziario pluriennale viene successivamente annullata per motivi di diversa natura (ritardi nella realizzazione dei progetti, errori di forma nell'attuazione dei progetti o errori nelle dichiarazioni di spesa). Di conseguenza, il bilancio dell'UE non è sfruttato al massimo del suo potenziale per sostenere gli obiettivi dell'UE e fornire un valore aggiunto europeo. Un'occasione mancata di promuovere le priorità comuni.

#### ALTERNATIVE PER IL FUTURO QUADRO FINANZIARIO

##### Come sfruttare al meglio i fondi disimpegnati?

I fondi che sono stati impegnati nel bilancio dell'UE ma che non sono, alla fine, spesi nell'attuazione di programmi dell'UE sono attualmente annullati. Tali risorse riducono i calcoli annuali dei contributi nazionali lordi degli Stati membri rispetto a quella che sarebbe la piena attuazione degli impegni di bilancio.

Invece di essere annullati, tali importi potrebbero essere impiegati come riserva dell'Unione cui attingere per realizzare priorità condivise e rispondere a sfide comuni. Le stime attuali suggeriscono che su un periodo di 7 anni con questo meccanismo si potrebbe recuperare un importo compreso tra 21 e 28 miliardi di EUR circa. Importi di questo tipo avrebbero potuto essere sfruttati, per esempio, nel 2015 per finanziare il Fondo europeo per gli investimenti strategici e affrontare le carenze di investimento emerse a causa della crisi finanziaria, invece di tagliare programmi preziosi come Orizzonte 2020 o il meccanismo per collegare l'Europa. Analogamente, la riserva avrebbe potuto essere impiegata nel 2016 per sostenere la creazione dello strumento per i rifugiati in Turchia, che ha richiesto l'uso di tutta la flessibilità disponibile nel bilancio dell'UE nonché di contributi separati da parte degli Stati membri. Avrebbe anche permesso di mobilitare rapidamente ulteriori finanziamenti per far fronte alla crisi migratoria.

Nell'odierno mondo in rapida evoluzione, saremo confrontati sempre più spesso a eventi imprevedibili. La Riserva dell'Unione consentirebbe di reagire in maniera più tempestiva e risolutiva a tali sviluppi. Tra quasi dieci anni il prossimo quadro finanziario sarà ancora in corso di attuazione: questa stabilità a lungo termine è positiva, ma anche vincolante. Una Riserva dell'Unione costituirebbe un nuovo strumento potente e flessibile per affrontare gli eventi imprevisti e rispondere alle situazioni di emergenza in settori quali la sicurezza e la migrazione.

Infine, nel quadro del dibattito pubblico è stato suggerito di vincolare l'erogazione dei fondi di bilancio dell'UE al rispetto dei valori enunciati all'articolo 2 del trattato UE e in particolare alla situazione dello stato di diritto negli Stati membri. Alcuni suggerimenti si sono spinti oltre, sostenendo che le violazioni del diritto dell'UE dovrebbero avere delle conseguenze e portare alla sospensione degli esborsi del bilancio dell'UE.

L'Unione europea è una comunità di diritto e i suoi valori costituiscono le fondamenta stesse della sua esistenza, permeandone l'intera struttura giuridica e istituzionale e tutte le politiche e i programmi. Il rispetto di tali valori dev'essere pertanto garantito in tutte le politiche dell'Unione, nonché nel bilancio dell'UE, per il quale il rispetto dei valori fondamentali è un requisito fondamentale in vista di una gestione finanziaria sana e

fondi UE efficaci. Il rispetto dello stato di diritto è importante per i cittadini europei, nonché per le iniziative imprenditoriali, l'innovazione e gli investimenti. L'economia europea prospera per lo più laddove il quadro giuridico e istituzionale rispecchia pienamente i valori comuni dell'Unione.

#### ALTERNATIVE PER IL FUTURO QUADRO FINANZIARIO

Vincolare maggiormente i finanziamenti europei?

Il potenziale del bilancio dell'UE potrà essere sfruttato pienamente solo se inserito in un quadro economico, normativo e amministrativo favorevole negli Stati membri.

Per questo motivo, nell'ambito dell'attuale quadro finanziario pluriennale, tutti gli Stati membri e i beneficiari sono tenuti a dimostrare che il quadro normativo per la gestione finanziaria è solido, che il regolamento UE pertinente viene correttamente attuato e che esiste una capacità amministrativa e istituzionale adeguata per la piena riuscita dei finanziamenti dell'UE. Inoltre la condizionalità politica può promuovere la cooperazione tra gli Stati membri in settori che presentano notevoli economie di scala o esternalità. Al fine di evitare situazioni in cui l'efficacia dei finanziamenti UE viene compromessa da politiche economiche e fiscali instabili, sono state anche introdotte nuove disposizioni nell'ambito dell'attuale quadro finanziario pluriennale.

Il nuovo quadro finanziario pluriennale costituisce un'occasione per capire se tali principi hanno creato solide basi per il raggiungimento dei risultati sperati. È inoltre il momento di valutare in che modo il legame tra i fondi dell'UE e il rispetto dei valori fondamentali dell'UE possa essere rafforzato.

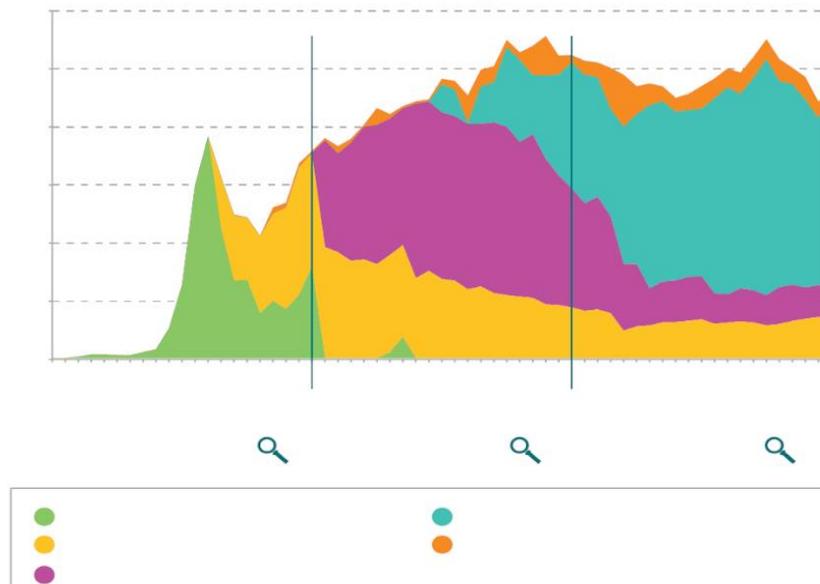
Tutti questi meccanismi dovrebbero chiaramente essere trasparenti, proporzionati e giuridicamente inoppugnabili. Sebbene in principio possa essere applicata a tutte le politiche pertinenti che comportano una spesa proveniente dal bilancio dell'UE, qualsiasi condizionalità finanziaria dovrebbe essere precisa, proporzionata e dovrebbe richiedere un nesso sufficiente tra le condizioni imposte e l'obiettivo del finanziamento. Il dibattito in proposito dovrà anche tenere conto delle conseguenze che eventuali violazioni dei valori fondamentali o dello stato di diritto a livello nazionale potrebbero avere sui singoli beneficiari di finanziamenti dell'UE, come gli studenti Erasmus, i ricercatori o le organizzazioni della società civile, che non sono responsabili di tali violazioni <sup>6</sup>.

## 5. FINANZIAMENTO DEL BILANCIO DELL'UE

Il dibattito sul quadro finanziario post-2020 non verterà solo su come dovremmo usare il bilancio dell'UE ma anche su come sarà finanziato negli anni a venire. I meccanismi relativi alle entrate di bilancio si sono

progressivamente complicati e il legame tra gli obiettivi del bilancio dell'UE e le modalità di finanziamento è diventato sempre più debole.

Fonti di finanziamento del bilancio dell'UE



Una riforma del versante delle entrate del bilancio dell'UE contribuirebbe a concentrare il dibattito sugli obiettivi e sui settori in cui l'UE può concretamente apportare un valore aggiunto <sup>7</sup>.

#### ALTERNATIVE PER IL FUTURO QUADRO FINANZIARIO

Cosa apporterebbero le nuove risorse proprie al bilancio dell'UE?

**Sistema di scambio delle quote di emissioni:** Il sistema europeo di scambio delle quote di emissioni è l'elemento fondamentale della politica dell'UE in materia di clima. Gli Stati membri mettono all'asta un certo numero di quote, che sono acquistate dalle società per compensare le loro emissioni di gas a effetto serra. Una parte dei proventi così ottenuti potrebbe essere messa a disposizione del bilancio dell'UE. A seconda dei prezzi di mercato delle quote, una parte del ricavato generato con il sistema di scambio delle emissioni sarebbe in grado di generare entrate comprese tra 7 e 105 miliardi di EUR su un periodo di sette anni.

**Risorse proprie basate sull'IVA:** L'imposta sul valore aggiunto è un'imposta sul consumo calcolata sul valore aggiunto di tutti i beni e servizi venduti nell'UE. Al momento le risorse proprie che si basano su tale imposta dipendono da calcoli statistici molto complessi. Semplificando la base dell'IVA si potrebbero riformare le risorse proprie. Le entrate derivanti dalle risorse proprie basate sull'IVA sono attualmente di circa 105-140 miliardi di EUR su un periodo di sette anni e potrebbero essere migliorate adattando l'aliquota in funzione dei livelli richiesti.

**Base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società:** Le grandi società traggono ampi benefici dal mercato unico. La base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società costituisce un unico insieme di norme per il calcolo del reddito imponibile delle società nell'Unione. Un contributo proveniente da una base imponibile

per l'imposta sulle società armonizzata, che includa se possibile anche una componente digitale, rafforzerebbe il legame tra i vantaggi del mercato unico e i finanziamenti dell'Unione. Ciascuno Stato membro manterrebbe la possibilità di tassare la propria quota di utili secondo l'aliquota dell'imposta nazionale. A seconda del modello scelto e dell'aliquota applicata, un'imposta collegata alla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società apporterebbe tra 21 e 140 miliardi di EUR su un periodo di sette anni, senza tenere conto delle entrate attese dalla riduzione dell'evasione fiscale.

Signoraggio è il termine impiegato per descrivere i redditi dei governi e delle banche centrali derivanti dall'emissione di moneta. Essendo direttamente connesso all'Unione economica e monetaria, il reddito monetario della Banca centrale europea derivante dall'emissione di euro potrebbe essere preso in considerazione come possibile nuova risorsa propria. Un importo corrispondente a una quota degli utili netti derivanti dalla quota delle banche centrali nazionali nel reddito monetario della zona euro versati alle tesorerie nazionali potrebbe essere messo a disposizione del bilancio dell'UE come forma di contributo nazionale. Una logica simile è stata applicata al reddito generato dalla Banca centrale europea e dalle banche centrali nazionali con le obbligazioni di Stato greche accumulate quando, nel 2012, i ministri dell'Eurogruppo hanno convenuto di trasferire alla Grecia l'equivalente del reddito generato dalla quota di obbligazioni di Stato greche detenute dell'Eurosistema (la Banca centrale europea e le banche centrali nazionali). In base alla percentuale applicata, la stima delle entrate provenienti dal signoraggio andrebbe dai 10,5 ai 56 miliardi di EUR (10-50%) su un periodo di sette anni.

Le nuove risorse proprie potrebbero essere impiegate per creare un legame ancora più diretto con le politiche dell'Unione <sup>8</sup>, ad esempio al fine di promuovere gli obiettivi di sostenibilità, il mercato unico e l'Unione economica e monetaria. Una parte delle entrate provenienti dal sistema di scambio delle quote di emissioni potrebbe ad esempio contribuire a promuovere gli obiettivi di sostenibilità dell'UE. Le risorse proprie basate sull'imposta sul valore aggiunto dovrebbero essere semplificate e tenere conto della riforma in corso volta a creare uno spazio unico europeo dell'imposta sul valore aggiunto. Risorse proprie basate su una parte delle entrate derivanti dal rilancio della base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società rafforzerebbero il legame tra i vantaggi del mercato unico e i finanziamenti del bilancio dell'UE. Un ulteriore esempio di possibili nuove risorse per il bilancio dell'UE è costituito da una possibile parte del reddito ottenuto dalla Banca centrale europea con l'emissione di banconote. Si stanno esaminando anche altre risorse proprie, comprese quelle citate nella relazione Monti.

Il recesso del Regno Unito offrirà l'opportunità di semplificare profondamente il versante delle entrate del bilancio. La correzione operata in precedenza a favore del Regno Unito e le correzioni a favore degli altri Stati membri che contribuivano al finanziamento della correzione per il Regno Unito aveva reso il versante delle entrate del bilancio più complesso e meno trasparente. Abbiamo adesso buoni motivi per eliminare tutte queste correzioni e proporre un pacchetto di bilancio equo ed equilibrato.

## 6. L'IMPORTANZA DEI GIUSTI TEMPI

Raggiungere in tempi rapidi un accordo politico su un bilancio dell'UE nuovo e moderno sarà essenziale per dimostrare che l'Unione è pronta ad attuare il positivo programma politico delineato a Bratislava e a Roma.

In questo modo si dimostrerebbe che, dopo il recesso del Regno Unito nel 2019, l'Europa a 27 è unita, sicura dei propri obiettivi e della direzione da seguire e pronta a conseguire risultati. Si creerebbero inoltre le condizioni migliori affinché i nuovi programmi siano immediatamente operativi il 1° gennaio 2021, secondo i tempi previsti, per trasformare rapidamente gli obiettivi politici in risultati concreti.

Un accordo tempestivo non è solo politicamente auspicabile, ma è anche fondamentale da un punto di vista pratico. Tutti i nostri partner e i beneficiari dei finanziamenti dell'UE, come pure le autorità nazionali e regionali, hanno bisogno di certezza giuridica e finanziaria e di tempo per preparare l'attuazione dei nuovi programmi. L'adozione tardiva dell'attuale quadro finanziario ha comportato gravi ritardi nel varo dei nuovi programmi e, di conseguenza, nella realizzazione delle nostre priorità di finanziamento.

Questi ritardi hanno costi di opportunità elevati. Una transizione senza soluzione di continuità al nuovo quadro finanziario pluriennale sarà essenziale per mantenere la dinamica della ripresa economica e permettere all'Unione di continuare ad intervenire con prontezza e decisione nei numerosi settori in cui la rapidità di risposta è fondamentale ai fini del risultato.

Dobbiamo quindi fare in modo che l'esperienza dell'attuale quadro non si ripeta.

Un accordo sul prossimo quadro finanziario pluriennale nel 2019 non solo darebbe il segnale di un'Europa a 27 forte, unita e in grado di produrre risultati convincenti, ma garantirebbe anche la prevedibilità e la continuità dei finanziamenti a vantaggio di tutti.

### PERCHÉ I RITARDI PESANO?

L'avvio dei programmi dei fondi strutturali e di investimento europei per il periodo 2014-2020 ha subito un notevole ritardo. La legislazione relativa ai programmi settoriali è stata ultimata solo nel dicembre 2013, a seguito di un accordo sul quadro finanziario pluriennale nel primo semestre dello stesso anno. Questo ha ritardato l'adozione delle modalità di applicazione per rendere operativi i programmi, come pure la successiva negoziazione degli accordi di partenariato con gli Stati membri.

Tutto ciò ha comportato ritardi negli investimenti e anche nei finanziamenti destinati a riforme e progetti quanto mai necessari. A questa situazione si è aggiunta una cospicua riduzione degli stanziamenti di impegno all'inizio dell'attuale periodo.

Evoluzione dei massimali d'impegno tra il 2000 e il 2020 (prezzi correnti)

Massimali d'impegno

1,30 %

1,25 %

1,20 %

1,15 %

1,10 %

1,05 %

1,00 %

0,95 %

0,90 %

0,85 %

I ritardi hanno conseguenze reali per i cittadini.

Gli atti giuridici relativi al Fondo asilo, migrazione e integrazione e al Fondo sicurezza sono stati adottati solo nel 2014, il che significa che la designazione delle autorità e l'adozione dei programmi sono avvenute solo nel 2015. A causa di tale ritardo gli Stati membri non sono riusciti a lanciare i progetti in tempo e questo ha avuto ripercussioni sulle loro capacità di accoglienza e alloggio e sulla gestione delle frontiere. Come conseguenza dei ritardi è stato molto difficile per il governo greco utilizzare i finanziamenti dell'UE per prepararsi a gestire la crisi migratoria del 2015. I centri di accoglienza non erano pronti e nel momento in cui persone bisognose di protezione si riversavano sulle isole greche, tra il giugno e il settembre del 2015, le condizioni di accoglienza dei rifugiati erano alquanto carenti. Nello stesso periodo ad altri Stati membri, tra cui Svezia e Austria, mancavano i finanziamenti dell'UE per contribuire a dare un alloggio alle persone in arrivo dalla rotta dei Balcani. Per aiutare tali Stati membri in quelle difficili circostanze l'UE ha dovuto impiegare finanziamenti per l'assistenza emergenziale.

Varie azioni internazionali nel quadro del programma Erasmus+ non hanno potuto essere portate a termine nel 2014 a causa dell'adozione tardiva dell'ultimo quadro finanziario. Ciò significa che circa 25-30 000 scambi tra studenti e insegnanti degli Stati membri e dei paesi partner, previsti per il 2014, non hanno potuto essere realizzati in tale anno. Se si verificassero simili ritardi nell'intero programma, ben un milione di giovani non potrebbe beneficiare di scambi Erasmus+ nel 2021.

Ritardi nell'attuazione del prossimo programma quadro di ricerca porterebbero alla perdita di circa 5 000 posti di lavoro al mese nel settore della ricerca (pari approssimativamente al 3-4 % dei posti di lavoro totali dell'UE in tale settore) e di altri 7 000 posti di lavoro nell'economia in generale. Nello stesso periodo si perderebbero oltre 200 pubblicazioni, compresi più di 100 articoli ad alto impatto.

In caso di ritardi nella selezione dei progetti durante le prime fasi di attuazione dei programmi di coesione, più di 100 000 progetti non potrebbero essere avviati nei tempi previsti. A subirne le conseguenze sarebbero settori come il sostegno alle imprese, l'efficienza energetica, l'assistenza sanitaria, l'istruzione e l'inclusione sociale.

Anche una serie di grandi progetti infrastrutturali subirebbe gravi conseguenze in caso di ritardi. I programmi spaziali come Galileo o Copernicus hanno cicli d'investimento lunghi e hanno quindi bisogno di prevedibilità in relazione agli appalti. Per un certo numero di satelliti Galileo è in corso una procedura di appalto che si concluderà nel 2019 e la cui completa attuazione potrà avvenire solo quando il nuovo quadro giuridico e di bilancio sarà pienamente in vigore.

Un altro esempio delle ripercussioni negative dovute a un accordo tardivo su un nuovo quadro finanziario pluriennale è dato da Rail Baltica. Il progetto prevede la costruzione di un collegamento ferroviario di cruciale importanza ai paesi baltici e dovrebbe essere ultimato entro il 2025/2027. Per portare a termine questo progetto, che contribuirà a collegare cinque milioni di persone nei paesi baltici al resto d'Europa, è indispensabile poter bandire le gare per i grandi appalti necessari a realizzare i lavori di costruzione nel 2021. La linea ferroviaria ad alta velocità servirà anche per i flussi di merci che partono dalla Finlandia per arrivare alla Germania, al Benelux e all'Adriatico.

La galleria di base del Brennero dovrebbe essere terminata entro il 2027 e l'avvio delle opere di ingegneria ferroviaria è previsto nell'ambito del prossimo QFP. Si tratta di un progetto importantissimo grazie al quale la metà del traffico merci dei 2,2 milioni di camion che transitano sull'autostrada del Brennero passerà alle ferrovie. In questo modo si ridurrà l'inquinamento nelle belle valli tra Monaco-Innsbruck e Verona.

Il Fehmarn Belt tra la Danimarca e la Germania, il collegamento ferroviario Evora-Merida, che collegherà finalmente Lisbona e Madrid, e la galleria di base della linea Lione-Torino, che collegherà le reti ferroviarie ad alta velocità di Francia e Italia, sono altri progetti il cui completamento è previsto entro la fine del prossimo quadro finanziario pluriennale.

Progetti di questa portata non possono permettersi di subire ritardi nella pianificazione o negli appalti per il solo fatto di un'adozione tardiva del prossimo quadro finanziario pluriennale.

## **CONCLUSIONI**

Il quadro finanziario pluriennale post-2020 sarà una cartina di tornasole per l'Unione europea a 27. Quando i leader si riuniranno a Sibiu, in Romania, il 9 maggio 2019 per prendere decisioni sul futuro dell'Europa, l'Unione a 27 dovrà mostrare di essere un'Unione del fare. Compiere passi avanti decisivi sul quadro finanziario entro tale data dimostrerebbe che l'Unione è in grado di colmare il divario esistente tra le priorità politiche e il conseguimento di risultati concreti per tutti i cittadini europei.

Un accordo tempestivo su un quadro finanziario nuovo e moderno sarà possibile solo mediante la guida decisa dei leader dell'UE e la stretta collaborazione con il Parlamento europeo fin dalle prime fasi. I Consigli europei dell'ottobre 2018 e del dicembre 2018 saranno tappe fondamentali di questo processo.

La Commissione è pronta a fare la sua parte sino in fondo. Abbiamo ascoltato le istituzioni dell'UE, gli Stati membri, i parlamenti nazionali e i rappresentanti di tutte le numerose parti interessate al futuro bilancio e continueremo a farlo nei prossimi mesi. Tutte le alternative e le cifre menzionate nella presente comunicazione sono indicative e intese a stimolare un dibattito aperto: esse non rappresentano la posizione definitiva della Commissione. Le decisioni finali sul quadro finanziario pluriennale dovranno essere adottate dai leader europei, con l'approvazione del Parlamento europeo.

Le nostre proposte svilupperanno le idee avanzate nella presente comunicazione e forniranno una base solida per un accordo tempestivo di tutti gli Stati membri, da raggiungere con l'approvazione del Parlamento europeo. Il loro punto di partenza saranno le priorità stabilite di concerto dai leader.

Le proposte dimostreranno chiaramente quali saranno le implicazioni finanziarie delle priorità concordate ed è fondamentale mantenere questo collegamento per la credibilità del futuro bilancio dell'UE. Se l'Unione deciderà di fare di meno, sarà sufficiente un bilancio di minore entità.

Ma laddove l'Unione decida di fare di più, le conseguenze finanziarie dovranno andare di pari passo.

I cittadini europei auspicano un'Unione forte, in grado di far fronte alle sfide del futuro, e il bilancio necessario per realizzare quanto essi si aspettano. I leader devono fare la loro parte per soddisfare queste aspettative.

La Commissione invita i leader:

- a sostenere un quadro finanziario pluriennale nuovo e moderno, al servizio di un'Europa che protegge, dà forza e difende;
- ad appoggiare pienamente e fermamente le priorità stabilite il 16 settembre 2016 a Bratislava e il 25 marzo 2017 nella dichiarazione di Roma;
- a prendere atto che, per tradurre tali priorità in termini finanziari, è necessario un bilancio di entità sufficiente, sostenuto da una combinazione intelligente e proporzionata di risparmi, riassegnazioni e nuove risorse;
- a sostenere una riforma del versante del bilancio UE riguardante le entrate come parte di un pacchetto globale ed equilibrato per il prossimo quadro finanziario pluriennale, eliminando le correzioni e stabilendo un legame più stretto con gli obiettivi strategici concreti dell'Unione;
- a esprimere il loro impegno a collaborare da vicino con il Parlamento europeo e la Commissione europea alla proposta concreta di quadro

finanziario pluriennale, fermo restando che la Commissione presenterà la propria proposta entro l'inizio del maggio 2018;

- ad impegnarsi a realizzare progressi decisivi sul quadro finanziario pluriennale prima della riunione prevista a Sibiu per il 9 maggio 2019 affinché l'Europa a 27 possa disporre delle migliori condizioni di partenza.

---

(1)

Fonte: Gabriel Felbermayr, Jasmin Gröschl, Inga Heiland (2018), Undoing Europe in a New Quantitative Trade Model, documento di lavoro dell'ifo n°250. Il grafico mostra gli aumenti del reddito attribuibili, secondo il modello applicato, all'appartenenza al mercato unico.

(2)

Speciale Eurobarometro 464b: European's attitudes towards security, dicembre 2017.

(3)

Le opzioni strategiche definite nel presente documento intendono illustrare le possibili scelte da compiere sulla base delle idee esposte nel dibattito pubblico, non sono esaustive e non riflettono necessariamente la posizione della Commissione europea.

(4)

Di tale importo, al Regno Unito sono preassegnati circa 12 miliardi di EUR, che corrispondono a circa il 3 % della dotazione relativa alla politica di coesione nell'arco del periodo.

(5)

Al Regno Unito sono preassegnati circa 27 miliardi di EUR di tale importo, che equivalgono circa al 7 % della dotazione totale per la politica agricola comune.

(6)

In linea con l'articolo 7, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea, che stabilisce che qualsiasi sospensione dei diritti degli Stati membri "tiene conto delle possibili conseguenze [...] sui diritti e sugli obblighi delle persone fisiche e giuridiche."

(7)

Cfr. la relazione sul "Futuro finanziamento dell'UE" presentata nel gennaio 2017 da un gruppo di alto livello istituito congiuntamente dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione europea e presieduto da Mario Monti.

(8)

Eventuali modifiche alla decisione relativa alle risorse proprie necessarie per riformare il sistema richiederebbero l'unanimità in sede di Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo e ratifica di tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. In precedenza queste modifiche sono state effettuate nel contesto del pacchetto che accompagna ogni nuovo quadro finanziario pluriennale. In tutti i casi, è probabile che siano necessarie modifiche al massimale delle risorse proprie al fine di coprire la responsabilità finanziaria legata a prestiti o strumenti finanziari garantiti dal bilancio dell'UE, la nuova funzione di stabilizzazione e la possibile integrazione del Fondo europeo di sviluppo nel quadro finanziario pluriennale.