



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 4

LE PROPOSTE PER IL NUOVO QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027

Il 2 maggio 2018, la Commissione europea ha presentato un pacchetto di proposte relative al nuovo Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027. L'iniziativa della Commissione persegue l'obiettivo di modernizzare il bilancio dell'Unione, rendendolo più flessibile (anche attraverso l'introduzione di strumenti speciali), semplice e trasparente, riducendo gli oneri burocratici per i beneficiari e prestando maggiore attenzione al valore aggiunto europeo degli interventi ammessi al sostegno dell'Unione. Il nuovo bilancio, che sarà basato su un rafforzamento del legame tra finanziamenti e rispetto dello stato di diritto e su un approccio equilibrato nella gestione del disavanzo provocato dalla Brexit, sarà incentrato sulle priorità dell'UE, vale a dire:

- *Mercato unico, innovazione e agenda digitale;*
- *Coesione e valori;*
- *Risorse naturali e ambiente;*
- *Migrazione e gestione delle frontiere;*
- *Sicurezza e difesa;*
- *Vicinato e resto del mondo;*
- *Pubblica amministrazione europea.*

Nel complesso, il bilancio 2021-2027 viene quantificato in 1.135 miliardi di euro in impegni, pari all'1,11% del reddito nazionale lordo dell'UE a 27, che si tradurranno in 1.105 miliardi di euro in termini di pagamenti (1,08% del RNL).

La Commissione propone, tra l'altro, di innalzare in modo significativo gli attuali livelli di finanziamento in settori quali la ricerca e l'innovazione, il sostegno ai giovani, l'economia digitale, la gestione delle frontiere, la sicurezza e la difesa. Viene altresì proposta una contenuta riduzione dei finanziamenti nei settori tradizionali della Politica agricola comune e della Politica di coesione; riduzione quantificabile in un 5% circa.

La Commissione intende infine rafforzare il collegamento tra il finanziamento del bilancio e le politiche dell'Unione introducendo nuove risorse proprie, che potrebbero contribuire con un importo medio di 22 miliardi di euro all'anno, pari a circa il 12% delle entrate complessive del bilancio dell'UE.

Il pacchetto presentato dalla Commissione europea lo scorso 2 maggio delinea un primo quadro di riferimento per il nuovo bilancio pluriennale dell'Unione, fissandone i massimali in termini di impegni e di pagamenti e proponendo una ripartizione tra i vari settori prioritari di azione.

Esso consta:

- Della Comunicazione "Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende" ([COM \(2018\) 321](#));
- Della proposta di regolamento che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 ([COM \(2018\) 322](#));
- Della proposta di regolamento sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri ([COM \(2018\) 324](#));
- Della proposta di decisione relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea ([COM \(2018\) 325](#));
- Della proposta di regolamento sulle modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie basate sulla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società, sul sistema di scambio di quote di emissioni dell'Unione e sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati ([COM \(2018\) 326](#));
- Della proposta di regolamento che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea ([COM \(2018\) 327](#));
- Della proposta di regolamento che modifica il regolamento n. 1553/89 concernente il regime uniforme definitivo di riscossione delle risorse proprie provenienti dall'imposta sul valore aggiunto ([COM \(2018\) 328](#)).

Il quadro complessivo del nuovo bilancio verrà a configurarsi in modo più chiaro e definito man mano che verranno presentate le proposte relative ai vari programmi. **La Commissione ha tracciato una roadmap molto rapida, che sarà inaugurata il 29 maggio con la proposta relativa al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e al Fondo di coesione, e si concluderà il 14 giugno con la proposta relativa al programma unico per i paesi del vicinato e per il resto del mondo.**

I principi ispiratori che la Commissione europea ha seguito nella predisposizione del nuovo QFP vengono elencati nella comunicazione, che costituisce la vera e propria architave del nuovo bilancio dell'UE. Particolare risalto viene dato:

- Alla necessità, vista anche l'esiguità del bilancio dell'UE rispetto alle dimensioni dell'economia europea e dei bilanci nazionali, di concentrare l'azione nei settori in cui l'Unione può offrire un reale "**valore aggiunto europeo**" alla spesa pubblica nazionale;
- Alla predisposizione di un **bilancio semplificato e trasparente**, con una struttura più chiara e più strettamente allineata alle priorità e con una **riduzione dei programmi di oltre un terzo**, ad esempio riunendo fonti di finanziamento frammentate in nuovi programmi integrati e razionalizzando al massimo l'uso degli strumenti finanziari;
- A una drastica **riduzione degli oneri amministrativi** per i beneficiari e le autorità di gestione, da perseguire tramite la predisposizione di un *corpus* unico di norme, applicabile a tutti i diversi programmi;
- A una serie di misure volte a rendere il bilancio più agile, accrescendo la **flessibilità** dei programmi al loro interno e tra di loro, rafforzando gli strumenti di gestione delle crisi e creando una nuova "riserva dell'Unione" per fare fronte a eventi imprevisti e reagire alle emergenze in settori quali la sicurezza e le migrazioni;
- Alla predisposizione di un nuovo meccanismo per proteggere il bilancio dell'Unione dai rischi finanziari connessi a **carenze generalizzate riguardanti lo stato di diritto**.

La comunicazione passa quindi a disegnare l'architettura del nuovo bilancio pluriennale, procedendo per settori prioritari:

1. **Mercato unico, innovazione e agenda digitale**, ripartito nei seguenti quattro settori:
Ricerca e innovazione. Lo stanziamento complessivo ammonta a 114,8 miliardi, ripartiti tra **Orizzonte Europa**, che con i suoi 97,6 miliardi di dotazione diviene "il più grande

programma di finanziamento della ricerca e dell'innovazione mai esistito", Euratom per la ricerca e la formazione, ITER (reattore termonucleare sperimentale internazionale, con lo scopo di utilizzare la fusione come fonte di energia, 6 miliardi di finanziamento);

Investimenti strategici europei, con il **Fondo InvestEU**, che subentrerà al Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), e che con un contributo del bilancio UE di 15,2 miliardi dovrebbe mobilitare più di 650 miliardi di investimenti aggiuntivi; il **Meccanismo per collegare l'Europa** (42,2 miliardi di dotazione), che è chiamato a sostenere gli investimenti nell'infrastruttura transfrontaliera nel settore dei trasporti, dell'energia e del digitale, e il Programma **Europa digitale**, dedicato alla trasformazione digitale dei servizi pubblici e delle imprese (9,2 miliardi di dotazione complessiva);

Mercato unico, con il Programma del mercato unico (competitività e piccole e medie imprese - COSME, sicurezza alimentare, statistiche, concorrenza e cooperazione amministrativa), il Programma UE per la lotta antifrode, la cooperazione nel settore fiscale (FISCALIS) e doganale (CUSTOMS);

Spazio, con il Programma spaziale europeo.

2. **Coesione e valori**, con i seguenti tre settori:

Sviluppo regionale e coesione, con il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo di coesione e il sostegno alla comunità turco-cipriota. Nel complesso, **la dotazione di bilancio destinata alla coesione territoriale segna una flessione del 5% circa**, peraltro in larga parte a carico del Fondo di coesione, quindi con un impatto non immediato sulle regioni italiane in ritardo di sviluppo. *Decisivo, al fine di una valutazione dell'impatto dei tagli alla coesione sul territorio nazionale sarà comunque il negoziato relativo ai criteri per l'assegnazione dei fondi: nella comunicazione la Commissione ha chiarito come il prodotto interno lordo pro capite relativo resterà il criterio principale, "ma saranno presi in considerazione anche altri fattori come la disoccupazione (segnatamente la disoccupazione giovanile), i cambiamenti climatici e l'accoglienza/integrazione dei migranti"*;

Unione economica e monetaria, con un **Programma di sostegno alle riforme** che avrà un bilancio complessivo di 25 miliardi di euro, fornendo assistenza tecnica e finanziaria per la realizzazione delle riforme prioritarie a livello nazionale;

Investire nelle persone, nella coesione sociale e nei valori, con il **Fondo sociale europeo +**, aggiornamento del pre-esistente Fondo sociale europeo, con un bilancio totale di 101,2 miliardi di euro; **Erasmus +**, la cui dotazione viene letteralmente raddoppiata, raggiungendo un totale di 30 miliardi, il **Corpo europeo di solidarietà** (1,26 miliardi di euro, anche in questo caso con un sensibile aumento dei fondi), **Giustizia, diritti e valori ed Europa creativa** (un nuovo programma che include al suo interno MEDIA, con l'obiettivo di promuovere la cultura e i valori europei in chiave identitaria);

3. **Risorse naturali e ambiente**, con i seguenti due settori:

Agricoltura e politica marittima, con il Fondo europeo agricolo di garanzia, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca. **La dotazione complessiva della PAC viene fissata in 365 miliardi, anche in questo caso con una flessione che la Commissione valuta intorno al 5% e che, in termini assoluti, potrebbe risultare anche superiore.** In attesa che siano presentate le proposte di regolamento di settore, uniche a poter garantire una valutazione certa dell'effetto dei tagli sul nostro comparto agricolo, *va rilevato come, in termini di pagamenti diretti, l'orientamento della Commissione accolga molte delle suggestioni italiane, nel senso di prevedere "una distribuzione più equilibrata" e di introdurre "a livello di azienda agricola un massimale obbligatorio sugli importi ricevuti o un sistema di pagamenti decrescenti". Ciò dovrebbe comportare una redistribuzione del sostegno "a vantaggio delle aziende agricole di piccole*

e medie dimensioni". Va registrata altresì una flessione significativa dei finanziamenti per i programmi di sviluppo rurale, per i quali vengono introdotti tagli cospicui e previsto un aumento dei tassi di cofinanziamento nazionali;

Ambiente e azione per il clima, con il relativo programma LIFE (5,4 miliardi di finanziamento);

4. **Migrazione e gestione delle frontiere**, con un bilancio complessivo che supererà i 34,9 miliardi rispetto ai 13 del periodo 2014-2020, ripartito nei seguenti due settori:
Migrazione, con un significativo potenziamento del **Fondo asilo e migrazione**;
Gestione delle frontiere, con la creazione di un **Fondo per la gestione integrata delle frontiere**, l'istituzione di un corpo permanente di guardie di frontiera pari a 10.000 unità e il sostegno finanziario e operativo negli Stati membri che accusano le maggiori carenze;
5. **Sicurezza e difesa**, con i seguenti tre settori:
Sicurezza, con il rafforzamento del Fondo di sicurezza interna (la cui dotazione dovrebbe raggiungere i 2,5 miliardi, destinati alla lotta contro il terrorismo e la radicalizzazione, la criminalità organizzata e quella informatica, e l'assistenza e protezione delle vittime di reati) e di Europol, e azioni per la disattivazione nucleare in Lituania e la sicurezza nucleare e disattivazione in Bulgaria e Slovacchia;
Difesa, con il **Fondo europeo per la difesa** - che disporrà di 13 miliardi, dei quali 4,1 per il finanziamento della ricerca collaborativa e 8,9 a integrazione dei contributi nazionali per cofinanziare progetti collaborativi di sviluppo delle capacità - e il Meccanismo per collegare l'Europa, all'interno del quale una dotazione di 6,5 miliardi sarà riservata a potenziare le infrastrutture di trasporto in modo da renderle idonee alla mobilità militare;
Risposta alle crisi, con il Meccanismo di protezione civile dell'Unione (rescEU);
6. **Vicinato e resto del mondo**, con una dotazione complessiva di 123 miliardi di euro (+26% rispetto al periodo di programmazione in corso). La maggior parte degli strumenti e dei programmi oggi esistenti dovrebbe confluire **in un unico strumento di vicinato, sviluppo e cooperazione internazionale di portata mondiale**, che integri al proprio interno anche il Fondo europeo di sviluppo, finora fuori dal bilancio dell'Unione. Restano indipendenti lo strumento di assistenza preadesione, lo strumento per gli aiuti umanitari e il bilancio della politica estera e di sicurezza comune, che permetterà di reagire alle crisi e ai conflitti esterni, di sviluppare le capacità dei partner e di proteggere l'Unione e i suoi cittadini.
7. La **Pubblica amministrazione europea**, con le voci di bilancio relative alle spese amministrative, alle pensioni e alle scuole europee.

Sono poi previsti strumenti specifici al di fuori dei massimali fissati per il Quadro finanziario pluriennale, e segnatamente:

- Una **riserva per aiuti di emergenza**;
- Il Fondo di solidarietà dell'Unione europea;
- Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione;
- Lo Strumento di flessibilità;
- La **Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti**, che sarà avviata, in caso di gravi shock asimmetrici, sotto forma di prestiti *back to back* nel quadro del bilancio UE fino a 30 miliardi di euro.

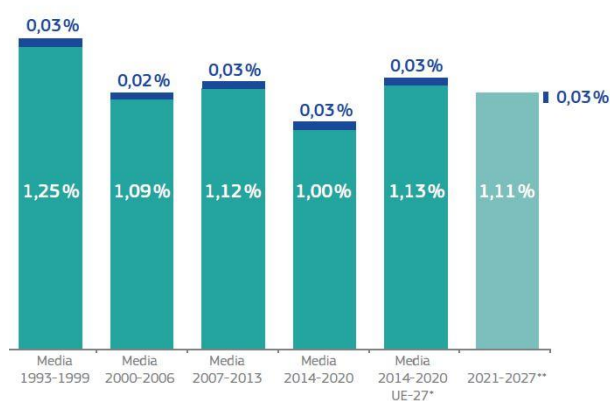
Sul fronte delle **entrate**, infine, la Commissione europea propone una modernizzazione dell'attuale **sistema delle risorse proprie**:

- Mantenendo i dazi doganali come risorse proprie tradizionali per l'UE, ma diminuendo dal 20% al 10% la percentuale che gli Stati membri trattengono a titolo di "spese di riscossione";
- Semplificando la risorsa propria basata sull'imposta sul valore aggiunto;
- Mantenendo la risorsa propria basata sul reddito nazionale lordo, e conservandone il ruolo di risorsa equilibratrice;
- Introducendo un **"paniere" di nuove risorse proprie composto da un'aliquota di prelievo del 3% applicata alla nuova base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società; da una quota del 20% dei proventi delle aste del sistema europeo di scambio delle quote di emissioni; da un contributo nazionale basato sulla quantità di rifiuti di imballaggi di plastica non riciclati in ciascuno Stato membro;**
- **Sopprimendo le correzioni**, ma procedendo a un'eliminazione graduale delle riduzioni nell'arco di cinque anni, per evitare un aumento troppo brusco del contributo di alcuni Stati membri;
- Aumentando il massimale delle risorse proprie, il che consentirebbe di prelevare una quota più elevata del reddito nazionale lordo dell'UE-27 a titolo di risorse proprie per coprire le spese di bilancio dell'Unione.

Anche in questo caso, da una prima proiezione, il livello percentuale del contributo dell'Italia alle nuove risorse proprie - che ammonterebbero, secondo i calcoli della Commissione, a una media di 22 miliardi l'anno, pari a circa il 12% delle entrate del bilancio dell'UE - sarebbe inferiore rispetto al livello percentuale sostenuto dal nostro paese attraverso la risorsa propria basata sul reddito nazionale lordo.

Entità del bilancio dell'UE in percentuale del reddito nazionale lordo (RNL)

Massimale degli impegni in % del RNL dell'UE



■ Massimale degli impegni in % del RNL dell'UE

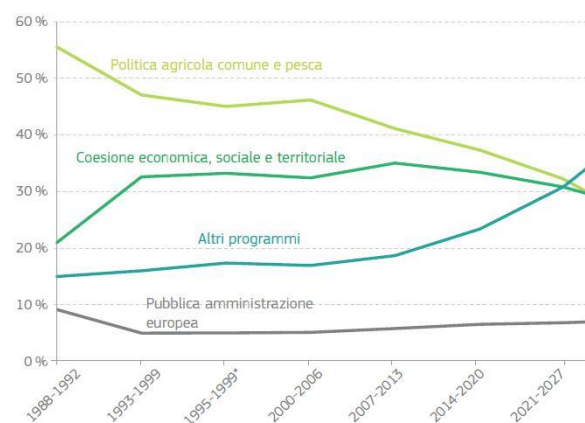
■ Fondo europeo di sviluppo

*Impegni stimati per il 2014-2020 (spesa del Regno Unito esclusa) in % del RNL dell'UE-27

(**) Fondo europeo di sviluppo integrato nel bilancio

Fonte: Commissione europea

Andamento dei principali settori del bilancio dell'UE



Fonte: Commissione europea

*Adeguamento per l'allargamento del 1995

Evoluzione prevista della struttura del finanziamento dell'UE

	Bilancio 2018		Media stimata 2021-2027	
	In miliardi di EUR	% sul totale delle entrate	In miliardi di EUR	% sul totale delle entrate
Risorse proprie tradizionali	23	15,8%	26	15%
Contributi nazionali esistenti di cui	120	82,9%	128	72%
Risorsa propria (riformata) basata sull'imposta sul valore aggiunto	17	11,9%	25	14%
Risorsa propria basata sul reddito nazionale lordo	103	71,0%	103	58%
Nuove risorse proprie di cui	-		22	12%
Risorsa propria basata sulla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società	-	-	12	6%
Risorsa propria basata sul sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE	-	-	3	2%
Risorsa propria basata sui rifiuti di imballaggio di plastica	-	-	7	4%
Totale delle risorse proprie	143	98,7%	176	99%
Entrate diverse dalle risorse proprie	2	1,3%	2	1%
Totale delle entrate	145	100,0%	178	100%

Gli importi per il periodo 2021-2027 sono basati sulle aliquote di prelievo applicabili indicate nella proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce le misure di esecuzione per il sistema delle risorse proprie dell'Unione europea (COM(2018) 327, articolo 1) presentata dalla Commissione.

16 maggio 2018

A cura di Luca Briasco