



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DPE 0004962 P-4.22.1
del 29/05/2018



ELENCO INDIRIZZI IN ALLEGATO (A)
Trasmissione per posta elettronica

OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente la *Proposta di Regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 - COM(2018) 322*.

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dal Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

Il Coordinatore del Servizio
dott. Gaetano De Salvo

ALLEGATO A

Camera dei Deputati
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica
Ufficio dei rapporti con le istituzioni
dell'Unione Europea

e p.c.

- Ministero degli Affari esteri e della
Cooperazione internazionale
Nucleo di valutazione degli atti UE
- Ministero dell'Economia e delle Finanze
Nucleo di valutazione degli atti UE
- Ministero dello Sviluppo Economico
Nucleo di valutazione degli atti UE
- Ministero delle Infrastrutture e dei
Trasporti
Nucleo di valutazione degli atti UE
- Ministero delle Politiche Agricole,
Alimentari e Forestali
Nucleo di valutazione degli atti UE
- Presidenza del consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Politiche di
Coesione
- Ministero dell'Ambiente, della Tutela
del territorio e del Mare
Nucleo di valutazione degli atti UE
- Ministero del Lavoro e delle Politiche
Sociali
Nucleo di valutazione degli atti UE
- Ministero dell'Interno
Nucleo di valutazione degli atti UE
- Ministero della Difesa
Nucleo di valutazione degli atti UE
- Ministero dei Beni e delle Attività
culturali e del Turismo
Nucleo di valutazione
- Ministero dell'Istruzione, dell'Università
e della Ricerca
Nucleo di valutazione

• Ministero della Giustizia
Nucleo di valutazione

• Ministero della Salute
Nucleo di valutazione

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento Politiche europee
Ufficio per il coordinamento delle
politiche dell'Unione Europea

Relazione
ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234

Oggetto dell'atto:

Proposta di Regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027

- **Codice della proposta:** COM(2018) 322 del 2/5/2018
- **Codice interistituzionale:** 2018/0132(APP)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale

Premessa: finalità e contesto

1. Il Regolamento sul Quadro Finanziario Pluriennale (QFP)

Il Regolamento sul Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) stabilisce l'ammontare complessivo di risorse che l'Unione europea può spendere per finanziare le proprie politiche nell'arco di un periodo non inferiore a 5 anni (solitamente esteso a 7). Il Regolamento stabilisce, in termini sia di impegni che di pagamenti, limiti di spesa annuali (cd. massimali) per ciascuno dei principali settori di intervento dell'Unione, raggruppati in apposite "Rubriche". Nell'adozione del bilancio annuale dell'Unione, le autorità europee di bilancio (Consiglio e Parlamento europeo) sono tenute a rispettare i massimali stabiliti nel QFP.

Il Regolamento sul QFP contiene anche alcune regole generali sul funzionamento del bilancio UE, ad esempio in tema di meccanismi di flessibilità, che consentono di spostare risorse da un anno all'altro o tra le diverse Rubriche o programmi. La disciplina puntuale relativa alle modalità con cui Stati membri, imprese e cittadini europei possono accedere ai Fondi è contenuta, invece, in appositi Regolamenti settoriali (in materia di politica di coesione, Politica agricola comune, etc.), negoziati contestualmente alle proposte relative al QFP.

L'attuale QFP¹, approvato nel dicembre 2013, copre il periodo 2014 – 2020; considerata la complessità del negoziato a Bruxelles, è necessario che i lavori delle Istituzioni europee sul prossimo QFP inizino con sufficiente anticipo rispetto alla scadenza dell'attuale programmazione (31 dicembre 2020).

Nei mesi scorsi, la Commissione ha presentato alcuni documenti per stimolare, già prima dell'avvio ufficiale del negoziato, un dibattito sulle diverse opzioni disponibili, in termini di ammontare complessivo e ripartizione delle risorse tra le diverse Rubriche di spesa²; al dibattito hanno

¹ Regolamento (UE) n. 1311/2013 del Consiglio del 2 dicembre 2013, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020.

² "Documento di riflessione sul futuro bilancio delle finanze UE", del 28 giugno 2018; Comunicazione del 14 febbraio 2018 "Un

partecipato, con propri contributi, il Parlamento europeo³ e il Consiglio⁴, mentre cittadini e *stakeholder* sono stati ascoltati dalla Commissione tramite apposite consultazioni pubbliche che si sono svolte tra 2017 e 2018.

Il 2 maggio 2018, la Commissione europea ha infine presentato le prime proposte, che comprendono:

- una Comunicazione su *“A modern EU budget for a Union that protects, empowers and defends”*;
- la proposta di Regolamento sul QFP 2021-2027 (oggetto della presente relazione);
- una proposta di Accordo inter-istituzionale in materia di bilancio;
- una proposta di Regolamento sulla protezione del bilancio UE in caso di carenze generalizzate con riguardo allo Stato di diritto dell’Unione;
- una proposta di decisione sul sistema delle Risorse proprie, insieme ad una serie di atti che specificano il funzionamento del nuovo sistema proposto dalla Commissione.

2. Obiettivi

Come confermato anche nella Comunicazione “cappello”, la principale sfida per il futuro QFP sarà quella di assicurare un adeguato finanziamento sia per le tradizionali politiche di investimento dell’Unione (anzitutto politica di coesione e Politica agricola comune, PAC, che insieme assorbono circa il 70 % dell’attuale QFP), sia per una serie di nuove priorità di azione (dalla gestione del fenomeno migratorio, alle crescenti sfide per la sicurezza interna ed esterna dell’Unione, fino al rafforzamento della cooperazione tra Stati membri in materia di difesa), emerse negli ultimi anni e alle quali è necessario assegnare, in futuro, maggiori risorse. La ricerca di un **equilibrio tra vecchie e nuove priorità** è ulteriormente complicato dai minori contributi nazionali su cui potrà contare il futuro bilancio UE, considerato il prossimo recesso del Regno Unito, tra i principali Paesi contributori del bilancio dell’Unione⁵.

A questa sfida la Commissione propone di rispondere in parte con l’introduzione di nuove fonti di finanziamento per il bilancio UE (proposta di decisione sul sistema delle risorse proprie), in parte con una **“modernizzazione”** complessiva della spesa, tale da generare risparmi, in particolare nelle politiche tradizionali dell’Unione. Tale modernizzazione dovrebbe tenere conto di alcuni obiettivi di fondo:

- **valore aggiunto europeo**: le risorse UE devono essere concentrate nei settori in cui l’intervento dell’Unione è più efficiente rispetto a quello dei singoli Stati membri (alcuni esempi sono gli investimenti nelle reti trans-europee o la gestione delle frontiere esterne), permettendo così di generare risparmi a livello nazionale;
- **trasparenza**: anche al fine di rendere il QFP maggiormente comprensibile all’esterno, occorre ridurre il numero di Programmi finanziati nelle diverse Rubriche e riorganizzare

quadro finanziario pluriennale nuovo e moderno per un’Unione europea in grado di realizzare efficientemente le sue priorità post-2020”.

³ Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2018 su “Il prossimo QFP: preparazione della posizione del Parlamento in merito al QFP per il periodo successivo al 2020”.

⁴ Dibattiti in tema di futuro QFP si sono svolti tra gli Stati membri in diverse formazioni settoriali del Consiglio UE e, da ultimo, in occasione del Vertice informale dei Capi di Stato e di governo svoltosi a Bruxelles il 23 febbraio 2018.

⁵ Secondo le stime della Commissione, il recesso del Regno Unito dall’Unione comporterà un ammanco di risorse al bilancio UE compreso tra i 10 e i 13 miliardi di euro l’anno.

queste ultime in modo da chiarirne il collegamento con le priorità politiche dell'Unione;

- **semplificazione:** la Commissione punta a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari, sia attraverso l'armonizzazione delle regole che disciplinano l'utilizzo dei Fondi UE (in particolare nell'ambito della politica di coesione), sia mediante la semplificazione delle norme sugli aiuti di Stato e il loro allineamento alle regole sui Fondi;
- **flessibilità:** la Commissione chiede di rafforzare i meccanismi che permettono di spostare risorse all'interno e tra le rubriche, oltre che tra i diversi anni di riferimento del QFP, in modo che il bilancio UE possa rispondere rapidamente all'evolversi delle circostanze e delle priorità e all'insorgere di crisi;
- **efficacia:** la Commissione propone di rafforzare le disposizioni che consentono di verificare, nell'intero arco della programmazione, i risultati ottenuti dalla spesa finanziata dall'Unione. Sempre nell'ottica di assicurare la piena efficacia delle risorse UE, la Commissione propone anche di istituire un legame tra bilancio UE e rispetto da parte degli Stati membri dei principi dello Stato di diritto.

Mentre la serietà degli impegni assunti dalla Commissione in tema di trasparenza, semplificazione ed efficacia potrà essere compiutamente valutata solo una volta presentati i Regolamenti settoriali, la crescente attenzione al valore aggiunto europeo e il rafforzamento della flessibilità costituiscono tratti salienti della proposta di regolamento presentata lo scorso 2 maggio.

3. Le nuove Rubriche di spesa

La Commissione europea propone per il QFP 2021-2027 un massimale complessivo, a prezzi correnti, di 1.279 miliardi di euro in termini di impegni e di 1.246 miliardi di euro in termini di pagamenti (pari a, rispettivamente, l'1,14% e l'1,08 % circa del RNL dell'Unione a 27). Questo ammontare dovrebbe permettere, secondo la Commissione, di tenere conto delle conseguenze della Brexit, assicurando, al contempo, un equilibrato finanziamento delle vecchie e delle nuove priorità dell'Unione.

La Commissione propone per il futuro QFP una durata settennale, con una revisione intermedia nel 2023, in analogia con quanto avvenuto nell'attuale ciclo di programmazione; la scelta della Commissione è in linea con l'opinione espressa, sul punto, dal Parlamento europeo⁶.

La Commissione propone una riorganizzazione della struttura del QFP, con il passaggio da 5 a 7 Rubriche più chiaramente collegate alle priorità politiche dell'Unione:

1. *Mercato interno, innovazione e digitale*
2. *Coesione e valori*
3. *Risorse naturali e ambiente*
4. *Migrazione e gestione delle frontiere*
5. *Sicurezza e difesa*
6. *Vicinato e resto del mondo*
7. *Pubblica amministrazione europea*

La Rubrica 1, **Mercato interno, innovazione e digitale** (*Single Market, Innovation and Digital*), con

⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2018 su "Il prossimo QFP: preparazione della posizione del Parlamento in merito al QFP per il periodo successivo al 2020", par. 23.

un ammontare complessivo di 187,4 miliardi di euro⁷ (14,6 % dell'intero QFP) aumenta sensibilmente d'importanza rispetto alla corrispondente Rubrica 1a del precedente QFP, a dimostrazione del carattere prioritario assunto dall'attuazione di una serie politica UE in materia di investimenti strategici (in particolare nei settori della ricerca e dell'innovazione, del digitale e dello spazio). Al suo interno trova spazio il nuovo programma UE per la ricerca, *Horizon Europe* (97,6 miliardi di euro), e il programma *InvestEU*, che, sviluppando l'esperienza maturata con il Fondo europeo per gli investimenti strategici (EFSI), integrerà tutti i programmi di investimento UE. Nella stessa Rubrica saranno altresì previsti programmi integrati per mercato interno (*Single Market Programme*, in cui rientrerà anche COSME, l'attuale programma di sostegno alle PMI), digitale (*Digital Europe Programme*) e spazio (*European Space Programme*).

Con 442,4 miliardi di euro (34,6 % del totale), la Rubrica 2, **Coesione e valori** (*Cohesion and Values*), diventa la più importante, in termini di volume, del nuovo QFP. Al suo interno vengono riconfermati gli attuali Fondi strutturali e di investimento europei: il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), il Fondo coesione (FC) e il Fondo sociale europeo (FSE, al cui interno confluiranno anche le risorse della *Youth Employment Initiative*, YEI). La Commissione propone di inserire quest'ultimo nella sotto-rubrica dedicata a *People, Social Cohesion and Values*, al cui interno è previsto anche il programma *Erasmus Plus* (le cui risorse vengono più che raddoppiate). Nella Comunicazione "cappello", la Commissione anticipa anche alcuni aspetti che caratterizzeranno la futura politica di coesione e che saranno specificati nel relativo Regolamento settoriale: tra questi, l'introduzione di ulteriori criteri, oltre al RNL pro-capite, per la ripartizione dei Fondi tra Stati membri (disoccupazione, in particolare giovanile, cambiamento climatico, accoglienza/integrazione di migranti); l'innalzamento dei tassi di cofinanziamento nazionale; la creazione di un più efficace collegamento con gli altri programmi di investimento UE. Nella Rubrica 2 sono contenute anche le due proposte della Commissione in tema di Unione economica e monetaria: il *Reform Support Programme* (25 miliardi), che potrà sostenere i Paesi che si impegnano in riforme strutturali (attraverso il Reform Delivery Tool, 22 miliardi, e il Technical Support Instrument, 840 milioni) o che puntano ad aderire all'euro, e lo *European Investment Stabilisation Function* (strumento fuori QFP collegato alla Rubrica 2), finalizzato ad assorbire gli shock asimmetrici che dovessero colpire la zona euro, mediante la concessione di prestiti (con garanzie di bilancio fino a 30 miliardi) agli Stati membri in difficoltà.

La Rubrica 3, **Risorse naturali e ambiente** (*Natural Resources and Environment*), con 378,9 miliardi di euro (29,6% del QFP), copre il bilancio della PAC, quello per la pesca e quello destinato al programma dell'Unione per il clima; quest'ultimo non esaurisce, peraltro, l'impegno finanziario UE in materia di ambiente, essendo stato rafforzato il target sul *climate mainstreaming*, che prevede che almeno il 25% della spesa UE contribuisca ad obiettivi climatici. Anche per quanto riguarda la PAC, la Commissione europea anticipa alcuni punti che saranno oggetto del Regolamento settoriale, tra cui il mantenimento della ripartizione in due pilastri (pagamenti diretti e sviluppo rurale), l'innalzamento dei tassi di cofinanziamento nazionale per il secondo pilastro, l'introduzione di un tetto obbligatorio o di pagamenti digressivi a livello di azienda agricola per il primo pilastro, l'elaborazione di un nuovo *delivery model* per l'utilizzo dei Fondi da parte degli Stati membri, il rafforzamento dei meccanismi che assicurano coerenza con gli impegni in materia ambientale.

La Rubrica 4, **Migrazione e gestione delle frontiere** (*Migration and Border Management*), con un

⁷ Si fa riferimento, qui e di seguito, alle cifre in termini di impegni espresse a prezzi correnti.

bilancio di 34,9 miliardi (2,7% del QFP, oltre il doppio rispetto ai fondi destinati a questi temi nel periodo di programmazione attuale), costituisce una delle principali novità rispetto al precedente esercizio e testimonia l'assoluta centralità assunta negli ultimi anni dal fenomeno migratorio nell'agenda politica europea. Nell'impostazione della Commissione, tale rubrica finanziaria sia azioni di sostegno ai Paesi responsabili della prima accoglienza dei migranti (*Asylum and Migration Fund*), sia interventi volti a rafforzare la gestione delle frontiere esterne dell'Unione (*Integrated Border Management Fund*); all'interno della stessa Rubrica sarà inoltre finanziato il rafforzamento degli organici di FRONTEX, che la Commissione vorrebbe portare alle 10.000 unità entro il 2027.

La Rubrica 5, **Sicurezza e difesa** (*Security and Defence*), costituisce un'altra novità e mira a rafforzare la cooperazione tra Stati membri sia in materia di sicurezza (*Internal Security Fund*) che di difesa (*European Defence Fund*), con un ammontare complessivo di risorse pari a 27,5 miliardi di euro (2,1% del totale). Alla Rubrica dovrebbe affiancarsi uno strumento volto a sostenere le operazioni dell'Unione con implicazioni nel settore militare e della difesa (*European Peace Facility*); tale strumento, per il quale una specifica proposta sarà presentata nelle prossime settimane dall'Alto Rappresentante Mogherini, andrà stabilito al di fuori del bilancio UE, in coerenza con il divieto, stabilito all'art. 41, par. 2, TUE, di finanziare nel QFP le spese derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa.

Anche per la Rubrica 6, **Neighbourhood and the World**, si segnala un significativo rafforzamento rispetto alla corrispondente rubrica del precedente ciclo di programmazione: con una dotazione di risorse pari a 123 miliardi di euro, le risorse destinate all'azione esterna dell'Unione passano dal 6 % al 9,6 % dell'intero QFP. Principale elemento di innovazione è, in questo caso, l'accorpamento di gran parte dei programmi attuali in uno strumento unico (*Neighbourhood, Deveopment and International Cooperation Instrument*), che dovrebbe assorbire anche gran parte delle risorse e degli obiettivi oggi assegnati al Fondo europeo di sviluppo, il quale verrebbe di conseguenza inserito nel bilancio. Restano, invece, a sé stanti gli strumenti per l'aiuto umanitario, per la politica estera e di sicurezza comune, per la cooperazione con Groenlandia e territori d'oltremare, oltre che per la politica di allargamento.

Anche per il futuro QFP, l'ultima Rubrica, **European Public Administration**, è quella destinata a finanziare le spese amministrative dell'Unione; in questo caso, la Commissione propone, dopo le significative riduzioni effettuate nel precedente ciclo finanziario, di mantenere invariato l'attuale livello di spesa (85,3 miliardi di euro, 6,6 % dell'intero QFP).

4. Le novità in materia di flessibilità

La Commissione propone una serie di innovazioni al fine di accrescere la flessibilità del QFP:

- rafforzare il **Margine globale per i pagamenti** (*Global Margin for Payments, GMP*), meccanismo che consente di adeguare verso l'alto il massimale annuale dei pagamenti di un importo equivalente alla differenza tra il massimale dei pagamenti dell'anno precedente e i pagamenti effettivamente eseguiti. Nella precedente programmazione, gli adeguamenti verso l'alto dovevano rimanere al di sotto di tetti prestabiliti, che vengono ora cancellati.
- utilizzare pienamente il **Margine globale per gli impegni** (*Global Margin for Commitments, GMC*), meccanismo che consente di utilizzare i margini ancora disponibili al di sotto dei massimali annuali per gli impegni, come "riserva" per assumere impegni al di sopra dei

massimali negli anni successivi. La Commissione propone di eliminare i vincoli tematici previsti dall'attuale QFP⁸, di includere, tra le fonti di finanziamento del GMC, anche le somme impegnate ma non spese dall'Unione negli anni precedenti (cd. *decommitments*), e di rinominare il meccanismo *Union Reserve*.

- mantenere e rafforzare i cd. **Strumenti speciali** (Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, Fondo europeo di solidarietà, Riserva per gli aiuti di emergenza, Strumento di flessibilità, Margine per imprevisti), previsti dal Regolamento sul QFP per consentire all'Unione, in specifiche circostanze, di spendere risorse anche oltre i massimali stabiliti dal QFP. Oltre a chiarire definitivamente il carattere "*extra-ceilings*" anche degli stanziamenti di pagamento degli strumenti speciali (oggetto di costante dibattito tra Stati membri nel corso dell'attuale programmazione), la Commissione propone di aumentarne la dotazione e/o di ampliarne la sfera di applicazione.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

La proposta di regolamento sul QFP 2021-2027 rispetta il principio di attribuzione, in quanto sono gli stessi Trattati europei a prevedere che tutte le entrate e le spese dell'Unione siano iscritte in un bilancio (art. 310 TFUE), da stabilirsi nel rispetto di un quadro finanziario pluriennale (art. 312 TFUE); corretta, quindi, anche la base giuridica, individuata dalla Commissione nello stesso art. 312 TFUE.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

L'atto rispetta il principio di sussidiarietà, considerando che la proposta e la successiva adozione del bilancio pluriennale dell'Unione europea non possono che spettare alle Istituzioni europee, come previsto anche dai già citati artt. 310 e 312 TFUE.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

L'atto rispetta il principio di proporzionalità, in quanto sono gli stessi Trattati a prevedere, come strumento per la definizione del quadro finanziario pluriennale dell'Unione, l'adozione di uno specifico regolamento del Consiglio (art. 312, par. 2, TFUE).

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

⁸ L'attuale QFP limita le spese finanziabili tramite il GMC al perseguimento di obiettivi specifici legati a crescita e occupazione, in particolare giovanile; v. art. 13, par. 4, del Regolamento (UE) n. 1311/2013 del Consiglio del 2 dicembre 2013 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020. A seguito della revisione di medio termine dell'attuale QFP, è stato disposto un ampliamento dell'utilizzo del GMC alle spese per la migrazione e per la sicurezza.

1. Valutazione complessiva del progetto e sua corrispondenza con l'interesse nazionale

La proposta di Regolamento QFP presentata dalla Commissione europea riprende molte delle idee contenute nei documenti di posizione elaborati dal Governo italiano sul futuro bilancio UE .

La scelta della Commissione di proporre un **bilancio leggermente in aumento** rispetto al precedente (superando la soglia "psicologica" dell'1 % del RNL europeo) riflette l'esigenza, condivisa dall'Italia, di assicurare sufficienti risorse per una serie di priorità di intervento emerse soprattutto negli ultimi anni, continuando a garantire, al contempo, un adeguato finanziamento per le tradizionali politiche di investimento dell'Unione. Anche la nuova strutturazione della Rubriche e dei Programmi proposta dalla Commissione (fatto salvo quanto si dirà sul nuovo Strumento unico per l'azione esterna previsto nella Rubrica 6) testimonia uno sforzo di semplificazione e allineamento del QFP gli obiettivi politici comuni che è in linea con la richiesta italiana di un'Unione più "comprensibile" e vicina ai propri cittadini.

Quanto alle priorità di spesa individuate dalla Commissione, vi trovano spazio molti di quei cd. **beni pubblici europei** su cui l'Italia ha attirato più volte l'attenzione delle Istituzioni europee e degli altri Stati membri: da accogliere positivamente, quindi, gli aumenti di fondi proposti per investimenti nei settori della **ricerca**, dell'**innovazione**, del **capitale umano**, del **digitale**, essenziali per rafforzare la capacità dell'economia europea di competere nei mercati internazionali, così come per programmi dedicati alla **mobilità** e alla formazione giovanile, a partire da Erasmus Plus, le cui risorse vengono addirittura raddoppiate. Altrettanto significativa è la scelta della Commissione di inserire per la prima volta nel QFP un ampio programma di investimenti in materia di **difesa** (European Defence Fund), segnale del salto di qualità effettuato negli ultimi anni, anche grazie al contributo dell'Italia, dalla cooperazione tra Stati membri in questa materia. Ancora più importante, forse, è la creazione di una nuova Rubrica dedicata alle **migrazioni** e alla gestione delle frontiere: sembra aver finalmente trovato riscontro la richiesta italiana di trattare le migrazioni come un fenomeno strutturale, per il quale sono necessarie risorse stabili ed una politica comune europea di breve, ma anche di lungo termine. Le risorse destinate alla prima accoglienza e alla gestione delle frontiere esterne vengono più che raddoppiate (da 12,4 a 33 miliardi), mentre ulteriori fondi per i Paesi che accolgono/integrano migranti dovrebbero provenire dalla politica di coesione e, con riguardo al contrasto alle cause profonde della migrazione, dalla futura Rubrica 6.

Da accogliere positivamente anche la proposta di rafforzare in misura significativa la **flessibilità** del prossimo QFP. La Commissione sembra aver fatto tesoro dell'esperienza maturata negli ultimi anni dell'attuale programmazione, in cui l'emergere di sfide di portata non prevedibile al momento dell'approvazione del QFP (dal fenomeno migratorio, al moltiplicarsi di crisi ai confini orientali e meridionali dell'Unione) ha imposto di utilizzare fino al limite i margini di flessibilità presenti nel bilancio. Le modalità di funzionamento dei nuovi meccanismi immaginati dalla Commissione, a partire dalla nuova Union Reserve alimentata da risparmi e disimpegni, andranno esaminate attentamente, ma la proposta si muove nella direzione auspicata dall'Italia, Paese tra quelli che più hanno beneficiato, negli ultimi anni, del ricorso alla flessibilità (con riguardo sia ai fondi per le migrazioni, sia al Fondo di solidarietà per la gestione della ricostruzione post-terremoto).

Su altri aspetti della proposta occorre esprimere, invece, alcune perplessità. È il caso, anzitutto, del ridimensionamento proposto dalla Commissione per la **politica di coesione** e per la **PAC**. Malgrado le riduzioni proposte siano inferiori agli scenari ipotizzati dalla Commissione negli scorsi mesi e

seguano il trend di progressivo calo che ha caratterizzato anche le ultime programmazioni, l'Italia non può che ribadire la propria contrarietà al ridimensionamento di due politiche che, nel contribuire in misura fondamentale al rafforzamento della convergenza economica e sociale all'interno dell'Unione, sono espressione di un chiaro valore aggiunto europeo, da salvaguardare anche per il futuro. Peraltro, una più compiuta valutazione dell'impatto delle riduzioni proposte sull'interesse italiano potrà essere effettuata solo una volta presentati i Regolamenti settoriali, al cui interno saranno disciplinati anche i criteri di allocazione delle risorse tra Stati membri. Occorrerà fare in modo che questi garantiscano una ripartizione di risorse equa e coerente con gli obiettivi condivisi di rafforzamento della competitività e della sostenibilità dell'economia europea.

Sulla nuova Rubrica 6 in materia di **azione esterna**, va accolto positivamente il significativo incremento di risorse proposto, coerente con l'esigenza di assicurare un ruolo più incisivo dell'Unione sulla scena mondiale, in un contesto di moltiplicazione dei conflitti e delle crisi ai confini meridionali e orientali dell'Unione. Non convince, invece, l'idea di assorbire la Politica europea di vicinato (PEV) nel nuovo Strumento unico proposto dalla Commissione europea: il rischio è quello di veder diluito il potenziale della PEV e di inviare un messaggio di disimpegno ai partner a Sud e ad Est dell'Unione, proprio in una fase in cui tali aree sono al centro delle principali sfide per la sicurezza europea. Occorrerà negoziare affinché possano essere ripristinati strumenti finanziari specifici per la PEV, distinti dai fondi da dedicare alla cooperazione allo sviluppo, e affinché la maggiore flessibilità che caratterizzerà la futura Rubrica 6 non pregiudichi il mantenimento di un impegno europeo costante, anche in termini di finanziari, nelle aree prioritarie dal punto di vista geografico (Africa, Vicinato) e tematico (migrazioni).

Prospettive negoziali

La procedura di adozione del regolamento sul QFP è fissata all'art. 312, par. 2, TFUE. La disposizione prevede una decisione all'unanimità del Consiglio, previa approvazione da parte del Parlamento europeo. Nell'ambito del Consiglio, la formazione consiliare responsabile in via primaria è il Consiglio Affari Generali, ma l'approvazione definitiva avviene solitamente a livello di Consiglio europeo.

Nella Comunicazione che accompagna la proposta, la Commissione chiede agli Stati membri di approvare il regolamento prima delle elezioni politiche per il Parlamento europeo, in programma nel maggio 2019. Secondo la Commissione, ciò consentirebbe di inviare ai cittadini europei un importante messaggio di unità ed efficienza da parte dell'Unione, oltre che di consentire l'immediato avvio dei programmi previsti dalle diverse Rubriche del QFP .

La tempistica immaginata dalla Commissione – oltre ad avere lo svantaggio di non permettere alle Istituzioni europee che emergeranno dalle prossime consultazioni elettorali di esprimersi sul futuro bilancio dell'Unione – appare estremamente ambiziosa, soprattutto se si considera che i precedenti negoziati hanno richiesto almeno due anni .

Tale considerazione appare ulteriormente rafforzata dalla distanza che caratterizza attualmente le posizioni degli Stati membri. Le dichiarazioni rese da alcuni Governi all'indomani della presentazione delle proposte confermano una profonda frattura tra i Paesi (soprattutto alcuni contributori netti al bilancio UE) che chiedono una riduzione significativa del massimale del QFP, anche al di sotto dell'attuale soglia dell'1 %, da ottenersi anzitutto mediante un drastico taglio a

politica di coesione e PAC, e i Paesi (soprattutto i beneficiari netti) che ritengono necessario un incremento del massimale anche oltre quanto proposto dalla Commissione, per evitare ipotesi di ridimensionamento delle politiche tradizionali.

Non sarà facile individuare un compromesso tra le due opposte visioni ed il rischio è, ancora una volta, l'approvazione di un QFP molto simile, nell'ammontare complessivo e nella ripartizione interna delle risorse, a quello precedente. Si tratta di uno scenario che l'Italia ha tutto l'interesse a scongiurare, se intende rimanere coerente con la volontà – costantemente espressa dal nostro Paese negli ultimi anni – di rispondere alla Brexit con un salto di qualità del processo di integrazione. Quest'ultimo non potrà che passare, infatti, da un adeguamento del bilancio comune alla portata delle sfide che l'Unione ha di fronte, a partire da quelle legate alla crescita, alla gestione del fenomeno migratorio e al contrasto alle cause di conflitto e instabilità ai confini del territorio europeo.

C. Valutazione d'impatto

L'incidenza del futuro QFP sul bilancio pubblico potrà essere valutata compiutamente solo in connessione con la proposta di decisione sul sistema delle risorse proprie, presentata dalla Commissione insieme all'atto in esame e a partire dalla quale sarà possibile comprendere in che misura e con quali modalità l'Italia sarà chiamata a contribuire al bilancio dell'Unione europea negli anni 2021-2027.

La proposta non ha effetti sull'ordinamento nazionale, sulle competenze regionali e delle autonomie locali, né sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni.

La valutazione circa i potenziali effetti sulle attività di cittadini e imprese segue quella generale sulla proposta della Commissione: se l'incremento delle risorse per i settori della ricerca, dell'innovazione, del capitale umano, del digitale, delle migrazioni, della difesa, dell'azione esterna dell'Unione potranno rafforzare le prospettive di sicurezza e sviluppo socioeconomico dei cittadini europei, sarà necessario un negoziato attento ad evitare possibili effetti negativi derivanti, anzitutto, da tagli e/o non equi criteri di allocazione delle risorse della politica di coesione e della PAC.