

Bruxelles, 28.6.2017
COM(2017) 358 final

DOCUMENTO DI RIFLESSIONE
SUL FUTURO DELLE FINANZE DELL'UE

Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE

1. FINANZIARE L'INTEGRAZIONE EUROPEA: L'EVOLUZIONE DELLE FINANZE DELL'UE

Il bilancio dell'UE contribuisce a realizzare ciò che più conta per i cittadini europei. Mettendo in comune le risorse a livello europeo, gli Stati membri possono realizzare più di quanto sarebbero in grado di fare agendo da soli. Insieme ai bilanci nazionali e a numerosi strumenti legislativi e normativi, il bilancio dell'UE sostiene gli obiettivi condivisi e contribuisce ad affrontare le sfide comuni.

Dalla prima importante politica comune – l'agricoltura – dagli anni '60 fino ad oggi, il bilancio dell'UE è cambiato progressivamente e di pari passo con la costruzione dell'Unione europea.

Negli anni '80 e '90 gli Stati membri e il Parlamento europeo hanno ampliato la portata delle competenze dell'UE modificando i trattati costitutivi dell'Unione. Riconoscendo la necessità di sostenere il nuovo mercato unico, hanno aumentato le risorse disponibili nell'ambito dei fondi strutturali per sostenere la coesione economica, sociale e territoriale. Parallelamente, l'UE ha rafforzato il suo ruolo in settori quali i trasporti, lo spazio, la salute, l'istruzione e la cultura, la protezione dei consumatori, l'ambiente, la ricerca, la cooperazione giudiziaria e la politica estera.

Settori finanziati dal bilancio dell'UE (2014-2020)

In miliardi di EUR



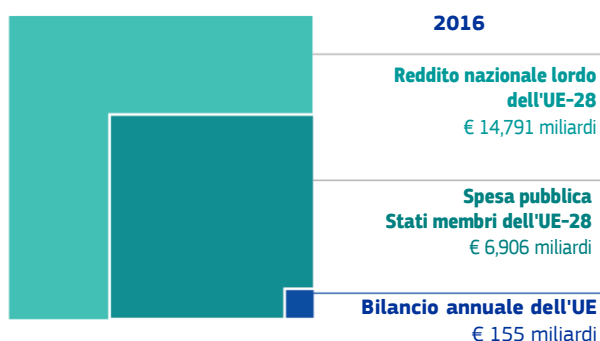
Nota: Impegni: adeguati al 2018

Fonte: Commissione europea

Dal 2000 il bilancio dell'UE è stato configurato dall'arrivo di 13 nuovi Stati membri con situazioni socioeconomiche eterogenee e da una serie di strategie dell'UE per sostenere la crescita e l'occupazione. Ha accompagnato inoltre il crescente ruolo dell'Unione sulla scena internazionale, come leader nella lotta contro il cambiamento climatico e come principale donatore di aiuti umanitari e allo sviluppo nel mondo.

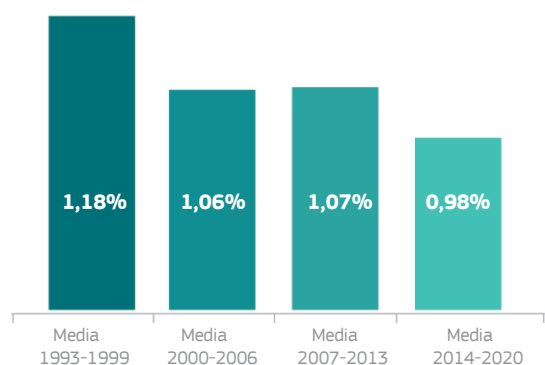
Tuttavia, il bilancio dell'UE è rimasto una piccola parte della spesa pubblica totale dell'UE: rappresenta infatti meno dell'1% del reddito dell'UE e solo il 2% circa della spesa pubblica dell'Unione europea. Tale quota è diminuita nel tempo.

Il bilancio dell'UE rispetto al reddito e alla spesa pubblica complessivi dell'UE



Fonte: Commissione europea

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



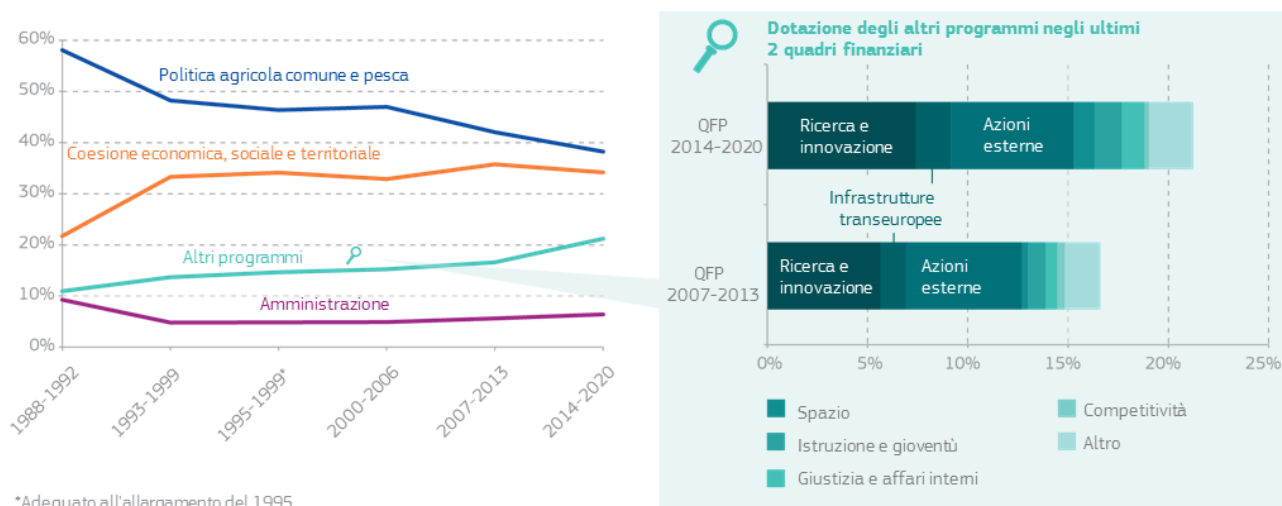
Dati: massimale di pagamento del bilancio dell'UE in percentuale dell'RNL dell'UE

Fonte: Commissione europea

Questa diminuzione ha costretto il bilancio dell'UE a diventare più efficiente, a concentrarsi sui settori in cui il suo impatto è maggiore e a garantire che norme e procedure onerose non ostacolino i risultati.

Nel tempo la composizione del bilancio dell'UE si è evoluta. Sebbene sia diminuita nel tempo, la percentuale della spesa complessiva per l'agricoltura e la coesione rimane al di sopra del 70% del totale. La spesa è sempre più indirizzata verso settori quali la ricerca, le reti transeuropee e l'azione esterna, nonché verso i programmi gestiti direttamente a livello europeo.

Andamento dei principali settori del bilancio dell'UE

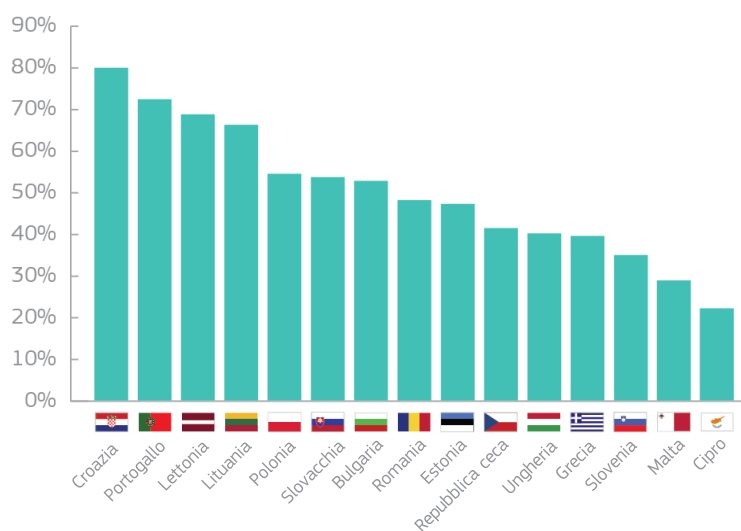


Fonte: Commissione europea

Durante la crisi economica e finanziaria il bilancio dell'UE si è rivelato un valido strumento per sostenere gli investimenti. Con i bilanci nazionali di molti Stati membri messi sotto forte pressione, dal 2008 il bilancio dell'UE e in particolare la politica di coesione sono diventati un'importante fonte di investimenti stabili a favore della crescita. In alcuni Stati membri hanno dimostrato di essere addirittura l'unica fonte. Anche il Fondo europeo per gli investimenti strategici ha avuto un ruolo importante nel catalizzare investimenti privati in tutta Europa. Ciò ha dimostrato come il bilancio dell'UE possa rispondere rapidamente alle sfide emergenti e creare un notevole effetto leva¹.

Quota dei fondi strutturali e d'investimento europei negli investimenti pubblici 2015-2017

In %



Fonte: Commissione europea

¹ Nel settembre 2016 la Commissione ha proposto un rafforzamento e un'estensione del Fondo europeo per gli investimenti strategici fino al 2020.

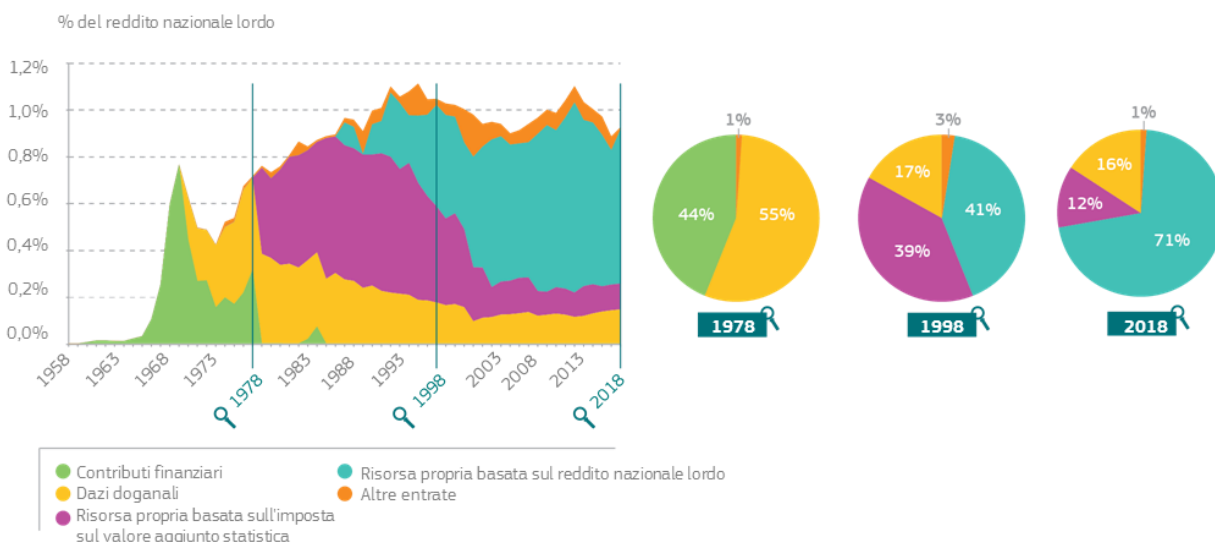
Il bilancio dell'UE ha sostenuto anche la risposta europea alla crisi dei rifugiati e alla minaccia della criminalità organizzata e del terrorismo. I finanziamenti destinati alla sicurezza e alla migrazione sono stati raddoppiati per sostenere, ad esempio, la nuova guardia di frontiera e costiera europea e per aiutare gli Stati membri che ricevono un significativo afflusso di rifugiati. La risposta a queste crisi ha messo a dura prova la flessibilità del bilancio.

Guardando al futuro, le sfide che l'Unione deve affrontare si stanno moltiplicando proprio mentre aumenta la pressione sui bilanci europei e nazionali. La produttività e gli investimenti stagnanti, l'evoluzione demografica e le altre sfide a lungo termine come la migrazione, il cambiamento climatico, la difesa, la sicurezza informatica e il terrorismo, sono tutti ambiti in cui il bilancio dell'UE è chiamato a svolgere un ruolo di primo piano.

È giunto il momento anche di esaminare le modalità di finanziamento del bilancio dell'UE. Così come si è evoluto sul versante della spesa, il bilancio dell'UE è cambiato anche per quanto riguarda il modo in cui è finanziato. A differenza dei bilanci nazionali, l'Unione non è in grado di contrarre prestiti. Dipende invece dal finanziamento mediante le “risorse proprie”. Vi sono ad oggi tre tipi di risorse proprie: i contributi degli Stati membri sulla base del loro livello di reddito misurato dal reddito nazionale lordo (RNL), i contributi basati sull'imposta sul valore aggiunto (IVA) e i dazi doganali riscossi alle frontiere esterne dell'Unione.

Circa l'80% del bilancio dell'UE è finanziato mediante i contributi nazionali basati sull'RNL e l'IVA. I contributi basati sull'RNL sono generalmente ritenuti equi, poiché riflettono in modo adeguato la “capacità contributiva” relativa degli Stati membri. I dazi doganali sono considerati autentiche risorse proprie, poiché derivano dalla politica commerciale comune, le cui entrate sono accreditate al bilancio dell'UE.

Fonti di finanziamento del bilancio dell'UE



Fonte: Commissione europea

Tuttavia negli anni è stata introdotta una serie di adeguamenti e “correzioni”, in quanto alcuni Stati membri ritenevano che i loro contributi al bilancio dell'UE fossero eccessivi rispetto a quanto ricevevano. Ciò ha reso l'attuale regime di finanziamento dell'UE sempre più complesso e opaco.

Questo regime, basato in gran parte sui contributi degli Stati membri, ha anche rafforzato la falsa convinzione secondo cui il valore del bilancio dell'UE per uno Stato membro può essere misurato in base al saldo netto tra i contributi versati e i fondi ricevuti. Si trascura così l'essenza

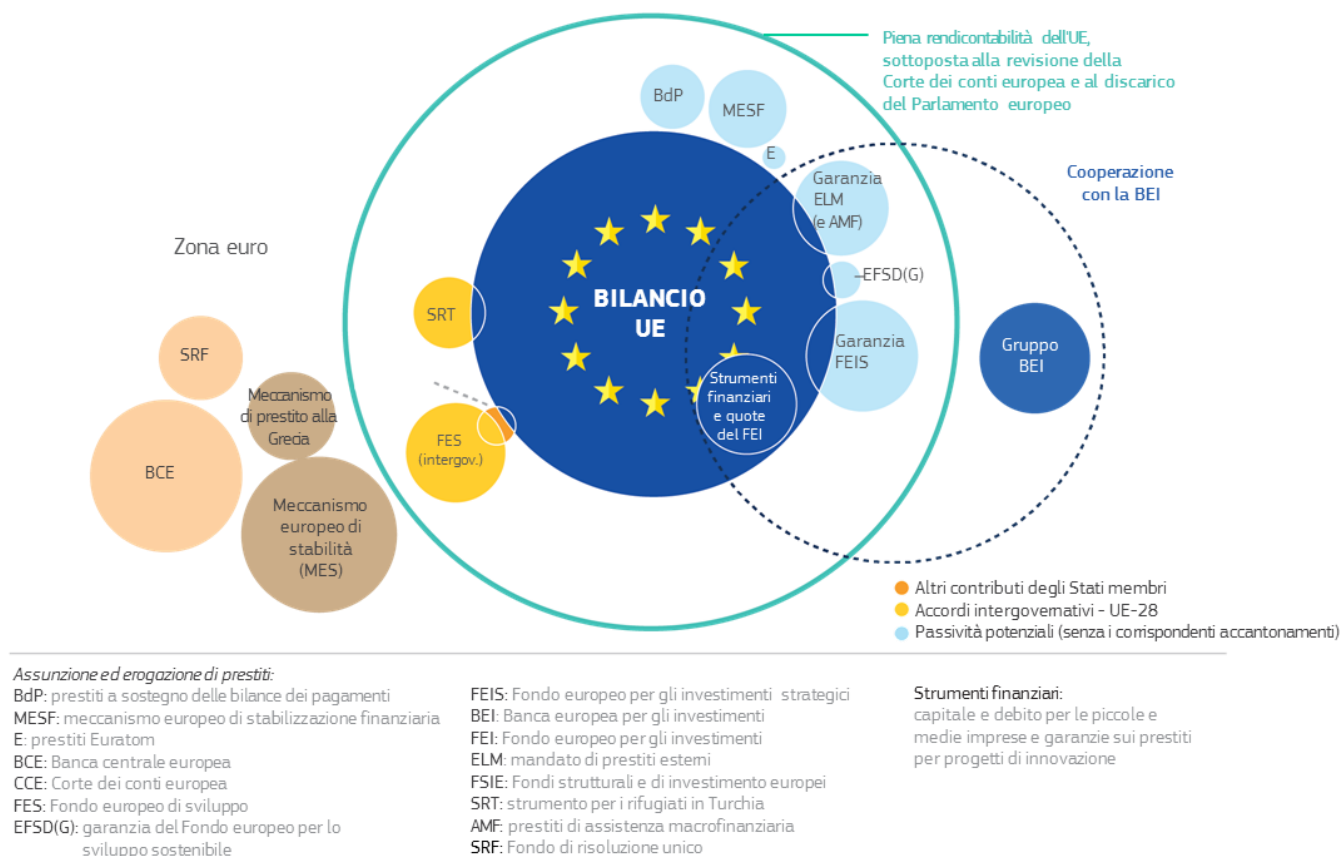
di un bilancio modernizzato dell'UE: il valore aggiunto derivante dalla messa in comune delle risorse e dal conseguimento di risultati che le spese nazionali non coordinate non possono conseguire. Questi vantaggi economici su scala più ampia vengono troppo spesso ignorati, così come il valore generale dell'appartenenza alla zona economica e alla potenza commerciale più grande del mondo.

Se si vuole rendere il bilancio dell'UE più efficace, occorre esaminare anche in che modo le entrate possono contribuire alle priorità dell'UE. L'uscita del Regno Unito dall'UE e l'abolizione delle correzioni associate eliminerebbero già alcuni ostacoli alla riforma sul versante delle entrate del bilancio dell'UE.

Infine, per rispondere alle diverse esigenze, il bilancio dell'UE è stato integrato da una serie di nuovi strumenti e istituzioni, alcuni dei quali collocati al di fuori del bilancio dell'UE e non disciplinati dalle stesse regole. Altri finanziamenti sono forniti dalla Banca europea per gli investimenti o da altri organismi sulla base di accordi intergovernativi, quali il Fondo europeo di sviluppo collegato al partenariato speciale con gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico. Più di recente, sono stati creati fondi fiduciari dell'Unione europea e altri strumenti per mettere in comune le risorse del bilancio dell'UE, degli Stati membri e di altri donatori per affrontare le crisi esterne. Questa estensione dell'architettura finanziaria ha consentito all'Unione di mobilitare finanziamenti supplementari, ma ha aggiunto un ulteriore livello di complessità alle finanze dell'UE. Il grafico seguente riporta il quadro generale di tutti gli elementi del finanziamento dell'UE al di là del bilancio dell'UE vero e proprio. Indica inoltre gli elementi che ricadono sotto il controllo democratico del Parlamento europeo, nonché sotto il controllo della Corte dei conti europea.

Finanze dell'UE: quadro generale

puramente illustrativo, le dimensioni dei cerchi non corrispondono ai volumi effettivi



Fonte: Commissione europea

Riquadro 1: Il bilancio dell'UE in sintesi — per il periodo 2014-20

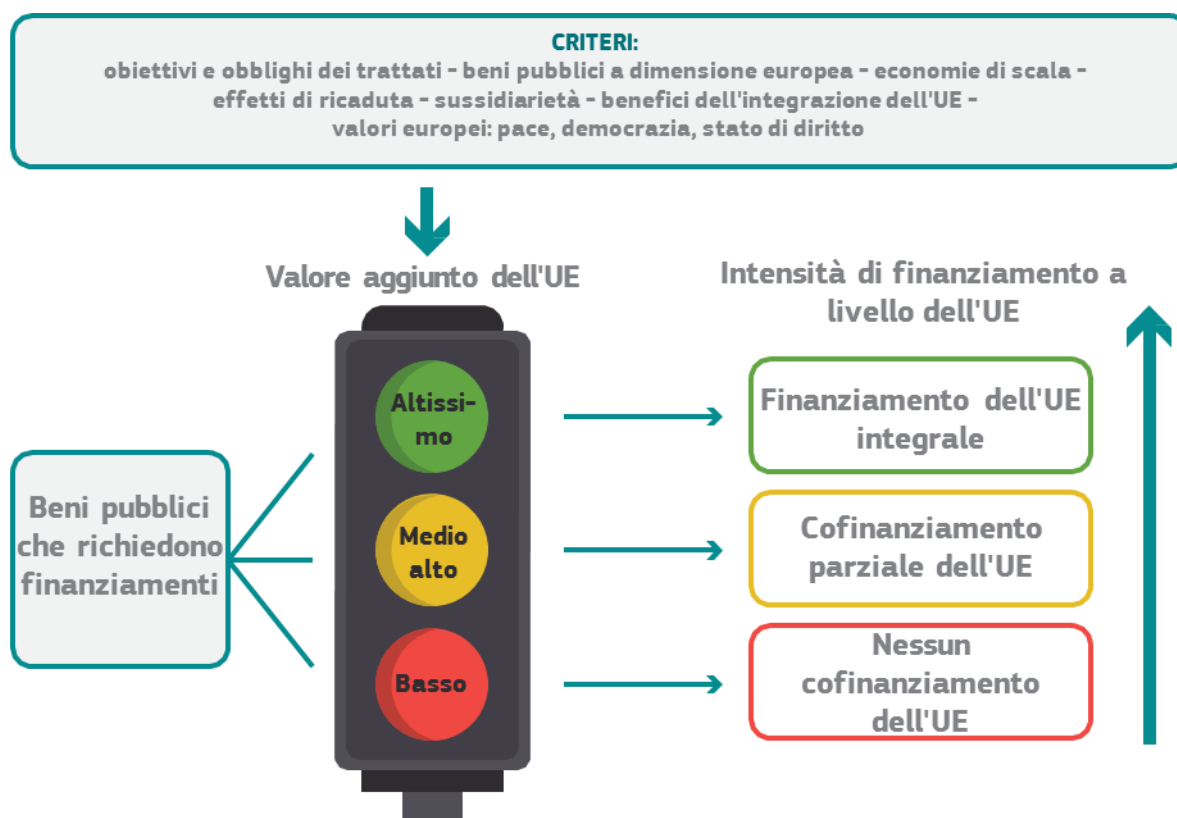
- rappresenta circa l'1% dell'RNL dell'UE e il 2% della spesa pubblica totale;
- è strutturato in quadri finanziari pluriennali (QFP) di almeno 5 anni. Quello attuale (2014-2020) prevede 1 087 miliardi di EUR;
- è finanziato principalmente dai contributi di ciascuno Stato membro in base al reddito relativo, insieme ai dazi doganali riscossi alle frontiere esterne e a una piccola quota basata sull'imposta sul valore aggiunto. Non esiste un'imposta dell'UE. Il regime delle entrate è concordato da tutti gli Stati membri e ratificato dai parlamenti nazionali;
- tramite la politica di coesione a livello dell'UE mobilita investimenti per oltre 480 miliardi di EUR, che dovrebbero tradursi, ad esempio, in oltre 1 milione di imprese sovvenzionate, 42 milioni di cittadini che hanno accesso a migliori servizi sanitari, 25 milioni di cittadini che beneficeranno della prevenzione dalle inondazioni e dagli incendi, quasi 17 milioni in più di cittadini dell'UE allacciati a impianti di trattamento delle acque reflue, 15 milioni di famiglie in più con accesso alla banda larga, e oltre 420 000 nuovi posti di lavoro. Inoltre, 5 milioni di cittadini europei beneficeranno di programmi di formazione e di apprendimento permanente e 6,6 milioni di bambini potranno frequentare scuole e strutture per l'infanzia nuove e moderne;
- dovrebbe stimolare investimenti per un valore di almeno 500 miliardi di EUR attraverso il "piano Juncker" esteso (Fondo europeo per gli investimenti strategici);
- prevede più di 74 miliardi di EUR per il programma di ricerca e innovazione Orizzonte 2020 che ha già portato a 6 premi Nobel, 4 medaglie Fields e a scoperte di portata mondiale (ad esempio, la ricerca sul vaccino contro l'Ebola, la ricerca innovativa sul cancro l'Alzheimer; gli aeromobili con ridotte emissioni di rumore e di CO₂);
- prevede oltre 30 miliardi di EUR per promuovere le reti transeuropee nei settori dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni attraverso il meccanismo per collegare l'Europa;
- sostiene un settore agricolo dinamico con circa 400 miliardi di EUR, aiutando 7 milioni di agricoltori; promuove la modernizzazione di 380 000 aziende agricole con 8,7 miliardi di EUR; lo sviluppo rurale finanzia gli investimenti destinati alla biodiversità, al miglioramento dell'efficienza energetica, alla creazione di imprese e alla modernizzazione degli impianti di produzione;
- finanzia il sistema di navigazione Galileo, che finora ha lanciato in orbita 15 satelliti europei pienamente operativi e Copernicus, il programma europeo di osservazione della terra;
- ha mobilitato più di 17 miliardi di EUR tra il 2015 e il 2017 per affrontare la crisi dei rifugiati all'interno e all'esterno dell'UE;
- finanzia il programma Erasmus che da 30 anni promuove la mobilità di oltre 9 milioni di persone, in particolare studenti e giovani in tutti i paesi;
- fornisce oltre 8 miliardi di EUR per combattere la disoccupazione giovanile attraverso l'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile e fino ad oggi ha sostenuto 1,6 milioni di giovani;
- si prefigge di destinare il 20% della spesa totale ad azioni contro il cambiamento climatico;
- fornisce circa 8 miliardi di EUR di aiuti umanitari, che fanno dell'UE uno dei principali donatori di aiuti umanitari del mondo.

2. IL VALORE AGGIUNTO DELLE FINANZE EUROPEE

L'obiettivo dell'Unione europea è promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli. Il bilancio dell'UE sostiene il conseguimento di tale obiettivo insieme ai bilanci nazionali e integra altri sforzi a livello europeo e nazionale.

Qualsiasi riflessione sul futuro del bilancio dell'UE dovrebbe pertanto partire da una domanda fondamentale: a che cosa dovrebbe servire il bilancio dell'UE? Il **valore aggiunto europeo**, che deve essere al centro del dibattito, consiste da un lato nel conseguimento degli obiettivi fissati nel trattato e, dall'altro, nella definizione di un bilancio che preveda beni pubblici di dimensione europea o contribuisca a difendere le nostre libertà fondamentali, il mercato unico o l'Unione economica e monetaria.

Valore aggiunto dell'UE e finanziamenti dal bilancio dell'UE



Fonte: Commissione europea

Il valore aggiunto dell'UE è inoltre compatibile con i principi di sussidiarietà e proporzionalità, secondo i quali l'UE dovrebbe intervenire solo quando la sua azione risulta più efficace di quella intrapresa a livello nazionale, regionale o locale. L'azione dell'UE deve essere aggiuntiva o complementare rispetto agli sforzi nazionali o regionali, e non intesa a colmare le lacune delle politiche nazionali. Il valore aggiunto può consistere anche in costi evitati e benefici indiretti.

Le preoccupazioni e le aspettative dei cittadini europei dovrebbero essere un fattore importante nella definizione del nuovo bilancio dell'UE. Negli ultimi anni vi sono state crescenti aspettative nei confronti dell'Unione perché affrontasse sfide per le quali non dispone né dei poteri né delle risorse finanziarie. Il divario rispetto alle aspettative è centrale nel dibattito ed è direttamente connesso sia all'entità che alla flessibilità del nuovo bilancio.

I contribuenti europei si aspettano un bilancio dell'UE trasparente e di facile comprensione che consenta di ottenere il massimo da ogni euro speso. I risultati conseguiti devono essere visibili e misurabili. Tutte le politiche e i programmi finanziati dal bilancio dell'UE dovrebbero indicare chiaramente quali sono i risultati perseguiti e in che modo si intende conseguirli, nonché

comunicare i risultati effettivamente realizzati. Ciò accrescerebbe la rendicontabilità e consentirebbe un dibattito pubblico informato sul modo in cui il bilancio dell'UE è utilizzato. Sebbene siano già stati compiuti alcuni progressi in questa direzione nell'attuale quadro finanziario, in particolare nell'ambito della politica di coesione, sono necessari ulteriori passi per tutti gli strumenti.

Vi è inoltre un chiaro valore aggiunto se l'azione a livello europeo consente di ottenere risultati che gli sforzi nazionali non potrebbero offrire. Di seguito sono riportati alcuni esempi:

- i programmi transfrontalieri hanno trasformato le zone di confine, contribuendo a rimuovere le fonti di conflitto e a creare nuove opportunità economiche;
- allo stesso modo, le infrastrutture transnazionali - come ad esempio gli interconnettori per l'energia (ad esempio tra Malta e Italia), le reti digitali, le infrastrutture per la ricerca o le gallerie (ad esempio, la galleria ferroviaria di base del Brennero) - offrono vantaggi a cittadini e imprese in tutta l'UE;
- gli investimenti effettuati nel quadro della politica di coesione in una regione o in uno Stato membro contribuiscono alla stabilità macroeconomica e aumentano il potenziale di crescita dell'Unione nel suo insieme;
- allo stesso modo, il controllo delle frontiere esterne meridionali od orientali serve chiaramente a proteggere il resto d'Europa;
- gli aiuti e gli investimenti nei paesi partner permettono di costruire società più resilienti;
- la concorrenza aperta a livello UE per finanziare la scienza e l'innovazione ha aumentato l'eccellenza rispetto ai fondi nazionali (pubblicazioni scientifiche di maggiore impatto, numero e qualità dei brevetti, ecc.) e ha attirato talenti da tutto il mondo;
- altri progetti importanti e tecnologie abilitanti fondamentali, come Galileo, Copernicus, ITER² o il calcolo ad elevate prestazioni (HPC), possono essere finanziati solo attraverso la messa in comune di risorse a livello di UE a causa delle elevatissime esigenze di finanziamento.

Le finanze europee possono fornire un valore aggiunto anche nel difendere valori europei comuni, quali la democrazia, la libertà, lo stato di diritto, i diritti fondamentali, l'uguaglianza, la solidarietà, la sostenibilità e la pace. Ad esempio, il programma Erasmus e il Corpo europeo di solidarietà promuovono la mobilità e consentono a studenti e lavoratori di scoprire le culture europee, imparare nuove lingue, acquisire nuove competenze ed effettuare esperienze di lavoro all'estero e di creare legami in tutta Europa. Il ruolo attivo dell'UE all'interno e al di là del suo vicinato e nell'offrire una prospettiva di adesione all'Unione europea ha sostenuto la pace e promosso la stabilità. Le conseguenze del mancato intervento in quest'area sarebbero catastrofiche se nella regione dovessero ricomparire l'instabilità e la guerra. Alcuni risultati sono più tangibili e concreti di altri, ma tutti sono ugualmente importanti.

Infine, il valore aggiunto del bilancio dell'UE dipende anche dalla sua coerenza strategica interna. Occorre rimuovere le duplicazioni, e gli strumenti dovrebbero essere complementari e coerenti dal punto di vista strategico.

² Galileo è il sistema globale europeo di navigazione satellitare, che fornisce una serie di servizi di posizionamento, navigazione e sincronizzazione a utenti di tutto il mondo. Copernicus è il programma europeo di osservazione e monitoraggio della terra, utilizzato ad esempio per l'agricoltura, l'analisi del clima, la protezione civile e la gestione delle situazioni di emergenza. Il reattore sperimentale termonucleare internazionale (ITER), il più grande partenariato scientifico al mondo, si prefigge di dimostrare che la fusione è una fonte di energia praticabile e sostenibile; l'UE contribuisce più di chiunque altro in partenariato anche con Giappone, Cina, India, Corea del Sud, Russia e Stati Uniti.

3. TENDENZE E SFIDE

Il Libro bianco sul futuro dell'Europa e i precedenti documenti di riflessione recenti hanno dimostrato che l'UE a 27 dovrà affrontare una vasta gamma di sfide nel periodo fino al 2025 e oltre.

Tra queste figurano tendenze attuali che proseguiranno per decenni, come la rivoluzione digitale e la globalizzazione, l'evoluzione demografica e la coesione sociale, la convergenza economica e il cambiamento climatico. Allo stesso tempo, i cittadini europei si aspettano che l'Unione e i governi nazionali garantiscano prosperità, stabilità e sicurezza in un mondo incerto e in rapida evoluzione³. In un contesto globale più volatile potrebbero emergere in futuro ulteriori sfide inattese.

È adeguato l'attuale bilancio dell'UE per far fronte a queste nuove sfide e alle attuali tendenze su cui l'azione dell'UE deve incentrarsi come sicurezza, forza economica, sostenibilità e solidarietà? In che modo la spesa dell'UE corrisponde a queste priorità? E quali sono i margini di miglioramento?

3.1 Sicurezza e incolumità per i cittadini dell'Unione

L'instabilità nei paesi vicini all'Europa e le nuove forme di terrorismo pongono sfide molto importanti all'interno e all'esterno delle nostre frontiere. La sicurezza di uno Stato membro è diventata la sicurezza di tutta l'UE. Sebbene gli Stati membri dispongano di molti degli strumenti necessari per migliorare la sicurezza di tutti i cittadini, anche l'UE ha un ruolo fondamentale da svolgere, migliorando il controllo delle frontiere esterne, rafforzando la solidità delle reti di informazione, potenziando il sostegno fornito dalle agenzie o affrontando la crescente instabilità nei paesi del vicinato.

Le minacce alla sicurezza e all'incolumità riguardano anche altri settori e richiedono ad esempio la protezione di catene alimentari resilienti e meccanismi per rispondere ai rischi per la salute pubblica (ad esempio, il morbo della mucca pazza o la peste suina, l'inquinamento delle acque e i prodotti chimici). Un altro esempio è lo sforzo congiunto per combattere malattie globali (come ad esempio l'Ebola) che possono avere effetti devastanti per i cittadini sia dei paesi terzi che europei. Un altro ambito è la risposta ai disastri naturali o provocati dall'uomo.

Dobbiamo decidere qual è il ruolo che il bilancio dell'UE potrebbe svolgere nel sostenere l'azione dell'UE per creare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e il ruolo che potrebbe svolgere tra l'altro nell'attuazione della strategia globale⁴ e nello sviluppo di una politica di difesa comune per affrontare le nuove minacce e quelle esistenti, sia fisiche che informatiche.

3.2 Forza economica, sostenibilità e solidarietà

Il bilancio dell'UE dovrebbe continuare a rendere l'economia europea più forte e più resiliente promuovendo la competitività a lungo termine, la sostenibilità e la solidarietà.

Da tempo lo sviluppo sostenibile è al centro del progetto europeo. Oggi le società europee devono affrontare numerose sfide legate alla sostenibilità, dalla disoccupazione giovanile all'invecchiamento demografico passando per il cambiamento climatico, l'inquinamento, l'energia sostenibile e la migrazione. L'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo

³ Cfr. il sondaggio speciale Eurobarometro 461 sulla progettazione del futuro dell'Europa, pubblicato il 28 giugno 2017.

⁴ La strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE, presentata dall'Alta rappresentante e vicepresidente della Commissione europea Federica Mogherini al Consiglio europeo nel giugno 2016.

sostenibile e gli obiettivi di sviluppo sostenibile [cfr. il grafico seguente] è un'ancora della politica dell'UE a livello sia interno che esterno.

Obiettivi di sviluppo sostenibile al centro della politica di sostenibilità dell'UE



Fonte: Nazioni Unite

Le dimensioni economica, sociale e ambientale al centro degli obiettivi dello sviluppo sostenibile sono state in gran parte integrate nel bilancio e nei programmi di spesa dell'UE. Tali dimensioni sono state incorporate anche nella strategia Europa 2020, per incentrarsi su istruzione e innovazione ("crescita intelligente"), basse emissioni di CO₂, resilienza ai cambiamenti climatici e protezione ambientale ("sostenibilità"), creazione di posti di lavoro e riduzione della povertà ("inclusività"). Vi è inoltre l'impegno politico di destinare almeno il 20% del bilancio dell'UE 2014-2020 all'azione per il clima e a raggiungere lo 0,7% dell'RNL come aiuto pubblico allo sviluppo nel quadro dell'Agenda 2030.

Accrescere la competitività ed evitare un crescente divario sociale sono sfide importanti per l'Unione e per la zona euro in particolare. Lo scopo è ridurre le divergenze economiche e sociali tra Stati membri e al loro interno e permettere alle persone di svolgere appieno il loro ruolo nella società. La spesa dell'UE per le questioni sociali, dal mercato del lavoro alla riduzione della povertà e dall'inclusione sociale all'istruzione, rappresenta attualmente solo lo 0,3% del totale della spesa pubblica per il sociale nell'UE. Anche se questa percentuale potrebbe essere rivalutata in futuro, non vi è alcun dubbio che il sostegno sociale rimarrà di competenza soprattutto degli Stati membri. Nel documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa sono indicati gli ambiti in cui l'UE potrebbe apportare un maggiore contributo finanziario in futuro, in funzione del percorso scelto per la futura politica sociale dell'UE.

I vantaggi della globalizzazione sono distribuiti in modo diseguale sia tra le popolazioni che tra i territori, in particolare tra le grandi aree metropolitane e le zone rurali e industriali in declino. Il documento di riflessione sulla gestione della globalizzazione indica che è necessario accompagnare la trasformazione economica indotta dalla globalizzazione e dall'evoluzione tecnologica affinché ogni cittadino e ogni regione possa contribuire al mercato interno e trarne vantaggio e per diventare più competitivi e più resilienti.

In che modo l'attuale bilancio dell'UE risponde a queste sfide?

Le tre funzioni fondamentali di qualsiasi bilancio pubblico sono gli investimenti in beni pubblici, la redistribuzione e la stabilizzazione macroeconomica. Il bilancio dell'UE svolge queste funzioni, anche se in misura variabile. Ad esempio, finanzia i beni pubblici attraverso programmi gestiti direttamente a livello europeo, come il programma Orizzonte 2020 per la ricerca o

strumenti come il Meccanismo per collegare l'Europa per gli investimenti in infrastrutture, e insieme agli Stati membri e alle regioni mediante gli investimenti cofinanziati a titolo della politica di coesione.

Permette la redistribuzione (insieme al finanziamento e alla creazione di beni pubblici) attraverso la politica di coesione, che promuove la convergenza economica e la coesione sociale e territoriale, e attraverso il sostegno allo sviluppo rurale e il sostegno al reddito degli agricoltori nel quadro della politica agricola comune (PAC).

La funzione di stabilizzazione è coperta solo in modo indiretto. Il bilancio dell'UE ha alcuni effetti stabilizzanti per alcuni Stati membri, in particolare grazie alla sua stabilità nell'arco di sette anni, che fornisce un livello costante di investimenti indipendente dal ciclo economico. Allo stesso tempo, poiché sono legati all'andamento economico, i contributi di uno Stato membro al bilancio diminuiscono in caso di recessione. Tuttavia, il bilancio dell'UE non è stato concepito per assorbire gli shock macroeconomici.

Come suggerito dal documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria, sarebbe importante valutare l'opportunità di istituire tale funzione di stabilizzazione e i mezzi per conseguire una maggiore convergenza e che la Commissione esaminasse ulteriormente tale possibilità.

Infine, l'impatto degli investimenti dipende dall'ambiente in cui si opera. Per questo motivo il dibattito sul collegamento tra riforme strutturali e bilancio dell'UE è diventato così importante di recente. Sebbene tale collegamento sia già stato stabilito per la politica di coesione, è opportuno valutare se sia sufficiente e se gli incentivi possano essere migliorati.

3.2.1 Investimenti in beni pubblici gestiti direttamente a livello europeo

Nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2014-2020 circa il 13% del bilancio dell'UE sostiene le priorità essenziali per la crescita sostenibile attraverso programmi o progetti gestiti direttamente o indirettamente a livello europeo.

Il più importante di questi programmi è il **Fondo europeo per gli investimenti strategici**, istituito dal presidente Juncker nel novembre 2014 in seguito alla crisi economica e finanziaria del 2008-2009 e al successivo crollo degli investimenti. Il programma è sulla buona strada per attivare l'obiettivo previsto di 315 miliardi di EUR di investimenti. Con l'estensione proposta dovrebbe attivare investimenti complessivi pari ad almeno 500 miliardi di EUR.

Orizzonte 2020, il principale strumento per finanziare la ricerca e l'innovazione di alto livello in tutta l'Unione europea (74,8 miliardi di EUR), attira collaborazioni da 131 paesi di tutto il mondo e dal 2014 ha finanziato 13 000 progetti di alta qualità.

Il **Meccanismo per collegare l'Europa** (30,4 miliardi di EUR) è un ulteriore esempio di investimento dell'UE nelle grandi infrastrutture per trasporti, energia e tecnologia delle comunicazioni in Europa. I progetti comprendono ad esempio il miglioramento della sicurezza della linea ferroviaria centrale in Polonia e l'aumento della sua velocità fino a 200 km/h, con conseguente miglioramento del trasporto generale di merci e passeggeri in Europa lungo il corridoio centrale Baltico-Adriatico.

Erasmus+ (14,8 miliardi di EUR) è il programma europeo per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport, con oltre 2 milioni di partecipanti fino al 2016.

Il programma **COSME**⁵ (2,3 miliardi di EUR), destinato alle piccole e medie imprese, agevola l'accesso al credito e al finanziamento con capitale azionario nonché l'accesso al mercato, concedendo prestiti per oltre 5,5 miliardi di EUR ad oltre 140 000 imprese. Il programma affronta le peculiarità del mercato del capitale di rischio europeo investendo nelle PMI nella loro fase di crescita ed espansione, e ha raggiunto nel 2016 quasi mezzo miliardo di EUR di investimenti con capitale azionario.

L'UE finanzia inoltre una serie di **progetti e infrastrutture su vasta scala** che sono troppo grandi per essere completati senza investimenti pubblici. Esempi particolarmente significativi sono il sistema globale di navigazione satellitare dell'UE, **Galileo**, che fornisce servizi grazie a 15 satelliti pienamente operativi attualmente in orbita e il sistema di osservazione terrestre, Copernico, destinato a diventare uno dei più importanti fornitori di big data al mondo.

Molti di questi programmi sono diventati “biglietti da visita” dell'UE, rendendola visibile e riconoscibile nella vita quotidiana dei suoi cittadini. Vi sono tuttavia margini per migliorarne ulteriormente l'efficacia e aumentarne l'impatto, in particolare evitando le sovrapposizioni, combinando gli strumenti e assicurando complementarità e semplificazione. La dotazione finanziaria per questi programmi dovrebbe essere aumentata? Come si può fare in modo che si rafforzino reciprocamente? In che modo si possono evitare le sovrapposizioni tra programmi che intervengono negli stessi settori, che si tratti di grandi infrastrutture o del sostegno alle PMI? La sezione 4.2 indica delle piste per migliorare l'uso degli strumenti finanziari in questo ambito, semplificare le norme pertinenti e rafforzare la flessibilità.

3.2.2 Coesione economica, sociale e territoriale

Se è vero che gli effetti positivi della globalizzazione sono ampiamente distribuiti, i costi sono spesso localizzati. Dati recenti indicano che molte regioni di tutta Europa rischiano molto più di altre di essere esposte a shock improvvisi a causa della specificità della loro economia, del costo del lavoro o del livello d'istruzione della forza lavoro. Allo stesso tempo, i tassi di disoccupazione, in particolare tra i giovani, restano troppo alti; la partecipazione al mercato del lavoro è bassa in molte parti d'Europa e il numero di persone a rischio di povertà è troppo alto per essere accettabile.

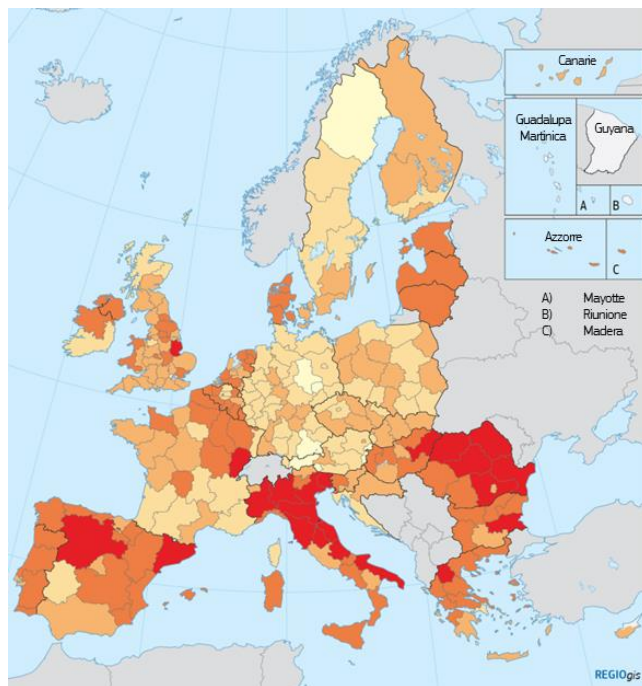
Queste differenze di prospettive economiche e sociali possono creare tensioni sociopolitiche e richiedono un'adeguata risposta dell'UE, in modo che nessuna persona e nessuna regione venga lasciata indietro.

Promuovere una convergenza e una resilienza economica di lunga durata è il principale obiettivo della **politica di coesione dell'UE**, che, unitamente al cofinanziamento nazionale, permetterà di mobilitare più di 480 miliardi di EUR nel periodo 2014-2020.

L'attuale generazione di programmi ha incorporato importanti riforme: concentrano maggiori finanziamenti sulle principali priorità europee, quali occupazione, inclusione sociale, competenze, ricerca e innovazione, energia ed efficienza delle risorse, e definiscono gli obiettivi in anticipo. Il quadro economico, giuridico e istituzionale generale per gli investimenti è migliorato. Analogamente, questa politica ha stabilito uno stretto legame tra gli investimenti cofinanziati e il più ampio programma per la governance economica e le riforme strutturali.

⁵ Programma UE per la competitività delle imprese e le piccole e medie imprese.

Globalizzazione: l'Europa è preparata?



Fattori di rischio legati alla globalizzazione e al mutamento tecnologico

Numero di fattori di rischio su 4 (cfr. nota)



Per fattore di rischio si intende un valore negativo per il primo indicatore e un valore superiore alla media delle regioni dell'UE per gli indicatori successivi:

- Crescita dell'occupazione nell'industria tra il 2000 e il 2013 (UE: -1,3%)
- Quota di impiego nel settore manifatturiero a bassa tecnologia, 2015 (UE: 5,5%)
- Quota di persone tra i 25 e i 64 anni con un livello di istruzione basso, 2015 (UE: 23,3%)
- Variazione del CLUP nel settore manifatturiero tra il 2003 e il 2013 (UE: 14,3%)

Fonte: Commissione europea

Che cosa finanzia la politica di coesione?

In miliardi di EUR



Riquadro 2 – Esempi di risultati nell’ambito della politica di coesione 2007-2013

- Spesa per gli obiettivi sociali: 9,4 milioni di persone hanno trovato un’occupazione, mentre 8,7 milioni di cittadini hanno ottenuto qualifiche.
- Tutti gli Stati membri e tutte le regioni hanno sviluppato strategie di specializzazione intelligente per rendere più mirato il proprio impegno nella ricerca e nell’innovazione. Il sostegno ha permesso di realizzare circa 95 000 progetti di ricerca e innovazione e di creare 42 000 nuove posizioni nel settore della ricerca.
- Circa 400 000 PMI hanno beneficiato di un sostegno nell’ambito della politica di coesione, il che ha permesso di creare oltre 1 milione di nuovi posti di lavoro.
- Una quota ingente della spesa dell’UE per il cambiamento climatico e la protezione dell’ambiente è erogata tramite la politica di coesione. Ad esempio, circa 6 milioni di persone hanno avuto accesso a un migliore approvvigionamento idrico e 7 milioni di persone a un migliore trattamento delle acque reflue.
- Gli Stati membri hanno costruito o rinnovato 2 600 km di linee ferroviarie e 2 400 km di strade della rete transeuropea, in aggiunta alle reti secondarie che collegano le zone remote al resto dell’Europa.

Sebbene i risultati complessivi della politica di coesione siano globalmente positivi, sono necessarie riforme in diversi ambiti.

In primo luogo, negli ultimi anni la politica di coesione ha compensato efficacemente il calo degli investimenti nazionali e regionali conseguente alla crisi. Ciò ha contribuito a prevenire gravi perturbazioni, ma il conseguente aumento dei tassi di cofinanziamento da parte del bilancio dell’UE ha ridotto lo sforzo complessivo di investimento.

In secondo luogo, sebbene la politica di coesione abbia risposto alla crisi aumentando il livello di cofinanziamento e modificando i suoi programmi per meglio adattarli all’evoluzione delle esigenze socioeconomiche, è necessario anche valutare in che modo tale politica possa meglio permettere di prepararsi e reagire a sviluppi imprevisti, crisi e cambiamenti della società.

In terzo luogo, potrebbe essere necessario rafforzare il collegamento con la governance economica e il semestre europeo per semplificare il sistema e renderlo trasparente; inoltre, tale collegamento fornisce incentivi positivi all’attuazione di riforme concrete volte a promuovere la convergenza.

Infine, questa politica è diventata sempre più complicata da gestire, ostacolando l’attuazione sul campo e causando ritardi. A causa della pluralità dei livelli di controllo e della complessità burocratica i beneficiari hanno difficoltà ad accedere ai fondi e a realizzare i progetti in tempi rapidi. Pertanto, in futuro sarà necessario un approccio molto più radicale per semplificare l’attuazione e consentire una programmazione più agevole e flessibile.

3.2.3 Agricoltura sostenibile

Gli agricoltori forniscono un approvvigionamento stabile di prodotti alimentari di alta qualità ottenuti in modo sostenibile a prezzi accessibili ad oltre 500 milioni di europei, rispettando nel contempo gli obblighi in materia di salute e benessere degli animali, protezione ambientale e sicurezza alimentare.

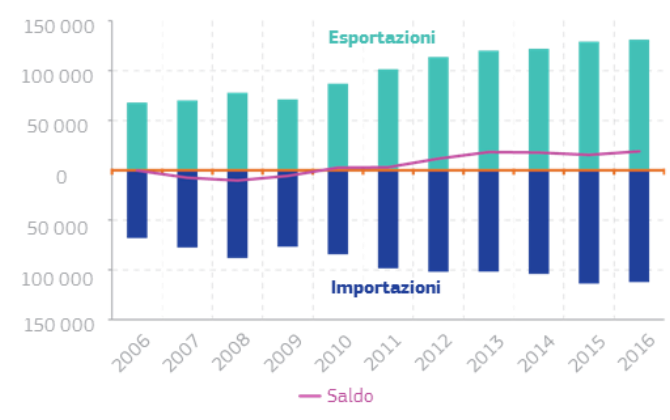
Garantire la sostenibilità economica, sociale e ambientale dell’agricoltura e delle comunità rurali è l’obiettivo fondamentale della politica agricola comune (PAC). Nell’attuale quadro per il periodo 2014-2020 la PAC mobiliterà circa 400 miliardi di EUR per finanziare misure di mercato e pagamenti diretti per gli agricoltori e i programmi di sviluppo rurale e promuovere l’agricoltura sostenibile ed economie rurali in buona salute. I pagamenti diretti rappresentano circa il 70% di tale importo. Questo sostegno al reddito colma in parte il divario tra reddito agricolo e reddito comparabile per altri settori economici. L’ultima riforma di questa politica ha introdotto importanti modifiche del regime dei pagamenti diretti, volte a rispondere alle esigenze specifiche dei giovani agricoltori, delle piccole aziende agricole e di settori specifici o regioni in difficoltà, nonché alle esigenze ambientali.

Grazie a questa politica, i cittadini europei possono disporre di prodotti alimentari sicuri, a prezzi accessibili e di alta qualità. Le successive riforme della politica agricola comune hanno reso il settore agricolo europeo competitivo a livello mondiale, con un funzionamento in linea con i prezzi del mercato mondiale e un andamento delle esportazioni positivo e in miglioramento. Vi sono tuttavia enormi differenze in termini di sviluppo del settore agricolo. In alcune zone rurali non vi sono fonti alternative credibili di occupazione e di reddito al di fuori dell'agricoltura. Tuttavia, alcuni agricoltori hanno ora accesso ad altre forme di reddito derivante da attività non agricole, ad esempio turismo e attività ricreative, energia eolica, biogas ed energia solare.

Quasi metà del territorio dell'UE è destinato all'agricoltura. Gli agricoltori hanno pertanto un ruolo fondamentale nel preservare le risorse naturali (acqua, aria, suolo e biodiversità), nell'attuare l'azione per il clima e nel modellare i preziosi paesaggi. La PAC stabilisce le norme e gli incentivi necessari perché l'agricoltura e la silvicoltura possano contribuire a risolvere i pressanti problemi ambientali e climatici e fornire i beni pubblici che i cittadini si aspettano. Tra questi strumenti fondamentali figurano le misure agro-climatico-ambientali della PAC, che incentivano gli agricoltori ad adottare e adeguare le politiche e le pratiche di gestione e a intraprendere azioni volte a migliorare e preservare gli specchi d'acqua, il suolo, la biodiversità e le bellezze paesaggistiche, nonché misure di riduzione del cambiamento climatico e adattamento allo stesso. Vi è tuttavia la crescente richiesta di orientare ulteriormente la politica agricola comune verso la fornitura di beni pubblici connessi alla tutela dell'ambiente e all'azione per il clima, il che richiederebbe misure di sostegno più mirate e calibrate su scala regionale.

La bilancia commerciale agricola indica un settore competitivo

In milioni di EUR

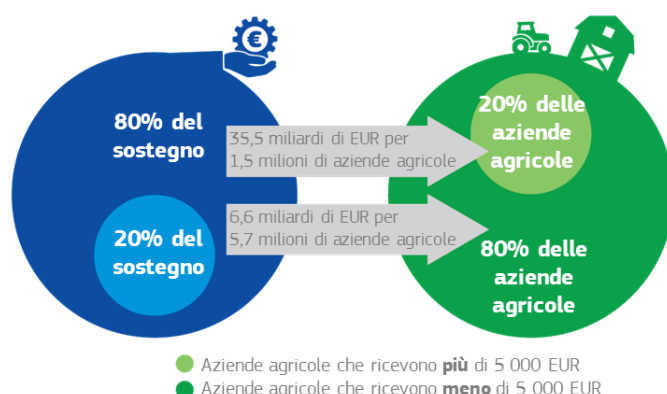


Fonte: Commissione europea

Quando si considera la competitività all'interno del settore non vi è consenso sul necessario livello di sostegno al reddito. In alcuni casi, questi pagamenti non contribuiscono allo sviluppo strutturale del settore ma tendono a far salire i prezzi dei terreni, il che potrebbe ostacolare l'ingresso dei giovani agricoltori nel mercato.

I pagamenti diretti sono ancora in gran parte determinati dai diritti storici e concentrati sulle grandi aziende agricole e sui proprietari terrieri degli Stati membri più ricchi. In media, il 20% dei beneficiari riceve circa l'80% dei pagamenti. Tuttavia, questo quadro generale nasconde le enormi differenze tra gli Stati membri. Ad esempio, il 92% degli agricoltori rumeni e il 97% degli agricoltori maltesi gestiscono piccole aziende agricole, mentre in Germania meno del 9% delle aziende agricole è di piccole dimensioni.

Chi beneficia del sostegno della politica agricola comune?



Fonte: Commissione europea

La maggior parte dei pagamenti della PAC è finanziata interamente dal bilancio dell'UE, il che consente un legame diretto tra beneficiari e Unione. Questa politica raggiunge agricoltori e cittadini anche nelle zone più marginali dell'Europa, il che ha importanti ricadute positive sullo sviluppo economico e sociale, oltre che per la resilienza in tali aree. Escludendo le misure di sviluppo rurale finanziate nell'ambito del secondo pilastro della PAC, questo è l'unico settore d'intervento gestito in collaborazione con gli Stati membri senza cofinanziamento nazionale.

Gli sviluppi degli ultimi anni hanno evidenziato che il bilancio dell'UE ha dovuto più volte fornire un sostegno di emergenza ad hoc in risposta a eventi specifici come il crollo dei prezzi dei prodotti lattiero-caseari o il divieto russo sulle importazioni di determinati prodotti agricoli. Vi è quindi la necessità di trovare il giusto equilibrio di strumenti nella futura politica agricola comune tra interventi e dotazioni finanziarie, sovvenzioni e strumenti finanziari, strumenti di gestione dei rischi e altre misure di mercato per far fronte ai rischi e a eventi avversi imprevisti nel settore agricolo.

Riquadro 3 – Esempi di risultati nell'ambito della politica agricola comune

- Il 70% dei terreni agricoli dell'UE è interessato da misure di inverdimento, che ricevono un sostegno pari a 60 miliardi di EUR.
- Circa 47 milioni di ettari o più o meno il 25% dei terreni agricoli europei sono stati oggetto di contratti di gestione per pratiche rispettose dell'ambiente e del territorio agricolo relative alle acque, al suolo e alla biodiversità.
- La creazione e lo sviluppo di oltre 200 000 imprese rurali (145 000 giovani agricoltori ricevono sostegno per creare imprese e 62 000 microimprese).
- Sostegno a favore di oltre 25 000 progetti di infrastrutture ambientali, come ad esempio fogne e migliore gestione dei rifiuti nelle zone remote e rurali.
- 2 400 gruppi di azione locale hanno ricevuto sostegno per sviluppare e attuare strategie di sviluppo per le proprie aree locali.

3.3 Gestione della migrazione

Le frontiere esterne dell'UE sono sempre più spesso teatro di tragedie umane per far fronte alle quali l'UE, insieme ai suoi Stati membri, deve agire senza indugio. Allo stesso tempo, è necessario gestire meglio tutti gli aspetti della migrazione; l'obiettivo dell'UE dovrebbe essere quello di fornire ai suoi Stati membri gli strumenti per farlo nel medio e nel lungo termine.

La gestione della migrazione è una responsabilità condivisa, non solo tra gli Stati membri dell'UE, ma anche nei confronti dei paesi terzi di transito e di origine dei migranti. Attraverso una combinazione di politiche interne ed esterne, l'UE e gli Stati membri stanno sviluppando un approccio completo fondato sulla fiducia reciproca e sulla solidarietà tra Stati membri e istituzioni dell'UE.

Per quanto riguarda la gestione dei flussi migratori, l'attuale bilancio dell'UE già fornisce sostegno agli Stati membri nello sviluppo di quadri adeguati per l'accoglienza e la protezione, affrontando le cause profonde della migrazione e salvaguardando l'area Schengen. Oltre 17 miliardi di EUR, che corrispondono al 3,7% del bilancio totale dell'UE, sono destinati alla gestione di queste sfide nel periodo 2015-2017.

Ad esempio, il bilancio dell'UE è stato utilizzato per creare gli *hotspot* in Grecia e in Italia, per una capacità complessiva di oltre 9 000 posti. Nel 2016 oltre 35 000 persone hanno trovato accoglienza in Grecia, all'inizio in tende e poi in container adatti attrezzati per l'inverno; inoltre, sono stati forniti 417 spazi sicuri per minori non accompagnati. Anche grazie all'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, di nuova costituzione, nel 2016 sono state salvate 174 500 persone nel Mediterraneo.

3.4 Sfide esterne, sicurezza, aiuti umanitari e sviluppo

Negli ultimi anni l'Europa ha dovuto affrontare nuove sfide esterne legate all'instabilità e alla fragilità all'interno del suo immediato vicinato e oltre. I cittadini europei sono preoccupati per la migrazione, il terrorismo e le minacce alla sicurezza esterna in generale e desiderano che questi problemi siano affrontati a livello europeo, anche nel settore della difesa. Si aspettano che l'Europa svolga un ruolo guida a livello mondiale, per gestire gli effetti della globalizzazione, difendere un ordine basato sulle regole, la buona governance, la democrazia, lo stato di diritto e i diritti umani e uno sviluppo economico sostenibile e per proiettare stabilità e sicurezza, in particolare nell'immediato vicinato. Quasi 9 cittadini su 10 ritengono importante sostenere i paesi in via di sviluppo. L'82% degli europei ritiene che aiutare gli altri sia una soluzione vantaggiosa per tutti e che sia chiaramente nell'interesse dell'Europa. Gli europei, inoltre, comprendono il chiaro valore aggiunto di un'azione a livello europeo negli affari esterni.

Al momento, 96,5 miliardi di EUR sostengono l'azione esterna dell'UE; è compreso l'11° Fondo europeo di sviluppo fuori bilancio (30,5 miliardi di EUR) per i partner dell'Africa, del Pacifico e dei Caraibi. Il bilancio dell'UE dedica circa il 6% dell'attuale Quadro finanziario pluriennale all'azione esterna; le maggiori dotazioni finanziarie sono assegnate allo strumento per la cooperazione allo sviluppo (19,7 miliardi di EUR), allo strumento europeo di vicinato (15,4 miliardi di EUR) e allo strumento di assistenza preadesione (11,7 miliardi di EUR); 8 miliardi di EUR sono destinati agli aiuti umanitari. Questo bilancio è stato continuamente mobilitato e rafforzato negli ultimi anni, esaurendo tutti i margini disponibili, per far fronte alla moltiplicazione delle emergenze umanitarie e di altro genere in tutta Europa, all'aumento del numero di sfollati, alle esigenze umanitarie senza precedenti e alla complessità delle crisi, che certamente continueranno.

L'azione esterna dell'UE si svolge nei paesi partner al di fuori dell'Unione, ma tutela anche gli interessi e la sicurezza dei cittadini. In quanto principale donatore mondiale di aiuti umanitari e allo sviluppo, anche attraverso il suo impegno collettivo di destinare lo 0,7% dell'RNL all'aiuto pubblico allo sviluppo (APS), l'UE insieme ai suoi Stati membri svolge un ruolo fondamentale nell'erogare sostegno in tutto il mondo. L'azione esterna dell'UE promuove la stabilità alle frontiere dell'UE e oltre i confini dell'Unione, sostiene l'eradicazione della povertà nei paesi in via di sviluppo e favorisce la cooperazione in settori di interesse per l'UE. Inoltre, affronta le cause profonde della migrazione irregolare e dell'estremismo violento. Il finanziamento dell'UE costituisce solitamente un nucleo intorno al quale convergono i fondi per lo sviluppo degli Stati

membri per aumentare la massa critica e l'impatto nei paesi partner attraverso la programmazione congiunta e l'attuazione congiunta.

Le nuove sfide per l'azione esterna conformemente alla strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE evidenziano la necessità di esaminare l'allineamento delle finanze dell'Unione a queste nuove priorità e l'efficacia dei vari strumenti in questo settore, comprese le delegazioni dell'UE. Ciò vale in particolare per la difesa, e anche per gli investimenti esterni dell'UE nel cui ambito potrebbe essere necessario mobilitare ingenti fondi privati e ottenere impatti significativi con implicazioni in termini di pace, stabilità e forti legami economici. L'esperienza degli ultimi anni suggerisce inoltre la necessità di un coordinamento più stretto fra le politiche interne ed esterne, compresa l'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per la crescita e dell'accordo di Parigi sul clima, nonché l'attuazione del quadro di partenariato con i paesi terzi sulla migrazione.

4. OPZIONI PER IL FUTURO DELLE FINANZE DELL'UE

La progettazione del futuro bilancio dell'UE deve fondarsi su una visione chiara delle priorità dell'Europa e sulla determinazione a investire nei settori che garantiscono la forza economica, la sostenibilità, la solidarietà e la sicurezza per il futuro.

È necessario essere chiaramente consapevoli di un deficit a livello di finanze dell'UE generata dall'uscita del Regno Unito dall'UE e dalle esigenze di finanziamento delle nuove priorità, alle quali l'attuale quadro di riferimento finanziario ha provveduto principalmente sfruttando al massimo le flessibilità esistenti.

In futuro la gestione della migrazione, la sicurezza interna ed esterna, il controllo delle frontiere esterne, la lotta contro il terrorismo e la difesa dovranno essere contabilizzati nel bilancio in un'ottica a più lungo termine, congiuntamente a investimenti continui a sostegno della stabilità e dello sviluppo sostenibile nei nostri paesi partner. L'entità, la struttura e il contenuto del futuro bilancio dell'UE dovranno corrispondere all'ambizione politica che l'Unione europea si prefigge per il futuro. L'Unione europea proseguirà allo stesso modo, farà di meno, agirà a diverse velocità, perseguirà una riprogettazione radicale o farà molto di più insieme?

Sarà necessario fare scelte difficili. L'Europa sarà in grado di produrre risultati sulle attuali politiche e sulle nuove priorità con un bilancio più ridotto? In caso negativo, dove sarebbe possibile effettuare tagli e ridurre le ambizioni? O si dovrebbe colmare il divario, tramite un incremento dei contributi dei 27 Stati membri, fonti di finanziamento alternative, oppure con una combinazione di questi elementi, in modo che i 27 Stati membri possano fare di più insieme? Qualunque sia la risposta, il livello dell'ambizione politica deve essere allineato con i mezzi per agire.

[Un bilancio dell'UE in condizione di affrontare le sfide interne e mondiali](#)



Fonte: Commissione europea

4.1 Quali dovranno essere i centri focali del futuro bilancio dell'UE

4.1.1 Far fronte alle tendenze attuali e alle nuove sfide

Il bilancio dell'UE dovrebbe continuare a far fronte alle tendenze attuali che modelleranno l'UE negli anni a venire. Vi sono inoltre numerose nuove sfide per le quali il bilancio dell'UE dovrà fare di più rispetto a oggi. Fra queste si annoverano la gestione della migrazione irregolare e dei rifugiati, compresi l'integrazione, il controllo delle frontiere esterne, la sicurezza, la sicurezza informatica, la lotta contro il terrorismo e la difesa comune.

In primo luogo, ridurre le divergenze economiche e sociali fra gli Stati membri e al loro interno è essenziale per un'Unione che intenda realizzare un'economia sociale di mercato altamente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale. Questo è di importanza cruciale per la zona euro, dove le divergenze mettono a repentaglio lo sviluppo sostenibile dell'Unione economica e monetaria nel medio termine. I documenti di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa e sulla gestione della globalizzazione presentano diverse idee da tenere in considerazione. La priorità di base sarebbe investire nelle persone, dall'istruzione e dalla formazione alla salute, all'uguaglianza e all'inclusione sociale. Inoltre, analogamente a quanto realizzato con la Garanzia per i giovani, sarebbe un'opzione la Garanzia per l'infanzia finanziata mediante fondi dell'UE. Per la spesa sociale è importante che i fondi siano erogati a chi ne ha più bisogno, in particolare nelle regioni che presentano forti disuguaglianze sociali. A tal fine potrebbe risultare necessario riesaminare gli attuali criteri relativi a tali obiettivi mirati.

In secondo luogo, anche se la maggior parte delle risorse finanziarie per la difesa europea continuerà a provenire dai bilanci nazionali, esiste un consenso sulla necessità di procedere congiuntamente, per esempio in materia di ricerca e sviluppo, competitività della base industriale europea e appalti, laddove il bilancio dell'UE dovrebbe finanziare un Fondo europeo della difesa per migliorare il rapporto costo/qualità. Esso dovrebbe altresì incrementare l'assistenza attuale ai paesi partner per rafforzarne la capacità nonché la componente militare e di difesa, in cui sarebbe necessaria una maggiore solidarietà per finanziare le attività operative, comprese le missioni militari nell'ambito della Politica di sicurezza e di difesa comune.

Nel complesso, l'espressione di questa nuova ambizione di difesa dopo il 2020 richiederà uno sforzo costante, proveniente da fonti diverse. Il contributo al Fondo europeo della difesa di 1,5 miliardi di EUR l'anno provenienti dal bilancio dell'UE, insieme ai contributi degli Stati membri per finanziare progetti comuni di sviluppo, potrebbe generare un investimento complessivo in ricerca per la difesa e sviluppo delle capacità dell'ordine di 5,5 miliardi di EUR l'anno dopo il 2020.

In terzo luogo, la Commissione, nel suo documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria, sottolinea l'idea di fornire incentivi per sostenere le riforme strutturali. Tali incentivi, che potrebbero assumere la forma di premi finanziari, terrebbero conto del costo economico, finanziario o politico delle riforme strutturali a breve termine e ne agevolerebbero la realizzazione. Gli incentivi potrebbero essere rafforzati nell'ambito della politica di coesione o istituiti attraverso un nuovo fondo autonomo aperto a tutti gli Stati membri. Essi dovrebbero sostenere le politiche e le azioni europee in linea con le raccomandazioni specifiche per paese nell'ambito del semestre europeo. Il sostegno tecnico per tali sforzi potrebbe anch'esso essere finanziato dal bilancio dell'UE. Prima di prendere in considerazione iniziative concrete, la Commissione valuterà attentamente queste opzioni.

Nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'UE è fondamentale restare fedeli ai valori fondanti dell'UE⁶. In occasione del dibattito pubblico si è suggerito inoltre di collegare l'esborso dei fondi del bilancio dell'UE alla situazione relativa allo stato di diritto negli Stati membri. Il rispetto dello stato di diritto è importante per i cittadini europei ma anche per l'iniziativa imprenditoriale, l'innovazione e gli investimenti, che prosperano laddove il quadro di riferimento giuridico e istituzionale riflette pienamente i valori comuni dell'Unione. Vi è quindi una chiara correlazione fra lo stato di diritto e l'attuazione efficiente degli investimenti pubblici e privati sostenuti dal bilancio dell'UE.

In quarto luogo, una questione di rilievo riguarda l'opportunità di incorporare nel prossimo bilancio dell'UE una qualche forma di funzione di stabilizzazione. Il documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria suggeriva di introdurre una funzione di stabilizzazione macroeconomica già dal prossimo quadro finanziario pluriennale. L'obiettivo sarebbe proteggere dai grandi shock che colpiscono i vari paesi in modo diverso, i cosiddetti "shock asimmetrici". Essa potrebbe assumere la forma di un sistema di protezione degli investimenti, una riassicurazione per i regimi nazionali di disoccupazione o di un fondo "rainy day". L'accesso a tale funzione sarebbe subordinato a precise condizioni.

Queste opzioni potrebbero essere finanziate dagli strumenti esistenti o attraverso un nuovo strumento. Si discute dell'opportunità di collegare tale funzione di stabilizzazione a una nuova capacità di bilancio incentrata esclusivamente sulla zona euro oppure se tale funzione possa essere svolta dal bilancio dell'UE, considerato che, anche al momento, la zona euro rappresenta già l'85% del PIL dell'UE. Il documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria suggerisce come opzione che la funzione di stabilizzazione sia sviluppata all'interno del quadro dell'UE e sia aperta a tutti gli Stati membri.

L'introduzione di una capacità di stabilizzazione di bilancio della zona euro apporterebbe un elemento nuovo sotto il profilo qualitativo alle finanze dell'UE. Per il lungo termine, il documento apriva anche un dibattito su un autentico bilancio della zona euro dotato di obiettivi molto più ampi, risorse significativamente maggiori e un flusso di entrate proprio.

In quinto luogo, è necessario effettuare la transizione verso nuovi modelli di crescita sostenibile che fondano considerazioni economiche, sociali e ambientali in un insieme coerente e integrato. Affinché la transizione sia proficua, sono necessari investimenti ingenti, la maggior parte dei quali sarebbe destinata alle infrastrutture energetiche a basso tenore di carbonio per la generazione, la trasmissione e la distribuzione. Per esempio, la quota di fonti di energia rinnovabile nella generazione di energia elettrica deve quasi raddoppiare entro il 2030 affinché l'UE consegua i suoi obiettivi energetici e climatici. Il bilancio dell'UE può fungere da catalizzatore per stimolare i necessari investimenti aggiuntivi pubblici o privati.

In sesto luogo, sarà necessario anche prendere in considerazione tutti gli strumenti esistenti. Sebbene questo documento di riflessione tratti in particolare della riforma delle due principali politiche di spesa (agricoltura e coesione), nessun programma o strumento finanziato dal bilancio dell'UE dovrebbe essere esonerato dalla valutazione del valore aggiunto europeo. Dobbiamo accertare se tutti gli strumenti esistenti siano indispensabili o se sussista un margine per accorpare o chiudere programmi. Ancora più importante è l'esigenza di garantire la coerenza strategica fra gli strumenti dell'UE per assicurare che tutti concorrano a sostenere gli obiettivi dell'UE e agevolino le riforme negli Stati membri. A titolo di esempio, nell'ambito del finanziamento delle PMI i medesimi beneficiari possono essere ammissibili al sostegno mediante diversi strumenti finanziati da diversi programmi (COSME, Orizzonte 2020 e FEIS) o attuati

⁶ Il quadro di valutazione UE della giustizia monitora una serie di fattori connessi alla qualità, all'indipendenza e all'efficienza dei sistemi giudiziari nazionali, come l'indipendenza dei giudici.

dagli Stati membri attraverso la politica di coesione. Questa sovrapposizione dei prodotti proposti ha causato una certa confusione per gli intermediari finanziari relativamente al regime da applicare. Sarebbe necessario allineare le regole e le condizioni applicabili nello stesso settore.

Si sono rilevati effetti di concorrenza e di esclusione (*crowding-out*) fra programmi dell'UE, per esempio nel caso delle infrastrutture, in cui anche se i prestiti e le garanzie forniti dal FEIS mirano a integrare lo strumento di debito del CEF, l'attuazione indica che l'introduzione del FEIS ha rallentato l'utilizzo dello strumento del CEF e dei fondi della politica di coesione.

In settimo luogo, nell'intento di migliorare il conseguimento dei risultati, può essere necessario, per le politiche esterne, ridurre il numero di strumenti, aumentandone però la flessibilità, il che potrebbe altresì agevolare la riassegnazione interna fra priorità regionali o tematiche se vi è l'esigenza di reagire a una crisi nel breve termine.

Si è spesso discusso dell'incorporazione del Fondo europeo di sviluppo (FES) nel bilancio dell'Unione europea e nel QFP anche come opzione per rafforzare l'unità del bilancio e la sua rendicontabilità. Tale opzione potrebbe anche presentare svantaggi, poiché alcune delle attività attuali non possono essere supportate dalle regole del bilancio dell'UE, ad esempio il Fondo per la pace in Africa.

Se gli Stati membri trasferiscono le spese dai bilanci nazionali al bilancio dell'UE, non si tratta di un incremento netto dei livelli di spesa, bensì piuttosto di una modalità di trasferimento di spese esistenti dai bilanci nazionali verso il bilancio dell'UE, dove in linea di principio dovrebbero produrre un più elevato valore aggiunto. Questo significa che, per esempio, se il FES fosse incorporato nel bilancio dell'UE e nel QFP, il volume complessivo del QFP dovrebbe aumentare in misura pari all'entità del Fondo.

Infine, la corretta attuazione delle politiche dell'UE si fonda su una funzione pubblica europea forte ed efficiente. Dal 2013 le istituzioni dell'UE adempiono i loro impegni relativi alla riduzione del personale, nonostante l'aggiunta di nuove responsabilità, per esempio nell'ambito della gestione della crisi dei rifugiati o delle minacce per la sicurezza oppure nelle delegazioni dell'UE all'estero. Il futuro bilancio dell'UE dovrebbe quindi garantire una funzione pubblica europea forte, in grado di attrarre giovani di talento da tutta l'Unione, che possano realizzare le priorità che emergono da questo processo di riflessione. Le decisioni relative alle politiche e agli strumenti futuri dovrebbero tener conto dell'incidenza sulle risorse umane.

Un'ulteriore riduzione del personale potrebbe compromettere il buon funzionamento delle istituzioni dell'UE. Riforme precedenti hanno ridotto le retribuzioni, aumentato l'orario di lavoro e l'età pensionabile. I giovani degli Stati membri con reddito pro capite relativamente elevato sono chiaramente sempre meno interessati a lavorare per le istituzioni dell'UE. Sebbene le condizioni di lavoro possano costituire solo uno dei fattori di tale decisione, la tendenza è palese.

4.1.2 Riformare la politica agricola comune

La politica agricola comune rappresenta un importante valore aggiunto per gli europei e soddisfa gli obiettivi fissati dal trattato. È stata la prima politica comune dell'UE e nel corso del tempo ha conosciuto un'evoluzione spettacolare attraverso numerose riforme. Nell'attuale dibattito si esaminano diverse opzioni di ulteriore riforma per rafforzarne l'efficienza e l'equità nella realizzazione dei suoi obiettivi immutati di garantire prodotti alimentari sicuri e sani, un settore competitivo, un tenore di vita equo per la popolazione agricola nonché la protezione delle nostre risorse naturali, dei paesaggi e dell'ambiente e l'azione per il clima. L'impatto della politica va oltre la stabilizzazione dei redditi agricoli, tuttavia molte zone rurali si sentono abbandonate. Si fa appello crescente a questa politica affinché si concentri maggiormente sulla fornitura di beni pubblici, come prodotti alimentari sicuri e sani, la gestione dei nutrienti, la risposta al cambiamento climatico, la protezione dell'ambiente e il suo contributo all'economia circolare.

È in corso l'attività per modernizzare e semplificare la PAC. Fra le opzioni discusse vi è l'idea di mirare i pagamenti diretti in modo più efficace per garantire un reddito a tutti gli agricoltori nell'insieme dell'UE, in particolare nelle zone marginali e nelle aziende agricole più povere. Questa opzione potrebbe ridurre i pagamenti diretti per le aziende agricole di grandi dimensioni.

Una possibilità da esplorare è l'introduzione di un grado di cofinanziamento nazionale dei pagamenti diretti per sostenere i livelli complessivi dell'attuale sostegno. Per far fronte alle crisi si potrebbero prevedere strumenti di gestione dei rischi. Qualunque cambiamento dovrebbe preservare uno dei principali vantaggi di questa politica: la protezione di un mercato interno funzionante a garanzia di condizioni di parità per tutti i produttori in tutta l'UE.

La sostenibilità delle comunità rurali è necessaria per garantire la sostenibilità della grande maggioranza del territorio dell'UE. In tale contesto vi è un margine di miglioramento e di rafforzamento delle sinergie con altri fondi. In questo caso un'idea è razionalizzare l'azione dei diversi fondi strutturali nelle zone rurali ed eliminare le sovrapposizioni.

Esiste un margine per migliorare ulteriormente i risultati di questa politica ponendo maggiormente l'accento sull'incentivazione degli agricoltori affinché erogino beni pubblici e servizi ambientali e climatici. Gli agricoltori dovrebbero essere incoraggiati a investire nelle nuove tecnologie e nella protezione dell'ambiente nell'ambito della politica di sviluppo rurale mediante incentivi positivi su base contrattuale per ridurre gli attuali oneri amministrativi per tutti gli agricoltori.

4.1.3 Riformare la politica di coesione

Diverse opzioni possono rendere più efficace la politica di coesione e massimizzare l'impatto dei suoi investimenti.

In primo luogo, la politica di coesione potrebbe diventare più flessibile di fronte alle nuove sfide, per esempio mediante una capacità non assegnata. Analogamente, un Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione più flessibile, in grado di finanziare una più ampia gamma di misure economiche e sociali, potrebbe diventare più efficiente mediante un collegamento più stretto con la politica di coesione, contribuendo così alla flessibilità complessiva del bilancio dell'UE.

In secondo luogo, sono necessarie una più rapida attuazione della politica di coesione e una transizione più fluida fra i periodi di programmazione. Si potrebbero prendere in considerazione diverse misure, quali regole di disimpegno più rigorose, procedure più brevi per chiudere i programmi nonché processi più rapidi e flessibili per la nomina delle autorità di gestione e per la programmazione.

In terzo luogo, le carenze della capacità amministrativa e la scarsa qualità istituzionale ostacolano la competitività, limitano l'efficacia degli investimenti e generano gravi ostacoli alla crescita. Il bilancio dell'UE dovrebbe rafforzare la sua capacità amministrativa collegata ai settori di investimento più importanti sostenuti dai finanziamenti dall'UE. Potrebbero essere esplorati nuovi metodi per rafforzare la capacità amministrativa, per esempio mediante un miglior coordinamento degli strumenti a disposizione e un maggior coinvolgimento della Commissione. L'iniziativa per le regioni in ritardo di sviluppo nell'ambito della politica di coesione è stata un importante esercizio pilota i cui elementi positivi possono essere riutilizzati.

In quarto luogo, dovrebbero essere innalzati i livelli di cofinanziamento nazionale della politica di coesione, al fine di calibrarli meglio sui diversi paesi e regioni, aumentando la titolarità e la responsabilità. Ci si dovrebbe inoltre interrogare sull'opportunità di mettere i fondi della politica di coesione a disposizione dei paesi e delle regioni più sviluppati.

In quinto luogo, un singolo fondo d'investimento o un unico insieme di norme per i fondi esistenti garantirebbe investimenti più coerenti e semplificherebbe la vita dei beneficiari. La coerenza può essere migliorata anche mediante un *corpus* unico di norme per la politica di coesione e gli altri strumenti di finanziamento con progetti o programmi dello stesso tipo, per garantire una più forte complementarità, ad esempio fra la politica di coesione e Orizzonte 2020 o il Meccanismo per collegare l'Europa.

In sesto luogo, l'attuale sistema di assegnazione dei fondi potrebbe essere rivisto. Si potrebbero aggiungere nuovi criteri, per esempio collegati alle sfide che l'Europa deve affrontare, dalla demografia all'inclusione sociale, passando per la disoccupazione, la migrazione, l'innovazione e il cambiamento climatico.

4.2 Come dovrebbe funzionare il futuro bilancio dell'UE

Dopo aver deciso cosa debba fare il bilancio, vi sono numerosi fattori da prendere in considerazione per elaborarlo.

Riquadro 4 - I principi della riforma

Il futuro bilancio dell'UE dovrebbe essere strutturato in base ai seguenti principi fondamentali:

- **Valore aggiunto dell'UE:** i finanziamenti dovrebbero essere concentrati nei settori aventi il valore aggiunto più elevato, tenendo in considerazione le diverse dimensioni indicate nella sezione 2, quale l'attenzione ai risultati.
- **Rendicontabilità:** il dibattito sul futuro bilancio dell'UE seguirà un processo democratico e trasparente. Il ricorso a strumenti aggiuntivi esterni al bilancio dell'UE dovrebbe essere mantenuto al minimo, in quanto confondono la comprensione del bilancio e mettono a rischio il controllo democratico, la trasparenza e la buona gestione.
- **Più flessibilità in un quadro di riferimento stabile:** la struttura pluriennale del bilancio dell'UE è un vantaggio. La certezza e la prevedibilità costituiscono un prerequisito per gli investimenti a lungo termine. L'esperienza ha tuttavia mostrato che è necessaria una maggiore flessibilità per far fronte alle crisi e agli eventi imprevisti. Questo dovrebbe riflettersi in una struttura più flessibile e in una maggior quota di bilancio non assegnata.
- **Regole semplificate:** i cittadini non dovrebbero essere scoraggiati dal presentare domanda di finanziamenti dell'UE a causa dell'eccessiva burocrazia. Gli sforzi per ridurre gli oneri amministrativi e semplificare ulteriormente le regole di attuazione dovrebbero quindi proseguire. Il passaggio a un **corpus unico di norme** aiuterebbe a realizzare questo obiettivo.

4.2.1 Stabilità e flessibilità

È necessario realizzare il giusto equilibrio fra la stabilità e la flessibilità dei finanziamenti.

Uno dei fattori in gioco è la **durata** del quadro finanziario. I precedenti QFP erano quasi tutti settennali; il trattato oggi prescrive un minimo di cinque anni. La maggior parte degli Stati membri, delle regioni e delle parti interessate è quindi abituata a operare in un ciclo di tale durata. Portare l'attuale durata da 7 a 5 anni ridurrebbe la prevedibilità dei finanziamenti, il che potrebbe costituire un problema in particolare per gli investimenti che richiedono più tempo. Questo comporterebbe altresì che l'elaborazione del prossimo QFP dovrebbe cominciare proprio all'inizio del precedente, riducendo così ulteriormente la possibilità di trarre insegnamenti per il futuro. Le istituzioni potrebbero trovarsi in negoziazione permanente.

Tuttavia il risvolto positivo è che una minore durata reca in sé una maggiore flessibilità e agevola l'adeguamento in caso di sviluppi imprevisti. Una cornice temporale quinquennale sarebbe inoltre coerente con i mandati del Parlamento europeo e della Commissione, il che rafforzerebbe il dibattito democratico sulle priorità di spesa dell'UE e collocherebbe più chiaramente il bilancio dell'UE al centro della politica europea

Un'altra opzione è un QFP di 5+5 anni con un riesame intermedio obbligatorio per adeguarlo alle nuove priorità. Tuttavia, quest'opzione richiederebbe innanzitutto di fissare i massimali e le basi giuridiche del QFP per l'intera durata fino a 10 anni. Si potrebbe così creare un forte disincentivo a concordare eventuali cambiamenti di rilievo all'atto del riesame rispetto all'effettiva negoziazione di un nuovo QFP.

Esistono altri modi per far fronte all'esigenza di flessibilità. L'esperienza degli ultimi anni ha dimostrato i limiti dell'attuale struttura per quanto riguarda la capacità di adeguarsi a esigenze impreviste. Un motivo è che la spesa avviene rigorosamente all'interno di determinate categorie e che la riassegnazione di fondi tra rubriche del bilancio non è agevole. Un altro elemento è l'alto numero di diversi programmi e linee di bilancio creatisi nel tempo. Ne è risultato un importante numero di strumenti diversi che spesso si sovrappongono.

La flessibilità delle finanze dell'UE è vincolata anche dal fatto che circa l'80% del QFP è preassegnato a specifici settori strategici, Stati membri o dotazioni di spesa per paesi terzi. L'esistenza di meccanismi che consentono di spostare rapidamente i fondi verso nuove priorità o fra esercizi diversi ha consentito una certa adattabilità. La flessibilità esistente non sarebbe tuttavia sufficiente per far fronte a sfide note e a futuri sviluppi imprevisti di entità analoga in un ambiente volatile. Un'opzione potrebbe essere l'accantonamento di una quota, spesso denominata "riserva non programmata", all'interno di ciascun programma di spesa, che resti non assegnata e riservata a eventi imprevisti.

Una riserva di crisi finanziata con i fondi non utilizzati provenienti dagli esercizi precedenti potrebbe inoltre fornire potenza aggiuntiva in circostanze eccezionali, così come un Fondo di adeguamento alla globalizzazione migliorato potrebbe incrementare la flessibilità e consentire all'Unione di rafforzare il sostegno al cambiamento strutturale nelle zone colpite dall'impatto della globalizzazione e del cambiamento tecnologico.

4.2.2 Gli strumenti finanziari e l'architettura finanziaria estesa dell'UE

Un'importante fonte di flessibilità delle finanze europee è data dalle istituzioni e dagli strumenti che integrano il bilancio dell'UE, come la Banca europea per gli investimenti, il Fondo europeo di sviluppo, i fondi fiduciari dell'Unione europea e altri meccanismi.

Strumenti finanziari quali garanzie, prestiti e capitale azionario possono svolgere un ruolo di prim'ordine per consentire all'UE di "fare di più con meno" e sfruttare al meglio il bilancio dell'UE, specialmente in tempi di restrizioni di bilancio. Un recente esempio di rilievo è il Fondo europeo per gli investimenti strategici.

Il loro uso efficace dipende da una chiara strategia e da un insieme di criteri per determinare quali siano gli strumenti più adatti alle esigenze del mercato, ai beneficiari e agli obiettivi auspicati. Gli strumenti finanziari sono adatti solo ai progetti che generano entrate. Le sovvenzioni e i sussidi continueranno quindi a essere necessari per i progetti che non generano reddito, come per esempio la ricerca di base, alcuni tipi di programmi infrastrutturali, oppure gli investimenti basati sulle persone, quali il programma Erasmus o le borse Marie Curie.

Il numero di strumenti finanziari a livello dell'UE e di norme ad essi applicabili costituisce un ostacolo a un uso efficiente. Una delle opzioni disponibili potrebbe essere la loro integrazione in un unico Fondo inteso a erogare prestiti, garanzie e strumenti di condivisione del rischio, se del

caso in combinazione con le sovvenzioni dell'UE, a seconda del progetto e delle possibilità delle diverse politiche (quali la ricerca, l'innovazione, l'ambiente, il sostegno alle PMI, le infrastrutture, comprese quelle nell'ambito dell'efficienza energetica) di soddisfare i diversi obiettivi.

L'Europa può fare di più per creare le condizioni che consentano alle imprese di espandersi. Il finanziamento delle medie imprese e delle PMI oltre la fase di start up resta difficile e molti imprenditori abbandonano l'Europa alla ricerca di idonei investimenti di capitale. [A tal fine, nel 2016 la Commissione ha varato il Fondo di fondi di venture capital paneuropeo, che sarà operativo nel corso del 2017 con una dotazione di 1,6 miliardi di EUR.](#) Questo approccio potrebbe essere ampliato per fornire finanziamento stabile nella fase di espansione dello sviluppo di progetti o imprese.

Questi nuovi strumenti finanziari a livello dell'UE e gli strumenti di prestito, garanzia e capitale azionario gestiti dagli Stati membri nell'ambito della politica di coesione dovrebbero essere complementari. Tale complementarità fra i diversi strumenti dovrebbe essere garantita mediante il coordinamento a monte, le stesse regole e la netta demarcazione degli interventi.

4.2.3 Semplificazione, attenzione alle prestazioni e gestione efficiente del bilancio dell'UE

È essenziale dotarsi di regole ben strutturate per garantire l'utilizzo corretto dei fondi dell'UE e la tutela del denaro del contribuente. Una burocrazia eccessiva può impedire di ottenere risultati e scoraggiare i cittadini e le imprese dal beneficiare pienamente del bilancio dell'UE.

Sono già state adottate misure di rilievo per semplificare il bilancio dell'UE ma esiste ancora un notevole margine per ridurre ulteriormente la complessità normativa. Si tratta di un'azione auspicabile in molti ambiti di spesa, in particolare dove la difficoltà di adempiere i requisiti di comunicazione e monitoraggio si traduce in ritardi significativi nell'esecuzione dei progetti. La complessità normativa comporta errori e costi maggiori per i destinatari finali e aumenta i rischi di inadempienza. Esiste la chiara necessità di fondere i programmi che perseguono obiettivi analoghi, ad esempio nei settori dell'efficienza energetica o della cittadinanza. Analogamente, nel settore delle politiche esterne, potrebbe essere opportuno ridurre il numero di strumenti e nel contempo incrementarne la flessibilità, eliminando eventuali barriere artificiali fra priorità regionali o tematiche.

Un modo di realizzare questo obiettivo potrebbe essere un *corpus* unico di norme per tutti i processi e strumenti o l'applicazione delle stesse regole e condizioni per la stessa tipologia di progetti. Ciò potrebbe contribuire a garantire una semplificazione radicale e la riduzione degli adempimenti burocratici, conferendo una maggior visibilità e promuovendo una miglior coerenza fra i diversi investimenti dell'UE. Esso può ridurre gli oneri amministrativi per i beneficiari: non dovrebbero più rispettare regole diverse per lo stesso tipo di investimenti, a seconda della fonte di finanziamento. Ciò che conta veramente per i beneficiari dei finanziamenti è la semplicità delle norme, non la fonte dei finanziamenti.

In questo senso, l'esecuzione del bilancio dovrebbe concentrarsi sui risultati di ogni euro speso in termini di crescita economica e di valore aggiunto. Sebbene si siano registrati progressi significativi in quest'ambito, l'attuale quadro di riferimento sulla performance, costituito da una moltitudine di diversi testi giuridici è complesso, rendendo più difficile valutare e comunicare i progressi e le realizzazioni.

Esiste inoltre l'esigenza di ristabilire la fiducia fra le diverse istituzioni, procedendo verso controlli proporzionati che dipendano dai volumi, ma anche dall'affidabilità delle istituzioni e dall'efficienza dei sistemi di gestione e controllo. Un passo chiaro in questa direzione consentirebbe inoltre agli Stati membri (e anche alla Commissione) di razionalizzare i sistemi di gestione e i corrispondenti assetti istituzionali: la moltiplicazione dei sistemi istituzionali

specifici per ciascun fondo è un lusso che potrebbe rivelarsi insostenibile. Negli Stati membri, in particolare, sarebbe possibile realizzare incrementi sostanziali dell'efficienza istituzionale e riduzioni dei costi amministrativi per la gestione dei programmi. Facendo pieno ricorso alla Procura europea si può contribuire a semplificare e a proteggere efficientemente il bilancio dell'UE.

4.3 Entrate a sostegno delle politiche dell'UE

Esiste un legame stretto fra le decisioni in merito all'utilizzo del bilancio dell'UE e la scelta delle modalità di finanziamento del bilancio stesso.

La riflessione sulla riforma del versante della spesa del bilancio dell'UE dovrebbe pertanto accompagnarsi a una valutazione critica delle modalità di finanziamento del bilancio, ossia del sistema delle risorse proprie, e delle possibili modalità di riforma di questo regime per renderlo più efficiente e in grado di fornire maggiore sostegno alle politiche. L'attuale approccio al finanziamento è estremamente complicato, opaco e denso di complessi meccanismi correttivi. In futuro il sistema dovrà essere semplice, equo e trasparente.

Il dibattito di lunga data relativo alle entrate che finanziano il bilancio dell'UE si è concentrato su un collegamento più visibile delle risorse proprie alle politiche chiave dell'UE, in particolare il mercato unico e la crescita sostenibile nonché la semplificazione del sistema. In un mondo ideale le risorse proprie dell'UE deriverebbero da una politica chiave dell'UE dotata di un chiaro valore aggiunto dell'UE, sarebbero considerate eque e finanzierebbero una quota stabile e significativa del bilancio dell'UE. La tradizionale risorsa propria dei dazi doganali può essere considerata un buon esempio.

Esistono potenzialmente molte fonti di entrate di cui è possibile avvalersi per finanziare il bilancio dell'UE (il grafico 15 elenca quelle più frequentemente citate), anche se nessuna potrebbe da sola soddisfare tutti i criteri identificati come necessari per una risorsa propria: alcune possono apportare considerevoli entrate stabili e condurre a una vera ridefinizione del versante delle entrate, altre apporterebbero entrate più modeste ma potrebbero essere politicamente più pertinenti o accettabili, in particolare se accompagnassero obiettivi politici prioritari, quali la riduzione delle emissioni di carbonio dell'economia europea, l'approfondimento del mercato unico e dell'Unione economica e monetaria o il finanziamento di nuove priorità.

In ultima analisi, la miglior scelta dipenderà dagli obiettivi principali della futura riforma e dall'esistenza di una quota specifica del bilancio dell'UE che dovrebbe essere finanziata dalle nuove risorse proprie.

Fonti di entrate - una gamma di opzioni



Contrariamente a quanto spesso dichiarato, nuove risorse non incrementerebbero necessariamente l'entità del bilancio dell'UE. Le decisioni relative al livello della spesa sono

adottate nell'ambito del quadro finanziario pluriennale e la decisioni sull'opportunità di aumentare o no gli attuali livelli di spesa dovrà essere adottata subordinatamente agli esiti del presente processo di riflessione. Nell'ipotesi di livelli di spesa immutati, nuove risorse proprie diminuirebbero automaticamente la quota della risorsa propria basata sull'RNL, che funge da risorsa residua e copre eventuali carenze di finanziamenti per le spese dell'UE, in funzione dell'andamento delle altre risorse proprie. La recente relazione stilata dal gruppo ad alto livello sulle risorse proprie istituito congiuntamente dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione e presieduto da Mario Monti⁷, ha presentato un'analisi esaustiva di questi temi e ha valutato un certo numero di possibili fonti di entrate in relazione ai criteri più pertinenti (per es. equità, efficienza, stabilità, trasparenza, attenzione al valore aggiunto europeo, responsabilità democratica). I progressi in materia di coordinamento fiscale, in particolare nel settore dell'imposta sulle società e della tassazione delle transazioni finanziarie, agevolerebbero alcune forme di risorse proprie. Sulla scorta del dibattito in corso, si potrebbero prendere in considerazione diverse opzioni dell'attuale regime.

Riquadro 5 - Opzioni per un regime delle "risorse proprie"

- L'attuale risorsa propria basata sull'IVA potrebbe essere riformata e semplificata. Un'opzione radicale sarebbe la sua abolizione pura e semplice.
- Con il recesso del Regno Unito, la correzione introdotta come concessione a questo paese nel passato diverrà obsoleta. Lo stesso si applica alle correzioni della correzione per il Regno Unito. Le altre correzioni scadranno alla fine del 2020. L'abolizione delle correzioni aprirebbe la porta a una sostanziale semplificazione del regime delle entrate. Idealmente, una riforma approfondita delle politiche dell'UE incentrata sul massimo valore aggiunto dovrebbe rendere superflua ogni correzione.
- Qualsiasi nuova risorsa propria dovrebbe essere elaborata non solo per finanziare parte del bilancio dell'UE, bensì anche per accompagnarne le politiche fondamentali. A titolo di esempio, potrebbero essere applicate imposte comuni nel settore dell'energia o dell'ambiente per garantire condizioni di parità fra le imprese e contribuire alla lotta globale contro il cambiamento climatico.
- Analogamente, una percentuale della base imponibile comune per l'imposta sulle società o la tassazione delle transazioni finanziarie potrebbe essere strutturata in modo da rafforzare il mercato unico, rispecchiare i benefici del mercato interno per le imprese più grandi e rafforzare la lotta contro la frode e l'evasione fiscali.
- Con il futuro approfondimento dell'Unione economica e monetaria, le entrate provenienti dal signoraggio, ossia quelle generate dall'emissione di moneta, potrebbero sul più lungo termine diventare la base di una risorsa propria dell'UE.
- I proventi diretti delle politiche e competenze dell'UE potrebbero essere considerati come entrate per il bilancio dell'UE; lo stesso vale, a lungo termine, per i ricavi delle aste nel quadro del regime di scambio delle emissioni, le indennità per emissioni degli autoveicoli e, a più lungo termine, il futuro sistema europeo di informazione e autorizzazione relativo ai viaggi, a carico di chi fa ingresso nell'UE, o qualsiasi competenza analoga.

⁷ http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf

- Nell'introdurre risorse proprie, si deve prestare attenzione alla loro trasparenza, semplicità, stabilità, alla loro coerenza con gli obiettivi strategici dell'Unione, al loro impatto sulla competitività e sulla crescita sostenibile nonché alla loro equa ripartizione fra gli Stati membri.

Fonte: Commissione europea

4.4 Prossime tappe

Le opzioni relative alle future finanze dell'UE presentate in questa sezione sono varie e di natura diversa. Esse riguardano le destinazioni auspicabili della spesa del bilancio dell'UE, le modalità di finanziamento del bilancio dell'UE, le modalità di riforma di alcune politiche chiave e le modalità di strutturazione e di organizzazione del bilancio stesso.

Tutti questi aspetti interdipendenti devono essere considerati nel loro insieme nel momento in cui si esaminano i possibili scenari per il futuro del bilancio dell'UE. Questi elementi costituiscono l'oggetto della prossima sezione.

5. POSSIBILI SCENARI PER L'UE-27

Il Libro bianco presenta cinque scenari esemplificativi con diverse implicazioni per le finanze dell'UE in termini di entità, struttura e grado di modifica/modernizzazione del bilancio. Sono possibili varie combinazioni e diversi elementi strutturali sono compatibili fra di loro, in quanto le opzioni e gli scenari non sono completamente distinti né si escludono a vicenda.

Alcune questioni orizzontali sono valide per tutti gli scenari.

In primo luogo, è necessario assicurare un utilizzo quanto più efficiente possibile dei fondi dell'UE. Le spese dovrebbero infatti concentrarsi su programmi che abbiano un comprovato valore aggiunto dell'UE e siano progettati per ottenere risultati con il minimo di costi. Le prestazioni dovrebbero essere al centro della prossima generazione di programmi.

In secondo luogo, al fine di rispondere alla richiesta unanime degli Stati membri e dei beneficiari dei finanziamenti dell'UE, la semplificazione è l'altro motore di modernizzazione del bilancio dell'UE comune a tutti gli scenari. In generale dovrebbero essere garantite coerenza e complementarità tra i diversi programmi e strumenti, evitando sovrapposizioni già in fase di progettazione. Al fine di semplificare l'attuazione, a interventi dello stesso tipo si dovrebbero applicare, per quanto possibile, le stesse disposizioni, di modo da procedere verso un *corpus* unico di norme.

Gli attuali processi di modernizzazione dei programmi e delle politiche in corso continuerebbero, ad esempio, per la politica agricola comune, la politica di coesione e il programma di ricerca. I programmi meno efficienti potrebbero essere interrotti o integrati in altri.

In terzo luogo, tutti gli scenari richiedono di tenere conto della flessibilità per reagire a importanti sviluppi imprevisti e a necessità inaspettate. Gli strumenti speciali del bilancio dell'UE si sono rivelati fondamentali per affrontare le sfide poste dalla migrazione e dalla sicurezza nell'attuale QFP. Tali strumenti potrebbero aver bisogno di essere razionalizzati e rafforzati per fornire ai programmi di spesa una maggiore flessibilità intrinseca.

Infine le correzioni dei contributi degli Stati membri dovrebbero essere abolite in tutti gli scenari. Analogamente la rendicontazione dei saldi netti sarebbe abbandonata o migliorata significativamente per quanto riguarda la metodologia affinché rispecchi meglio la realtà e il trattamento nazionale dei contributi al bilancio dell'UE sarebbe armonizzato.

In questa logica si presentano cinque opzioni di base per il futuro delle finanze dell'UE:

- **Avanti così:** l'UE-27 continua ad attuare il suo programma positivo di riforme;
- **Fare di meno insieme:** l'UE-27 fa di meno insieme in tutti i settori;
- **Alcuni fanno di più:** l'UE-27 consente a gruppi di Stati membri di fare di più insieme in settori specifici;
- **Riprogettazione radicale:** l'UE-27 fa di più in alcuni ambiti e meno in altri;
- **Fare molto di più insieme:** l'UE-27 decide di fare di più insieme in tutti i settori.

Scenario

1

Avanti così



Tendenza generale e volume

- Grossomodo stabile
- Rispecchia l'attuale programma di riforme dell'UE-27
- Minori quote relative di coesione e agricoltura per finanziare le nuove priorità
- Ricorso più consistente a strumenti finanziari e garanzie

Spese

- **Politica agricola comune**
 - Sostegno più mirato agli agricoltori soggetti a vincoli specifici (ad esempio piccole aziende agricole, zone montane e regioni scarsamente popolate) e strumenti di gestione del rischio per tutte le aziende agricole
 - Investimenti nello sviluppo rurale (in particolare misure agro-ambientali)
- **Coesione economica, sociale e territoriale**
 - Riduzione degli investimenti per tutte le regioni
 - Aumento del cofinanziamento nazionale e maggiore ricorso agli strumenti finanziari
 - Maggiore attenzione a inclusione sociale, occupazione, competenze, innovazione, cambiamento climatico, transizione energetica e ambientale
- **Nuove priorità**
 - Sicurezza interna/esterna, migrazione e controllo delle frontiere; difesa (ricerca e sviluppo, capacità)
- **Riforme strutturali legate al semestre europeo**
 - Incentivi positivi attraverso la politica di coesione o un apposito fondo

Entrate

- Regime attuale senza correzioni
- Altre fonti di entrate o competenze finanziano il bilancio dell'UE

Scenario

2

Fare di meno insieme



Tendenza generale e volume

- Riduzione significativa
- Attenzione al funzionamento del mercato interno
- Riduzione significativa degli importi per la coesione e l'agricoltura
- Ricorso molto più consistente a strumenti finanziari e garanzie

Spese

- **Politica agricola comune**
 - Sostegno soltanto agli agricoltori soggetti a vincoli specifici (ad esempio piccole aziende agricole, zone montane e regioni scarsamente popolate)
 - Strumenti di gestione del rischio per tutte le aziende agricole
- **Coesione economica, sociale e territoriale**
 - Sostegno soltanto ai paesi beneficiari del Fondo di coesione e alla cooperazione transfrontaliera
 - Attenzione rivolta esclusivamente a inclusione sociale, occupazione, competenze, innovazione, cambiamento climatico, transizione energetica e ambientale
- **Mantenimento dei programmi per il mercato unico** (reti transeuropee, dogane, protezione dei consumatori, agenzie)
- **Nessun finanziamento per le nuove priorità** (sicurezza, controllo delle frontiere, migrazione, difesa)
- **Cessazione di altri programmi** (ad esempio Erasmus, ricerca e innovazione, aiuti agli indigenti, sanità, cultura, cittadinanza)

Entrate

- Regime attuale senza correzioni

Scenario

3 Alcuni fanno di più



Tendenza generale e volume

- Grossomodo stabile con un aumento potenziale per coprire i settori di azione comune
- Ricorso più consistente a strumenti finanziari e garanzie

Spese

- Come nello scenario 1

Bilanci aggiuntivi e finanziamento innovativo

- Spesa per la cooperazione rafforzata inclusa nel bilancio dell'UE (ad esempio la Procura europea)
- Messa in comune di finanziamenti al di là del bilancio dell'UE
 - Fondi fiduciari
 - Entrate con destinazione specifica
 - Convogliati attraverso il bilancio dell'UE ma non soggetti ai vincoli del Quadro finanziario pluriennale
- Zona euro
 - Stabilizzazione macroeconomica della zona euro (protezione degli investimenti/riassicurazione contro la disoccupazione/fondo "*rainy day*")

Entrate

- Come per lo scenario 1 + nuove politiche finanziate soltanto dagli Stati membri partecipanti col regime attuale o
- una nuova risorsa propria (ad esempio la tassa sulle transazioni finanziarie)
 - Un nuovo flusso di entrate al di fuori del regime di finanziamento attuale
 - o contributi finanziari ad hoc

4 Scenario

Riprogettazione radicale



Tendenza generale e volume

- Inferiore
- Riduzione della quota della politica di coesione e della politica agricola comune
- Attenzione alle priorità con elevatissimo valore aggiunto dell'UE
- Ricorso molto più consistente a strumenti finanziari e garanzie

Spese

- **Politica agricola comune**
 - Riduzione dei pagamenti diretti
 - Attenzione agli agricoltori soggetti a vincoli specifici (ad esempio piccole aziende agricole, zone montane e regioni scarsamente popolate)
 - Azioni agro-climatico-ambientali e strumenti di gestione del rischio per tutte le aziende agricole
- **Coesione economica, sociale e territoriale**
 - Sostegno soltanto per le regioni più povere e la cooperazione transfrontaliera
 - Attenzione rivolta esclusivamente a inclusione sociale, occupazione, competenze, innovazione, cambiamento climatico, transizione energetica e ambientale
- **Nuove priorità**
 - Sicurezza e difesa (finanziamento congiunto delle capacità essenziali, appalti congiunti)
 - Agenzia per la lotta contro il terrorismo e gestione dei flussi migratori con controllo delle frontiere e guardia costiera con attrezzature comuni
- **Rafforzamento delle priorità attuali**
 - Trasporti intelligenti e reti energetiche, calcolo ad alte prestazioni, ricerca e sviluppo di livello mondiale, trasporti per via elettronica
 - Politiche esterne
- **Riforme strutturali legate al semestre europeo**
 - Incentivi positivi attraverso la politica di coesione o un apposito fondo

Entrate

- **Semplificazione del regime attuale: abolizione di tutte le correzioni, riforma o abolizione della risorsa propria basata sull'imposta sul valore aggiunto**
- **Nuove risorse proprie finanziano una quota del bilancio dell'UE e contribuiscono a realizzare gli obiettivi strategici (ad esempio ecotassa, tassa sulle transazioni finanziarie, una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società)**
- **Altre fonti di entrate o competenze finanziano il bilancio dell'UE**

Scenario

5 Fare molto di più insieme



Tendenza generale e volume

- Aumento notevole
- Notevoli finanziamenti aggiuntivi per le nuove priorità e l'azione esterna
- Ricorso più consistente a strumenti finanziari e garanzie
- Aumento del massimale delle risorse proprie

Spese

- Politica agricola comune – importo più elevato
- Coesione economica, sociale e territoriale come nello scenario 1 con in più:
 - Rafforzamento della dimensione sociale (ad esempio garanzia per l'infanzia)
 - Rafforzamento della dimensione di cooperazione territoriale
 - Rafforzamento della dimensione urbana
- Nuove priorità e priorità ad alto valore aggiunto come nello scenario 4
- Riforme strutturali legate al semestre europeo
 - Incentivi positivi attraverso la politica di coesione o un apposito fondo
- Sicurezza e difesa comuni, finanziamenti e appalti comuni, bilancio dell'UE integrato da un fondo fuori bilancio
- Meccanismo per il fondo per il venture capital
- Bilancio della zona euro vero e proprio e Fondo monetario europeo
- Azione esterna rafforzata; Fondo europeo di sviluppo nel bilancio

Entrate

- Riforma approfondita al di là dello scenario 4
- Nuove risorse proprie finanziano una quota del bilancio dell'UE e contribuiscono a realizzare gli obiettivi strategici
- Altre fonti di entrate o competenze finanziano il bilancio dell'UE

6. CONCLUSIONI: FINANZIAMENTO DEL FUTURO DELL'UE

Dopo il 2020 il bilancio dell'UE cambierà, come anche l'Unione europea nel suo complesso. È una certezza: lo status quo non è un'opzione praticabile per la nostra Unione. Il bilancio dell'UE dovrà essere più semplice, flessibile e snello e consentire una spesa più efficiente.

Come cambierà il bilancio e a cosa sarà destinato dipendono dal futuro che vogliamo per la nostra Unione e dal livello di ambizione che ci prefissiamo per costruire insieme questo futuro.

Il presente documento di riflessione definisce una serie di opzioni e scenari per orientare il futuro del bilancio e definire come utilizzarlo. Intende inoltre continuare a stimolare il dibattito sulla direzione che dovrà imboccare l'Unione e gli obiettivi che vogliamo raggiungere insieme.

Questo è l'ultimo dei cinque documenti di riflessione che hanno fatto seguito al libro bianco sul futuro dell'Europa. I sei documenti insieme hanno proposto una serie di idee, concetti e possibilità per il futuro dell'UE-27.

La portata e la profondità del dibattito e della discussione stimolati finora dal Libro bianco e dai documenti di riflessione mostrano quanto queste tematiche siano importanti. La discussione dovrebbe continuare nella seconda metà del 2017 con un dibattito quanto più ampio possibile per garantire che l'Europa nel suo complesso rifletta attentamente sul suo futuro. Il presidente Juncker porterà avanti queste idee ed esprimerà le proprie opinioni personali nel discorso sullo stato dell'Unione di settembre.

Per quanto riguarda il Quadro finanziario pluriennale futuro, la Commissione esaminerà tutte le reazioni e le risposte al Libro bianco e ai documenti di riflessione. Ciò le consentirà di presentare le sue proposte per il prossimo quadro finanziario pluriennale intorno alla metà del 2018.