



Bruxelles, 30.5.2017
COM(2017) 290 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Conseguenze sul bilancio dell'Unione europea per il 2018 e gli esercizi successivi in caso
di mancata adozione della revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2014-
2020**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Conseguenze sul bilancio dell'Unione europea per il 2018 e gli esercizi successivi in caso di mancata adozione della revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2014-2020

La proposta della Commissione sul bilancio dell'UE per il 2018¹ del 30 maggio 2017 è presentata partendo dal presupposto che la revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale sia approvata. La presente comunicazione analizza le conseguenze di un'eventuale mancata adozione di tale revisione.

1. Le sfide per il bilancio dell'Unione europea

L'Unione europea (UE) dispone di un bilancio che, seppur limitato (circa l'1% del reddito nazionale lordo dell'UE), rappresenta uno strumento fondamentale che le permette di conseguire risultati per i suoi cittadini. Si tratta essenzialmente di un bilancio d'investimento, che mette in comune risorse in settori nei quali l'azione dell'UE risulta opportuna, ad esempio: migliorare le reti energetiche, di comunicazione e di trasporto in tutti i paesi dell'UE, tutelare l'ambiente e sviluppare le zone rurali, rendere l'economia più competitiva, aiutare i ricercatori a collaborare a livello transfrontaliero e i giovani a studiare all'estero, promuovere la coesione tra le regioni.

Il bilancio dell'UE è anche un fattore di stabilità e prevedibilità. È strutturato su un periodo che va dai cinque ai sette anni attraverso il quadro finanziario pluriennale (QFP), che fissa gli importi massimi che l'UE può spendere ogni anno nei vari settori d'intervento. Oggi, tuttavia, in un mondo divenuto più complesso e imprevedibile, elaborare il bilancio dell'UE significa dover tener conto di sfide considerevoli.

L'Unione europea deve misurarsi con una serie di sfide importanti a lungo termine. Di fronte agli effetti della peggior crisi economica dalla seconda guerra mondiale a questa parte, essa deve tornare a crescere in modo duraturo e lottare contro l'esclusione e la disoccupazione giovanile. Per l'UE, la crisi migratoria ha evidenziato non solo la necessità di fornire aiuti umanitari e riparo ai rifugiati, ma anche l'importanza di proteggere le sue frontiere e di affrontare le cause profonde della migrazione. Gli attentati terroristici che hanno sconvolto le nostre società impongono una cooperazione più efficace in materia di sicurezza e di intelligence. Il bilancio dell'UE dovrebbe essere in grado non solo di realizzare quanto inizialmente previsto dal QFP, ma anche di adeguarsi tempestivamente alle nuove sfide e conseguire sul terreno rapidi risultati.

Finora il bilancio dell'UE è stato sfruttato al massimo per rispondere all'evolversi delle circostanze. Si è fatto ampiamente ricorso ai margini non utilizzati e alla flessibilità

¹ Stato di previsione della Commissione europea per l'esercizio 2018 (SEC(2017) 250, maggio 2017).

disponibile, in particolare per: a) creare il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) nell'ambito del piano di investimenti per l'Europa, b) far fronte alla crisi migratoria, dei rifugiati e in materia di sicurezza e c) contribuire a finanziare nuove azioni quali l'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile, il Corpo europeo di solidarietà, nonché l'imminente proposta di avvio del programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa.

La capacità del bilancio dell'UE di far fronte a ulteriori eventi impreveduti nel periodo 2017-2020 si è ormai considerevolmente ridotta.

2. Un ampio consenso politico sulla revisione intermedia

Nel settembre 2016 la Commissione ha proposto la revisione intermedia del vigente quadro finanziario pluriennale 2014-2020, finalizzata essenzialmente ad aumentare i finanziamenti e i margini di flessibilità disponibili per continuare a fornire una risposta di bilancio adeguata alle due priorità politiche fondamentali - la crescita e l'occupazione, da un lato, e la risposta alla migrazione, dall'altro - e a conferire al bilancio maggior flessibilità e duttilità.

Al termine di intensi negoziati fra le tre istituzioni, il 7 marzo 2017 è stato raggiunto un consenso unanime in sede di Consiglio e il 5 aprile il Parlamento europeo ha approvato un pacchetto di compromesso riguardante la revisione intermedia, che includeva la revisione del regolamento QFP e una serie di accordi politici concernenti, in particolare, il rafforzamento di programmi specifici.

In conformità con le procedure applicabili, il Consiglio "Affari generali" del 25 aprile avrebbe dovuto dare l'approvazione definitiva di medio termine al quadro finanziario pluriennale. All'ultimo minuto, tuttavia, su richiesta del Regno Unito, il punto è stato soppresso dall'ordine del giorno. Le argomentazioni addotte riguardavano il periodo ufficiale preelettorale nel corso del quale il governo non è autorizzato ad adottare decisioni importanti.

L'adozione formale in sede di Consiglio è prevista subito dopo le elezioni del Regno Unito dell'8 giugno, quando il governo non sarà più vincolato alle norme che disciplinano il periodo preelettorale.

Tenuto conto dell'ampio consenso politico da parte sia del Parlamento europeo che del Consiglio, il progetto di bilancio 2018 già precorre questa adozione formale e include sin d'ora gli elementi del pacchetto di revisione intermedia relativi al 2018.

3. Cosa prevede la revisione intermedia?

La revisione intermedia offrirà all'UE un importante margine di manovra per rispondere ai nuovi sviluppi di qui al 2020. Pur non aumentando i massimali di bilancio complessivi, permetterà un aumento di spesa e una maggior flessibilità per taluni settori concordati dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

Nel quadro del massimale globale del QFP concordato, la revisione intermedia prevede un aumento potenziale della spesa di circa 6 miliardi di EUR nel periodo 2017-2020, in particolare nei seguenti ambiti:

- la disoccupazione giovanile (1,2 miliardi di EUR per l'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile, cui si aggiunge un finanziamento di pari importo del Fondo sociale europeo);
- la sicurezza e la dimensione intra-UE della migrazione (2,5 miliardi di EUR per programmi quali la guardia costiera e di frontiera europea, EUROPOL, l'agenzia dell'UE per l'asilo, il nuovo sistema di ingressi/uscite e il sostegno di emergenza per i rifugiati);
- la lotta alle cause profonde della migrazione (1,4 miliardi di EUR, principalmente per il nuovo quadro di partenariato con i paesi africani e per il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD) nell'ambito del piano per gli investimenti esterni);
- Erasmus+ (100 milioni di EUR, destinati anche al nuovo Corpo europeo di solidarietà);
- il rafforzamento di programmi che promuovono la crescita, già attuati con successo (775 milioni di EUR per Orizzonte 2020, il meccanismo per collegare l'Europa (CEF) e i programmi COSME, FEIS-2 e Wifi4EU).

L'accordo introduce inoltre un considerevole margine di flessibilità supplementare per poter finanziare nuove emergenze (almeno 1,3 miliardi di EUR immediatamente disponibili a partire dal 2017). Si tratta di un punto cruciale, poiché senza l'aumento della flessibilità la capacità di risposta dell'Unione europea a eventuali sviluppi impreveduti nei prossimi tre anni sarebbe estremamente limitata.

La revisione intermedia, infine, aumenta il margine di flessibilità in modo da poter trasferire agli esercizi 2019-2020 i margini non utilizzati per i pagamenti. Si creerà così un ulteriore margine di sicurezza che, per tali esercizi, garantirà massimali di pagamento sufficienti a pagare puntualmente tutte le fatture connesse all'attuazione dei fondi strutturali, senza creare, come accaduto nel periodo 2013-2015, un arretrato di fatture non pagate, fonte di serie preoccupazioni del Parlamento europeo.

4. Cosa accadrebbe in caso di mancata adozione della revisione intermedia?

Alcuni elementi della revisione intermedia sono stati approvati dal colegislatore e figurano già nel bilancio 2017 (principalmente, i 750 milioni di EUR destinati al quadro di partenariato con i paesi africani), ovvero stanno per esservi inseriti mediante bilanci rettificativi per il 2017 già oggetto di accordi a livello politico (la prima quota di 500 milioni di EUR per l'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile e i 275 milioni di EUR per il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile).

Tutte le altre voci di spesa supplementare di cui sopra relative al periodo 2018-2020 sarebbero invece a rischio, poiché non sarebbe più possibile considerarle già oggetto di accordo a livello politico.

Si tratterebbe soprattutto del restante importo di 700 milioni di EUR destinato all'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile - e tale eventualità sarebbe un segnale negativo da parte dell'Europa ai suoi giovani che necessitano di aiuto - e di altri finanziamenti a sostegno dell'istruzione, della ricerca, degli investimenti e della crescita. Ne pagherebbero le conseguenze sia Orizzonte 2020, che sostiene la ricerca collaborativa e le PMI innovative, sia il CEF-Trasporti, che promuove la realizzazione delle reti transeuropee. Ne deriverebbe un deficit di finanziamento per WiFi4EU, proposta mirante a fornire un accesso gratuito al Wi-fi alle comunità in tutta l'Unione, e per nuove iniziative quali il Corpo europeo di solidarietà e il piano d'azione in materia di difesa. Potrebbero essere messi in discussione anche i fondi necessari per garantire la risposta dell'UE in materia di migrazione e di controllo alle frontiere esterne, poiché alcune proposte della Commissione non sono state ancora adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, in particolare il regolamento Dublino o la capacità di assistenza macrofinanziaria.

Non si disporrebbe peraltro di margini di flessibilità supplementari, il che limiterebbe seriamente la capacità del bilancio dell'UE di fornire, sul piano finanziario, una valida risposta a eventi imprevisti, in particolare nel settore della migrazione, ad esempio nel caso in cui il Consiglio europeo dovesse decidere una proroga dello strumento per i rifugiati in Turchia.

Per quanto riguarda il progetto di bilancio per l'esercizio 2018, se la revisione intermedia non fosse approvata, l'unica flessibilità disponibile per finanziare spese supplementari per la migrazione, la sicurezza o l'eventuale proroga dello strumento per i rifugiati in Turchia consisterebbe nel ridurre i margini disponibili in altri settori strategici, quali l'agricoltura.

Fra le altre ricadute dirette, la mancata adozione della revisione si ripercuoterebbe, ad esempio, sul sostegno di solidarietà per le calamità naturali chiesto dall'Italia per far fronte ai danni causati dai terremoti del 2016. Senza la flessibilità offerta dalla revisione intermedia, l'UE si ritroverebbe con mezzi finanziari molto limitati per intervenire in questo o in qualunque altro caso di grave calamità naturale, di altra crisi internazionale o di altro evento imprevisto.

Tali conseguenze sarebbero tutte percepite come una mancanza di unità e come un'incapacità dell'Europa di reagire a qualsiasi crisi improvvisa.

5. Preparare il futuro

Come indicato nel libro bianco sul futuro dell'UE, negli ultimi sessant'anni l'Europa ha fatto molto per i suoi cittadini. Benché attualmente il progetto europeo goda di ampio sostegno e vi siano forti aspettative sulla capacità dell'Unione di fare di più per il bene comune, il divario tra le attese e la possibilità dell'UE di conseguire risultati si sta ampliando, in particolare a fronte dei mezzi finanziari limitati di cui dispone.

La rapida adozione della revisione intermedia rappresenta un passo fondamentale nella giusta direzione che consentirà di migliorare la sicurezza, gestire i flussi migratori, colmare il deficit

di investimenti dovuto alla crisi economica e finanziaria e promuovere l'occupazione, in particolare quella giovanile.

La mancata adozione della revisione intermedia richiederebbe invece un aggiustamento immediato del bilancio 2018 e ridurrebbe la capacità del bilancio dell'UE di rispondere a qualunque nuova emergenza.