

XVIII legislatura

**IL NUOVO QUADRO  
FINANZIARIO  
PLURIENNALE  
2021-2027**

*Le proposte originarie della  
Commissione europea*

febbraio 2020  
n. 78



**Servizio studi del Senato**



SERVIZIO STUDI  
TEL. 066706-2451  
[studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it)

---

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVIII legislatura

**IL NUOVO QUADRO  
FINANZIARIO  
PLURIENNALE  
2021-2027**

*Le proposte originarie della  
Commissione europea*

febbraio 2020  
n. 78

a cura di: Luca Briasco



## INDICE

<i>PREMESSA</i> .....	7
1. IL PACCHETTO DEL 2 MAGGIO 2018 E L'ARCHITETTURA DEL NUOVO QFP.....	9
2. LE PROPOSTE RELATIVE AI NUOVI PROGRAMMI, SETTORE PER SETTORE .....	14
Mercato unico, innovazione e agenda digitale.....	15
Coesione e valori.....	17
Risorse naturali e ambiente .....	19
Migrazione e gestione delle frontiere .....	20
Sicurezza e difesa.....	21
Vicinato e resto del mondo .....	21
3. DUE FOCUS: POLITICHE DI COESIONE E POLITICA AGRICOLA COMUNE....	23
Il pacchetto sulla coesione .....	24
La valutazione del Governo italiano .....	30
La politica agricola comune.....	32



## ***PREMESSA***

*Il presente Dossier illustra il contenuto del pacchetto di proposte relative al Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, quali presentate dalla Commissione Juncker il 2 maggio 2018.*

*Tali proposte hanno rappresentato il punto di partenza di negoziati lunghi, articolati e per molti versi difficoltosi, che sono ancora in corso a febbraio 2020. Di tali negoziati e della loro progressiva evoluzione dà conto il Dossier n. [79/DE](#), il quale descrive in dettaglio le posizioni non solo dei co-legislatori dell'Unione (Parlamento europeo e Consiglio) ma anche della modificata sensibilità della nuova Commissione europea, guidata da Ursula von der Leyen.*



## 1. IL PACCHETTO DEL 2 MAGGIO 2018 E L'ARCHITETTURA DEL NUOVO QFP

Il 2 maggio 2018, la Commissione europea ha presentato un pacchetto di proposte relative al nuovo Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027. L'iniziativa della Commissione persegue l'obiettivo di modernizzare il bilancio dell'Unione, rendendolo più flessibile (anche attraverso l'introduzione di strumenti speciali), semplice e trasparente, riducendo gli oneri burocratici per i beneficiari e prestando maggiore attenzione al valore aggiunto europeo degli interventi ammessi al sostegno dell'Unione.

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

Esso consta dei seguenti documenti:

- Comunicazione "Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende" ([COM \(2018\) 321](#));
- proposta di regolamento che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 ([COM \(2018\) 322](#));
- proposta di accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria ([COM \(2018\) 323](#));
- proposta di regolamento sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri ([COM \(2018\) 324](#));
- proposta di decisione relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea ([COM \(2018\) 325](#));
- proposta di regolamento sulle modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie basate sulla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società, sul sistema di scambio di quote di emissioni dell'Unione e sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati ([COM \(2018\) 326](#));
- proposta di regolamento che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea ([COM \(2018\) 327](#));
- proposta di regolamento che modifica il regolamento n. 1553/89 concernente il regime uniforme definitivo di riscossione delle risorse proprie provenienti dall'imposta sul valore aggiunto ([COM \(2018\) 328](#)).

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

- alla necessità, vista anche l'esiguità del bilancio dell'UE rispetto alle dimensioni dell'economia europea e dei bilanci nazionali, di concentrare

l'azione nei settori in cui l'Unione può offrire un reale "**valore aggiunto europeo**" alla spesa pubblica nazionale;

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

QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE (UE-27)

(Mio EUR - prezzi correnti)

Stanzamenti di impegno	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totale 2021-2027
1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale	25 421	25 890	26 722	26 604	27 000	27 703	28 030	187 370
2. Coesione e valori	54 593	58 636	61 897	63 741	65 645	69 362	68 537	442 412
di cui: coesione economica, sociale e territoriale	48 388	49 890	51 505	53 168	54 880	56 647	58 521	373 000
3. Risorse naturali e ambiente	53 403	53 667	53 974	54 165	54 363	54 570	54 778	378 920
di cui: spese concesse al mercato e pagamenti diretti	40 300	40 527	40 791	40 931	41 072	41 214	41 357	286 195
4. Migrazione e gestione delle frontiere	3 264	4 587	4 873	5 233	5 421	5 678	5 886	34 902
5. Sicurezza e difesa	3 347	3 496	3 514	3 695	4 040	4 386	5 039	27 515
6. Vicinato e resto del mondo	15 669	16 054	16 563	17 219	18 047	19 096	20 355	123 002
7. Pubblica amministrazione europea	11 024	11 385	11 819	12 235	12 532	12 949	13 343	85 287
di cui: spese amministrative delle istituzioni	8 625	8 877	9 197	9 466	9 663	9 951	10 219	66 028
<b>TOTALE STANZIAMENTI DI IMPEGNO</b>	<b>166 721</b>	<b>173 694</b>	<b>179 363</b>	<b>182 892</b>	<b>187 047</b>	<b>193 743</b>	<b>195 947</b>	<b>1 279 408</b>
in percentuale dell'RNLE	1,12%	1,13%	1,13%	1,12%	1,11%	1,11%	1,09%	1,11%
<b>TOTALE STANZIAMENTI DI PAGAMENTO</b>	<b>159 359</b>	<b>163 969</b>	<b>177 350</b>	<b>180 897</b>	<b>184 515</b>	<b>188 205</b>	<b>191 969</b>	<b>1 246 263</b>
in percentuale dell'RNLE	1,07%	1,07%	1,07%	1,07%	1,09%	1,08%	1,07%	1,08%
Margine disponibile	0,22%	0,22%	0,17%	0,19%	0,20%	0,21%	0,22%	0,21%
Massimale delle risorse proprie in percentuale dell'RNLE*	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%

*Le percentuali non pregiudicano il massimale stabilito dalla decisione sulle risorse proprie in vigore*

AL DI FUORI DEI MASSIMALI DEL QFP								
Strumenti speciali:								
Riserva per aiuti d'emergenza	637	649	662	676	689	703	717	4 734
Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG)	212	218	221	225	230	234	239	1 578
Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE)	637	649	662	676	689	703	717	4 734
Strumento di flessibilità	1 061	1 082	1 104	1 126	1 149	1 172	1 195	7 889
Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti*	p.m.							
Strumento europeo per la pace	800	1 050	1 300	1 550	1 800	2 000	2 000	10 500
<b>TOTALE AL DI FUORI DEI MASSIMALI DEL QFP</b>	<b>3 347</b>	<b>3 648</b>	<b>3 980</b>	<b>4 253</b>	<b>4 557</b>	<b>4 812</b>	<b>4 868</b>	<b>29 434</b>
<b>TOTALE QFP + TOTALE AL DI FUORI DEI MASSIMALI DEL</b>	<b>170 068</b>	<b>177 341</b>	<b>183 313</b>	<b>187 145</b>	<b>191 604</b>	<b>198 555</b>	<b>200 816</b>	<b>1 308 843</b>
in percentuale dell'RNLE	1,14%	1,15%	1,15%	1,14%	1,13%	1,14%	1,11%	1,14%

\* Per la funzione europea di stabilizzazione degli investimenti, è previsto un contributo in conto interessi mediante entrate con destinazione specifica esterne equivalenti a una percentuale del reddito monetario. I prezzi correnti sono calcolati mediante applicazione di un deflatore fisso del 2% annuo agli importi espressi in prezzi 2018.

La comunicazione passa quindi a disegnare l'architettura del nuovo bilancio pluriennale, procedendo per settori prioritari secondo una scansione che modifica in modo rilevante quella del precedente QFP, fondata sugli obiettivi elencati da Europa 2020, e che è ora sintetizzabile nelle seguenti rubriche<sup>1</sup>:

1. **Mercato unico, innovazione e agenda digitale**, con i seguenti quattro settori:

<sup>1</sup> Le rubriche corrispondono alle priorità ed ai principali settori di intervento dell'Unione europea.

- **ricerca e innovazione.** Lo stanziamento complessivo ammonta a 114,8 miliardi, ripartiti tra **Orizzonte Europa**, che con i suoi 97,6 miliardi di dotazione diviene "il più grande programma di finanziamento della ricerca e dell'innovazione mai esistito", Euratom per la ricerca e la formazione, ITER (reattore term nucleare sperimentale internazionale, con lo scopo di utilizzare la fusione come fonte di energia, 6 miliardi di finanziamento);
- **investimenti strategici europei**, con: il **Fondo InvestEU**, che subentrerà al Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), e che con un contributo del bilancio UE di 15,2 miliardi dovrebbe mobilitare più di 650 miliardi di investimenti aggiuntivi; il **Meccanismo per collegare l'Europa** (42,2 miliardi di dotazione), che è chiamato a sostenere gli investimenti nell'infrastruttura transfrontaliera nel settore dei trasporti, dell'energia e del digitale; il Programma **Europa digitale**, dedicato alla trasformazione digitale dei servizi pubblici e delle imprese (9,2 miliardi di dotazione complessiva);
- **Mercato unico**, con il Programma del mercato unico (competitività e piccole e medie imprese - COSME, sicurezza alimentare, statistiche, concorrenza e cooperazione amministrativa), il Programma UE per la lotta antifrode, la cooperazione nel settore fiscale (FISCALIS) e doganale (CUSTOMS);
- **Spazio**, con il Programma spaziale europeo.

## 2. **Coesione e valori**, suddiviso nei seguenti tre settori:

- **sviluppo regionale e coesione**, con il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo di coesione e il sostegno alla comunità turco-cipriota. Nel complesso, **la dotazione di bilancio destinata alla coesione territoriale segna una flessione del 5% circa**, peraltro in larga parte a carico del Fondo di coesione, quindi con un impatto non immediato sulle regioni italiane in ritardo di sviluppo;
- **Unione economica e monetaria**, con un **Programma di sostegno alle riforme** che avrà un bilancio complessivo di 25 miliardi di euro, fornendo assistenza tecnica e finanziaria per la realizzazione delle riforme prioritarie a livello nazionale;
- **investire nelle persone, nella coesione sociale e nei valori**, con il **Fondo sociale europeo +**, aggiornamento del pre-esistente Fondo sociale europeo, con un bilancio totale di 101,2 miliardi di euro; **Erasmus +**, la cui dotazione viene letteralmente raddoppiata, raggiungendo un totale di 30 miliardi; il **Corpo europeo di solidarietà** (1,26 miliardi di euro, anche in questo caso con un sensibile aumento dei fondi); **Giustizia, diritti e valori ed Europa creativa** (un nuovo programma che include al suo interno MEDIA,

con l'obiettivo di promuovere la cultura e i valori europei in chiave identitaria);

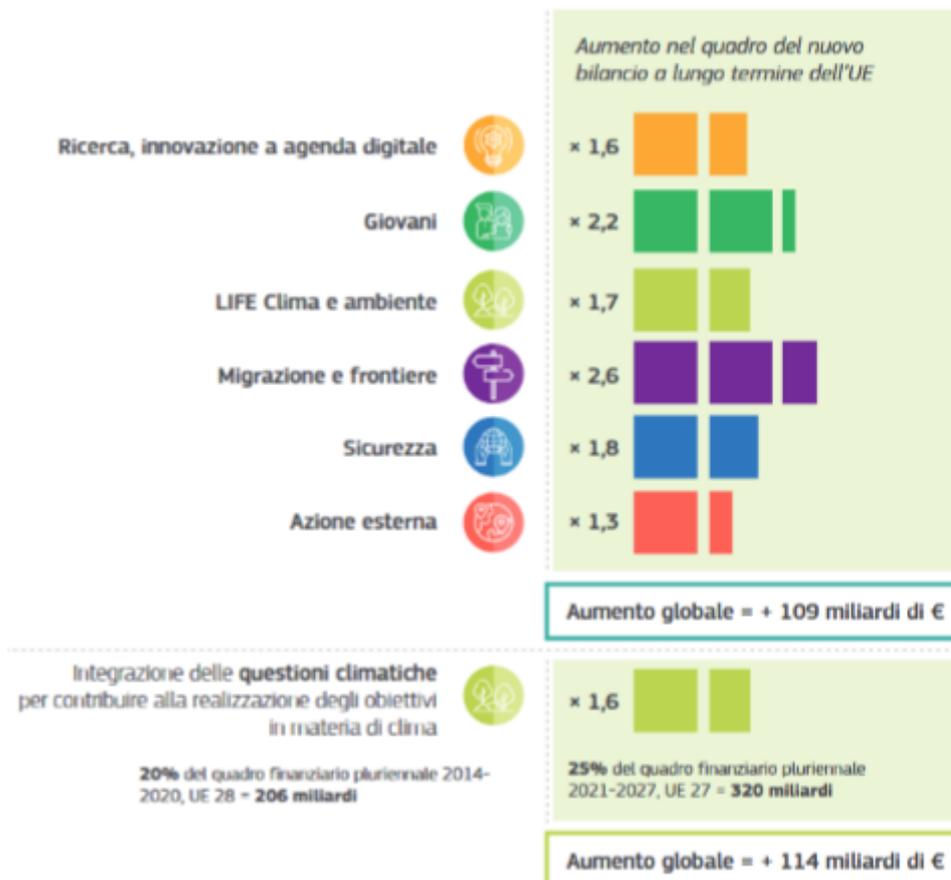
3. **Risorse naturali e ambiente**, con i seguenti due settori:
  - **agricoltura e politica marittima**, con il Fondo europeo agricolo di garanzia, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca. **La dotazione complessiva della PAC viene fissata in 365 miliardi, anche in questo caso con una flessione che la Commissione valuta intorno al 5% e che, in termini assoluti, potrebbe risultare anche superiore;**
  - **ambiente e azione per il clima**, con il relativo programma LIFE (5,4 miliardi di finanziamento);
  
4. **Migrazione e gestione delle frontiere**, con un bilancio complessivo che supererà i 34,9 miliardi rispetto ai 13 del periodo 2014-2020, ripartito nei seguenti due settori:
  - **Migrazione**, con un significativo potenziamento del **Fondo asilo e migrazione;**
  - **Gestione delle frontiere**, con la creazione di un **Fondo per la gestione integrata delle frontiere**, l'istituzione di un corpo permanente di guardie di frontiera pari a 10.000 unità e il sostegno finanziario e operativo agli Stati membri che accusano le maggiori carenze;
  
5. **Sicurezza e difesa**, articolato nei seguenti tre settori:
  - **sicurezza**, con il rafforzamento del Fondo di sicurezza interna (la cui dotazione dovrebbe raggiungere i 2,5 miliardi, destinati alla lotta contro il terrorismo e la radicalizzazione, la criminalità organizzata e quella informatica, e l'assistenza e protezione delle vittime di reati) e di Europol, e azioni per la disattivazione nucleare in Lituania e la sicurezza nucleare e disattivazione in Bulgaria e Slovacchia;
  - **difesa**, con il **Fondo europeo per la difesa** - che disporrà di 13 miliardi, dei quali 4,1 per il finanziamento della ricerca collaborativa e 8,9 a integrazione dei contributi nazionali per cofinanziare progetti collaborativi di sviluppo delle capacità - e il **Meccanismo per collegare l'Europa**, all'interno del quale una dotazione di 6,5 miliardi sarà riservata a potenziare le infrastrutture di trasporto in modo da renderle idonee alla mobilità militare;
  - **risposta alle crisi**, con il Meccanismo di protezione civile dell'Unione (rescEU);
  
6. **Vicinato e resto del mondo**, con una dotazione complessiva di 123 miliardi di euro (+26% rispetto al periodo di programmazione in corso). La maggior

parte degli strumenti e dei programmi oggi esistenti confluisce in **un unico strumento di vicinato, sviluppo e cooperazione internazionale di portata mondiale**, che integri al proprio interno anche il Fondo europeo di sviluppo, finora fuori dal bilancio dell'Unione. Restano indipendenti lo strumento di assistenza preadesione, lo strumento per gli aiuti umanitari e il bilancio della politica estera e di sicurezza comune, che permetterà di reagire alle crisi e ai conflitti esterni, di sviluppare le capacità dei *partner* e di proteggere l'Unione e i suoi cittadini;

7. La **Pubblica amministrazione europea**, con le voci di bilancio relative alle spese amministrative, alle pensioni e alle scuole europee.

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

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



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

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

## **2. LE PROPOSTE RELATIVE AI NUOVI PROGRAMMI, SETTORE PER SETTORE**

Nei mesi di maggio e giugno 2018, la Commissione europea ha proceduto a presentare le proposte legislative relative ai programmi cui sarà demandata la concreta implementazione del nuovo Quadro finanziario pluriennale. Si procede, qui di seguito, a fornire un quadro di sintesi delle stesse, sulla base della nuova ripartizione in rubriche, e dando specifico rilievo alle proposte relative alla politica di coesione e alla PAC, che nonostante una flessione non irrilevante delle rispettive dotazioni, continuano ad assorbire la percentuale più significativa del bilancio dell'Unione:

## Mercato unico, innovazione e agenda digitale

### QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027 (IN IMPEGNI)

Prezzi correnti	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2021-2027
Ricerca e innovazione	13 905	14 001	14 603	14 644	14 801	15 262	15 366	102 573
Orizzonte Europa	13 119	13 385	13 654	13 931	14 215	14 500	14 796	97 600
di cui nell'ambito del Fondo InvestEU	470	480	489	500	510	520	531	3 500
di cui ricerca e innovazione in materia di alimentazione, agricoltura, sviluppo rurale e bioeconomia	1 345	1 372	1 399	1 427	1 456	1 485	1 516	10 000
Programma Euratom di ricerca e formazione	322	328	335	341	349	356	369	2 400
Reattore sperimentale temonucleare internazionale (ITER)	934	768	1 103	872	746	926	722	6 070
Altri	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	3
Investimenti strategici europei	6 825	7 107	7 244	6 988	7 129	7 269	7 411	49 973
Fondo InvestEU	1 980	2 020	2 061	2 104	2 146	2 189	2 226	14 725
Meccanismo per collegare l'Europa - Trasporti	1 725	1 760	1 795	1 831	1 869	1 906	1 944	12 830
Meccanismo per collegare l'Europa - Energia	1 163	1 186	1 210	1 235	1 260	1 285	1 311	8 650
Meccanismo per collegare l'Europa - Digitale	403	411	420	428	437	445	456	3 000
Programma Europa digitale	1 338	1 513	1 538	1 167	1 190	1 213	1 237	9 194
Altri	27	27	28	29	29	30	30	200

Queste le proposte legislative "portanti":

Proposta di regolamento che istituisce il programma **Europa digitale** per il periodo 2021-2027 ([COM \(2018\) 434](#)), con una dotazione pari a 9,2 miliardi e il compito di sostenere progetti strategici in settori di punta come l'intelligenza artificiale, i supercomputer, la cibersicurezza, la digitalizzazione dell'industria e le competenze digitali;

Proposta di regolamento che istituisce **Orizzonte Europa** - il programma quadro di ricerca e innovazione - e ne stabilisce le norme di partecipazione e diffusione ([COM \(2018\) 435](#)). Il programma avrà una dotazione finanziaria pari a 97,6 miliardi, contro i 75 miliardi circa del programma 2014-2020, e diverrà pertanto il più grande programma di finanziamento della scienza e dell'innovazione mai esistito. Si fonderà su tre pilastri:

- 1) **Scienza aperta**, che sosterrà i ricercatori attraverso borse di studio e scambi, così come il finanziamento di progetti definiti e gestiti dagli stessi ricercatori, grazie al Consiglio europeo della ricerca e alle azioni Marie Curie;
- 2) **Sfide globali**, che sosterrà in modo diretto la ricerca relativa alle grandi sfide sociali, definendo missioni dell'UE con obiettivi ambiziosi riguardanti tematiche di interesse comune come la lotta contro il cancro, la mobilità pulita e l'eliminazione della plastica dagli oceani e coinvolgendo in modo rilevante la *leadership* industriale;

- 3) **Innovazione aperta**, con lo scopo di consolidare la leadership dell'Unione nell'innovazione in grado di incentivare il mercato. Il Consiglio europeo per l'innovazione costituirà il referente unico per le tecnologie rivoluzionarie e ad alto potenziale e per le imprese innovative con le potenzialità per espandersi.

*Nella [Relazione](#) presentata ai sensi dell'art. 6, c. 4, della Legge n. 234/2012, il Governo ha espresso una valutazione positiva della proposta, specie per l'introduzione, rispetto all'attuale programma Horizon 2020, di "elementi di maggior connessione tra la ricerca, l'innovazione e la competitività industriale che, auspicabilmente, dovrebbero accrescere anche gli investimenti privati in ricerca e sviluppo". Il Governo sottolinea però come siano auspicabili "maggiori dotazioni a disposizione delle università e degli enti pubblici di ricerca, in modo che i finanziamenti europei contribuiscano ad accrescere, su base competitiva, i fondi di un sistema ancora sottofinanziato rispetto alle medie internazionali";*

Proposta di regolamento che istituisce uno **strumento europeo per la sicurezza nucleare** volto a integrare lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale sulla base del Trattato EURATOM ([COM \(2018\) 462](#));

Proposta di regolamento che istituisce il **programma InvestEU** ([COM \(2018\) 439](#)). Il relativo Fondo, che riprende e sviluppa l'esperienza nel complesso positiva del Fondo per gli investimenti strategici (FEIS), dovrebbe fornire una garanzia dell'UE al fine di mobilitare finanziamenti pubblici e privati sotto forma di prestiti, garanzie, partecipazioni o altri strumenti di mercato, e sostegno a investimenti strategici nelle attività di ricerca e sviluppo tramite un'apposita finestra di investimento. **La dotazione di bilancio, pari a 15,2 miliardi di euro, dovrebbe, nelle intenzioni della Commissione, mobilitare più di 650 miliardi di investimenti aggiuntivi** nell'intero territorio dell'Unione.

*Nella [Relazione](#) presentata ai sensi dell'art. 6, c. 4 della Legge n. 234/2012, il Governo, sottolineato come la proposta miri "a raggruppare gli attuali 16 strumenti di sostegno agli investimenti, basati su garanzia comunitaria, in un solo strumento, rendendolo accessibile a una molteplicità di soggetti", esprime una valutazione positiva sulle finalità generali della proposta, "in quanto si basa sull'esperienza di un piano per gli investimenti già esistente particolarmente favorevole per il nostro Paese, primo prestatore di fondi nel 2017 e, in particolare, per le piccole e medie imprese, che hanno potuto più facilmente beneficiare dei prestiti, intermediati dal settore finanziario, sostenute da garanzie europee";*

Proposta di regolamento che istituisce il **Meccanismo per collegare l'Europa** ([COM \(2018\) 438](#)), con uno stanziamento di 42 miliardi, superiore dunque di 9 miliardi di euro rispetto all'attuale ciclo di programmazione.

*Nella [Relazione](#) presentata ai sensi dell'art. 6, c. 4 della Legge n. 234/2012, il Governo sottolinea come il nuovo regolamento CEF (Connecting Europe Facility)*

*presenti "alcuni aspetti molto apprezzabili e conformi all'interesse dell'Italia, in particolare legati alla maggiore enfasi che esso riserva alla finalità di riduzione delle emissioni e di lotta al cambiamento climatico". Sottolinea tuttavia come, "a fronte di numerosi richiami nelle premesse all'importanza di sviluppare una rete di distribuzione dei combustibili alternativi per il trasporto e alle varie recenti iniziative europee in tal senso, nell'articolato la proposta di regolamento si limiti al rinvio al regolamento UE n. 1315/2013 (regolamento TEN-T) senza operare alcun esplicito collegamento con le azioni richieste agli Stati membri dalla successiva direttiva UE n. 94/2014, avente ad oggetto proprio la realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi". La Relazione guarda altresì con favore "l'utilizzo di strumenti finanziari innovativi quale, ad esempio, la combinazione di sovvenzioni e strumenti finanziari che consente di massimizzare l'effetto leva dei finanziamenti pubblici o privati";*

Proposta di regolamento che istituisce il **programma "Fiscalis"** per la cooperazione nel settore fiscale ([COM \(2018\) 443](#)), con un aumento di *budget* rispetto all'attuale periodo di programmazione pari a 40 milioni di euro e l'obiettivo generale di migliorare la cooperazione tra le autorità fiscali dell'Unione europea, assicurare il corretto funzionamento dei sistemi di imposizione nel mercato interno, coordinare la gestione dei sistemi informativi transeuropei e promuovere la costruzione di una rete di contatti tra i funzionari delle amministrazioni fiscali;

Proposta di regolamento che istituisce il **programma antifrode dell'UE** ([COM \(2018\) 386](#)), con l'obiettivo primario della tutela degli interessi finanziari dell'Unione, da conseguire attraverso il sostegno alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e la cooperazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola;

Proposta di regolamento che istituisce il **programma spaziale dell'Unione** e l'Agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale ([COM \(2018\) 447](#)), con l'obiettivo di unificare in un programma altamente integrato tutte le attività dell'UE in questo settore altamente strategico (in particolare i programmi **Galileo**, **EGNOS**, **Copernicus** e **SST**), e fornire un quadro coerente per gli investimenti futuri, offrendo più visibilità e flessibilità. La dotazione complessiva per il 2021-2027 dovrebbe ammontare a 16 miliardi di euro, di cui 9,7 per Galileo ed EGNOS e 5,8 per Copernicus.

## **Coesione e valori**

Questi i principali documenti:

Proposta di regolamento relativo al **Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione** (COM (2018) 372) (*v. infra*);

Proposta di regolamento recante disposizioni specifiche per l'obiettivo **"Cooperazione territoriale europea" (Interreg)** sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno (COM (2018) 374) (v. *infra*);

Proposta di regolamento che istituisce il **programma di sostegno alle riforme** ([COM \(2018\) 391](#)), con un bilancio complessivo di 25 miliardi di euro e l'obiettivo di fornire assistenza tecnica e finanziaria per la realizzazione delle riforme prioritarie a livello nazionale. Il programma comprenderà i seguenti elementi:

- 1) lo **strumento per la realizzazione delle riforme**, che fornirà assistenza finanziaria a tutti gli Stati membri per le riforme principali individuate nell'ambito del Semestre europeo, avvalendosi dell'esperienza acquisita nel corso della fase pilota avviata nel dicembre 2017;
- 2) lo **strumento di convergenza**, per fornire un sostegno specifico agli Stati membri che intendono adottare l'euro, facilitandone la preparazione pratica sulla base di uno specifico processo di impegno e di partenariato;
- 3) l'**assistenza tecnica su misura** agli Stati membri, su loro richiesta, per l'elaborazione e l'attuazione delle riforme, basata sull'esperienza del servizio di assistenza per le riforme strutturali, che negli ultimi anni ha fornito assistenza a oltre 440 progetti di riforma in 24 Stati membri.

*Nella [Relazione](#) presentata ai sensi dell'art. 6, c. 4 della legge n. 234/2012, il Governo ha sottolineato come, "a condizione che, come sembra, l'importo destinato ai 'tradizionali' fondi di coesione e alle allocazioni complessive destinate all'Italia non sia ridotto", la proposta vada considerata con favore "ai fini del rafforzamento del collegamento tra fondi europei e riforme strutturali. I possibili elementi problematici riguardano i criteri di selezione delle riforme da finanziare e di allocazione dei fondi, nonché il legame tra lo strumento per la realizzazione delle riforme e il Semestre europeo";*

Proposta di regolamento relativa al **Fondo sociale europeo Plus** (FSE +) (COM (2018) 382) (v. *infra*);

Proposta di regolamento che istituisce **Erasmus**, il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport ([COM \(2018\) 367](#)), con una dotazione di 30 miliardi di euro - raddoppiata, dunque, rispetto al QFP 2014-2020. *Nella [Relazione](#) presentata ai sensi dell'art. 6, c. 4 della legge 234/2012, il Governo, nel guardare con soddisfazione al raddoppiamento dei fondi destinati a Erasmus +, sottolinea tra l'altro che, "volendo rafforzare la componente 'giovani', il nuovo programma dovrà concentrarsi sull'inclusione e cercare di raggiungere un numero più elevato di giovani che beneficiano di minori opportunità. Ciò dovrebbe permettere a più giovani di spostarsi in un altro paese per studiare o lavorare";*

Proposta di regolamento che istituisce il programma "**Corpo europeo di solidarietà**" ([COM \(2018\) 440](#)), che integrerà l'attuale programma "Volontari dell'Unione" per l'aiuto umanitario, offrendo ai cittadini europei l'opportunità di impegnarsi in attività di solidarietà all'interno e al di fuori dell'Europa.

*Nella [Relazione](#) presentata ai sensi dell'art. 6, c. 4, della legge n. 234/2012, il Governo, ricordato come il nuovo programma si estenda ai Paesi terzi, anche al di là di quelli inclusi nel Programma Erasmus +, e rilevato come molte delle sue finalità si inquadrino in alcuni dei settori di intervento del Servizio Civile nazionale, sottolinea come i due istituti siano distinti e autonomi: precisazione necessaria "per evitare sovrapposizioni di azioni, confusioni di ruoli e di competenze" e soprattutto per una pianificazione degli interventi da realizzare nei vari Paesi con l'individuazione di quelli ritenuti prioritari in coerenza con gli obiettivi stabiliti dall'Unione europea;*

Proposta di regolamento che istituisce i programmi "**Giustizia**" e "**Diritti e valori**" ([COM \(2018\) 384](#)), con la finalità di sostenere l'ulteriore sviluppo di uno spazio europeo di giustizia basato sui valori dell'Unione, sullo Stato di diritto, sul riconoscimento reciproco e sulla fiducia reciproca, agevolando l'accesso alla giustizia e promuovendo la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale e l'efficacia dei sistemi giudiziari nazionali;

Proposta di regolamento che istituisce il programma "**Europa creativa**" ([COM \(2018\) 366](#)), con l'obiettivo di promuovere la cultura e i valori europei che contribuiscono a formare l'identità dell'Unione. Il nuovo programma dovrebbe consentire una maggior responsabilizzazione dei cittadini attraverso la promozione e la tutela dei diritti e dei valori fondamentali, nonché la creazione di opportunità di impegno e partecipazione democratica al confronto politico e nella società civile. Esso comprenderà inoltre un'importante sezione MEDIA, dotata di fondi per promuovere ulteriormente il cinema europeo e i settori creativi e audiovisivi in generale.

*Nella propria [Relazione](#), presentata ai sensi dell'art. 6, c. 4, della legge n. 234/2012, il Governo ha espresso una valutazione complessivamente positiva sulle finalità generali della proposta, **rilevando però come il budget, ancorché in crescita rispetto alla programmazione attuale, non soddisfi pienamente le esigenze, in particolare del settore audiovisivo.** "Lo stanziamento destinato a MEDIA", in particolare, "resta insufficiente alle esigenze e obbliga a rigettare proposte con punteggi molto alti, potenzialmente utili al settore."*

## **Risorse naturali e ambiente**

Le proposte portanti:

Proposte di regolamento per la **PAC 2021-2027** (COM (2018) 392, COM (2018) 393 e COM (2018) 394) (v. *infra*);

Proposta di regolamento relativa al **Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca** (COM (2018) 390) (v. *infra*);

Proposta di regolamento che istituisce un **programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE)** ([COM \(2018\) 385](#)), con una dotazione - sensibilmente maggiorata rispetto all'attuale QFP - di 5,4 miliardi, concepito per elaborare e attuare modalità innovative di rispondere alle sfide in campo ambientale e climatico, come ad esempio la transizione verso un'energia pulita.

*Nella [Relazione](#) presentata ai sensi dell'art. 6, c. 4 della legge n. 234/2012, il Governo ha salutato con particolare soddisfazione l'incremento di 2 miliardi di euro rispetto alla dotazione finanziaria prevista nel QFP 2014-2020, in considerazione del fatto che l'Italia rientra "nel novero dei Paesi che più hanno beneficiato dei finanziamenti europei dedicati al settore dell'ambiente e del clima (il nostro Paese si pone al primo posto, insieme alla Spagna, per finanziamenti ricevuti e per numero di progetti finanziati nell'ambito dell'attuale programma LIFE)".*

## **Migrazione e gestione delle frontiere**

Queste le proposte, per una dotazione finanziaria di 34,9 miliardi di euro rispetto ai 13 del periodo 2014-2020:

Proposta di regolamento che istituisce il **Fondo asilo e migrazione** ([COM \(2018\) 471](#)), al fine di aiutare gli Stati membri a gestire i flussi migratori con maggiore efficienza e di sostenerne gli sforzi diretti a contrastare la migrazione irregolare e a garantire il rimpatrio effettivo e la riammissione dei migranti irregolari nei rispettivi paesi di origine;

Proposta di regolamento che istituisce, nell'ambito del Fondo per la gestione integrata delle frontiere, lo **Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e i visti** ([COM \(2018\) 473](#)), con l'obiettivo di garantire un alto grado di sicurezza nell'UE grazie a una gestione rigorosa ed efficace delle frontiere, pur tutelando la libera circolazione delle persone.

L'attività del Fondo asilo e migrazione e del Fondo per la gestione integrata delle frontiere dovrebbe culminare, rispettivamente:

- 1) nel rafforzamento della nuova **Agenzia dell'Unione europea per l'asilo**, il cui scopo primario sarà contribuire affinché ai singoli casi di domanda d'asilo sia riservato un trattamento coerente in tutti gli Stati membri, e prestare assistenza agli Stati membri che subiscono pressioni particolari, fornendo loro sostegno e aiuti temporanei per riparare o ricostruire le capacità di asilo e accoglienza;

- 2) nella piena operatività di un'**Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera**, che si collochi al centro di un sistema pienamente integrato di gestione delle frontiere dell'UE, con un corpo permanente di guardie di frontiera di circa 10.000 elementi e un sostegno finanziario e operativo negli Stati membri che accusano carenze in tale ambito.

## **Sicurezza e difesa**

I principali strumenti:

Proposta di regolamento che istituisce il **Fondo Sicurezza Interna** ([COM \(2018\) 472](#)), con una dotazione di 2,5 miliardi di euro e il compito di garantire un elevato livello di sicurezza nell'Unione combattendo il terrorismo e la radicalizzazione, la criminalità organizzata e la criminalità informatica, e fornendo assistenza e protezione alle vittime di reato. Il Fondo intensificherà lo scambio di informazioni tra le autorità di contrasto degli Stati membri, garantirà sistemi di informazione dell'UE più efficaci ed efficienti e rafforzerà la cooperazione, la preparazione e la resilienza a livello dell'UE, anche sostenendo la formazione e le operazioni comuni;

Proposta di regolamento che istituisce il **Fondo europeo per la difesa** ([COM \(2018\) 476](#)). Il Fondo si propone di promuovere la collaborazione tra gli Stati membri, con conseguenti risparmi sui costi, per la produzione di tecnologie e materiali di difesa all'avanguardia e interoperabili. La dotazione complessiva del Fondo - che opererà in stretta connessione con i progetti attuati nel quadro della **cooperazione strutturata permanente (PESCO)**, garantendo cofinanziamenti aggiuntivi fino al 30% - sarà pari a 13 miliardi di euro, dei quali 4,1 destinati al finanziamento della ricerca collaborativa nel settore della difesa per affrontare le minacce emergenti e future alla sicurezza, e 8,9 quale integrazione dei contributi nazionali per cofinanziare progetti collaborativi di sviluppo delle capacità. A tale dotazione verrà ad aggiungersi un bilancio specifico di 6,5 miliardi di euro a titolo del Meccanismo per collegare l'Europa, destinato al potenziamento delle infrastrutture strategiche di trasporto dell'UE.

## **Vicinato e resto del mondo**

Queste le misure più rilevanti:

Proposta di regolamento che istituisce lo **Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale** ([COM \(2018\) 460](#)). Lo Strumento, con una dotazione complessiva di 123 miliardi di euro (+26% rispetto al QFP 2014-2020), configura una ristrutturazione significativa dell'azione esterna dell'Unione, con lo scopo di garantire una maggiore coerenza, sfruttare l'efficacia della cooperazione, semplificare i processi e avvalersi delle economie di scala.

Pertanto, la maggior parte degli strumenti esistenti confluiscono in un unico strumento di vicinato e cooperazione, nel quale **viene integrato anche il Fondo europeo di sviluppo (finora fuori bilancio)**, e che si articola in:

- 1) un **pilastro geografico** relativo alla cooperazione programmata con i paesi del vicinato e con tutti gli altri paesi non appartenenti all'UE, con stanziamenti separati per area geografica, in particolare per il vicinato e l'Africa;
- 2) un **pilastro tematico** (conseguimento di obiettivi comuni) relativo alle questioni di natura globale e/o alle iniziative politiche "faro";
- 3) un **pilastro di reazione rapida**, per la gestione delle crisi, la prevenzione dei conflitti e lo sviluppo delle capacità di resilienza;
- 4) una **riserva di flessibilità** per le priorità urgenti, siano esse esistenti o in emersione (pressioni migratorie, esigenze di stabilità e sicurezza, eventi imprevisti e nuove iniziative e priorità internazionali);
- 5) una **nuova architettura degli investimenti**, con il fine di attirare risorse supplementari da parte degli altri donatori e del settore privato, sulla base del Piano europeo per gli investimenti esterni e del Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile.

Nella [Relazione](#) presentata ai sensi dell'art. 6, c. 4 della Legge n. 234/2012, il Governo, ricordato come l'idea di riunire una pluralità di strumenti per l'azione esterna in uno strumento unico traduca nel settore dell'azione esterna "i principi della concentrazione delle risorse, della crescita economica, e della flessibilità e della semplificazione amministrativa che la Commissione ha posto alla base della propria proposta di QFP 2021-2027", dichiara come il carattere innovativo dello strumento e l'avvio dei negoziati in un momento in cui l'Unione europea vive un nuovo dinamismo portano l'Italia "a guardare alla proposta con interesse, per la sua capacità di bilanciare continuità e modernizzazione";

Proposta di regolamento che istituisce uno **strumento di assistenza preadesione (IPA III) (COM (2018) 465)**, unico strumento che rimane svincolato e autonomo rispetto al nuovo Strumento di vicinato, sviluppo e cooperazione internazionale. L'IPA III potrà vantare una dotazione finanziaria pari a 14,5 miliardi di euro, con un incremento del 27% rispetto al precedente QFP, e si fonderà su **un nuovo impianto concettuale, organizzato, più che per Paesi, per aree tematiche**. I fondi saranno pertanto ripartiti su cinque "finestre" principali, che ricalcano le sei iniziative faro della Strategia dei Balcani Occidentali:

- 1) Stato di diritto, democrazia, sicurezza e migrazioni;
- 2) Pubblica amministrazione e governance;
- 3) *Capacity/institution building* e relazioni di buon vicinato;
- 4) Connettività, ambiente, agenda digitale;
- 5) Cooperazione territoriale e transfrontaliera.

Nella [Relazione](#) presentata ai sensi dell'art. 6, c. 4 della Legge n. 234/2012, il Governo ha dato particolare rilievo al mantenimento della specificità dello strumento IPA, anche alla luce della significativa ristrutturazione intervenuta

*negli strumenti di finanziamento dell'azione esterna per il periodo 2021-2027, e lo interpreta come segno evidente della "centralità del processo di allargamento, ineludibile investimento geostrategico per un'Europa più stabile, unita e basata su valori comuni, che l'Italia ha tradizionalmente sostenuto nell'interesse condiviso dei 28 Stati membri e dei Paesi candidati, con i quali intrattiene rapporti bilaterali di eccezionale profondità storica e politica".*

Per quanto concerne gli **strumenti al di fuori dai massimali** previsti dal nuovo QFP, particolare rilievo assumono:

la Proposta di regolamento sul **Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione** (FEG) ([COM \(2018\) 380](#)), che si pone l'obiettivo di permettere al Fondo stesso, già in piena attività nel corrente QFP, di continuare a operare anche dopo il 31 dicembre 2020 e senza limiti di tempo.

*Nella [Relazione](#) presentata ai sensi dell'art. 6, c. 4 della Legge n. 234/2012, il Governo sottolinea come la proposta ampli notevolmente le possibilità di accesso al FEG, "principalmente dimezzando la soglia minima di esuberi (da 500 a 250) e svincolando tali esuberi da particolari ragioni di crisi, proprio al fine di superare le difficoltà segnalate dagli Stati membri nel precedente periodo di programmazione". Tutto ciò "potrebbe permettere di venire incontro alle esigenze di quei Paesi che hanno una struttura imprenditoriale caratterizzata da ampia diffusione di PMI, come l'Italia";*

la Proposta di regolamento relativa all'istituzione della **Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti** ([COM \(2018\) 387](#)), che sarà avviata sotto forma di prestiti *back-to-back* fino a 30 miliardi di euro, con una componente di sovvenzione a copertura dei costi per interessi, al fine di stabilizzare i livelli degli investimenti, in caso di gravi shock asimmetrici.

I prestiti forniranno un'assistenza finanziaria aggiuntiva nel caso in cui le finanze pubbliche siano sotto pressione, con l'obiettivo di mantenere gli investimenti prioritari. Viste le sue peculiarità, la Funzione di stabilizzazione si concentra specificamente sui paesi della zona euro: viene altresì consentita la partecipazione di altri paesi purché contribuiscano al suo finanziamento, eventualmente mediante il veicolo finanziario che dovrebbe essere istituito a sostegno della componente di sovvenzione.

### **3. DUE FOCUS: POLITICHE DI COESIONE E POLITICA AGRICOLA COMUNE**

I paragrafi successivi si propongono di offrire un quadro più dettagliato sulle due politiche "tradizionali" dell'UE che, a tutt'oggi, assorbono la percentuale più rilevante del bilancio dell'Unione, e che, fin dalla presentazione delle proposte settoriali da parte della Commissione europea, hanno focalizzato su di sé una parte rilevante del dibattito in sede di Consiglio.

## Il pacchetto sulla coesione

Il 29 maggio la Commissione europea ha presentato il pacchetto di proposte relativo alla politica di coesione per il periodo 2021-2027.

Esso consta, come già in parte ricordato di:

- proposta di regolamento relativo al **Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione** ([COM \(2018\) 372](#));
- proposta di regolamento relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero ([COM \(2018\) 373](#));
- proposta di regolamento recante disposizioni specifiche per l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno ([COM \(2018\) 374](#));
- proposta di regolamento recante le **disposizioni comuni** applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti ([COM \(2018\) 375](#)).

Il quadro della nuova politica di coesione è stato completato, il 30 maggio 2018, con la presentazione della proposta di regolamento relativo al **Fondo sociale europeo Plus (FSE+)** ([COM \(2018\) 382](#)).

Dal quadro offerto dal pacchetto in esame, la dotazione complessiva destinata alla politica di coesione dal nuovo QFP è così quantificabile:

### Dotazioni del FESR, del FC e del FSE+ per il periodo 2021-27 in milioni

<b>Totale della politica di coesione</b>	<b>330 624</b>
<b>Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)</b>	<b>200 629</b>
• Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita	190 752
• Cooperazione territoriale europea	8 430
• Regioni ultraperiferiche e zone a bassa densità di popolazione	1 447
<b>Fondo di coesione (FC)</b>	<b>41 349</b>
• di cui contributo al MCE - Trasporti	10 000
<b>Fondo sociale europeo<sup>(1)</sup></b>	<b>88 646</b>

(1) Tale cifra non comprende l'importo per la sanità, l'occupazione e l'innovazione sociale (1 042 000 000 EUR).

Il quadro comparativo rispetto alla programmazione 2014-2020 segna **una flessione complessiva più elevata rispetto ai calcoli originari della Commissione**, come emerge dalla tabella seguente, aggiornata al 2018:

### Multiannual Financial Framework adjusted for 2019

current prices ▾

All years		(EUR million - current prices)	
COMMITMENT APPROPRIATIONS	2018	Total 2014-20	
<b>1. Smart and Inclusive Growth</b>	<b>76 420</b>	<b>513 563</b>	
1a: Competitiveness for growth and jobs	21 239	142 130	
1b: Economic, social and territorial cohesion	55 181	371 433	
<b>2. Sustainable Growth: Natural Resources</b>	<b>60 267</b>	<b>420 034</b>	
of which: Market related expenditure and direct payments	44 163	307 998	
<b>3. Security and citizenship</b>	<b>2 656</b>	<b>17 725</b>	
<b>4. Global Europe</b>	<b>9 825</b>	<b>66 262</b>	
<b>5. Administration</b>	<b>10 346</b>	<b>69 584</b>	
of which: Administrative expenditure of the institutions	8 360	56 224	
<b>6. Compensations</b>	<b>0</b>	<b>29</b>	
<b>TOTAL COMMITMENT APPROPRIATIONS</b>	<b>159 514</b>	<b>1 087 197</b>	
as a percentage of GNI	1.02%	1.02%	
<b>TOTAL PAYMENT APPROPRIATIONS</b>	<b>154 565</b>	<b>1 027 142</b>	
as a percentage of GNI	0.98%	0.96%	
Margin available	0.22%	0.26%	
Own Resources Ceiling as a percentage of GNI	1.20%	1.22%	

Questa, invece, la ripartizione dei Fondi per Stato membro:

	<i>2018 prices</i>	<i>Current prices</i>
<b>BE</b>	2 443 732 247	2 754 198 305
<b>BG</b>	8 929 511 492	10 081 635 710
<b>CZ</b>	17 848 116 938	20 115 646 252
<b>DK</b>	573 517 899	646 380 972
<b>DE</b>	15 688 212 843	17 681 335 291
<b>EE</b>	2 914 906 456	3 285 233 245
<b>IE</b>	1 087 980 532	1 226 203 951
<b>EL</b>	19 239 335 692	21 696 841 512
<b>ES</b>	34 004 950 482	38 325 138 562
<b>FR</b>	16 022 440 880	18 058 025 615
<b>HR</b>	8 767 737 011	9 888 093 817
<b>IT</b>	38 564 071 866	43 463 477 430
<b>CY</b>	877 368 784	988 834 854
<b>LV</b>	4 262 268 627	4 812 229 539
<b>LT</b>	5 642 442 504	6 359 291 448
<b>LU</b>	64 879 682	73 122 377
<b>HU</b>	17 933 628 471	20 247 570 927
<b>MT</b>	596 961 418	672 802 893
<b>NL</b>	1 441 843 260	1 625 023 473
<b>AT</b>	1 279 708 248	1 442 289 880
<b>PL</b>	64 396 905 118	72 724 130 923
<b>PT</b>	21 171 877 482	23 861 676 803
<b>RO</b>	27 203 590 880	30 765 592 532
<b>SI</b>	3 073 103 392	3 463 528 447
<b>SK</b>	11 779 580 537	13 304 565 383
<b>FI</b>	1 604 638 379	1 808 501 037
<b>SE</b>	2 141 077 508	2 413 092 535

Si procede ora a illustrare brevemente il contenuto generale del pacchetto e le disposizioni comuni di maggior interesse, per poi passare ad alcuni elementi di dettaglio sui singoli fondi, con particolare riguardo al Fondo di sviluppo regionale e al Fondo sociale europeo Plus.

Il regolamento recante disposizioni generali sui Fondi strutturali si pone come obiettivo primario la **semplificazione** dell'architettura e della modalità di intervento dei fondi stessi.

Più specificamente, gli obiettivi rispondono alle seguenti finalità:

- **ridurre in maniera significativa gli oneri amministrativi** non necessari a carico dei beneficiari e degli organismi di gestione, mediante la semplificazione e l'armonizzazione delle regole per i diversi fondi e il mantenimento dei sistemi di gestione e di controllo già esistenti;

- aumentare la **flessibilità nel processo di revisione della programmazione**, per adeguare gli obiettivi e le risorse dei programmi a fronte di cambiamenti del contesto;
- allineare maggiormente i programmi alle priorità dell'UE e aumentarne l'efficacia, attraverso **un legame più stretto con il ciclo del Semestre europeo, un aumento della concentrazione delle risorse su aree prioritarie per l'Unione, la definizione di condizioni abilitanti che devono rimanere soddisfatte durante tutto il corso dell'attuazione.**

Nel pacchetto presentato dalla Commissione, le risorse della politica di coesione dovranno essere concentrate sulle seguenti, cinque grandi priorità di evidente rilievo europeo ("obiettivi strategici"):

1. **un'Europa più intelligente**, attraverso la promozione di una trasformazione economica intelligente e innovativa;
2. **un'Europa più verde** e a basse emissioni di carbonio, attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi;
3. **un'Europa più connessa**, attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale;
4. **un'Europa più sociale**, attraverso l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali;
5. **un'Europa più vicina ai cittadini**, attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali.

Il **metodo di assegnazione** dei fondi è ancora in gran parte basato sul PIL pro capite, ma sono aggiunti nuovi criteri (**disoccupazione giovanile, basso livello di istruzione, cambiamenti climatici nonché accoglienza e integrazione dei migranti**) al fine di rispecchiare più fedelmente la realtà.

La politica di coesione fornisce **un ulteriore sostegno alle strategie di sviluppo gestite a livello locale** e conferisce maggiori responsabilità alle autorità locali nella gestione dei fondi. Risulta in particolare rafforzata la dimensione urbana della politica di coesione, con il 6% del FESR destinato allo sviluppo urbano sostenibile e con un nuovo programma di collegamento in rete e di sviluppo delle capacità destinato alle autorità cittadine, vale a dire l'iniziativa europea Urban.

**La gestione concorrente tra Stato membro e Commissione europea è confermata** a eccezione, per il Fondo sociale europeo Plus, del programma per l'occupazione e l'innovazione sociale e delle tematiche della sanità.

Vengono altresì confermati **l'approccio basato su una governance a più livelli e la funzione chiave del partenariato** nelle diverse componenti pubbliche e private,

nazionali e locali, sia in fase di definizione della programmazione, sia in fase di attuazione.

Il pacchetto coesione non prevede invece, come accaduto per l'attuale ciclo di programmazione, un quadro di riferimento strategico di indirizzo a livello europeo. Fermi restando quindi gli indirizzi derivanti dai cinque obiettivi strategici sopra richiamati, **il quadro di riferimento entro il quale individuare gli ambiti di intervento dei fondi della politica di coesione sarà rappresentato, maggiormente rispetto al precedente ciclo di programmazione, dal Semestre europeo** di coordinamento delle politiche economiche e dalle raccomandazioni per Paese con le quali esso si conclude.

La pianificazione degli investimenti sarà fissa solo per i primi cinque anni. Negli ultimi due anni del periodo di programmazione le decisioni di investimento saranno prese sulla base di un **riesame intermedio** di ampia portata, che comporterà adeguamenti nel 2025. Il riesame terrà conto dei cambiamenti della situazione socioeconomica, delle nuove sfide individuate nell'ambito del Semestre europeo e dell'efficacia dell'attuazione dei programmi fino a tale data. Entro certi limiti, all'interno di un programma le risorse potranno essere trasferite da una priorità di investimento all'altra senza che sia necessario chiedere l'approvazione della Commissione.

Per quanto concerne le **condizionalità**, o "condizioni abilitanti" per l'accesso ai fondi, l'approccio del nuovo pacchetto segue nella sostanza quello del precedente ciclo di programmazione, con alcuni ammorbidimenti per quanto attiene al sistema sanzionatorio previsto nel quadro delle condizionalità macroeconomiche e della mancata revisione o modifica dei programmi nazionali.

Quanto ai due fondi più rilevanti per l'Italia, il **Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)** è chiamato a intervenire nell'ambito dei cinque Obiettivi strategici individuati nella proposta di regolamento recante disposizioni comuni ai fondi per la politica di coesione. Rispetto a tali Obiettivi, la Commissione mantiene e rafforza le regole di concentrazione dei fondi su alcune grandi priorità europee (la cd. regola di "concentrazione tematica"), già prevista nel ciclo di programmazione 2014-2020. In particolare, **il regolamento sul FESR stabilisce che la maggior parte delle risorse, tra il 65% e l'85% a seconda del grado di sviluppo dello Stato membro espresso in termini di reddito nazionale lordo (RNL), debbano essere destinate ai primi due Obiettivi (Europa intelligente ed Europa verde).**

Si ricorda, in proposito, che gli Stati membri sono divisi in tre categorie:

- Paesi con RNL inferiore al 75% della media UE, per i quali la percentuale da destinare ai primi due obiettivi è pari al 65% delle risorse totali del FESR;
- Paesi con RNL pari o superiore al 75% e inferiore al 100% della media UE, per i quali la succitata percentuale sale al 75%;

- Paesi con RNL pari o superiore al 100% della media UE, per i quali la percentuale minima è fissata all'85%.

**Nel caso dell'Italia, che si colloca nella categoria intermedia, le risorse del FESR dovranno essere concentrate per il 45% sull'Obiettivo 1 e per il 30% sull'Obiettivo 2.**

Saranno ammessi a finanziamento investimenti su infrastrutture, investimenti legati all'accesso ai servizi, investimenti produttivi sulle PMI, investimenti in attrezzature, software e attività immateriali. Il FESR sosterrà inoltre attività di informazione e comunicazione, studi, attività in rete, collaborazioni, scambi di esperienze, attività che coinvolgono *cluster*, attività di istruzione, formazione e apprendimento permanente finalizzate allo sviluppo di competenze per la specializzazione intelligente, la transizione industriale e l'imprenditorialità.

Rispetto all'attuale ciclo di programmazione è **stato invece ampliato l'elenco dei settori esclusi dal finanziamento**. Oltre allo smantellamento e alla costruzione di centrali nucleari, agli investimenti volti a conseguire una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, alla fabbricazione, trasformazione e commercializzazione del tabacco, alle imprese in difficoltà come definite dalla regolamentazione UE in materia di aiuti di Stato, si aggiungono ora gli investimenti in attività di smaltimento dei rifiuti in discariche e in impianti di trattamento dei rifiuti residui, gli investimenti legati alla produzione, trasformazione, distribuzione, stoccaggio o combustione di combustibili fossili (fatta eccezione per gli investimenti legati ai veicoli puliti), gli investimenti in infrastrutture a banda larga in zone in cui esistono almeno due reti in banda larga di categoria equivalente, i finanziamenti per l'acquisto di materiale rotabile da utilizzare nel trasporto ferroviario, salvo i casi connessi all'assolvimento di un obbligo di servizio pubblico oggetto di una gara di appalto pubblico e alla fornitura di servizi di trasporto ferroviario su linee completamente aperte alla concorrenza, nel caso in cui il beneficiario sia un nuovo operatore che soddisfi le condizioni per ottenere un finanziamento a norma del Programma InvestEU.

Il **Fondo sociale europeo Plus (FSE +)**<sup>2</sup>, precedentemente denominato Fondo sociale europeo (FSE), deriva dall'accorpamento di altri fondi e programmi, e segnatamente:

- **Il Fondo sociale europeo (FSE) e l'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG);**
- **Il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD);**
- **Il Programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI);**
- **Il Programma d'azione dell'Unione in materia di salute.**

---

<sup>2</sup> Per maggiori dettagli sulla proposta di regolamento su FSE + (COM(2018) 382) si rinvia al Dossier, curato dal Servizio studi del Senato della Repubblica ([n. 20/DE](#)). Il 21 novembre 2018, l'11<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato della Repubblica ha adottato sulla proposta una risoluzione favorevole ([Doc XVIII, n. 7](#) della XVIII Legislatura).

L'obiettivo di tale accorpamento consiste nel prevedere un unico strumento a sostegno delle politiche dell'UE e degli Stati membri rivolte alle persone, anche in attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato congiuntamente da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione il 17 novembre 2017. Più in generale, l'istituzione di uno strumento unico è espressione di un radicale cambiamento di prospettiva da parte della Commissione rispetto alle precedenti programmazioni, che passa:

- Per **l'ampliamento dell'ambito di applicazione del fondo**, in modo da renderlo adattabile alle diverse tipologie di interventi rivolti ai beneficiari, anche al fine di rafforzare la coerenza e le sinergie fra strumenti tra loro complementari che investono nello sviluppo del capitale umano, aumentare la loro flessibilità per rispondere alle sfide individuate nel ciclo di governance e alle priorità a livello dell'UE;
- Per **una maggiore complementarità tra le azioni FSE+ e quelle di Erasmus**. Infatti i due fondi, seppur di natura diversa, essendo il primo un fondo indiretto ed Erasmus uno diretto, operano in campi analoghi, dal momento che intendono favorire l'acquisizione di nuove competenze, l'investimento sul capitale umano, l'adattabilità delle competenze per rispondere alle esigenze dei settori industriali, il miglioramento delle competenze digitali e della qualità dell'istruzione e della formazione.

## **La valutazione del Governo italiano**

Il Governo, nell'ambito degli adempimenti previsti dalla legge n. 234/2012, ha presentato relazioni sulle principali proposte contenute nel pacchetto, esprimendo la propria valutazione generale, rilevando i fattori di criticità e illustrando le prospettive negoziali.

Sulla proposta recante disposizioni comuni applicabili ai Fondi strutturali, la [Relazione del Governo](#):

- con riferimento alla dotazione finanziaria, ricorda come la posizione espressa dall'Italia sottolineasse **la necessità di assicurare alla politica di coesione risorse adeguate** in considerazione del valore aggiunto di tale politica per il rafforzamento del percorso di crescita e solidarietà dell'Unione, mentre il pacchetto della Commissione conferma una **riduzione dei finanziamenti**, ancorché concentrata in misura significativa sulle dotazioni del Fondo di coesione, cui accedono i soli Stati membri con un Pil inferiore al 90% della media UE e dal quale, quindi, l'Italia è esclusa<sup>3</sup>;

---

<sup>3</sup> La Relazione del Governo rileva che, pur essendo l'Italia tra i Paesi che hanno subito una maggiore diminuzione del reddito pro-capite rispetto allo scenario di riferimento del precedente QFP, "alcune

- per quanto concerne la **semplificazione e armonizzazione** delle regole e delle procedure attuative, sottolinea come la proposta introduca elementi di novità che si possono valutare in senso positivo, anche se "alcune disposizioni sono meritevoli di approfondimenti e chiarimenti per l'individuazione di possibili correttivi, ivi incluse le nuove regole sui sistemi di gestione e di controllo";
- considera pienamente conforme all'interesse nazionale la conferma della **copertura geografica della politica di coesione, che è rivolta a tutte le regioni, "mentre resta da verificare, a seguito di ulteriori approfondimenti relativi al metodo di allocazione delle risorse, il riparto delle stesse tra categorie di regioni"**;
- ritiene strategica la coerenza tra la programmazione dei fondi della politica di coesione e il Semestre europeo, ma segnala la necessità "di temperare l'esigenza di stabilità caratteristica di una programmazione di medio-lungo periodo, quale quella dei fondi della coesione, con il ciclo annuale del Semestre europeo, ipotizzando una revisione di metà periodo per tener conto delle raccomandazioni specifiche del Consiglio "rilevanti";
- ribadisce la propria **contrarietà al mantenimento della "condizionalità macroeconomica**, per evitare di mettere a rischio gli investimenti proprio in quei territori caratterizzati da maggiori difficoltà strutturali e al fine di garantire la necessaria stabilità del quadro di programmazione".

Per quanto concerne la proposta di regolamento relativa al **FESR e al Fondo di coesione**, la [relazione del Governo](#):

- rileva come, in linea di massima, la proposta della Commissione contenga gli ambiti strategici di intervento ritenuti rilevanti dall'Italia nei documenti di posizione elaborati e nella risposta alla consultazione pubblica sulla coesione conclusa nel marzo 2018;
- sottolinea come, nelle posizioni espresse, l'Italia abbia "preso atto dell'aggravarsi dei divari territoriali anche all'interno delle regioni più sviluppate dell'UE, non immuni dalle problematiche legate alla povertà, all'esclusione sociale e alla disoccupazione", e ha segnalato l'esigenza di rafforzare la dimensione territoriale con strumenti di programmazione per le aree urbane, interne e rurali, accompagnati da una pianificazione adeguata;

---

significative modifiche nei parametri del metodo proposto determinano una sostanziale riduzione delle risorse assegnate al nostro Paese rispetto a quanto si dovrebbe ottenere a parità di indicazioni/soglie/parametri utilizzati per l'allocazione delle risorse nel 2014-2020".

- per quanto concerne la concentrazione tematica, **auspica una maggiore flessibilità nell'impiego delle risorse tra gli ambiti di intervento della politica di coesione** e intende proporre al tavolo negoziale un'attenuazione della regola che incanala sui primi due obiettivi della coesione una percentuale elevatissima dei fondi disponibili;
- sull'ampliamento degli interventi esclusi dall'ambito di azione del FESR, si riserva di **valutare l'impatto che talune delle esclusioni potrebbero avere con riferimento alle necessità di sviluppo del Paese;**
- esprime infine **perplexità sulla scelta degli indicatori di risultato per la valutazione della performance dei programmi**, trattandosi di un esercizio molto oneroso per le Autorità di gestione, dovendosi basare su indagini e sistemi di rilevazione dedicati e da costruire.

Sulla proposta di regolamento relativa al **Fondo sociale europeo Plus**, infine, la [Relazione del Governo](#):

- Esprime una valutazione complessivamente positiva, condividendo l'impostazione della proposta della Commissione "che pone un focus sulle politiche per le persone, non soltanto attraverso l'individuazione di una rubrica dedicata, ma anche con il riconoscimento che tali politiche costituiscono una *overarching priority* di tutto il bilancio europeo";
- Pur ritenendo la proposta pertanto conforme all'interesse nazionale - e non facendo proprie **le forti perplessità espresse da talune regioni, e connesse alla centralizzazione dei processi programmatori e decisionali relativi al nuovo FSE + -**, ritiene necessario soffermarsi sul tema dell'**integrazione socio-economica dei migranti**. Se infatti appare condivisibile un suo inserimento nel FSE+, maggiormente attinente rispetto all'attuale collocazione nel Fondo asilo e migrazione, va osservato che "**tale inserimento, avvenendo a risorse invariate, penalizza la dotazione complessiva del FSE+**. Nella proposta di regolamento viene inoltre indicato un vincolo di allocazione di almeno il 25% nell'area inclusione sociale, ma senza un vincolo di destinazione sull'integrazione dei migranti c'è un concreto e fondato rischio, anche alla luce dell'attuazione dei POR regionali nella corrente programmazione, che a livello territoriale non vengano destinate risorse all'integrazione dei migranti."

## **La politica agricola comune**

**La proposta della Commissione europea per la PAC 2021-2027 prevede uno stanziamento per la PAC di 365 miliardi di euro a prezzi correnti.** Una dotazione che corrisponde a una percentuale media del **28,5% del bilancio complessivo dell'UE previsto per lo stesso arco di tempo**, quantificato in 1.135 miliardi di euro in impegni, pari all'1,11% del reddito nazionale lordo dell'UE a 27. **L'importo totale a prezzi correnti della spesa PAC nell'ambito del QFP 2014-2020 è stato di 408,31 miliardi di euro**, corrispondenti al 37,6% del bilancio generale dell'UE a 28 Stati membri per il settennio.

*I prezzi correnti rappresentano gli importi effettivi che i beneficiari finali riceveranno dal bilancio dell'UE, poiché ogni bilancio annuale dell'UE è deciso a prezzi correnti e gli Stati membri contribuiscono al bilancio generale dell'UE a prezzi correnti. I prezzi costanti, che non tengono conto dell'inflazione, vengono utilizzati per confrontare l'incidenza economica degli investimenti su un periodo più lungo. Secondo la Commissione è facile passare dai prezzi costanti ai prezzi correnti perché essa ha sempre utilizzato e utilizza come indicatore per i tassi di inflazione futuri un tasso d'inflazione fisso annuo del 2%.*

*Pur essendo invalso l'uso di queste due modalità di quantificazione degli importi stanziati per la PAC e non solo, nell'ambito della proposta 2021-2027 la Commissione europea calcola le assegnazioni anche utilizzando come riferimento la dotazione prevista per l'esercizio finanziario 2020, riferendola a 27 Stati membri (in considerazione dell'uscita del Regno Unito dall'Unione europea prevista per il 2019) e moltiplicandola per i sette anni della programmazione 2021-2027. Si segnala che l'utilizzo di metodi di calcolo differenziati e non sempre condivisi dai diversi interlocutori non pare semplificare la comparazione tra gli stanziamenti dei diversi periodi di programmazione.*

Secondo la Commissione europea, la PAC 2021-2027 subirebbe una **riduzione del 5% a prezzi correnti** rispetto al periodo 2014-2020, il che equivarrebbe a una riduzione di circa il **12% a prezzi costanti 2018, al netto dell'inflazione. Secondo il Parlamento europeo (PE) il taglio ammonterebbe al 15%**<sup>4</sup>. Il PE si è però espresso in merito con una risoluzione relativa al QFP del 30 maggio 2018, e dunque prima della presentazione da parte della Commissione delle proposte di regolamento dedicate alla PAC.

**La riduzione degli stanziamenti per la politica agricola comune**, avviata già dal periodo di programmazione 2000-2006, così come quella per un altro settore tradizionale come la politica di coesione, **viene giustificata dalla Commissione europea con l'aumento di risorse in altri settori - ricerca e innovazione, ambiente, migrazioni e difesa - e tiene conto anche dell'uscita del Regno Unito dall'UE**, con la conseguente perdita di risorse, stimata dalla Commissione in circa 12 miliardi di euro all'anno.

Dell'importo totale di 365 miliardi di euro previsto dalla Commissione europea per la politica agricola 2021-2027, **286,2 miliardi di euro sono destinati al Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA)**, il primo pilastro della PAC, che finanzia

---

<sup>4</sup> [Risoluzione del Parlamento europeo del 30 maggio 2018 sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e le risorse proprie \(2018/2714\(RSP\)\)](#)

i pagamenti diretti agli agricoltori e le misure di mercato. **78,8 miliardi sono destinati al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)**, il secondo pilastro PAC, che finanzia lo sviluppo rurale in regime di cofinanziamento. A questo insieme di risorse si aggiungono ulteriori **10 miliardi di euro messi a disposizione tramite il programma di ricerca dell'UE Orizzonte Europa**, volto a sostenere specifiche attività di ricerca e innovazione in prodotti alimentari, agricoltura, sviluppo rurale e bioeconomia.

**La proposta della Commissione prevede che gli stanziamenti dei due pilastri PAC (FEAGA e FEASR) possano essere trasferiti dall'uno all'altro** fino ad un massimo del 15%. Un ulteriore 15% potrà poi essere trasferito dal primo al secondo pilastro per interventi con obiettivi ambientali e climatici. Il 2% degli stanziamenti potrà invece essere trasferito dal primo al secondo pilastro per misure rivolte ai giovani agricoltori.

La Commissione europea propone inoltre di mantenere la **riserva di crisi** stimata in **400 milioni di euro** all'inizio di ciascun esercizio finanziario.

In base alla proposta avanzata dalla Commissione, **l'Italia avrebbe una dotazione complessiva di circa 36,3 miliardi di euro a prezzi correnti** (24,9 miliardi per i pagamenti diretti, circa 2,5 miliardi per le misure di mercato e circa 8,9 miliardi per lo sviluppo rurale), corrispondenti a 32,3 miliardi di euro a prezzi costanti (22,1 miliardi per i pagamenti diretti, circa 2,2 miliardi per le misure di mercato e 7,9 miliardi per lo sviluppo rurale). **Rispetto agli oltre 41 miliardi dello stanziamento PAC 2014-2020** (27 miliardi per i pagamenti diretti, 4 miliardi per le misure di mercato e 10,5 miliardi per lo sviluppo rurale), **la riduzione equivale a circa 5,2 miliardi di euro.**

L'Italia sarebbe il quarto Paese beneficiario dei fondi PAC 2021-2027, dopo Francia (62,3 miliardi a prezzi correnti; 55,3 miliardi a prezzi costanti), Spagna (43,7 miliardi; 38,9 miliardi) e Germania (40,9 miliardi; 36,4 miliardi).

Dotazioni per Stato membro a prezzi correnti - in milioni di €

	Pagamenti diretti	Mercati	Sviluppo rurale	TOTALE
BE	3 399,2	3,0	470,2	3 872,4
BG	5 552,5	194,5	1 972,0	7 719,0
CZ	5 871,9	49,5	1 811,4	7 732,9
DK	5 922,9	2,1	530,7	6 455,6
DE	33 761,8	296,5	6 929,5	40 987,8
EE	1 243,3	1,0	615,1	1 859,4
IE	8 147,6	0,4	1 852,7	10 000,7
EL	14 255,9	440,0	3 567,1	18 263,1
ES	33 481,4	3 287,8	7 008,4	43 777,6
FR	50 034,5	3 809,2	8 464,8	62 308,6
HR	2 489,0	86,3	1 969,4	4 544,6
IT	24 921,3	2 545,5	8 892,2	36 359,0
CY	327,3	32,4	111,9	471,6
LV	2 218,7	2,3	821,2	3 042,1
LT	3 770,5	4,2	1 366,3	5 140,9
LU	224,9	0,2	86,0	311,2
HU	8 538,4	225,7	2 913,4	11 677,5
MT	31,6	0,1	85,5	117,1
NL	4 927,1	2,1	512,1	5 441,2
AT	4 653,7	102,4	3 363,3	8 119,4
PL	21 239,2	35,2	9 225,2	30 499,6
PT	4 214,4	1 168,7	3 452,5	8 835,6
RO	13 371,8	363,5	6 758,5	20 493,8
SI	903,4	38,5	715,7	1 657,6
SK	2 753,4	41,2	1 593,8	4 388,4
FIN	3 567,0	1,4	2 044,1	5 612,5
SE	4 712,5	4,1	1 480,9	6 197,4

Nell'ambito di questo quadro, le proposte per la nuova PAC sono state elaborate dalla Commissione europea tenendo conto dei mutamenti intercorsi dalla riforma del 2015, e in particolare dei seguenti elementi:

- una sostanziale discesa dei prezzi agricoli;

- l'ulteriore apertura dell'UE ai mercati mondiali;
- la sottoscrizione di nuovi impegni internazionali come quelli finalizzati alla mitigazione dei cambiamenti climatici.

Ad affiancare i **9 obiettivi** individuati dalla Commissione per la PAC 2021-2027<sup>5</sup>, vi sono **alcuni elementi chiave**:

- un **nuovo modello di attuazione** (*New Delivery Model*) per focalizzare le politiche dalla **conformità alla normativa all'orientamento ai risultati** e per una **diversa distribuzione delle responsabilità** tra UE e Stati membri, attraverso un **maggiore ricorso al principio di sussidiarietà**;
- una politica più equa grazie a un **sostegno più mirato** e un **maggiore utilizzo del nesso ricerca-innovazione-consulenza**;
- maggiori ambizioni in materia di **ambiente** e di azioni per il **clima**.

Per quanto riguarda il **nuovo modello di attuazione**, in base alla proposta della Commissione, **l'Unione europea** dovrà stabilire una serie di obiettivi per l'intera PAC e definire un pacchetto di misure volte a determinare ciò che gli Stati membri possono fare con i fondi assegnati. L'Unione dovrà inoltre concordare con gli Stati membri un insieme comune di indicatori di risultato al fine di garantire condizioni di parità per la valutazione dell'efficacia delle misure implementate. Gli **Stati membri** dovranno redigere un **piano strategico nazionale** della PAC nel quale sarà stabilito come destinare i finanziamenti per il soddisfacimento delle proprie esigenze specifiche, in linea con gli obiettivi generali dell'UE. Il piano stabilirà inoltre quali strumenti utilizzare e fisserà i *target* finali specifici. Il piano strategico richiederà l'approvazione preventiva della Commissione europea. Gli Stati membri dovranno altresì trasmettere alla Commissione una relazione annuale sull'efficacia dell'attuazione per dimostrare, sulla base di specifici indicatori di risultato, i progressi compiuti nella realizzazione dei *target* finali. La Commissione europea esaminerà le relazioni e prenderà in considerazione eventuali misure appropriate, comprese, se del caso, raccomandazioni per migliorare l'efficacia.

Relativamente ad una **politica più equa grazie a un sostegno più mirato e un maggiore utilizzo del nesso ricerca-innovazione-consulenza**, la PAC 2021-2027 proposta dalla Commissione europea prevede, tra l'altro:

la **riduzione dei pagamenti diretti a partire da 60 mila euro e un livellamento obbligatorio per i pagamenti al di sopra di 100 mila euro** per azienda agricola, tenendo debitamente conto del costo del lavoro;

la garanzia, da parte degli Stati membri, di **un livello più elevato di sostegno per ettaro per le aziende agricole di piccole e medie dimensioni**, che costituiscono la maggioranza nel settore agricolo dell'UE;

---

<sup>5</sup> Sostegno al reddito; aumentare la competitività; migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore; azione per il clima; azione per l'ambiente; preservare i paesaggi e la biodiversità; ricambio generazionale; promuovere la vitalità delle aree rurali; rispondere alle esigenze dei consumatori in materia di alimentazione e salute

**L'accantonamento**, da parte di ciascuno Stato membro, **di almeno il 2% delle dotazioni per i pagamenti per il sostegno diretto da destinare in modo specifico ai giovani agricoltori** per avviare la propria attività. Tale sostegno potrà prevedere una "indennità per l'insediamento" fino a 100 mila euro;

la garanzia, da parte di ciascuno Stato membro, che il sostegno al reddito sia riservato agli **agricoltori veri e propri**;

la possibilità che alcuni **settori produttivi in difficoltà continuino a beneficiare di un sostegno aggiuntivo** volto a migliorarne la competitività, la sostenibilità o la qualità (il cosiddetto sostegno accoppiato al reddito). Questi settori dovranno essere considerati importanti per ragioni economiche, sociali o ambientali.

**La PAC si avvarrà delle tecnologie e delle innovazioni più recenti**, fornendo un aiuto sul campo agli agricoltori e alle pubbliche amministrazioni, usufruendo degli spazi riservati dal programma di ricerca dell'UE **Orizzonte Europa 2021-2027** al settore dell'alimentazione, dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della bioeconomia.

Gli Stati membri saranno incoraggiati a utilizzare i **big data** e le **nuove tecnologie** per i controlli e il monitoraggio, con una conseguente diminuzione della necessità di effettuare controlli in loco. **Il piano strategico della PAC di ciascun Paese conterrà una sezione su come stimolare lo scambio di conoscenze e l'innovazione** e su come finanziarli. Si intende promuovere la digitalizzazione della vita rurale, ampliando, ad esempio, l'accesso alla banda larga nelle regioni rurali, migliorando così la qualità della vita in queste regioni e contribuendo ulteriormente alla competitività della produzione agricola europea.

In relazione alle **maggiori ambizioni in materia di ambiente e di azioni per il clima**, la nuova PAC intende richiedere agli agricoltori di conseguire obiettivi più ambiziosi grazie a misure obbligatorie e basate su incentivi. In particolare: almeno il 30% di ciascuna dotazione nazionale per lo sviluppo rurale sarà dedicata alle **misure ambientali e climatiche**. Il 40% del bilancio complessivo della PAC dovrebbe contribuire all'**azione per il clima**. **I pagamenti diretti saranno subordinati a requisiti ambientali e climatici più rigorosi**. Ciascuno Stato membro dovrà offrire **regimi ecologici** che aiuteranno gli agricoltori ad andare oltre i requisiti obbligatori e che saranno finanziati con una quota delle dotazioni nazionali per i pagamenti diretti.

Le **proposte di regolamento concernenti la PAC** presentate dalla Commissione europea sono relative a:

- i piani strategici della PAC ([COM\(2018\) 392](#)) [[qui](#) gli allegati];
- il finanziamento, la gestione e il monitoraggio della PAC ([COM\(2018\) 393](#)) [[qui](#) l'allegato];

- l'organizzazione comune dei mercati (OCM) unica ([COM\(2018\) 394](#)).

La **proposta di regolamento sui piani strategici** definisce gli **obiettivi** generali e specifici da perseguire attraverso il sostegno dell'Unione finanziato dal FEAGA e dal FEASR e i relativi **indicatori**, nonché i tipi di interventi e i requisiti comuni per il perseguimento di tali obiettivi da parte degli Stati membri e le relative modalità di finanziamento. È la stessa proposta di regolamento a definire i **piani strategici della PAC** da redigere da parte degli Stati membri per fissare i *target* finali, definire gli interventi e assegnare le risorse finanziarie, in linea con gli obiettivi specifici e le esigenze individuate. Sono altresì contenute nella proposta di regolamento disposizioni relative al coordinamento e alla *governance*, nonché al monitoraggio, la rendicontazione e la valutazione.

Nella Relazione sulla proposta, il **Governo** evidenzia come gli obiettivi e gli elementi specifici dovranno essere valutati in funzione della loro efficacia e della loro compatibilità con le esigenze del settore agricolo nazionale. Nella relazione si sottolinea inoltre la possibile difficoltà nel raggiungimento dei compromessi necessari per l'attuazione di politiche tese al conseguimento di **obiettivi numerosi e diversi**. In relazione all'obiettivo di indirizzare il sostegno verso le aziende piccole e medie e le aree soggette a vincoli ecologici, il Governo evidenzia che **qualsiasi opzione redistributiva a vantaggio di aziende e regioni con una minore produttività porterà nel breve periodo a una riduzione della competitività**, rafforzando nel contempo la protezione dell'ambiente. A giudizio del Governo, sarà fondamentale individuare la giusta combinazione di misure per attenuare gli effetti negativi sul reddito e, al tempo stesso, rispondere meglio alle sfide proprie anche dell'agricoltura. Ciò richiederebbe di incentivare gli interventi tesi al miglioramento dei risultati socioeconomici e ambientali del settore. Secondo il Governo è fondamentale che le misure necessarie per raggiungere un livello più elevato di ambizione in materia di ambiente e clima siano accompagnate dall'adozione di **migliori pratiche**, che includano l'accrescimento delle conoscenze, l'innovazione e l'adozione delle ultime tecnologie pertinenti.

Per quanto riguarda la **proposta di regolamento relativa al finanziamento, la gestione e il monitoraggio della PAC** (il cosiddetto Regolamento orizzontale), esso stabilisce le regole applicabili: al **finanziamento delle spese** connesse alla PAC, comprese le spese per lo sviluppo rurale; ai **sistemi di gestione e di controllo** che saranno istituiti dagli Stati membri; alle **procedure di liquidazione e di conformità**. La proposta regolamentare riprende e mantiene gli aspetti riguardanti finanziamento, gestione e monitoraggio della PAC così come impostati per il periodo di programmazione 2014-2020, ma riconsiderandoli nell'ottica della **semplificazione** e adeguandoli alle esigenze dell'**impostazione gestionale** prevista per la PAC 2021-2027. Sono **confermate le strutture di FEAGA e FEASR**, con alcuni adeguamenti in relazione alle nuove regole finanziarie e di conformità in linea con la sussidiarietà prevista per il nuovo periodo di programmazione. È altresì **mantenuto l'assetto organizzativo degli Organismi coinvolti nel governo della politica agricola comune**, mirando però alla

**riduzione del numero di organismi pagatori.** È stabilito un **rafforzamento del ruolo dell'Organismo di Coordinamento** connesso all'attuazione del piano strategico nazionale. Sono **rafforzati il ruolo e i compiti dell'Organismo di certificazione.** Nel confermare il meccanismo della disciplina finanziaria, si prevede, come elemento di novità, l'abolizione della soglia di 2.000 euro oltre la quale viene attualmente applicata la riduzione del sostegno diretto pagato alle imprese agricole. Relativamente agli **aspetti gestionali e di controllo,** l'attenzione sarà spostata progressivamente dall'assicurazione su conformità, legalità e regolarità delle operazioni sottostanti alle spese sostenute, all'attestazione della certezza delle prestazioni e dei risultati conseguiti, nel rispetto dei requisiti di base previsti dalle proposte regolamentari settoriali.

Il **Governo,** nella Relazione sulla proposta, evidenzia la **riduzione degli stanziamenti** previsti per FEAGA e FEASR, quantificati rispettivamente nell'1% e 15%. Considerando oltre agli aspetti finanziari anche quelli gestionali e quanto previsto in termini di monitoraggio, **la proposta viene giudicata idonea a rispondere alle esigenze della PAC post 2020 prospettate dalla Commissione.** Nella relazione si evidenzia, inoltre, come la previsione della Commissione di approvare l'intero pacchetto entro la scadenza del suo mandato, prevista nel 2019, appare ambiziosa e, se rispettata, non permetterebbe al Parlamento europeo eletto nello stesso 2019 di esprimersi in merito. Il Governo sottolinea, infine, che nell'ambito delle prospettive negoziali, in relazione agli interessi nazionali, saranno valutati e considerati gli aspetti specifici della proposta nell'ottica dell'effettiva semplificazione delle procedure di liquidazione contabile annuale, di conformità della spesa e delle procedure di verifica dei risultati, previste ai fini della idonea e pertinente misurazione e valutazione del raggiungimento degli obiettivi prefissati dalla PAC.

Relativamente alla **proposta di regolamento sull'organizzazione comune dei mercati (OCM) unica,** quest'ultima prevede di mantenere la struttura e le caratteristiche principali del regolamento (UE) n. 1308/2013, modificando un numero limitato di disposizioni in considerazione di evoluzioni economiche, sociali e ambientali verificatesi dopo la sua entrata in vigore nel 2014. Nella proposta si prevede di **sopprimere le disposizioni relative agli interventi settoriali** stabilite in precedenza, in quanto tali interventi saranno disciplinati a norma del regolamento sui piani strategici della PAC e faranno parte dei piani strategici degli Stati membri. La proposta intende poi **modificare la normativa vigente in materia di indicazioni geografiche** con l'intento di semplificare il sistema, accelerare le registrazioni e rendere più efficiente l'approvazione di modifiche del disciplinare di produzione.

Secondo il **Governo,** le **finalità generali del progetto,** almeno in relazione al settore vitivinicolo, **non sembrano risultare in linea con quelle previste dalla normativa europea vigente.** Il Governo sottolinea altresì che la proposta **non sembra rispettare pienamente i principi di sussidiarietà e proporzionalità,** in quanto le norme più restrittive in materia ambientale e sanitaria rischiano di

tradursi in oneri aggiuntivi e in maggiorazioni di spesa. Inoltre, la proposta si pone degli obiettivi che vanno oltre lo spirito della OCM. Riguardo ai principi citati, ad avviso del Governo, sembrano altresì emergere alcune criticità su tematiche rilevanti per il settore vitivinicolo nazionale. Gli aspetti critici afferiscono al sistema delle autorizzazioni di varietà cosiddette "ibride", alla possibilità di produrre vini "dealcolizzati" e alla superficie relativa alle autorizzazioni di nuovi impianti vitivinicoli.