



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 29 aprile 2010 (30.04)
(OR. en)**

9193/10

**FIN 168
CADREFIN 36
INST 138**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	29 aprile 2010
Destinatario:	Signor Pierre de BOISSIEU, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
Oggetto:	Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul funzionamento dell'accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2010) 185 definitivo.

All.: COM(2010) 185 definitivo



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 27.4.2010
COM(2010) 185 definitivo

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

**sul funzionamento dell'accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio e la
sana gestione finanziaria**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sul funzionamento dell'accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria

1. INTRODUZIONE

L'accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria (AII) è un accordo politico concluso tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. Esso contiene numerose disposizioni e principi che si sono dimostrati utili e finanche necessari a garantire l'attuazione della disciplina di bilancio e il regolare svolgimento delle procedure di bilancio. L'AII riguarda numerosi aspetti inerenti alla pianificazione, alla preparazione, all'esecuzione e al controllo del bilancio.

L'AII attuale è stato adottato il 17 maggio 2006¹ sulla base dell'accordo raggiunto al Consiglio europeo di Bruxelles del 15 e 16 dicembre 2005 e delle successive modifiche concordate in seguito con il Parlamento europeo. Esso rappresenta l'ultima tappa di una lunga storia – di oltre 50 anni – di discussioni di bilancio tra le istituzioni europee. Dal 1988 sono stati conclusi in successione quattro AII: i pacchetti *Delors I* (1988-1992) e *Delors II* (1993-1999), *Agenda 2000* (2000-2006) e l'attuale pacchetto 2007-2013. Insieme, hanno garantito negli ultimi 20 anni l'adozione puntuale e priva di problemi del bilancio dell'UE.

La presente relazione presenta un esame approfondito del funzionamento dell'attuale AII, in linea con la dichiarazione 1 ad esso allegata, in cui si precisa che, in relazione al punto 7 dell'accordo interistituzionale, la Commissione preparerà una relazione sul funzionamento dell'accordo interistituzionale, “corredata, se necessario, dalle proposte opportune”.

L'analisi segue grosso modo la struttura dell'AII. Si concentra in primo luogo sulle procedure di applicazione del quadro finanziario pluriennale (QFP), in particolare gli adeguamenti e le revisioni, e sulla flessibilità (margini e strumenti di flessibilità). Passa quindi a valutare le disposizioni in materia di collaborazione istituzionale nella procedura di bilancio. Infine, prende in esame questioni legate alla sana gestione finanziaria dei fondi UE (dichiarazioni di affidabilità, programmazione finanziaria e nuovi strumenti finanziari).

La relazione non pretende di essere esaustiva. Non vengono esaminate in questa sede diverse importanti questioni connesse alla collaborazione interistituzionale. Inoltre molti importanti aspetti della riforma del bilancio sono lasciati alla “revisione generale e approfondita” del bilancio dell'UE ai sensi della dichiarazione 3 dell'AII.

Allo stesso modo, il trattato di Lisbona introduce o dà nuova enfasi a molti settori d'intervento che potrebbero a lungo termine richiedere corrispondenti modifiche di

¹ Accordo interistituzionale (AII) del 17 maggio 2006 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria, GU C 139 del 14.6.2006.

bilancio. Ma questo richiederà in primo luogo la preparazione di nuovi atti giuridici e un'attenta valutazione del loro potenziale impatto finanziario.

Infine, si deve rilevare che la Commissione ha presentato diverse proposte di regolamento che stabilisce il quadro finanziario pluriennale, ai sensi dell'articolo 312, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea². Il regolamento sul quadro finanziario pluriennale, unitamente alla proposta di nuovo accordo interistituzionale sulla cooperazione in materia di bilancio³ e alcune disposizioni del regolamento finanziario⁴, insieme sostituiranno l'AII.

2. ANALISI DELLE PROCEDURE DI APPLICAZIONE RELATIVE AL QFP

Il QFP, insieme con le altre disposizioni contenute nell'AII, ha garantito:

- la disciplina di bilancio: la procedura di bilancio annuale deve rispettare i massimali del QFP
- il regolare funzionamento della procedura di bilancio e una cooperazione efficace tra le istituzioni grazie alle varie norme di procedura concordate nell'AII. È importante sottolineare che dal 1988 tutti i bilanci sono stati adottati entro i termini previsti
- una maggiore prevedibilità riguardo all'andamento della spesa dell'UE.

Il riconoscimento dell'utilità del QFP si riflette nell'inserimento dell'articolo 312, paragrafo 1, nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che così dispone: "Il bilancio annuale dell'Unione è stabilito nel rispetto del quadro finanziario pluriennale".

2.1. Procedure per l'adeguamento del quadro finanziario pluriennale

2.1.1. Adeguamento tecnico annuale

Il punto 16 dell'AII prevede un adeguamento tecnico annuale prima della procedura di bilancio dell'esercizio n+1. Questo comporta, in particolare, una rivalutazione ai prezzi dell'anno n+1 dei massimali e degli importi degli stanziamenti per impegni e degli stanziamenti per pagamenti⁵.

A tal fine, viene utilizzato un deflatore fisso del 2% annuo e non il deflatore dei prezzi del PIL, come in parte era stato fatto nei QFP precedenti. Questo offre un chiaro vantaggio in termini di trasparenza, poiché i massimali sono noti in termini reali oltre che in termini nominali per l'intera durata del quadro finanziario. Ciò consente a sua volta una pianificazione finanziaria a lungo termine e dà più sicurezza a tutti i soggetti coinvolti nella procedura di bilancio.

I vantaggi del sistema attuale sembrerebbero compensare l'inevitabile scostamento positivo o negativo tra i massimali e le cifre globali per gli stanziamenti ottenuti utilizzando il deflatore fisso e le cifre che si otterrebbero utilizzando il deflatore dei prezzi osservati del PIL. Nel 2007 i massimali sarebbero stati più elevati dell'1,7%

² COM(2010)72.

³ COM(2010)73.

⁴ COM(2010)71.

⁵ Le stesse disposizioni sono mantenute nella proposta di regolamento sul QFP (articolo 4).

utilizzando il deflatore dei prezzi osservati. Nel 2008 questa differenza è scomparsa. Nel 2009 è comparso uno scarto quale conseguenza della recessione economica: l'indice deflatore era di 110,4 utilizzando il deflatore fisso (anno base 2004 = 100) mentre utilizzando il deflatore dei prezzi osservati del PIL era di 106,7.

	2007	2008	2009
(a) Deflatore fisso usato per adeguamenti tecnici	2,0%	2,0%	2,0%
(b) Indice cumulato utilizzando il deflatore del 2% (2004=100)	106,1	108,2	110,4
(c) Deflatore dei prezzi del PIL (previsione ECFIN autunno 2009)	2,9%	0,4%	-1,3%
(d) Indice cumulato utilizzando il deflatore effettivo (2004=100)	107,8	108,2	106,7
(e) Scarto cumulato (d)-(b)	1,7	0,0	-3,7

2.1.2. *Adeguamento degli stanziamenti per la politica di coesione*

Il punto 17 dell'AII prevede un adeguamento tecnico per il 2011, se si accerterà che il PIL di uno Stato membro cumulato per gli anni 2007-2009 si è discostato di oltre il +/- 5% dal PIL cumulato previsto al momento della preparazione dell'AII. In tal caso, la Commissione adeguerà gli importi assegnati allo Stato membro interessato a titolo dei fondi a sostegno della coesione per il periodo in esame.

La valutazione dello scostamento del PIL e il corrispondente adeguamento sono stati effettuati dalla Commissione nel quadro dell'adeguamento tecnico per l'anno 2011 presentato nell'aprile del 2010⁶.

2.1.3. *Adeguamento del massimale globale dei pagamenti*

Conformemente al punto 18 dell'AII, la Commissione verifica ogni anno il massimale globale per gli stanziamenti per pagamenti, stabilito quando è stato redatto il quadro finanziario, tenuto conto dell'esecuzione, per garantire un andamento ordinato rispetto agli stanziamenti per impegni⁷.

Durante i primi anni del periodo di programmazione, il livello effettivo degli stanziamenti di pagamento è stato significativamente inferiore rispetto ai massimali, il che potrebbe determinare un fenomeno di ripresa con livelli di pagamento più elevati del previsto negli anni a venire. Tuttavia, sulla base della valutazione attuale riguardante i livelli degli stanziamenti di pagamento fino al 2013, è prematuro adeguare il massimale esistente per i pagamenti.

La Commissione continuerà a monitorare attentamente l'evoluzione della situazione e a perfezionare le proprie stime dei pagamenti per le operazioni strutturali e per tutte le altre rubriche.

⁶ COM(2010)xxx.

⁷ Le stesse disposizioni sono mantenute nella proposta di regolamento sul QFP (articolo 6).

Per quanto riguarda gli stanziamenti di pagamento per il periodo successivo al 2013, la Commissione aggiornerà le previsioni nel 2010, in conformità dei criteri di cui al punto 19 dell’AII sotto forma di una nuova “Fiche” 11 presentata il 28 aprile 2004.

2.1.4. Adeguamento per l’esecuzione dei Fondi strutturali, del Fondo di coesione, dello sviluppo rurale e del Fondo europeo per la pesca (FEP)

Conformemente al punto 48 dell’AII, qualora le nuove norme o i nuovi programmi che disciplinano i Fondi strutturali, il Fondo di coesione, lo Sviluppo rurale e il Fondo europeo per la pesca vengano adottati dopo il 1° gennaio 2007, i due rami dell’autorità di bilancio si impegnano ad autorizzare, su proposta della Commissione, il trasferimento agli anni successivi, oltre i corrispondenti massimali di spesa, delle assegnazioni non utilizzate nel 2007.

Nel 2007 non sono stati eseguiti né riportati al 2008 stanziamenti per impegni pari a 2 034 milioni di euro, corrispondenti agli stanziamenti del 2007 per 45 programmi operativi che non hanno potuto essere adottati nel 2007, principalmente a causa di ritardi nella loro presentazione alla Commissione. La riprogrammazione per la rubrica 1b e la rubrica 2 è stata attuata dalla decisione 2008/371 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2008⁸, come segue:

(a prezzi correnti, in milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Rubrica 1b	378	0	0	24	24	0
Rubrica 2	394	387	387	147	147	147

La miglior preparazione da parte della Commissione ha fatto sì che tale importo fosse notevolmente inferiore ai 6 152,3 milioni di euro riprogrammati nel 2001⁹.

Messaggi chiave sulle procedure per l’adeguamento del QFP

Le procedure per l’adeguamento del QFP sembrano funzionare. I vantaggi di utilizzare un deflatore fisso (punto 16) compensano la limitata differenza media con il deflatore dei prezzi osservati del PIL. L’adeguamento del massimale globale dei pagamenti (punto 18) non è stato finora necessario, ma è opportuno proseguire un attento monitoraggio. Infine, non si sono verificati problemi con l’adeguamento per l’esecuzione (punto 48) e gli importi in questione sono stati di gran lunga inferiori rispetto al 2001.

2.2. Flessibilità nel quadro finanziario pluriennale

2.2.1. Analisi dei margini

La **rubrica 1a** riguarda priorità di immediata rilevanza per l’agenda di Lisbona rinnovata per la crescita e l’occupazione. Questa rubrica raccoglie il maggior numero di politiche diverse dell’UE ed è costantemente sollecitata a causa del contesto in evoluzione delle sfide globali.

⁸ GU L 128 del 16.5.2008, pag. 8.

⁹ V. decisione 2001/692/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 maggio 2001 adottata in applicazione del punto 17 dell’AII del 6 maggio 1999.

I finanziamenti del programma Galileo, dell'Istituto europeo di innovazione e tecnologia e dei progetti connessi con l'energia nell'ambito del piano europeo di ripresa economica hanno richiesto ripetute revisioni dei massimali (v. capitolo 2.3.1.). Gli stanziamenti per decisioni o proposte più recenti, come la continuazione del finanziamento per lo smantellamento della centrale nucleare di Kozloduy (Bulgaria), la creazione di nuove autorità di vigilanza finanziaria, lo strumento europeo di microfinanziamento e l'avvio della fase operativa del Programma europeo di osservazione della Terra (GMES), sono già stati inseriti nella programmazione finanziaria aggiornata sulla base della proposta della Commissione. I margini e le possibilità disponibili per rispondere alla eventualità future sono stati ridotti di conseguenza, lasciando solo un margine stimato di 50,1 milioni di euro nel 2011, 34,6 milioni di euro per il 2012 e 47,8 milioni di euro per il 2013.

Nei prossimi tre anni si prevede che sorgeranno nuove necessità supplementari, ad esempio in relazione a ITER.

Gli stanziamenti di impegno supplementari stimati per il progetto ITER che saranno forniti dal bilancio dell'UE nel quadro del QFP attuale potrebbero essere di gran lunga superiori a un miliardo di euro. La necessità di stanziamenti di pagamento deve ancora essere valutata alla luce del calendario attualmente in discussione, ma si prevede che i pagamenti vengano effettuati principalmente dopo il 2013.

La questione dei margini non è altrettanto rilevante per la **rubrica 1b** poiché, ai sensi del punto 13 dell'AII, le istituzioni non sono tenute a mantenere un margine in questa rubrica; in altre parole tale massimale è un obiettivo di spesa.

La situazione della **rubrica 2** è alquanto diversa. Al Consiglio europeo di Bruxelles dell'ottobre 2002 i leader dell'UE hanno convenuto i massimali per la spesa del primo pilastro della PAC al livello del 2006, con un incremento annuo dell'1% a prezzi correnti dal 2007 e fino al 2013. La successiva riforma della PAC del 2003 ha introdotto un meccanismo di disciplina finanziaria per garantire che gli importi per il finanziamento della PAC non siano superati in nessun esercizio. In pratica, ciò non si è verificato, e durante gli esercizi finanziari 2007-2009 l'esecuzione del bilancio ha lasciato margini considerevoli di sotto del massimale della rubrica 2. Tali margini sono stati quindi una fonte di flessibilità, per cui gli aumenti in altre rubriche sono stati compensati da diminuzioni nella rubrica 2, permettendo al QFP complessivo di rimanere invariato.

Tuttavia, questi margini si ridurranno nei prossimi anni, in particolare in considerazione della continua graduale introduzione degli aiuti diretti nei nuovi Stati membri. Attualmente rimane nel bilancio 2010 un margine di 456 milioni di euro, che potrebbe rendersi disponibile verso la fine dell'anno. Escludendo condizioni di mercato molto favorevoli, è improbabile che per il periodo 2011-2013 vengano reperite disponibilità di bilancio all'interno del sottomassimale per il primo pilastro della PAC, in particolare non liquide, in considerazione dell'obbligo di mantenere un margine di almeno 300 milioni di euro per evitare l'applicazione del meccanismo di disciplina finanziaria.

Per quanto riguarda le **rubriche 3**, l'evoluzione della spesa è stata gestita nei limiti dei massimali esistenti senza particolari problemi dal 2007 al 2009. Per la sottorubrica 3a *Libertà, sicurezza e giustizia*, ciò è stato possibile grazie all'incremento relativamente rapido previsto per il profilo di spesa del massimale, che aumenta di 2,5 volte tra il 2007 e il 2013. Per contro, la situazione è più difficile per la sottorubrica 3b *Cittadinanza*, considerando il massimale relativamente stabile che si traduce in margini molto stretti fino alla fine del periodo.

Le ricorrenti crisi ed emergenze internazionali determinano regolarmente problemi di margini e flessibilità insufficienti per la **rubrica 4**. I problemi in questo settore sono particolarmente acuti a causa dell'imprevedibilità degli eventi esterni, per esempio, conflitti e calamità naturali improvvise, come i recenti terremoti ad Haiti, in Cile o in Turchia. Anche se finora è stato possibile supplire alle necessità aggiuntive ricorrendo a vari strumenti di flessibilità nel corso della procedura annuale di bilancio, il protrarsi dei negoziati per lo strumento alimentare, per esempio, ha mostrato chiaramente i limiti dei meccanismi di flessibilità dell'AII. Inoltre, l'attuale rigorosa separazione della spesa interna ed esterna, che è stata messa in evidenza quando l'autorità di bilancio ha respinto la proposta della Commissione di rendere disponibile parte del finanziamento per il cosiddetto *strumento alimentare* entro il margine disponibile nell'ambito della rubrica 2, sembra limitare la capacità dell'Unione di reagire con tempestività alle sfide globali.

Nei restanti anni dell'attuale QFP i margini programmati per la rubrica 4 sono molto limitati. Dopo aver preso in considerazione il finanziamento di misure di accompagnamento nel settore delle banane destinate ai paesi ACP a seguito di un accordo commerciale nel quadro dei negoziati commerciali dell'OMC, i margini previsti ammontano a 70,3 milioni di euro per il 2011, a 132,3 milioni di euro per il 2012 e a 134,6 milioni di euro per il 2013.

Nel settore del cambiamento climatico, il bilancio dell'UE dovrebbe fornire un contributo di 150 milioni di euro nel periodo 2010-2012 per i finanziamenti internazionali ad avvio rapido stabiliti nel quadro dell'accordo di Copenaghen. Oltre ai 50 milioni di euro già iscritti nel bilancio 2010, 50 milioni di euro saranno previsti per ciascun esercizio 2011 e 2012. Tuttavia, un nuovo scenario potrebbe aprirsi se dal 2013 i finanziamenti per un ambizioso accordo sul clima provenissero dal bilancio dell'Unione europea, come proposto dalla Commissione nel settembre 2009¹⁰.

Nel periodo 2007-2009, la spesa nell'ambito della **rubrica 5** si è evoluta in linea con i massimali di spesa. Come parte del pacchetto concordato per finanziare il piano europeo di ripresa economica (cfr. sezione 2.3.1), il massimale di spesa è stato ridotto di 126,5 milioni di euro nel 2010 (e di 173,5 milioni di euro nel 2009). La situazione della rubrica 5 sta diventando molto più difficile nel 2010 e fino alla fine del periodo, per due motivi principali: l'impatto dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona e l'impatto dell'adeguamento annuale delle retribuzioni per il personale, superiore a quello originariamente stimato. Da un lato, diverse istituzioni hanno chiesto stanziamenti supplementari in relazione all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, erodendo così il margine disponibile. Inoltre, non si può escludere che la creazione del Servizio europeo di azione esterna (SEAE) possa comportare spese aggiuntive. Dall'altro, se la decisione del Consiglio di limitare l'adeguamento annuale dei salari per il personale ad appena la metà dell'aumento proposto dovesse essere revocata dalla sentenza della Corte di giustizia (a seguito del ricorso della Commissione), vi sarebbe un ulteriore aumento *una tantum* della spesa (con effetto retroattivo) e della base di spesa alla quale dovranno essere applicati i futuri adeguamenti delle retribuzioni. Nel complesso, i massimali della rubrica 5 diverranno un vincolo molto più stretto per la spesa rispetto a quanto osservato fino ad ora. Tuttavia, vi è ancora un margine limitato, dato che la Commissione si attiene alla politica rigorosa che si è data di non aumentare gli effettivi (tranne per

¹⁰

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Maggiori finanziamenti internazionali per il clima: una proposta europea in vista di Copenaghen, COM(2009) 475 definitivo, 10.9.2009.

l'allargamento) e sta affrontando i nuovi compiti che le derivano dal trattato di Lisbona e le nuove priorità ricorrendo unicamente alla riassegnazione del personale.

2.2.2. *Strumenti di flessibilità*

L'AII contiene disposizioni in merito a una serie di strumenti di flessibilità: la riserva per gli aiuti d'emergenza (EAR), il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE), il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) e lo strumento di flessibilità. Gli importi per il Fondo di solidarietà dell'UE sono iscritti in bilancio soltanto quando il Fondo viene attivato, mentre gli importi corrispondenti alla riserva per gli aiuti d'emergenza e al Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione sono già iscritti in bilancio dall'inizio dell'anno, sia pure in una riserva. Lo strumento di flessibilità è di natura diversa: non viene mai iscritto in bilancio come tale, ma consente l'iscrizione a bilancio della spesa al di sopra del massimale della rubrica corrispondente del quadro finanziario pluriennale.

Vi sono anche piccole differenze nelle procedure per l'attivazione di questi strumenti:

- L'attivazione della **riserva per gli aiuti d'emergenza** richiede uno storno e una procedura di consultazione a tre, "eventualmente in forma semplificata". Gli stanziamenti d'impegno attivati di recente sono pari a 49 milioni di euro nel 2007, 479 milioni di euro nel 2008¹¹ e 188 milioni di euro nel 2009.
- L'attivazione del **Fondo di solidarietà dell'UE** richiede una proposta per ricorrere allo strumento, l'uso dello "strumento di bilancio appropriato", che di fatto è un bilancio rettificativo, e l'avvio di una procedura di consultazione a tre, "eventualmente in forma semplificata". Anche se il Fondo può essere attivato fino a 1 miliardo di euro in un dato anno, l'attivazione maggiore è stata effettuata il primo anno (2002), per 728 milioni di euro. In tutti gli altri anni i livelli di attivazione annuali sono stati compresi tra 22 milioni di euro e 615 milioni di euro. Parimenti, non si è mai verificato un problema in relazione al rispetto della regola secondo cui il 25% del totale dovrebbe rimanere inutilizzato al 1° ottobre.
- Il **Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione** è attivato mediante una proposta per ricorrere allo strumento e uno storno. Gli importi complessivi attivati sono stati 18,6 milioni di euro nel 2007, 49 milioni di euro nel 2008 e 54 milioni di euro nel 2009. L'uso di uno storno per il FEG dovrebbe tradursi in una procedura più rapida. Tuttavia, la necessità di corredarlo di una decisione di attivazione rallenta la procedura. Soltanto quando la decisione di attivazione è adottata in via definitiva lo storno può essere effettivamente effettuato nel sistema contabile, anche se è già stato approvato dall'autorità di bilancio. Con l'esperienza maturata negli ultimi tre anni le modalità pratiche della procedura sono state adeguate¹², ma potrebbero essere ulteriormente semplificate.

¹¹ Tenendo conto dell'aumento a tantum di 240 milioni di euro deciso nel quadro dell'accordo raggiunto in sede di conciliazione il 21 novembre 2008 per il finanziamento dello strumento alimentare.

¹² Come suggerito dal Parlamento europeo, ora la Commissione presenta singole domande FEG all'autorità di bilancio, anziché in raggruppamenti.

- L'attivazione dello **strumento di flessibilità** è accompagnata da una proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio. In pratica, questa può accompagnare il progetto [preliminare] di bilancio della Commissione o una proposta della Commissione di progetto [preliminare] di bilancio rettificativo o una lettera rettificativa. La proposta può anche essere preparata a seguito di un accordo politico in sede di conciliazione per attivare lo strumento. Conformemente alle disposizioni dell'AII, in caso di attivazioni vengono utilizzati in primo luogo i riporti, cominciando dal più vecchio. La differenza fondamentale tra il testo attuale e quello incluso nell'AII del 6 maggio 1999 è la soppressione della frase seguente: “Lo strumento di flessibilità non dovrebbe, di norma, essere utilizzato per lo stesso fabbisogno a titolo di due esercizi consecutivi”. Questa clausola non si applica più, il che costituisce un notevole passo avanti, poiché l'esperienza ha dimostrato (per esempio in Kosovo o in Palestina) che alcune crisi possono richiedere un ripetuto ricorso allo strumento di flessibilità. Al tempo stesso, vi è una contraddizione in termini – e inevitabili compromessi – quando uno strumento finanziario che è stato concepito per rispondere a crisi a breve termine deve intervenire anche per risolvere crisi durature o ricorrenti.

L'elemento comune per i primi tre strumenti è la procedura di consultazione a tre, “eventualmente in forma semplificata”. Che cosa comporti questa “forma semplificata” non è mai stato chiarito. La soluzione pragmatica, spesso seguita, è che non si svolge alcuna consultazione a tre, a meno che non sia imminente una consultazione periodica a tre in materia di bilancio. La proposta di accordo interistituzionale sulla cooperazione in materia di bilancio incorpora la prassi attuale e prevede che la consultazione a tre sia avviata solo in caso di disaccordo tra le istituzioni riguardo all'attivazione degli strumenti.

Il motivo principale per attivare lo strumento di flessibilità durante il periodo 2000-2009 è stato quello di supplire ai bisogni della rubrica 4, in cui i margini si sono rivelati troppo stretti per far fronte ad eventi imprevisti. Una volta presa la decisione politica di attivazione, la procedura è andata avanti senza intoppi. La questione principale qui non riguarda quindi le procedure, ma gli strumenti disponibili rispetto a una vasta gamma di necessità che rispondono a importanti priorità europee. Anche se l'AII prevede che l'importo non utilizzato possa essere riportato fino a $n+2$, l'importo attualmente disponibile nel 2010 è limitato a 115 milioni di euro a causa dell'uso ricorrente dello strumento di flessibilità.

2.2.3. *Possibilità di discostarsi del 5% dall'atto legislativo*

Il punto 37 dell'AII definisce le circostanze in cui gli importi indicati nel progetto [preliminare] di bilancio possono discostarsi di oltre il 5% dagli importi di riferimento stabiliti nell'atto legislativo, mentre lascia alla Commissione e all'autorità di bilancio un certo grado di discrezionalità per le deviazioni entro il limite del 5%¹³.

Ciò ha portato all'adozione di una serie di regole comuni da applicare al bilancio e alla programmazione da parte della Commissione: come regola generale, le modifiche vengono sistematicamente compensate negli anni successivi del periodo di programmazione, al fine di continuare a rispettare le dotazioni finanziarie complessive del corrispondente atto legislativo.

¹³

Le stesse disposizioni sono mantenute nella proposta di nuovo AII (punto 15).

È possibile considerare la possibilità di eccezioni a questa regola generale se la Commissione trova motivi fondati per discostarsi dalla dotazione finanziaria, che saranno illustrati nei documenti di programmazione finanziaria trasmessi all'autorità di bilancio. Mentre la regola generale della compensazione si applica alle proposte della Commissione, non si applica nei casi in cui il Consiglio o il Parlamento europeo modificano la proposta di progetto [preliminare] di bilancio con stanziamenti supplementari.

Messaggi chiave sulla flessibilità nel QFP

I margini sotto tutti i massimali del QFP stanno diventando molto stretti. Si prevede che i margini della rubrica 2 si ridurranno in misura significativa nei prossimi anni. Al tempo stesso, i margini rimanenti e le possibilità di redistribuzione all'interno delle rubriche 1a, 3b e 4 offrono soltanto possibilità limitate, nel migliore dei casi, per rispondere alle eventualità future. Nel complesso, il margine di manovra rimanente all'interno del QFP per gli anni a venire è decisamente limitato. I vari strumenti (punti 25-28) che prevedono flessibilità al di fuori del QFP sono stati usati con vari gradi di intensità. Inoltre, per quanto riguarda lo strumento di flessibilità, la questione principale riguarda i mezzi disponibili rispetto a una vasta gamma di necessità che rispondono a importanti priorità europee. Inoltre, le regole che definiscono la possibilità per gli importi nel progetto [preliminare] di bilancio di discostarsi dagli importi di riferimento (punto 37) sono chiare e funzionano bene.

2.3. Revisioni del quadro finanziario pluriennale

2.3.1. Analisi delle recenti revisioni del QFP e modifiche dell'AII

Fatta eccezione per le prime prospettive finanziarie (1988-1992), prima del 2007 si è raramente utilizzata la possibilità di sottoporre a revisione il quadro finanziario pluriennale (QFP). Il quadro 1993-1999 è stato rivisto una sola volta e quello del periodo 2000-2006 mai, a parte gli adeguamenti collegati agli allargamenti. Per contro, gli sviluppi eccezionali hanno già determinato due revisioni del quadro finanziario 2007-2013, nonché una modifica dell'AII:

- Nella prima metà del 2007 i negoziati con i partner privati per il finanziamento dei programmi EGNOS e GALILEO del sistema globale europeo di navigazione via satellite (GNSS) hanno avuto esito negativo. Al fine di garantire l'attuazione di questo progetto di importanza strategica, come pure il finanziamento dell'Istituto europeo di tecnologia (IET), il 18 dicembre 2007 l'autorità di bilancio ha deciso di rivedere il quadro finanziario. L'aumento dei massimali della rubrica 1a di un importo totale di 1,6 miliardi di euro a prezzi correnti per gli anni 2008-2013 è stato compensato, per l'anno 2007, da una diminuzione equivalente del massimale per la rubrica 2¹⁴. Inoltre, sono stati resi disponibili 600 milioni di euro mediante la riassegnazione dei fondi da altri programmi e altre linee di bilancio all'interno della rubrica 1a, e 200 milioni di euro attivando lo strumento di flessibilità. In totale, un importo di 2,4 miliardi di euro di finanziamento dell'UE è stato aggiunto all'importo previsto nel maggio 2006, quando è stato approvato il quadro finanziario.

¹⁴

GU L 6 del 10.1.2008, pag. 7.

- Al fine di fornire una risposta rapida all'impennata dei prezzi alimentari nei paesi in via di sviluppo, alla fine del 2008 è stato istituito uno **strumento alimentare** con una dotazione di 1 miliardo di euro. La soluzione concordata dalle tre istituzioni per il finanziamento di questo strumento richiedeva una modifica dell'AII al fine di aumentare in via eccezionale la riserva per gli aiuti d'emergenza (EAR) di cui al punto 25 dell'AII per un importo di 240 milioni di euro nel 2008¹⁵. Ciò ha consentito all'EAR di rendere disponibili 340 milioni di euro allo strumento alimentare. Il restante importo è stato fornito dallo strumento di flessibilità (420 milioni di euro per il 2009) e attraverso la redistribuzione da altri programmi all'interno della rubrica 4 (240 milioni di euro nel 2009 e nel 2010).
- Il 2 aprile 2009 è stato raggiunto un accordo sul finanziamento di un pacchetto di 5 miliardi di euro per l'energia e lo sviluppo rurale proposto dalla Commissione nel quadro del suo **piano europeo di ripresa economica** del 26 novembre 2008. L'accordo ha comportato una revisione immediata del quadro finanziario¹⁶, con cui il massimale per il 2009 degli stanziamenti d'impegno della rubrica 1a è stato aumentato di un importo di 2,0 miliardi di euro, interamente compensato da una diminuzione del massimale 2009 per gli stanziamenti d'impegno della rubrica 2. Inoltre, 600 milioni di euro sono stati resi disponibili entro il margine della rubrica 2 nel 2009 per lo sviluppo rurale, sotto forma di infrastrutture per la banda larga e di misure connesse alle "nuove sfide" individuate nell'ambito della valutazione dello stato di salute della politica agricola comune. In una seconda fase, durante la riunione di concertazione del novembre 2009 sono stati resi disponibili altri 1 980 milioni di euro per i progetti nel settore energetico della rubrica 1a. Ciò ha comportato un'ulteriore revisione del quadro finanziario¹⁷ con un aumento del massimale 2010 per gli stanziamenti d'impegno della rubrica 1a interamente compensato da una diminuzione dei massimali 2009 e 2010 di altre rubriche (principalmente la rubrica 2). Inoltre, sono stati resi disponibili altri 420 milioni di euro per la banda larga e le "nuove sfide" nel margine della rubrica 2 per il 2010.

Le revisioni sopra menzionate del QFP 2007-2013 erano mirate ad aumentare i massimali degli stanziamenti d'impegno della rubrica 1a. Il tempo necessario per un accordo (a partire dalla proposta iniziale della Commissione) è andato aumentando: per la prima revisione (Galileo e IET) del QFP 2007-2013 sono stati necessari tre mesi. Per l'accordo relativo al pacchetto del piano europeo di ripresa economica sono stati necessari cinque mesi, escluso il tempo necessario per l'efficace attuazione del "meccanismo di compensazione" di bilancio in esso previsto.

Il Consiglio ha accettato il principio di una revisione a condizione che l'innalzamento dei massimali della rubrica 1a potesse essere pienamente compensato dalla riduzione dei massimali per le altre rubriche, in modo da lasciare invariato il "massimale globale" (vale a dire gli importi totali espressi in prezzi correnti per gli stanziamenti d'impegno e gli stanziamenti di pagamento per tutte le rubriche e tutti gli esercizi) del QFP 2007-2013. Per finanziare il pacchetto di 5 miliardi di euro del piano europeo di ripresa economica è stato preferito un meccanismo di compensazione applicabile su due o anche tre procedure

¹⁵ GU C 326 del 20.12.2008, pag. 3.

¹⁶ GU L 132 del 29.5.2009, pag. 8.

¹⁷ GU L 347 del 24.12.2009, pag. 26.

di bilancio rispetto a una revisione una tantum del QFP, come proposto dalla Commissione. In pratica, ciò limitava la flessibilità consentita dall'AII.

Una piena compensazione dell'aumento dei massimali della rubrica 1a con la riduzione dei massimali della rubrica 2 è stata possibile solo grazie ai margini eccezionalmente ampi lasciati sotto tale particolare rubrica negli anni 2007-2009. Ciò si deve all'effetto combinato di condizioni di mercato molto favorevoli nel settore agricolo, elevati livelli di entrate proprie e la graduale introduzione degli aiuti diretti nei nuovi Stati membri.

Nel complesso, l'esperienza dimostra che un accordo per una revisione richiede tempo e che le recenti revisioni sono state fortemente agevolate dai margini esistenti. Tuttavia, è improbabile che nel prossimo futuro si presentino condizioni altrettanto favorevoli per le revisioni, e ciò mette in discussione la capacità dell'Unione di reagire rapidamente ed efficacemente ai futuri cambiamenti.

2.3.2. Procedure applicabili alle revisioni

Il punto 22 dell'AII, che stabilisce le regole di voto per la revisione del QFP, fissa allo 0,03% dell'RNL dell'UE la soglia per il passaggio da una votazione a maggioranza qualificata nel Consiglio a una decisione unanime. Questo va inteso in relazione a ciascuno degli anni oggetto della revisione, ad esempio per il 2009 il limite è stato fissato allo 0,03% dell'RNL dell'UE del 2009 o 3,6 miliardi di euro¹⁸. Anche se viene generalmente ricercata la decisione consensuale, la possibilità di voto a maggioranza qualificata nel Consiglio è stata cruciale al fine di ottenere un accordo tempestivo sulla revisione.

Il punto 22 dell'AII stabilisce inoltre che, “in linea di principio”, una revisione del QFP deve essere presentata e adottata prima che abbia inizio la procedura di bilancio per l'esercizio o per il primo degli esercizi oggetto della revisione in questione. Le parole “in linea di principio” sono state interpretate nel senso che consentono una certa flessibilità in termini di tempi della relativa proposta della Commissione entro l'esercizio di bilancio in questione.

Non è stato raggiunto, tuttavia, alcun accordo tra le istituzioni sulla questione se l'aumento di un massimale per l'esercizio corrente o esercizi futuri possa essere “compensato” (ai sensi del punto 23, secondo comma, dell'AII) con la riduzione di un massimale per un anno per il quale l'esercizio di bilancio è chiuso. Di conseguenza, questa opzione è stata preclusa¹⁹.

¹⁸ L'RNL da utilizzare per fissare la soglia è quello usato per l'ultimo adeguamento tecnico del quadro finanziario ed è l'RNL utilizzato ai fini della decisione sulle risorse proprie.

¹⁹ Le stesse disposizioni sono incluse nel progetto di regolamento sul QFP (articolo 8).

Messaggi chiave sulle revisioni del QFP

Nei primi tre anni del QFP 2007-2013, il quadro finanziario e l'AII sono già stati modificati in tre diverse occasioni per accogliere nuove iniziative con consistenti necessità di finanziamento: il finanziamento di Galileo e dell'IET, l'aumento della riserva per aiuti d'emergenza per finanziare parte dello strumento alimentare, e il piano europeo di ripresa economica. I relativi adeguamenti del quadro finanziario attuale e dell'AII ammontavano a 8,4 miliardi di euro. Mentre le istituzioni hanno concordato le procedure e gli strumenti per affrontare l'impatto finanziario di tali situazioni impreviste (punti 21-23), in ciascun caso il loro utilizzo ha portato a negoziati politici prolungati e molto difficili. Un esito positivo è stato infine possibile perché gli aumenti del massimale della rubrica 1a sono stati compensati dalle diminuzioni degli altri massimali, in particolare della rubrica 2, dove erano disponibili ampi margini. Il ricorso a questa opzione sarà molto più difficile nella seconda metà del quadro finanziario qualora si rendano necessari ulteriori adeguamenti.

3. COLLABORAZIONE INTERISTITUZIONALE

I punti 31, 32 e 33 e l'allegato II dell'AII definiscono le disposizioni relative al miglioramento della collaborazione interistituzionale nel corso della procedura di bilancio. Tali disposizioni si sono dimostrate estremamente utili come quadro di riferimento per la procedura di bilancio annuale.

3.1. Collaborazione interistituzionale nella procedura di bilancio

Poiché il trattato di Lisbona modifica in modo significativo la procedura di bilancio, nell'allegato del nuovo accordo interistituzionale sulla cooperazione in materia di bilancio sono incluse le disposizioni relative alla cooperazione interistituzionale adeguate alla nuova procedura. Questo nuovo allegato mantiene alcune delle pratiche consolidate del precedente accordo, ma è stato necessario adeguare la maggior parte delle disposizioni. Tra le disposizioni che verrebbero mantenute, benché adeguate nel nuovo quadro, particolare attenzione va accordata alle seguenti:

- Il punto 33 si riferisce alla cosiddetta “lettera di eseguibilità”, in cui la Commissione esprime le proprie osservazioni sugli emendamenti del Parlamento europeo in prima lettura. L'AII precisa: “I due rami dell'autorità di bilancio tengono conto di queste osservazioni, nel contesto della procedura di concertazione”. Sarebbe utile un maggiore uso di tali disposizioni da parte dell'autorità di bilancio, che certamente contribuirebbe a migliorare l'esecuzione del bilancio. Secondo la nuova procedura, il formato e il contenuto delle osservazioni della Commissione dovranno essere adattati per tener conto sia della posizione del Consiglio sia degli emendamenti del Parlamento europeo.
- In base alle disposizioni della parte D dell'allegato II, i due rami dell'autorità di bilancio informano la Commissione entro metà giugno delle loro intenzioni in materia di progetti pilota/azioni preparatorie, affinché si possa svolgere una prima discussione già alla riunione di concertazione del prima lettura del Consiglio. Durante la procedura del 2009 si sono compiuti importanti progressi in questo senso, quando il

Parlamento europeo ha presentato a tempo debito le sue proposte iniziali. Tutte le parti hanno convenuto che ciò aveva notevolmente migliorato il processo e, auspicabilmente, tale approccio potrà essere sviluppato in futuro.

3.2. Classificazione delle spese

Poiché il Consiglio aveva l'ultima parola sulle spese obbligatorie e il Parlamento europeo sulle spese non obbligatorie, vi era notevole spazio per le controversie.

Tuttavia, con l'introduzione di accordi interistituzionali, nonché una ripartizione concordata tra le due categorie, questo tipo di controversia era in gran parte scomparso. Il Trattato di Lisbona ha compiuto un ulteriore passo avanti abolendo del tutto la distinzione.

3.3. Tasso massimo d'aumento

L'articolo 272, paragrafo 9, del trattato, che è abrogato dal trattato di Lisbona, imponeva alla Commissione di dichiarare ogni anno il "tasso massimo di aumento" delle spese non obbligatorie nel bilancio dell'anno successivo e di comunicare tale tasso anteriormente al 1° maggio a tutte le istituzioni della Comunità. Questo tasso massimo, che risultava dall'evoluzione in volume del PIL, dalla variazione media dei bilanci dei governi centrali e dall'evoluzione del costo della vita negli Stati membri, è stato fissato al 4,6% per il bilancio 2010²⁰, al 5,0% per il bilancio 2009 e al 4,7% per il bilancio 2008.

Poiché il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno concordato di rispettare i massimali del QFP, tale tasso massimo era di fatto puramente indicativo.

3.4. Accordi di pesca e PESC

Le disposizioni in materia di accordi di pesca sono definite al punto 41 e all'allegato IV dell'AII. La Commissione si impegna a tenere il Parlamento europeo regolarmente informato degli sviluppi, e ogni trimestre la Commissione presenta informazioni dettagliate sull'esecuzione degli accordi in vigore e sulle previsioni finanziarie per il resto dell'anno²¹.

Questo sistema sembra funzionare bene nella pratica e non è quindi necessario modificarlo.

Le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune (PESC) sono indicate nei successivi punti 42 e 43. La buona prassi di riunioni comuni tra il Consiglio e il Parlamento europeo (commissioni AFET e COBU), previste al punto 43 e organizzate almeno cinque volte all'anno, si è dimostrata uno strumento utile non solo per il dialogo su questioni politiche riguardanti la PESC, ma anche per aggiornamenti periodici su questioni di bilancio²².

²⁰ SEC(2009) 583 del 30 aprile 2009.

²¹ Le stesse disposizioni sono incluse nel nuovo AII (punto 17).

²² Disposizioni incluse sia nella proposta di regolamento sul QFP (art. 12) sia nel nuovo AII (punti 18 e 19).

Messaggi chiave sulle disposizioni in materia di collaborazione interistituzionale

L'AII è stato uno strumento utile per facilitare la collaborazione interistituzionale. I principi e le procedure per la cooperazione definiti all'allegato II dell'AII hanno contribuito a procedure negoziali più agevoli. Sulla base di questa esperienza positiva, tali principi dovrebbero ovviamente essere riveduti per tener conto della nuova procedura e delle nuove competenze derivanti dal trattato di Lisbona. La disposizione che obbliga la Commissione a fornire al Parlamento europeo informazioni trimestrali sull'esecuzione degli accordi di pesca in vigore e sulle previsioni finanziarie per il resto dell'anno (punto 41) sembra funzionare bene nella pratica. Analogamente, le regolari riunioni comuni tra il Consiglio e il Parlamento europeo sulla PESC (punto 43) si sono rivelate uno strumento utile. Al contempo, un uso maggiore delle disposizioni riguardanti la cosiddetta "lettera di eseguibilità" e le osservazioni formulate dalla Commissione nel nuovo contesto della procedura di conciliazione (punto 33) contribuirebbero sicuramente a migliorare l'esecuzione del bilancio. Si sono compiuti importanti progressi nel corso della procedura 2009 sulle informazioni in materia di progetti pilota e azioni preparatorie (allegato II) e, auspicabilmente, tale approccio potrà essere sviluppato in futuro.

4. SANA GESTIONE FINANZIARIA DEI FONDI UE

4.1. Dichiarazioni di affidabilità

Per l'attuazione del punto 44 dell'accordo interistituzionale, il regolamento finanziario e le modalità di esecuzione sono stati affiancati da disposizioni mirate a rafforzare il controllo interno nel settore della gestione concorrente, in base alle quali le autorità di controllo competenti degli Stati membri erano tenute a elaborare una valutazione relativa alla conformità dei sistemi di gestione e di controllo con i regolamenti comunitari attraverso una sintesi annuale, realizzata al livello nazionale opportuno, delle revisioni contabili e delle dichiarazioni disponibili²³.

La Commissione ha pubblicato nel 2007 orientamenti per gli Stati membri in merito alla preparazione delle dichiarazioni di affidabilità e delle sintesi annuali, sottoponendoli poi a revisione alla luce dell'esperienza acquisita per gli anni 2008 e 2009 al fine di rafforzare gli elementi di valore aggiunto. Mentre in agricoltura la legislazione settoriale contiene un obbligo giuridico di presentare dichiarazioni annuali di affidabilità, non è così nel caso della politica di coesione. Di conseguenza, al momento la Commissione può solo raccomandare agli Stati membri di integrare le loro sintesi in questo campo con una dichiarazione di affidabilità: sette Stati membri hanno fornito tali dichiarazioni nelle loro sintesi annuali previste per il 15 febbraio 2009. Per tali sintesi, tutti gli Stati membri hanno rispettato l'obbligo e hanno infine presentato sintesi conformi ai requisiti minimi. Per la prima volta sono pervenute sintesi annuali anche in materia di giustizia, libertà e sicurezza.

Le autorità competenti forniscono una valutazione della qualità delle sintesi annuali e del loro contributo all'affidabilità nelle relazioni annuali di attività. La Commissione continuerà a lavorare con gli Stati membri per massimizzare il valore aggiunto delle

²³

Articoli 53 ter, paragrafo 3, del regolamento finanziario e 42 bis delle modalità di esecuzione.

sintesi annuali e per ottenere una maggiore garanzia sui loro sistemi di gestione e di controllo.

Nella sua relazione annuale sull'esercizio 2008, la Corte dei conti ha rilevato che alcuni Stati membri avevano presentato elementi o analisi che conferivano un valore aggiunto alle sintesi annuali, cercando di individuare e commentare le carenze sistemiche o questioni trasversali. Constatando l'incoraggiamento nelle successive risoluzioni sul scarico, la Commissione intende, nella sua proposta per la revisione triennale del regolamento finanziario, rafforzare le disposizioni sulle sintesi annuali per aggiungere valore in termini di affidabilità, in particolare attraverso l'inserimento di dichiarazioni di affidabilità e di pareri di controllo.

Parallelamente al lavoro sulle sintesi annuali, la Commissione sostiene le iniziative spontanee adottate da alcuni Stati membri per fornire dichiarazioni nazionali sulla gestione dei fondi UE.

4.2. Programmazione finanziaria

Conformemente al punto 46 dell'AII, due volte all'anno, la prima in maggio/giugno, nell'ambito del progetto [preliminare] di bilancio, e la seconda volta in dicembre/gennaio, dopo l'adozione del bilancio, la Commissione trasmette la programmazione finanziaria all'autorità di bilancio²⁴. La programmazione finanziaria inviata ogni gennaio è un aggiornamento tecnico dei risultati della procedura di bilancio e dell'evoluzione delle varie procedure legislative.

Nel presentare la programmazione finanziaria, sono prese in considerazione le disposizioni del punto 37 dell'AII (v. sopra).

La programmazione finanziaria fornisce un orientamento per gli anni futuri, rimane di carattere indicativo e, come tale, non pregiudica alcuna decisione che la Commissione o l'autorità di bilancio potrebbe prendere in future procedure di bilancio annuali.

In linea con le richieste dei due rami dell'autorità di bilancio, il formato del documento di programmazione finanziaria è stato rivisto nel 2009 per evidenziare più chiaramente i cambiamenti dall'ultima programmazione finanziaria.

Il punto 46 dell'AII precisa inoltre che "la consultazione a tre (...) dovrebbe essere ogni volta l'occasione per effettuare una valutazione sulla base dei dati forniti dalla Commissione". Nella pratica ciò non avviene, a meno che una delle istituzioni non chieda specificamente che l'argomento venga aggiunto all'ordine del giorno di una consultazione a tre. Questo approccio flessibile risulta assai utile e la suddetta disposizione non sarà inclusa nel nuovo AII.

4.3. Agenzie e scuole europee

Il punto 47 dell'AII riguardante le agenzie prevede una procedura affinché i due rami dell'autorità di bilancio raggiungano un accordo tempestivo sul finanziamento di una nuova agenzia, come proposto dalla Commissione. Le tre istituzioni hanno chiarito l'applicazione pratica del punto 47 in una dichiarazione comune del novembre 2009, prevedendo tre tappe procedurali per il raggiungimento di un accordo. Di conseguenza, la

²⁴ Le stesse disposizioni sono incluse nel nuovo AII (punto 20).

Commissione ha proposto di includere il testo della dichiarazione congiunta nell'accordo interistituzionale sulla cooperazione in materia di bilancio²⁵.

4.4. Nuovi strumenti finanziari

Conformemente al punto 49, al momento di presentare il progetto [preliminare] di bilancio, la Commissione è invitata a riferire all'autorità di bilancio in merito alle attività finanziate dalla BEI, dal FEI e dalla BERS a sostegno degli investimenti nei settori della ricerca e sviluppo, delle reti transeuropee e delle PMI. Non ci sono problemi particolari da affrontare in merito e non vi è necessità di apportare cambiamenti²⁶.

Messaggi chiave sulle disposizioni relative alla sana gestione finanziaria

È possibile tracciare una valutazione complessivamente positiva delle disposizioni dell'AII sulla sana gestione finanziaria dei fondi UE. Il nuovo formato della programmazione finanziaria (punto 46) sembra essere uno strumento valido a supporto delle decisioni politiche. Le relazioni della Commissione all'autorità di bilancio sulle attività finanziate dalla BEI, dal FEI e dalla BERS a sostegno degli investimenti nei settori della ricerca e sviluppo, delle reti transeuropee e delle PMI (punto 49) sono state presentate regolarmente. Nella revisione triennale del regolamento finanziario sarà proposto il rafforzamento delle sintesi annuali. Nel frattempo occorre compiere sforzi mirati a conferire valore aggiunto alle sintesi annuali e a sostenere gli Stati membri che scelgono di produrre dichiarazioni nazionali spontanee. Infine, è stata concordata una procedura più sistematica per l'attuazione del punto 47 riguardante le agenzie.

5. CONCLUSIONI

L'accordo interistituzionale si è rivelato estremamente utile al fine di favorire la disciplina di bilancio e garantire uno svolgimento regolare della procedura di bilancio. Nel complesso, l'esperienza di questo strumento e, in particolare, del quadro finanziario pluriennale (QFP) può essere considerata molto positiva.

Al tempo stesso, la presente relazione ha evidenziato che si sono già resi necessari adeguamenti dell'attuale QFP e dell'AII per un importo lordo totale di 8,4 miliardi di euro nella prima metà di questo QFP e che il margine di manovra rimanente è adesso fortemente limitato. Ciò solleva interrogativi sulla adeguata preparazione dell'Unione in vista delle nuove sfide e delle circostanze in rapida evoluzione nella seconda metà del QFP. Preoccupazioni in questo senso sono già state espresse dal Parlamento europeo nella sua relazione sulla revisione intermedia del quadro finanziario 2007-2013²⁷. Inoltre, la strategia Europa 2020 ha chiarito che occorre fare di meglio e di più per conseguire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e per creare nuovi posti di lavoro.

Nell'ambito della **rubrica 1a** stanno emergendo numerose questioni, per le quali devono ancora essere determinate con precisione le necessità finanziarie supplementari (ad esempio per ITER). Tenuto conto del margine estremamente limitato, gli importi potenziali in gioco superano nettamente gli importi che si pensava rimanessero

²⁵ Punto 21 del nuovo AII.

²⁶ Le stesse disposizioni sono incluse nel nuovo AII (punto 22).

²⁷ P6_TA(2009)0174 del 25.3.2009.

inutilizzati/non impegnati nell'ambito dell'attuale massimale della rubrica 1A e non vi sono disponibilità di bilancio per nuove iniziative.

Per quanto riguarda la **rubrica 4**, i margini prevedibili attuali sono molto limitati e potrebbero non essere sufficienti per far fronte alle esigenze future. In particolare, occorre valutare con attenzione le conseguenze delle ricorrenti crisi internazionali e l'impatto potenzialmente importante dei bisogni di finanziamento per il cambiamento climatico nel 2013.

A seconda dell'entità degli ulteriori fabbisogni nell'ambito delle rubriche 1a e 4 e della natura (una tantum o permanente) delle necessità supplementari, si possono prevedere varie opzioni:

- redistribuzione all'interno della rubrica in questione per importi limitati;
- potrebbe intervenire l'attivazione dello strumento di flessibilità;
- potrebbe rendersi necessaria una revisione del massimale della rubrica in questione qualora gli importi necessari siano sostanziali e permanenti, come potrebbe verificarsi per ITER o per il finanziamento destinato al cambiamento climatico nel 2013. Una siffatta revisione potrebbe assumere la forma di un meccanismo di compensazione volto a bilanciare l'aumento in una rubrica con la diminuzione in un'altra o, se necessario, di un aumento netto del massimale complessivo del QFP 2007-2013.

Potrebbero anche essere esaminate altre possibilità di finanziamento al di fuori dell'ambito di applicazione dell'AII, come i prestiti della BEI o i finanziamenti intergovernativi.

In considerazione dei margini molto limitati, è chiaro che sarà necessaria una maggiore flessibilità per far fronte al potenziale impatto sul bilancio di nuovi sviluppi. Sulla base delle opzioni sopra menzionate, la Commissione presenterà proposte non appena l'impatto sul bilancio delle questioni in sospeso menzionate nella presente relazione sarà stato sufficientemente chiarito.