

IL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE: UNO STRUMENTO STRATEGICO AL SERVIZIO DEGLI OBIETTIVI DELL'UNIONE EUROPEA

Con questa nota il Governo italiano intende illustrare la propria visione sul futuro del Quadro finanziario pluriennale. Dopo alcune considerazioni di carattere generale che dovrebbero ispirare il futuro negoziato, la seconda parte evidenzia le priorità dell'Italia. La terza parte si sofferma sugli strumenti che potrebbero condurre al miglioramento del bilancio europeo. Il documento è frutto anche di un'ampia consultazione su scala nazionale delle autonomie locali.

1. UN BILANCIO COLLEGATO ALLE PRIORITÀ DELL'UNIONE EUROPEA

Le considerazioni da tenere presenti nell'affrontare il tema del futuro Quadro finanziario pluriennale (QFP) riguardano essenzialmente il metodo attraverso cui giungere alla sua definizione e gli obiettivi da perseguire.

Sotto il primo profilo, occorre partire da una constatazione di carattere generale. Il percorso logico per la definizione di un bilancio dovrebbe partire dall'individuazione degli obiettivi, per arrivare solo in un secondo momento alla quantificazione degli stanziamenti necessari.

Il QFP dell'Unione europea segue una strada molto diversa per almeno due ragioni. In primo luogo, perché è percepito come un esercizio "a somma zero" in cui ogni Stato membro si vede in competizione diretta con gli altri Stati membri per migliorare il proprio "saldo" nei confronti del bilancio europeo. In secondo luogo, perché viene definito attraverso un complesso negoziato, che ha come obiettivo un accordo unanime. Il risultato è che, inevitabilmente, la definizione del QFP risponde ad una logica di compromesso più che di priorità, con una forte tendenza alla cosiddetta *path-dependence* ("dipendenza dal percorso"), se è vero che raramente il QFP successivo si discosta sensibilmente da quello precedente, a dispetto della continua evoluzione del contesto europeo e internazionale.

Il Governo italiano ritiene che occorra superare questo approccio. Il bilancio europeo deve essere visto come uno strumento per perseguire le priorità dell'agenda politica dell'Unione europea e non come l'oggetto di un negoziato distributivo fra Stati membri. Questo richiede, fra le altre cose, una profonda revisione del sistema delle risorse proprie, come verrà illustrato nel paragrafo finale.

Per quanto riguarda gli obiettivi, occorre porre al centro della nostra riflessione il tema dei "beni pubblici europei". La spesa comunitaria svolge un

ruolo essenziale in tutti quei casi in cui le dinamiche del mercato possono generare distorsioni che singolarmente gli Stati membri non sono in grado di o non hanno interesse a correggere. Il bilancio UE è quindi chiamato ad ovviare a questi “fallimenti del mercato” producendo beni pubblici europei; gli esempi sono numerosi, tra cui: il controllo delle frontiere esterne; la gestione dei flussi migratori; la sicurezza; le reti materiali e immateriali di scala europea; la qualità e la mobilità del capitale umano; l’integrazione dei mercati; la coesione economica, sociale e territoriale; l’occupazione e l’occupabilità, soprattutto dei soggetti svantaggiati; la sostenibilità ambientale e la salvaguardia del patrimonio fisico e culturale; la sicurezza alimentare. Nella categoria, inoltre, vanno annoverati anche ulteriori beni immateriali che, sotto molti aspetti, costituiscono la principale infrastruttura del progetto europeo. In un periodo di crescente disaffezione nei confronti delle istituzioni e del processo di integrazione europea, il più importante è il rafforzamento di un “sentimento europeo”, che passa per la cultura, la formazione e la mobilità delle persone. Il bilancio può e deve dare un contributo determinante in questa direzione.

L’Italia è pienamente consapevole che l’attuazione di questi principi richiederà un ripensamento profondo dell’attuale bilancio dell’Unione europea, che dovrà coinvolgere sia il lato delle entrate che quello delle spese. L’Italia intende dare il proprio contributo a questa riflessione, il cui esito dovrà essere la definizione di un QFP realmente all’altezza delle sfide che l’Unione ha di fronte.

2. LE PRIORITÀ PER L’ITALIA

Tenendo presente il concetto di “bene pubblico europeo”, l’Italia ritiene che il prossimo QFP dovrà fornire risposte credibili anzitutto nelle seguenti quattro aree prioritarie.

2.1 *Un’Unione capace di far fronte alle nuove sfide*

La gestione del fenomeno migratorio è per l’Unione europea una sfida esistenziale, che rende necessaria piena solidarietà tra gli Stati membri ed un forte impegno nel rapporto con i Paesi terzi. L’obiettivo da perseguire sarà duplice. Sul piano interno, occorrerà aumentare le risorse per una gestione condivisa dei flussi in arrivo, tanto sotto il profilo del contrasto all’immigrazione illegale, quanto sotto quello dell’integrazione e della gestione delle procedure d’asilo. Sul piano esterno, bisognerà accrescere la capacità di intervento nei Paesi terzi, rafforzando gli strumenti di cooperazione allo sviluppo per migliorarne la capacità di gestione dei flussi migratori e delle frontiere e per favorirne la collaborazione in tema di rimpatri e riammissioni dei migranti illegali.

Con la prossima programmazione finanziaria l’Unione sarà chiamata anche ad adottare un approccio nuovo e più efficace per far fronte al rischio di catastrofi

naturali, cui alcuni Stati membri sono particolarmente esposti. Sarà quindi necessario prevedere risorse sufficienti per sostenere gli Stati membri in investimenti e attività di prevenzione dei rischi legati alle calamità naturali, anche ricercando sinergie innovative tra i diversi strumenti UE a disposizione.

In coerenza con la Dichiarazione sottoscritta dai Capi di Stato e di Governo a Roma il 25 marzo 2017, occorre rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri nel contrasto al terrorismo e al crimine organizzato e nel settore della difesa, garantendo una più ampia condivisione delle risorse nazionali ed una maggiore integrazione nelle attività industriali e di ricerca. A questo fine, si dovrà riflettere sull'inclusione, nel futuro Programma Quadro sulla Ricerca, di progetti di innovazione e sviluppo nel settore della difesa, anche attraverso la costituzione di uno strumento finanziario dedicato (Fondo europeo per la Difesa), come prefigurato nel Piano d'azione europeo per la difesa.

Più in generale, occorrerà mobilitare tutte le risorse finanziarie per perseguire *"un'Europa più forte sulla scena mondiale: un'Unione che sviluppi ulteriormente i partenariati esistenti e al tempo stesso ne crei di nuovi e promuova la stabilità e la prosperità nel suo immediato vicinato"*, come invocato dalla Dichiarazione di Roma.

2.2 Coesione economica, sociale e territoriale

La recente crisi ha amplificato marginalità ed esclusione, di cui hanno risentito in primo luogo le aree territoriali con ritardi di crescita strutturali e le aree rurali marginali. Per questo la politica di coesione dovrà continuare ad essere una priorità per l'Unione assicurando ad essa risorse adeguate anche nel prossimo periodo di programmazione. Gli investimenti andranno concentrati nelle regioni in ritardo di sviluppo e negli ambiti strategici con l'obiettivo di ridurre i divari tra i cittadini europei e di favorire una crescita equilibrata, sostenibile e inclusiva.

Al contempo, occorrerà riflettere sui modi migliori per garantire un sempre maggiore orientamento ai risultati. È fondamentale che i Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) e gli altri strumenti finanziari di cui l'Unione dispone generino effettivamente un impatto tangibile per i cittadini. La decisione di impiego delle risorse dovrà essere sempre più legata alla chiara individuazione di risultati, alla loro sistematica verifica nel corso dell'attuazione e alla valutazione degli impatti *ex-post*, favorendo la trasparenza e la capacità di comunicare i risultati, promuovendo la mobilitazione del partenariato ed il ricorso al metodo degli "open data".

In questo contesto, il meccanismo della condizionalità macroeconomica andrà necessariamente riconsiderato, per evitare che vengano messi a rischio investimenti proprio in quei territori con le maggiori difficoltà strutturali. Prima che al rispetto dei parametri macroeconomici, eventuali condizionalità, nel caso della coesione così come in altri settori, dovrebbero guardare al rispetto dei valori fondamentali e delle regole di convivenza all'interno dell'Unione,

tenendo in adeguata considerazione i principi dello Stato di Diritto (*Rule of Law*) che ne rappresentano la vera spina dorsale.

2.3 Valorizzare appieno le potenzialità dell'Unione: capitale umano e mercato unico

Il potenziale di crescita dell'Unione europea risiede nel proprio capitale umano e nel pieno sfruttamento delle opportunità offerte da un mercato unico pienamente integrato. A tali due priorità il prossimo QFP dovrà pertanto destinare risorse adeguate.

Sul presupposto che la mobilità dei giovani all'interno dell'Unione è un volano prezioso, non solo per la loro istruzione, formazione professionale e occupazione, ma anche per lo sviluppo di un vero senso di cittadinanza e di identità europea, i finanziamenti di un programma di successo come *Erasmus+* andrebbero moltiplicati per dieci. Così come andrebbero rafforzati tutti i programmi che favoriscono la mobilità. Altrettanto significativamente andrebbero rafforzati programmi come la *Youth Guarantee* e la *Youth Employment Initiative*. Allo scopo di rafforzare la dimensione sociale dell'Europa sarà necessario potenziare le politiche attive dell'occupazione nonché la connessione tra le stesse e le politiche di inclusione, confermando e auspicabilmente aumentando le risorse espressamente dedicate a queste ultime. Infatti non ci si può discostare da un modello di crescita inclusivo oltre che intelligente e sostenibile, come stabilito nell'ambito della Strategia Europa 2020, che ponga al centro della sua azione gli interventi di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, e tra questi in particolare gli interventi a sostegno dell'inclusione attiva, compreso il potenziamento dei servizi dell'area sociale, e gli interventi per l'integrazione di gruppi vulnerabili (ivi inclusi i migranti, anche in risposta alla recente evoluzione del fenomeno migratorio).

Il mercato unico ha delle potenzialità inesprese che vanno sfruttate appieno anche grazie al bilancio dell'Unione. È necessario proseguire nelle azioni a sostegno del mercato interno, a partire dall'attuazione del Piano per l'Unione dei mercati dei capitali e dell'Agenda digitale, passando alla realizzazione dell'Unione dell'energia, all'interconnessione di nuova generazione e al rafforzamento della base industriale europea (industria 4.0).

2.4 Promuovere una crescita sostenibile ed un utilizzo coerente delle risorse naturali

Il prossimo QFP dovrà garantire sufficienti risorse per la realizzazione degli obiettivi ambiziosi che l'Unione europea e gli Stati membri si sono dati in termini di mitigazione ed adattamento al cambiamento climatico.

L'Agenda 2030 promuove il bilanciamento delle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile – sociale, ambientale ed economica – in un'ottica di economia verde e circolare. La sua attuazione è fondamentale per affrontare con

successo le sfide globali, tra cui la lotta alla povertà, il cambiamento climatico e il degrado ambientale. Lo sviluppo sostenibile assume un'importanza strategica per i temi ambientali e per quelli del settore agro-alimentare, sia per la capacità di generare un valore aggiunto europeo, sia per i benefici derivanti dall'interazione con altre politiche settoriali (coesione, clima, energia).

Sarà necessario assicurare coerenza tra questi obiettivi e la Politica agricola comune (PAC), a cui deve essere riservata un'adeguata dotazione finanziaria. I principali compiti della futura PAC saranno quelli di assicurare una produzione alimentare di qualità e un reddito adeguato agli agricoltori; una gestione delle risorse naturali allineata all'obiettivo di produzione di beni pubblici e contro gli effetti del cambiamento climatico; uno sviluppo territoriale attento agli equilibri socio-economici, alla diversità delle agricolture e delle aree rurali. A tal fine, i criteri di riparto delle risorse della PAC dovranno tenere conto della capacità del settore di creare occupazione e della necessità di effettuare investimenti per sostenere la competitività del modello agricolo, evitando di utilizzare il criterio fuorviante della superficie.

3. GLI STRUMENTI

Un miglioramento degli strumenti e delle procedure legati al QFP faciliterebbe il perseguimento delle priorità dell'Unione europea.

3.1 *La flessibilità del bilancio UE*

La flessibilità del bilancio europeo dovrà essere rafforzata, ampliando le possibilità di ricorso agli strumenti speciali ed estendendo le possibilità di riporto delle somme non spese negli anni. Andrà poi definitivamente chiarito il trattamento degli strumenti speciali anche con riguardo agli stanziamenti di pagamento.

È essenziale incrementare la capacità del bilancio UE di reagire alle emergenze, rafforzando gli strumenti esistenti o creandone di nuovi: a quest'ultimo proposito, si potrebbe riprendere l'idea – proposta dalla Commissione nel quadro della revisione di medio termine dell'attuale QFP – di una Riserva di crisi, da finanziare tramite le entrate del bilancio UE diverse dalle Risorse proprie (interessi, sanzioni, surplus). Attualmente, tali entrate sono invece restituite agli Stati membri sotto forma di minori contribuzioni.

3.2 *La semplificazione delle regole*

Altro obiettivo importante è l'ulteriore semplificazione delle regole di gestione dei Fondi strutturali e per la PAC, riducendo gli oneri in capo ai beneficiari delle risorse. Eventuali differenziazioni nelle regole di gestione dovranno basarsi su criteri obiettivi ed uguali per tutti i Paesi, che prescindano dalla

dimensione finanziaria dei programmi e dei volumi di investimento. La previsione di regole comuni per tipologie di politiche e di strumenti di intervento sia a gestione diretta che condivisa consentirebbe maggiori sinergie tra Fondi SIE e altri strumenti UE, con evidenti vantaggi per gli operatori, che si dovrebbero confrontare con un quadro di riferimento più snello.

Anche con riguardo a molti altri programmi (come *Horizon 2020*, EFSI, COSME, EaSI), la gestione operativa trarrebbe benefici da una maggiore flessibilità, combinando diverse modalità di gestione (centrale o condivisa), razionalizzando le modalità di finanziamento (diretto, garanzie, misure fiscali) e rafforzando i criteri di valutazione degli investimenti.

3.3 Il sistema delle risorse proprie

Per far fronte a queste sfide occorre ripensare il sistema di finanziamento del bilancio UE, che poggia attualmente per circa l'80% sulla contribuzione nazionale. Ciò spiega in larga parte il prevalere della logica del "giusto ritorno" per gli Stati membri nel corso dei negoziati per la definizione del QFP. Sotto questo profilo, il Rapporto finale del Gruppo di alto livello sulla riforma delle risorse proprie rappresenta una buona base di partenza. Si condivide, in particolare, la necessità di un nuovo sistema di risorse proprie "genuine", più trasparente e possibilmente più semplice di quello attuale. L'attuale sistema risulta peraltro appesantito da un complesso sistema di sconti e correzioni, il più delle volte privi di una giustificazione economica e, in taluni casi, motivo di regressività nella contribuzione degli Stati membri. La costruzione di un sistema più equo farebbe venir meno ogni motivazione per il mantenimento degli sconti e delle correzioni, che andrebbero eliminati.

Va mantenuta la risorsa basata sui dazi doganali, mentre andrebbe ridotta quella basata sul RNL, da ricondurre al suo vero ruolo di risorsa "residuale" e mirata a garantire che la contribuzione nazionale rifletta la dimensione economica degli Stati membri. L'attuale risorsa IVA andrebbe trasformata in un'IVA europea in grado di assicurare un gettito per il bilancio UE più ampio di quello attuale ed andrebbe costruita sulla base di metodologie di calcolo meno complesse di quelle in uso.

Andrebbero poi ricercate nuove risorse proprie, con basi sufficientemente stabili e tali da garantire una distribuzione equilibrata del gettito sul territorio degli Stati membri. Ipotesi come l'istituzione di un'imposta sulle emissioni o di una tassazione comune del settore bancario sono state evocate e meriterebbero di essere approfondite.

I cittadini devono poter riconoscere il collegamento tra gli obiettivi politici e le modalità di finanziamento degli strumenti per raggiungerli, e questo dato conferisce alla riflessione sul bilancio UE, al di là della sua apparente tecnicità, una connotazione spiccatamente politica. La revisione del sistema di

finanziamento del bilancio è quindi parte integrante della più generale riflessione sul futuro dell'Unione europea e dell'area dell'euro.

3.4 Verso un nuovo quadro istituzionale

Nel medio periodo andrebbe ripensata la regola di votazione all'unanimità in seno al Consiglio sul QFP. Attribuendo un vero e proprio potere di veto agli Stati membri, quest'ultima finisce inevitabilmente per "cristallizzare" lo status quo, rendendolo difficilmente modificabile. Una "maggioranza qualificata rafforzata", con garanzie adeguate per gli Stati membri di non dover subire un deterioramento sproporzionato della loro situazione contributiva al bilancio comunitario, potrebbe essere, assieme alla sostituzione dei contributi nazionali con risorse autenticamente europee, lo strumento per dare flessibilità e profondità strategica al QFP.

In questo contesto, il futuro bilancio europeo dovrà anche rispondere alle esigenze legate ad un processo di integrazione che potrà procedere, nelle parole della Dichiarazione di Roma "...at different paces and intensity, where necessary", pur preservando l'unitarietà e l'indivisibilità dell'Unione. Occorrerà pertanto stabilire con chiarezza gli strumenti ed i canali tramite cui finanziare le forme di integrazione differenziata su cui gli Stati membri decideranno di procedere, tenendo presente la necessità di regolare i diritti e gli obblighi dei Paesi che scelgano di restarne fuori.

In alcuni casi, per far fronte alle esigenze di una Unione "unita nella diversità" occorrerà dar prova di creatività e di capacità di innovazione. Un banco di prova importante sarà il consolidamento degli sforzi già intrapresi per rafforzare l'Unione economica e monetaria (UEM), nel cui contesto andrebbe esaminata anche la possibilità di affiancare al bilancio UE "tradizionale", strumenti specifici di rafforzamento dell'area dell'euro con finalità anticiclica o per incentivare l'attuazione delle riforme negli Stati membri.