COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 29.6.2011
COM(2011) 500 definitivo

PART I

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

A Budget for Europe 2020

{SEC(2011) 867 definitivo}
{SEC(2011) 868 definitivo}

Introduzione

L'Unione europea si adopera ogni giorno per contribuire a realizzare le aspirazioni dei suoi 500 milioni di cittadini. Ritengo che possa imprimere uno slancio verso il rinnovamento dell'economia sociale di mercato altamente competitiva in Europa e a livello mondiale. Per realizzare questo obiettivo ci serve un bilancio innovativo. Un bilancio che sia in sintonia con le nuove realtà della globalizzazione. Un bilancio che risponda alle sfide odierne e crei opportunità per il domani.

Questo è un bilancio innovativo. Vi invito a guardare oltre le tradizionali rubriche e a concentrarvi su come attraverso il bilancio conseguiremo gli obiettivi di Europa 2020 che abbiamo definito insieme. È per questo che rompiamo con la cultura del "diritto acquisito" secondo la quale alcune autorità pubbliche intendono spendere i fondi come desiderano. Adesso ogni domanda deve essere chiaramente collegata agli obiettivi e alle priorità che abbiamo concordato. In questo modo ogni euro speso servirà per molteplici obiettivi. Un euro può contemporaneamente rafforzare la coesione, migliorare l'efficienza energetica e incoraggiare la lotta contro il cambiamento climatico, promuovere obiettivi sociali, aumentare l'occupazione e ridurre la povertà. Può avere un notevole effetto di leva in numerosi settori.

In tutta Europa, i governi, le imprese e le famiglie scelgono con cura come spendere il loro denaro. Oggigiorno è necessario riflettere attentamente dove tagliare e dove investire per il futuro. Dobbiamo essere rigorosi e, allo stesso tempo, abbiamo anche bisogno di investire a favore della crescita in Europa.

Anche l'Unione europea deve funzionare entro i limiti delle proprie risorse e nel contempo investire per il futuro. Abbiamo un bilancio relativamente modesto, pari a solamente l'1% circa della ricchezza dell'Europa (in termini di RNL), che rappresenta un cinquantesimo del bilancio degli Stati membri. Ma dobbiamo avere un impatto notevole e sfruttare tutto il potenziale di ogni singolo euro speso.

Oggi stiamo facendo le scelte che incideranno sul periodo che va dal 2014 al 2020.

Il bilancio dell'UE che proponiamo non costerà ai contribuenti più dell'attuale, ma darà loro di più. Stiamo modernizzando il bilancio europeo per risparmiare in alcuni settori e poter spendere di più nei settori prioritari veramente importanti. Quello che sto presentando è un bilancio ambizioso in settori nei quali l'Europa può avere un ruolo decisivo. È un bilancio basato su una logica paneuropea, concentrato sui settori in cui possiamo beneficiare di sinergie mettendo in comune le risorse e che finanzia azioni che sarebbero più costose se finanziate separatamente a livello nazionale.

Il nuovo bilancio sarà più semplice, più trasparente e più equo. Proponiamo un bilancio in grado di mobilitare i finanziamenti privati e proponiamo di modificare le modalità di finanziamento del bilancio, ricorrendo a nuovi flussi di entrate creati per sostituire parzialmente i contributi basati sul reddito nazionale lordo di ogni Stato membro. Riteniamo che ciò andrà a beneficio delle famiglie e dei governi e che darà luogo a un vero e proprio bilancio europeo, un bilancio per l'integrazione. Un bilancio che evita la duplicazione delle spese da parte degli Stati membri e che apporta un valore aggiunto attraverso la sinergia delle azioni che possono essere decise a livello europeo e che non possono essere realizzate senza tale prospettiva europea.

Buona parte del bilancio è volta a incrementare la popolazione attiva e alla crescita economica, in connessione con la strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Ad esempio, un meccanismo per collegare l'Europa finanzierà i collegamenti mancanti nel settore dell'energia, dei trasporti e delle tecnologie dell'informazione, rafforzando in tal modo l'integrità del mercato interno, collegando l'est con l'ovest e il nord con il sud e creando una reale coesione territoriale a vantaggio di tutti. Il bilancio investirà nei "cervelli" europei aumentando gli importi stanziati per l'istruzione, la formazione, la ricerca e l'innovazione. Questi settori sono fondamentali per la competitività globale dell'Europa e consentono la creazione di posti di lavoro e di idee per il domani. In un mondo in cui siamo in concorrenza con altri blocchi di paesi, la migliore possibilità per l'Europa è quella di mettere in comune le risorse a disposizione, in modo da poter conseguire un'economia sociale di mercato altamente competitiva che soddisfi gli obiettivi della strategia Europa 2020. Con le nostre economie ora più interdipendenti che mai, tutti noi abbiamo interesse a consolidare la ripresa economica in ciascuno Stato membro.

Analogamente, la quota del bilancio destinata all'agricoltura costituisce il fondamento di una vera politica europea comune di importanza strategica, nella quale oltre il 70% del finanziamento non è più nazionale e in cui il finanziamento a livello dell'UE è meno costoso di 27 politiche agricole nazionali. La politica agricola comune sarà modernizzata per fornire prodotti alimentari sicuri e sani, nonché per tutelare l'ambiente e andare a maggiore vantaggio dei piccoli produttori. Essa illustra in quale modo un euro può e deve servire a raggiungere vari obiettivi.

Il mondo sta diventando sempre più piccolo. I cambiamenti di alleanze e i nuovi poteri emergenti fanno sì che l'Europa debba fare di più per far sentire la propria voce. Il denaro investito affinché l'Europa possa interagire con il mondo sarà aumentato. Vi saranno più fondi per i paesi confinanti, e più risorse per rispettare gli impegni assunti per aiutare le popolazioni più povere del mondo. Se noi siamo in un momento difficile adesso, loro lo sono sempre.

La presente proposta sancisce il tema della solidarietà - la solidarietà con le regioni e gli Stati membri più poveri, la solidarietà per affrontare insieme le sfide dell'immigrazione, la solidarietà in termini di sicurezza energetica e la solidarietà con i cittadini dei paesi terzi.

La percezione comune che l'Europa spenda gran parte delle proprie risorse per i propri funzionari ed uffici è errata. Tali spese corrispondono in realtà soltanto al 6% del bilancio. Ritengo tuttavia che anche le istituzioni europee debbano mostrare solidarietà verso i cittadini europei, in un momento in cui è richiesto risparmiare e ottenere la massima efficienza a tutti i livelli. È per questo che non saranno incrementate le spese amministrative e il personale delle istituzioni europee sarà ridotto del 5% nei prossimi sette anni.

Ritengo che stiamo presentando proposte ambiziose ma responsabili. Tagliamo i costi in alcuni settori e spendiamo di più nei settori prioritari. Abbiamo resistito alla tentazione di introdurre piccole modifiche da cui sarebbe risultato un bilancio sostanzialmente invariato. Soprattutto, cerchiamo di fornire un buon rapporto costi/benefici ai cittadini europei.

Il Parlamento europeo, gli Stati membri e la Commissione devono ora riunirsi per trasformare queste proposte in un accordo. Mi aspetto una serie di difficili dibattiti nei

mesi a venire ma, con un vero spirito europeo da parte di tutti, ritengo che si possa raggiungere un accordo su un bilancio ambizioso e innovativo capace di incidere effettivamente sulla vita dei cittadini.

Jose Manuel Durão Barroso

Presidente della Commissione europea

1. CONTESTO

Nell'elaborare le proprie proposte per il futuro bilancio dell'Unione europea, la Commissione ha affrontato la sfida di finanziare il numero crescente di settori strategici in cui l'intervento dell'UE può risultare più efficace nell'attuale clima nazionale di austerità e di risanamento di bilancio. Ciò ha condotto a proporre un bilancio con una forte connotazione paneuropea, volto a promuovere la strategia di crescita Europa 2020. La presente proposta è innovativa per la qualità delle sue proposte di spesa e anche per le modalità secondo cui il bilancio dell'UE dovrebbe essere finanziato in futuro, che potrebbero attenuare l'impatto diretto sui bilanci nazionali e renderlo un vero bilancio europeo.

A seguito della crisi economica e finanziaria, l'Unione europea ha adottato misure significative allo scopo di migliorare il coordinamento della governance economica per sostenere la ripresa. Il Parlamento europeo e gli Stati membri hanno riconosciuto i vantaggi della gestione dell'interdipendenza dell'UE mediante l'approccio strutturato stabilito durante il semestre europeo del coordinamento delle politiche economiche. Il quadro finanziario che verrà applicato è stato concepito per sostenere questo processo e fornisce una visione a lungo termine dell'economia europea al di là delle attuali difficoltà di bilancio di alcuni Stati membri. Il bilancio dell'UE non è un bilancio destinato a "Bruxelles" ma a tutti i cittadini dell'UE. È di modesta entità ed è investito negli Stati membri, al fine di offrire vantaggi per l'Unione europea e i suoi cittadini. Il bilancio dell'Unione contribuisce a realizzare la strategia di crescita dell'UE perché ha un forte effetto catalizzatore, in particolare se sfruttato per raggiungere gli obiettivi della strategia Europa 2020.

Il filo conduttore della presente proposta è la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. La Commissione propone di aumentare gli importi stanziati per la ricerca e l'innovazione, l'istruzione e lo sviluppo delle PMI. Propone di valorizzare maggiormente il potenziale del mercato unico fornendo le infrastrutture di cui necessita per funzionare nel ventunesimo secolo. Propone di rendere la politica agricola comune più efficiente sotto il profilo delle risorse, in modo che essa non solo produca prodotti alimentari di alta qualità ma contribuisca anche a gestire l'ambiente e a lottare contro i cambiamenti climatici. Anche il tema della solidarietà ricorre in questa proposta: solidarietà con le regioni e gli Stati membri più poveri concentrando la maggior parte delle spese relative alla coesione sulle loro necessità, solidarietà nell'affrontare insieme le sfide dell'immigrazione e nel far fronte alle catastrofi, solidarietà in termini di sicurezza energetica e solidarietà con i cittadini dei paesi terzi che necessitano del nostro sostegno per i loro bisogni umanitari immediati e il loro sviluppo a lungo termine.

La Commissione condivide la preoccupazione del Parlamento europeo[1], secondo cui "il modo in cui è andato evolvendosi il sistema delle risorse proprie … pone un'enfasi eccessiva sui saldi netti tra gli Stati membri, contraddicendo così il principio della solidarietà dell'Unione, riducendo l'interesse comune europeo e ignorando per lo più il valore aggiunto europeo". Nel formulare queste proposte la Commissione intende imprimere alle finanze UE una direzione diversa, iniziando a spostarsi da un bilancio dominato da contributi basati sul reddito nazionale lordo verso un bilancio dell'UE con una quota di vere "risorse proprie", più in linea con le disposizioni del trattato, secondo cui il bilancio è finanziato integralmente tramite risorse proprie.

---

[1] Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 giugno 2011 su "Investire nel futuro: un nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP) per un'Europa competitiva, sostenibile e inclusiva".

Nel redigere la presente proposta per il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP), la Commissione ha esaminato l'impatto degli attuali strumenti e programmi di spesa, ha svolto un'ampia consultazione con le parti interessate[2] e ha analizzato le opzioni per elaborare gli strumenti e i programmi nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale[3].

2. LA PROPOSTA DI QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE

Nel decidere l'importo globale da proporre per il prossimo QFP, la Commissione ha tenuto in considerazione il parere del Parlamento europeo, che ritiene che "il congelamento del prossimo QFP ai livelli del 2013 ... non rappresenti un'opzione auspicabile … [e che]… le risorse per il prossimo QFP debbano essere incrementate almeno del 5%"[4]. La Commissione ha inoltre tenuto conto delle conclusioni del Consiglio europeo[5] secondo cui è essenziale che "il prossimo quadro finanziario pluriennale rifletta[no] gli sforzi di risanamento dei conti pubblici attualmente compiuti dagli Stati membri per condurre il disavanzo e il debito su una via più sostenibile. Nel rispetto del ruolo delle diverse istituzioni e tenendo conto dell'esigenza di realizzare gli obiettivi dell'Europa …. [è necessario] assicurare che la spesa a livello europeo dia un contributo adeguato a questi lavori".

La Commissione è convinta del valore aggiunto della spesa a livello dell'UE. La spesa prevista dall'attuale QFP rappresenta poco più dell'1% del RNL dell'UE ed è modesta rispetto ai fabbisogni paneuropei sistematicamente individuati dal Parlamento europeo e dal Consiglio. La Commissione propone un quadro finanziario con impegni pari all'1,05% del RNL che si traducono in pagamenti pari all'1% provenienti dal bilancio UE. Un ulteriore 0,02% di spese potenziali non comprese nel quadro finanziario e lo 0,04% di spese non comprese nel bilancio porteranno la cifra totale all'1,11%, comprendente gli importi finanziari destinati alla capacità di reazione alle crisi ed emergenze (che non sono prevedibili, come gli interventi umanitari) e le spese che ricevono contributi ad hoc dagli Stati membri (ad esempio il FES che ha un criterio di contribuzione diverso da quello del bilancio UE). Nel proporre il presente quadro finanziario, la Commissione ha cercato di trovare il giusto equilibrio tra ambizione e realismo, tenuto conto del momento in cui si svolgeranno le trattative di bilancio.

In linea con la prassi consolidata per il quadro finanziario pluriennale, la Commissione presenta la sua proposta in termini di impegni finanziari futuri. Essa fornisce inoltre informazioni dettagliate sul ritmo previsto dei pagamenti in modo da dare una maggiore

---

2 Si vedano, ad esempio, le informazioni sul processo di consultazione precedente all'adozione della revisione del bilancio dell'UE, http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm.

3 Maggiori informazioni sulla valutazione della Commissione della spesa a titolo del QFP 2007-2013 e l'analisi degli impatti delle attuali proposte figurano nel relativo documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC (2011) 868.

4 Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 giugno 2011 su "Investire nel futuro: un nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP) per un'Europa competitiva, sostenibile e inclusiva".

5 Conclusioni del Consiglio europeo del 29 ottobre 2010.

prevedibilità, di particolare importanza in un momento di risanamento del bilancio che richiede un controllo rigoroso sui livelli di pagamento all'inizio del prossimo periodo.

La Commissione ha deciso di proporre il seguente quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020:

QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE (UE-27)

(in milioni di EUR - prezzi 2011)

STANZIAMENTI D'IMPEGNO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale 2014-2020
1. Crescita intelligente ed inclusiva	**64.696**	**66.580**	**68.133**	**69.956**	**71.596**	**73.768**	**76.179**	**490.908**
di cui: coesione sociale, economica e territoriale	50.468	51.543	52.542	53.609	54.798	55.955	57.105	376.020
2. Crescita sostenibile: risorse naturali	**57.386**	**56.527**	**55.702**	**54.861**	**53.837**	**52.829**	**51.784**	**382.927**
di cui: spese connesse al mercato e pagamenti diretti	42.244	41.623	41.029	40.420	39.618	38.831	38.060	281.825
3. Sicurezza e cittadinanza	**2.532**	**2.571**	**2.609**	**2.648**	**2.687**	**2.726**	**2.763**	**18.535**
4. Ruolo mondiale dell'Europa	**9.400**	**9.645**	**9.845**	**9.960**	**10.150**	**10.380**	**10.620**	**70.000**
5. Amministrazione	**8.542**	**8.679**	**8.796**	**8.943**	**9.073**	**9.225**	**9.371**	**62.629**
di cui: spese amministrative delle istituzioni	6.967	7.039	7.108	7.191	7.288	7.385	7.485	50.464
TOTALE STANZIAMENTI D'IMPEGNO	**142.556**	**144.002**	**145.085**	**146.368**	**147.344**	**148.928**	**150.718**	**1.025.000**
in percentuale del RNL	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,05%	1,04%	1,03%	1,05%
TOTALE STANZIAMENTI DI PAGAMENTO	**133.851**	**141.278**	**135.516**	**138.396**	**142.247**	**142.916**	**137.994**	**972.198**
in percentuale del RNL	1,01%	1,05%	0,99%	1,00%	1,01%	1,00%	0,94%	1,00%
NON COMPRESO NEL QFP								
Riserva per gli aiuti d'urgenza	350	350	350	350	350	350	350	2.450
Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione	429	429	429	429	429	429	429	3.000
Fondo di solidarietà	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	7.000
Strumento di flessibilità	500	500	500	500	500	500	500	3.500
Riserva per crisi nel settore agricolo	500	500	500	500	500	500	500	3.500
ITER	886	624	299	291	261	232	114	2.707
GMES	834	834	834	834	834	834	834	5.841
FES ACP	3.271	4.300	4.348	4.407	4.475	4.554	4.644	29.998
FES PTOM	46	46	46	46	46	46	46	321
Fondo mondiale per il clima e la biodiversità	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
TOTALE NON COMPRESO NEL QFP	**7.815**	**8.583**	**8.306**	**8.357**	**8.395**	**8.445**	**8.416**	**58.316**
TOTALE QFP + NON COMPRESO NEL QFP	**150.371**	**152.585**	**153.391**	**154.725**	**155.739**	**157.372**	**159.134**	**1.083.316**
in percentuale del RNL	1,13%	1,13%	1,12%	1,12%	1,11%	1,10%	1,09%	1,11%

3. FINANZIAMENTO DEL BILANCIO DELL'UE

La necessità di ammodernamento del quadro finanziario non si applica soltanto alle priorità di spesa e alla loro concezione, ma anche al finanziamento del bilancio dell'UE, che è stato sempre più spesso messo in discussione negli ultimi anni. Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea ribadisce l'intenzione originale che il bilancio dell'UE sia finanziato integralmente tramite risorse proprie. Tuttavia, la situazione reale è che ad oggi oltre l'85% del finanziamento dell'UE si basa su aggregati statistici derivanti dal reddito nazionale lordo (RNL) e dall'IVA. Questi sono in genere considerati contributi nazionali che gli Stati membri devono ridurre al minimo. Ciò ha fatto sì che i contribuenti netti assumessero l'atteggiamento che si può riassumere nell'espressione "rivoglio i miei soldi", distorcendo la logica di fondo del bilancio dell'UE e mettendo in discussione il principio generale di solidarietà dell'Unione. Questo ha anche determinato un'enfasi eccessiva sui pagamenti netti e sui saldi e ha impedito al bilancio dell'UE di svolgere appieno il suo ruolo di fornire valore aggiunto per l'UE nel suo insieme.

È giunto il momento di iniziare a riallineare il finanziamento dell'UE con i principi di autonomia, trasparenza ed equità e di dotare l'UE dei mezzi per raggiungere i suoi obiettivi strategici convenuti. Lo scopo di proporre nuove risorse proprie non è aumentare il bilancio generale dell'UE, ma abbandonare l'atteggiamento "rivoglio i miei soldi" e introdurre più trasparenza nel sistema. Non si tratta di attribuire sovranità fiscale all'UE, ma piuttosto di ritornare a meccanismi di finanziamento più fedeli all'intenzione originaria dei trattati. Pertanto, la proposta della Commissione determinerebbe una riduzione dei contributi diretti a carico dei bilanci degli Stati membri.

Nella revisione del bilancio[6], la Commissione ha proposto un elenco non esaustivo di possibili mezzi di finanziamento che potrebbero sostituire gradualmente i contributi nazionali e alleggerire l'onere sui bilanci nazionali. Sono altresì elencati vari criteri da applicare nella loro valutazione. La Commissione ha effettuato un'analisi approfondita delle opzioni[7] e ha deciso di proporre un nuovo sistema di risorse proprie basato su una tassa sulle transazioni finanziarie e una nuova risorsa IVA. Queste nuove risorse proprie finanzierebbero in parte il bilancio dell'UE e potrebbero sostituire completamente il complesso sistema di risorse proprie esistente basato sull'IVA, che la Commissione propone di eliminare, e ridurre il peso della risorsa basata sull'RNL. La proposta della Commissione di decisione del Consiglio sulle nuove risorse proprie è illustrata nel relativo testo legislativo[8]. In questo contesto, la Commissione sostiene la richiesta formulata dal Parlamento europeo relativa ad una conferenza interparlamentare con i parlamenti nazionali per discutere l'argomento.

Per le ragioni suesposte, la Commissione propone inoltre un'importante semplificazione al problema di riduzioni e rettifiche. I tentativi di uniformare le differenze tra i versamenti degli Stati membri al bilancio dell'UE e le entrate provenienti da varie politiche di spesa dell'Unione europea causano distorsioni nel bilancio e pregiudicano la sua capacità di fornire valore aggiunto. Per questo motivo la Commissione propone, conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo di Fontainebleau del 1984, di limitare i contributi degli Stati membri

---

6 COM(2010) 700.

7 Per maggiori informazioni si veda il relativo documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC (2011) 876.

8 COM(2011) 510.

che altrimenti affronterebbero un onere di bilancio eccessivo rispetto alla loro prosperità relativa.

4. PRINCIPI ALLA BASE DEL BILANCIO DELL'UE

Il bilancio dell'UE è diverso dai bilanci nazionali: non finanzia le cure sanitarie dirette o l'istruzione, non finanzia le forze di polizia e l'esercito, come fanno i bilanci nazionali. Esso risponde a una logica paneuropea, non nazionale. La sua entità relativamente modesta gli consente di concentrarsi dove ottiene un elevato valore aggiunto per l'UE[9]. Il bilancio dell'UE non cerca di finanziare interventi che gli Stati membri potrebbero finanziare da soli: esiste perché ci sono attività che devono essere finanziate per consentire il funzionamento dell'UE o che possono essere svolte in maniera più economica ed efficace mediante il finanziamento collettivo del bilancio dell'UE. Il bilancio dell'UE è chiamato a:

(a) finanziare le politiche comuni che gli Stati membri hanno convenuto di trattare a livello dell'UE (ad esempio, la politica agricola comune);

(b) esprimere solidarietà tra tutti gli Stati membri e le regioni, al fine di sostenere lo sviluppo delle regioni più deboli, permettendo altresì all'UE di funzionare come uno spazio economico unico (per esempio, attraverso la politica di coesione);

(c) finanziare le azioni per completare il mercato interno, che nemmeno lo Stato membro più prospero potrebbe finanziare con mezzi propri. Il bilancio dell'UE consente di avere una prospettiva paneuropea piuttosto che puramente nazionale (per esempio, finanziando investimenti infrastrutturali paneuropei) e contribuisce inoltre a ridurre le costose duplicazioni fra regimi nazionali diversi che perseguono in parte gli stessi obiettivi;

(d) garantire sinergie ed economie di scala, agevolando la cooperazione e la soluzione comune di questioni che non possono essere risolte dai singoli Stati membri (ad esempio, la ricerca e l'innovazione di livello mondiale, la cooperazione in materia di affari interni, l'immigrazione e la giustizia);

(e) rispondere alle sfide persistenti ed emergenti che richiedono un approccio comune e paneuropeo (per esempio, l'ambiente, il cambiamento climatico, gli aiuti umanitari e la cultura, il cambiamento demografico e la cultura).

Sulla base di queste considerazioni, nell'elaborare il nuovo QFP la Commissione ha messo in atto i principi enunciati nella revisione del bilancio 2010:

- concentrare l'attenzione sulla realizzazione delle priorità strategiche fondamentali;
- concentrare l'attenzione sul valore aggiunto UE;
- concentrare l'attenzione sull'impatto e sui risultati;
- fornire vantaggi reciproci in tutta l'Unione europea.

---

[9] Esempi del valore aggiunto della spesa dell'UE figurano nel relativo documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC (2011) 867.

Il bilancio dell'UE traduce "la politica in numeri": pertanto i finanziamenti devono andare di pari passo con il quadro normativo esistente e le priorità strategiche nei settori pertinenti. I finanziamenti devono conseguire i risultati attesi – le autorità pubbliche non hanno un "diritto acquisito" a ricevere fondi da spendere liberamente, al contrario, i finanziamenti che ricevono dall'UE servono ad aiutarle a raggiungere gli obiettivi concordati dell'UE. Pertanto, i programmi e gli strumenti compresi nella presente proposta di QFP sono stati rielaborati per garantire che i loro risultati e impatti permettano di realizzare le priorità strategiche fondamentali dell'UE. Le principali caratteristiche della nuova serie di programmi e strumenti finanziari saranno l'attenzione ai risultati, un maggiore ricorso alla condizionalità e la semplificazione dell'esecuzione:

- i **risultati** saranno chiaramente connessi all'attuazione della strategia Europa 2020 e al raggiungimento dei suoi obiettivi. Ciò significa concentrare i programmi su un numero limitato di priorità di alto livello e su azioni che conseguono una massa critica ed evitare la frammentazione e interventi non coordinati tra loro. Ove possibile, i programmi esistenti saranno fusi (per esempio in settori quali affari interni, istruzione e cultura) e/o rielaborati (nei settori della ricerca e della coesione), al fine di assicurare una programmazione integrata e un’unica serie di meccanismi di attuazione, rendicontazione e controllo;

- **semplificazione:** le attuali regole di finanziamento sono cambiate non solo in risposta all'esigenza di responsabilità sulle modalità di spesa del denaro pubblico ma anche per tenere conto dei problemi precedenti. Il risultato è un insieme diverso e complesso, di difficile attuazione e controllo. Tale complessità comporta un pesante onere amministrativo per i beneficiari nonché per la Commissione e gli Stati membri, che può avere l'effetto indesiderato di dissuadere dal partecipare e di ritardare l'esecuzione. Attualmente si sta lavorando per semplificare sia le norme generali (regolamento finanziario) sia le norme settoriali specifiche;

- **condizionalità**: al fine di concentrarsi maggiormente sui risultati piuttosto che sugli elementi iniziali, verrà introdotto il principio della condizionalità nei programmi e negli strumenti. Ciò è particolarmente importante per i grandi capitoli di spesa relativi alla politica di coesione e all'agricoltura, per i quali gli Stati membri e i beneficiari saranno tenuti a dimostrare che i finanziamenti ricevuti servono ad agevolare il raggiungimento delle priorità strategiche dell'UE. Più in generale, la Commissione assicurerà la coerenza tra la politica economica globale dell'Unione e il bilancio UE, in particolare al fine di evitare situazioni in cui l'efficacia dei finanziamenti europei sia compromessa da politiche macro finanziare inadeguate;

- **effetto di leva degli investimenti:** lavorando con il settore privato su strumenti finanziari innovativi è possibile accrescere l'impatto del bilancio UE, stimolando un maggior numero di investimenti strategici e rafforzando così il potenziale di crescita dell'Unione. L'esperienza di lavoro, in particolare con il gruppo Banca europea per gli investimenti (BEI), con le istituzioni finanziarie pubbliche nazionali e internazionali, è stata positiva e sarà portata avanti nel prossimo quadro finanziario pluriannuale. Le garanzie e gli accordi di condivisione dei rischi possono consentire al settore finanziario di fornire maggiori capitali e di concedere più prestiti alle imprese innovative, o ai progetti infrastrutturali. In tal modo, questi strumenti finanziari possono anche contribuire allo sviluppo globale dei mercati finanziari a seguito della crisi.

5. I PRINCIPALI NUOVI ELEMENTI

L'ambizione della Commissione per il prossimo bilancio UE è spendere in modo diverso, con una maggiore enfasi sui risultati e sull'efficacia, concentrandosi sulla realizzazione del programma Europa 2020 mediante una maggiore condizionalità nella politica di coesione e introducendo la dimensione ecologica nei pagamenti diretti agli agricoltori. Il prossimo bilancio sarà modernizzato ridistribuendo le risorse a settori prioritari quali le infrastrutture paneuropee, la ricerca e l'innovazione, l'istruzione e la cultura, rendendo più sicure le frontiere esterne e garantendo le priorità della politica in materia di relazioni esterne, come la politica di vicinato dell'UE. Esso è rivolto alle priorità strategiche trasversali, quali la protezione dell'ambiente e la lotta contro il cambiamento climatico, come parte integrante di tutti i principali strumenti e interventi. I dettagli dell'approccio in ogni settore strategico sono forniti nella parte II della presente comunicazione. Le sezioni seguenti illustrano le modifiche fondamentali che saranno introdotte nei principali settori di spesa.

5.1. Orizzonte 2020: un quadro strategico comune per la ricerca, l'innovazione e lo sviluppo tecnologico

L'UE deve fronteggiare un notevole divario in materia di innovazione[10], che deve essere colmato se l'Unione vuole competere con altre economie sviluppate e con economie emergenti, in via di sviluppo. Nel suo insieme, l'Unione europea è in ritardo rispetto a Giappone e Stati Uniti relativamente a una serie di indicatori fondamentali, quali il numero di brevetti depositati, le esportazioni di prodotti a medio e alto contenuto tecnologico e la percentuale del PIL destinata alla ricerca e sviluppo.

La ricerca e sviluppo contribuisce a creare posti di lavoro, ad aumentare la prosperità e a migliorare la qualità di vita. L'UE occupa una posizione di primissimo piano per molte tecnologie, ma è esposta sempre più alla concorrenza non solo dei partner tradizionali, ma anche delle economie emergenti. I programmi comuni riuniscono le attività di ricerca e possono quindi ottenere risultati che gli Stati membri non possono conseguire da soli.

La sfida consiste nel favorire un aumento degli investimenti nella ricerca e sviluppo in tutta l'UE, in modo da conseguire l'obiettivo generale della strategia Europa 2020 di investire il 3% del PIL nella R&S. L'UE deve anche incrementare la trasformazione del sapere scientifico in processi e prodotti brevettati a disposizione non solo delle industrie a tecnologia avanzata ma, forse ancor più importante, anche nei settori tradizionali. Ciò richiede un impegno da parte delle autorità pubbliche, del settore privato e della comunità della ricerca. La Commissione ha avviato una riorganizzazione approfondita delle strutture di governance della ricerca dell'UE con la creazione del Consiglio europeo della ricerca, che sta attualmente dando risultati positivi. La Commissione propone di andare oltre e di riorganizzare gli attuali strumenti di finanziamento dell'UE per la ricerca e l'innovazione (in particolare i programmi quadro per la ricerca e il programma per la competitività e l'innovazione) onde stabilire un più forte collegamento con determinati obiettivi strategici e semplificare le procedure di esecuzione. Ciò permetterà inoltre di alleviare l'onere amministrativo che grava sui beneficiari.

La Commissione propone che, in futuro, il finanziamento della ricerca e dell'innovazione si basi su tre grandi settori che sono saldamente ancorati alla strategia Europa 2020:

---

[10] Si veda la relazione sulla competitività dell'Unione dell'innovazione 2011, SEC(2011) 739.

- eccellere nella base scientifica;
- affrontare le sfide sociali;
- creare una leadership industriale e rafforzare la competitività.

Un quadro strategico comune (che sarà denominato Orizzonte 2020) eliminerà la frammentazione e garantirà più coerenza, anche con i programmi di ricerca nazionali. Esso sarà strettamente collegato alle priorità strategiche settoriali fondamentali quali la salute, la sicurezza alimentare e la bioeconomia, l'energia e il cambiamento climatico. L'Istituto europeo di tecnologia sarà parte del programma Orizzonte 2020 e avrà un ruolo fondamentale nel riunire i tre lati del triangolo della conoscenza - l'istruzione, l'innovazione e la ricerca - mediante le sue comunità della conoscenza e dell'innovazione. Una caratteristica della nuova strategia in materia di finanziamento della ricerca sarà il maggiore ricorso a strumenti finanziari innovativi, a seguito del buon esempio del meccanismo di finanziamento con ripartizione dei rischi.

La Commissione propone di stanziare 80 miliardi di EUR per il periodo 2014-2020 a favore del quadro strategico comune per la ricerca e l'innovazione.

Questo finanziamento sarà integrato da un importante sostegno per la ricerca e l'innovazione derivante dai fondi strutturali. Per esempio, in tutte le regioni d'Europa sono stati spesi circa 60 miliardi di EUR in ricerca e innovazione nel periodo 2007-2013 e per il futuro si possono prevedere analoghi livelli di spesa.

5.2. Solidarietà e investimenti per la crescita sostenibile e l'occupazione

La politica di coesione è un'espressione importante della solidarietà con le regioni più deboli e più povere dell'UE – ma è anche qualcosa di più. Uno dei principali successi conseguiti dall'UE è stata la sua capacità di innalzare il tenore di vita di tutti i suoi cittadini. Ciò è stato possibile non solo contribuendo allo sviluppo e alla crescita delle regioni e degli Stati membri più poveri ma anche mediante il suo ruolo nell'integrazione del mercato interno, la cui dimensione consente di accedere a nuovi mercati e realizzare economie di scala per tutte le regioni dell'UE, a prescindere dalla loro ricchezza o dimensione. La valutazione della precedente spesa della Commissione ha rivelato molti esempi di valore aggiunto e di investimenti che hanno apportato crescita e posti di lavoro, che non sarebbero stati realizzati senza il sostegno del bilancio dell'UE. Tuttavia, i risultati mostrano anche una certa dispersione e la mancanza di priorità. In un momento in cui i fondi pubblici sono scarsi e gli investimenti a favore della crescita sono più necessari che mai, la Commissione ha deciso di proporre modifiche importanti alla politica di coesione.

La politica di coesione riveste un ruolo importante anche nel perseguimento degli obiettivi e dei traguardi di Europa 2020 in tutta l'UE. La Commissione propone di porre maggiore enfasi sui risultati e sull'efficacia della spesa relativa alla coesione, abbinando più sistematicamente la politica di coesione agli obiettivi di Europa 2020. Essa propone inoltre di introdurre una nuova categoria di regioni, delle cosiddette **"regioni in transizione"**, per sostituire l'attuale sistema di phasing-out e phasing-in. Questa categoria comprenderà tutte le regioni con un PIL pro capite fra il 75% e il 90% della media UE-27.

Disoccupazione e tassi di povertà costantemente elevati richiedono un'azione a livello UE e nazionale. Poiché l'Unione soffre sempre più di bassi livelli di competenze, di risultati

insoddisfacenti delle politiche attive del mercato del lavoro e dei sistemi di istruzione, dell'esclusione sociale di gruppi emarginati e della scarsa mobilità del lavoro, occorre adottare iniziative politiche e offrire un sostegno concreto. Molte di queste problematiche sono state acuite dalla crisi economica e finanziaria, dall'andamento demografico e dell'immigrazione e dalla rapidità del cambiamento tecnologico. Se non affrontate efficacemente, possono compromettere seriamente la coesione sociale e la competitività. È pertanto indispensabile accompagnare gli investimenti a favore della crescita nelle infrastrutture, nella competitività regionale e nello sviluppo imprenditoriale con misure connesse alla politica del mercato del lavoro, all'istruzione, alla formazione, all'inclusione sociale, all'adattabilità dei lavoratori, alle imprese e agli imprenditori e alla capacità amministrativa.

In tale ambito il Fondo sociale europeo (FSE) svolge un ruolo fondamentale; si propone che gli Stati membri siano tenuti a definire le modalità con cui i diversi strumenti di finanziamento contribuiscono a conseguire gli obiettivi generali della strategia Europa 2020, anche stabilendo quote minime del sostegno dei fondi strutturali a favore del FSE per ciascuna categoria di regioni (25% per le regioni dell'obiettivo convergenza, 40% per le regioni in transizione, 52% per le regioni dell'obiettivo competitività, in base al presupposto che il Fondo di coesione continui a rappresentare un terzo degli stanziamenti relativi alla politica di coesione negli Stati membri ammissibili e escludendo la cooperazione territoriale). L'applicazione di queste percentuali determina una percentuale minima complessiva per il FSE pari al 25% del bilancio destinato alla politica di coesione, ossia 84 miliardi di EUR. Il FSE sarà integrato da una serie di strumenti gestiti direttamente dalla Commissione, quali PROGRESS e la rete EURES per favorire la creazione di posti di lavoro.

Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) è un fondo flessibile, non compreso nel quadro finanziario, che sostiene coloro che hanno perso il lavoro a seguito di mutamenti strutturali del commercio mondiale e li aiuta a trovare un'altra occupazione il più rapidamente possibile. Gli importi necessari variano da anno in anno ed è per questo che la Commissione propone di non includere il FEG nel quadro finanziario. Può essere fatto ricorso al FEG anche per aiutare i lavoratori del settore agricolo il cui sostentamento potrebbe risentire della globalizzazione.

Per migliorare l'efficacia della spesa dell'UE e conformemente all'impostazione territoriale del trattato di Lisbona, la Commissione propone di istituire un quadro strategico comune per tutti i fondi strutturali, per tradurre gli obiettivi della strategia Europa 2020 in priorità d'investimento. Ciò al fine di a dare piena attuazione all'obiettivo di coesione territoriale del trattato di Lisbona. In termini operativi, la Commissione propone di concludere un contratto di partenariato con ciascuno Stato membro. Questi contratti definiranno l'impegno dei partner a livello nazionale e regionale a utilizzare i fondi stanziati per dare attuazione alla strategia Europa 2020, un quadro di riferimento dei risultati con il quale valutare i progressi in relazione agli impegni.

Occorre quindi uno stretto collegamento con i programmi nazionali di riforma e i programmi nazionali di stabilità e convergenza elaborati dagli Stati membri e con le raccomandazioni specifiche per ciascun paese adottate dal Consiglio sulla base di questi ultimi. Per garantire che l'efficacia della spesa relativa alla coesione non sia compromessa da politiche macro-finanziarie inadeguate, la condizionalità connessa alla nuova governance economica integrerà la condizionalità ex ante specifica per settore definita in ogni contratto.

I contratti definiranno chiaramente gli obiettivi e gli indicatori e fisseranno una serie di condizionalità (sia ex ante che relative al conseguimento dei risultati in modo che possano

essere monitorate) e prevedranno l'impegno di rendere conto annualmente dei progressi compiuti nelle relazioni annuali sulla politica di coesione. I finanziamenti si concentreranno su un numero limitato di priorità: le regioni dell'obiettivo competitività e le regioni in transizione dovrebbero innanzitutto utilizzare tutta la loro dotazione di bilancio, escluso il FSE, per l'efficienza energetica, le energie rinnovabili e la competitività e innovazione delle PMI, mentre le regioni dell'obiettivo convergenza dovrebbero destinare il loro stanziamento a una più ampia serie di priorità (se necessario, compreso il rafforzamento delle capacità istituzionali).

Per rafforzare l'attuazione, saranno introdotte nuove disposizioni relative alla condizionalità per garantire che il finanziamento dell'UE sia incentrato sui risultati e che incentivi fortemente gli Stati membri a garantire l'effettivo conseguimento degli obiettivi di Europa 2020 mediante la politica di coesione. La condizionalità consisterà sia di condizioni ex ante che devono essere presenti prima dell'erogazione dei fondi sia di condizioni ex post che subordineranno l'erogazione di ulteriori finanziamenti ai risultati ottenuti. In assenza di progressi per adempiere a queste condizioni, i finanziamenti potranno essere sospesi o cancellati.

La condizionalità sarà basata sui risultati e sugli incentivi ad attuare le riforme necessarie per assicurare l'uso efficiente delle risorse finanziarie. Al fine di concentrare l'attenzione sui risultati e sul raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020, il 5% del bilancio destinato alla coesione sarà accantonato e assegnato, durante una valutazione intermedia, a quegli Stati membri e regioni i cui programmi hanno realizzato le tappe fondamentali relative al raggiungimento degli obiettivi del programma connessi ai traguardi di Europa 2020. Le tappe fondamentali saranno definite in base ai regolamenti in materia di politica di coesione.

L'esperienza acquisita con l'attuale quadro finanziario indica che molti Stati membri hanno difficoltà ad assorbire ingenti fondi UE su un periodo di tempo limitato. Ritardi nella preparazione dei progetti, negli impegni e nella spesa sono responsabili di una considerevole quantità di stanziamenti non utilizzati al termine dell'attuale periodo di finanziamento. Inoltre, la situazione di bilancio in alcuni Stati membri rende più difficile sbloccare i fondi per fornire il cofinanziamento nazionale. Per rafforzare la capacità di assorbimento di fondi, la Commissione propone una serie di misure:

- fissare al 2,5% del RNL il tasso massimo di stanziamenti relativi alla coesione;
- consentire un aumento temporaneo del tasso di cofinanziamento da 5 a 10 punti percentuali quando uno Stato membro beneficia di assistenza finanziaria a norma dell'articolo 136 o 143 del TFUE, riducendo la partecipazione richiesta ai bilanci nazionali in un periodo di risanamento di bilancio, pur mantenendo lo stesso livello complessivo di finanziamenti UE;
- inserire nei contratti di partenariato determinate condizioni relative al miglioramento della capacità amministrativa.

Per il prossimo QFP, la Commissione propone di concentrare la maggior parte dei finanziamenti relativi alla coesione nelle regioni e negli Stati membri più poveri. Essa propone anche di aiutare le regioni che perdono la qualifica di regione dell'obiettivo convergenza limitando la riduzione dell'intensità di aiuto che si verificherebbe se acquisissero immediatamente lo status di regione dell'obiettivo competitività. Pertanto, la Commissione propone che esse mantengano, per il prossimo periodo del QFP, due terzi degli stanziamenti

precedentemente loro attribuiti. Tali regioni, unitamente ad altre regioni con livelli analoghi di PIL (tra il 75% e il 90% del PIL dell'UE) costituiranno una nuova categoria di "regioni in transizione".

La Commissione propone di stanziare 376 miliardi di EUR per il periodo 2014-2020 a favore degli strumenti della politica di coesione.

Questo importo comprende:

- **162,6 miliardi di EUR per le regioni dell'obiettivo convergenza**
- **38,9 miliardi di EUR per le regioni in transizione**
- **53,1 miliardi di EUR per le regioni dell'obiettivo competitività**
- **11,7 miliardi di EUR per la cooperazione territoriale**
- **68,7 miliardi di EUR per il Fondo di coesione**

e 40 miliardi di EUR per il meccanismo per collegare l'Europa (Connecting Europe facility, si veda la sezione 5.3).

Il Fondo sociale europeo (basato sulla ripartizione 25/40/52 per categoria di regioni) rappresenterà almeno il 25% della dotazione relativa alla coesione, senza tenere conto del meccanismo per collegare l'Europa, pari a 84 miliardi di euro

Non compresi nel QFP:

- **3 miliardi di EUR per il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione**
- **7 miliardi di EUR per il Fondo di solidarietà dell'Unione europea.**

5.3. Collegare l'Europa

Un mercato unico pienamente funzionante dipende da un'infrastruttura moderna ed efficiente che collega l'Europa in particolare nei settori del trasporto, dell'energia e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC).

Per il periodo 2014-2020 si stima che occorra investire circa 200 miliardi di EUR per completare le reti transeuropee dell'energia, 540 miliardi di EUR nella rete transeuropea dei trasporti e oltre 250 miliardi di EUR nelle TIC. Mentre il mercato può e deve garantire la maggior parte degli investimenti necessari, occorre ovviare ai fallimenti del mercato, per colmare le lacune persistenti, eliminare le strozzature, e garantire adeguati collegamenti transfrontalieri. Tuttavia l'esperienza accumulata dimostra che i bilanci nazionali non attribuiranno mai un'elevata priorità agli investimenti plurinazionali e transfrontalieri per dotare il mercato unico dell'infrastruttura di cui ha bisogno. Questo è un altro esempio del valore aggiunto del bilancio UE: può garantire i finanziamenti per i progetti paneuropei che collegano il centro e la periferia, a vantaggio di tutti.

Pertanto, la Commissione ha deciso di proporre la creazione di un meccanismo per collegare l'Europa (Connecting Europe facility), per accelerare lo sviluppo delle infrastrutture di cui l'UE ha bisogno. Tali collegamenti che stimolano la crescita forniranno un migliore accesso al mercato interno e porranno fine all'isolamento di talune "isole" economiche. Ad esempio, le zone dell'UE che non sono ancora connesse alle principali reti elettriche e del gas dipendono

da investimenti effettuati in altri Stati membri per il proprio approvvigionamento energetico. Il meccanismo per collegare l'Europa fornirà inoltre un contributo essenziale alla sicurezza energetica, garantendo un accesso paneuropeo a diverse fonti e fornitori, all'interno e all'esterno dell'Unione. Esso contribuirà altresì a mettere in pratica il nuovo concetto di coesione territoriale introdotto dal trattato di Lisbona. La disponibilità di reti TIC ad alta velocità e di servizi paneuropei relativi alle TIC in tutta Europa risolverà la frammentazione del mercato unico e andrà a beneficio delle PMI in cerca di opportunità di crescita al di là del loro mercato nazionale.

Il meccanismo per collegare l'Europa finanzierà predeterminate infrastrutture prioritarie di interesse per l'intera UE nei settori del trasporto, dell'energia e delle TIC, infrastrutture sia fisiche che telematiche, che rispettano i criteri di sviluppo sostenibile. Un elenco preliminare delle infrastrutture proposte (i collegamenti mancanti) è allegato alla presente proposta.

Il meccanismo per collegare l'Europea sarà gestito a livello centrale e sarà finanziato da risorse di bilancio specifiche e mediante importi del Fondo di coesione destinati al trasporto. Gli investimenti realizzati in regioni dell'obiettivo convergenza avranno tassi di cofinanziamento dal bilancio dell'UE superiori a quelli realizzati in regioni dell'obiettivo competitività. Le infrastrutture locali e regionali saranno collegate alle infrastrutture principali dell’UE, che collegano tutti i cittadini dell'UE, e possono essere (co)finanziate dai Fondi strutturali (Fondo di coesione e/o FESR, a seconda della situazione di ogni Stato membro/regione). Considerando le carenze infrastrutturali nei nuovi Stati membri, la Commissione ha deciso di proporre una ripartizione relativamente invariata per il Fondo di coesione. Ciò contribuirà a rafforzare gli investimenti nel settore dei trasporti nelle regioni ammissibili e a sostenere i collegamenti fra queste e il resto dell'UE.

Il meccanismo per collegare l'Europa offre la possibilità di utilizzare strumenti di finanziamento innovativi per accelerare e garantire maggiori investimenti rispetto a quanto potrebbe essere ottenuto soltanto tramite fondi pubblici. La Commissione collaborerà strettamente con la BEI e con altre banche per gli investimenti pubblici al fine di unire i finanziamenti per questi progetti. In particolare, la Commissione intende promuovere l'uso di obbligazioni UE per il finanziamento di progetti[11] come mezzo per portare avanti la realizzazione di tali importanti progetti.

Alcuni dei progetti infrastrutturali di interesse per l'UE dovranno passare attraverso paesi confinanti e paesi in fase di preadesione. La Commissione proporrà mezzi semplificati per collegarli e finanziarli mediante il nuovo meccanismo, al fine di garantire la coerenza tra strumenti interni ed esterni. Ciò implica l'esistenza di una serie integrata di regole che permettano di finanziare i progetti di rilievo con risorse provenienti da varie rubriche del bilancio UE.

La Commissione propone di stanziare 40 miliardi di EUR per il periodo 2014-2020 a favore del meccanismo per collegare l'Europa, da integrare con 10 miliardi di EUR aggiuntivi riservati a investimenti correlati ai trasporti nell'ambito del Fondo di coesione.

Questo importo comprende 9,1 miliardi di EUR per il settore energetico, 31,6 miliardi di

[11] Per maggiori informazioni si veda il relativo documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC (2011) 868.

EUR per i trasporti (compresi 10 miliardi di EUR del Fondo di coesione) e 9,1 miliardi di EUR per le TIC.

5.4. Una politica agricola comune efficiente sotto il profilo delle risorse

La politica agricola comune (PAC) è una delle poche politiche veramente comuni dell'UE. È concepita per avere un settore agricolo sostenibile in Europa, rafforzando la sua competitività, assicurando un approvvigionamento alimentare adeguato e sicuro, preservando l'ambiente e la campagna e assicurando al tempo stesso un tenore di vita equo alla popolazione agricola. Essa sostituisce le 27 diverse politiche agricole nazionali e consente dei risparmi per i bilanci nazionali, in quanto il bilancio dell'Unione europea fornisce un sostegno diretto agli agricoltori senza cofinanziamento nazionale.

Attraverso le modifiche proposte al finanziamento della PAC, la Commissione integra maggiormente questa politica all'interno della strategia Europa 2020, garantendo nel contempo livelli stabili di reddito per gli agricoltori europei. In futuro, il bilancio agricolo non dovrà solamente essere utilizzato per aumentare la produttività agricola, per assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, per stabilizzare i mercati, per garantire la disponibilità degli approvvigionamenti e per assicurare che raggiungano il consumatore a prezzi ragionevoli, ma dovrà anche finanziare la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima e sostenere uno sviluppo equilibrato del territorio in tutta l'Europa. I tre ambiti della strategia Europa 2020 – una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva – saranno parte della prossima fase di sviluppo della PAC.

Le modifiche proposte dalla Commissione intendono condurre a un sistema di sostegno più giusto e più equo in tutta l'UE, collegando la politica agricola e dell’ambiente alla gestione sostenibile del territorio e garantendo che l'agricoltura continui a contribuire ad un'economia rurale dinamica. Nel corso degli anni, sono stati inclusi nella PAC vari obblighi e doveri che è più opportuno che rimangano propri di altri settori strategici. La Commissione coglierà l'occasione presentata dal nuovo QFP per riportare l'attenzione della PAC sulle sue attività nuove e fondamentali. Così, ad esempio, i fondi destinati alla sicurezza alimentare sono stati spostati nella rubrica 3 del bilancio e in futuro gli aiuti alimentari per gli indigenti saranno finanziati dalla rubrica 1 poiché collimano maggiormente con l'obiettivo di riduzione della povertà della strategia Europa 2020. La Commissione proporrà di estendere la portata del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione per includere gli aiuti agli agricoltori il cui sostentamento potrebbe risentire della globalizzazione.

La struttura di base a due pilastri della PAC sarà mantenuta. Le principali modifiche proposte dalla Commissione sono le seguenti:

ecologizzazione dei pagamenti diretti: per garantire che la PAC aiuti l'UE a raggiungere i suoi obiettivi in materia di ambiente e di azione per clima, al di là dei requisiti di condizionalità della legislazione in vigore, il 30% degli aiuti diretti sarà subordinato al rispetto dell'ambiente. Ciò significa che tutti gli agricoltori devono impegnarsi ad adottare procedure ecologiche che saranno definite nella legislazione e che saranno verificabili. Il risultato sarà orientare il settore agricolo verso la sostenibilità e gli agricoltori riceveranno pagamenti per fornire beni pubblici ai loro concittadini;

convergenza dei pagamenti: per garantire una più equa distribuzione degli aiuti diretti, tenendo conto delle differenze ancora esistenti nei livelli salariali e nei costi dei fattori produttivi, i livelli degli aiuti diretti per ettaro saranno progressivamente adeguati. Questo

obiettivo verrà raggiunto nella maniera seguente: nel corso del periodo in oggetto, tutti gli Stati membri con un livello di pagamenti diretti inferiori al 90% della media colmeranno un terzo della differenza fra il loro livello attuale e questo livello. Questa convergenza sarà finanziata proporzionalmente da tutti gli Stati membri che beneficiano di pagamenti diretti superiori alla media UE. Del pari, lo stanziamento di fondi per lo sviluppo rurale sarà riesaminato in base a criteri più obiettivi e più adeguati agli obiettivi della politica. Ciò garantirà un più equo trattamento degli agricoltori che svolgono le stesse attività. Per consentire alla PAC di risolvere le problematiche connesse alle specificità economiche, sociali, ambientali e geografiche dell'agricoltura europea nel ventunesimo secolo e di contribuire efficacemente agli obiettivi di Europa 2020, la Commissione proporrà di permettere la flessibilità fra i due pilastri;

fissare il livello dei pagamenti diretti limitando il livello base del sostegno diretto al reddito che possono ricevere le grandi aziende agricole, tenendo conto delle economie di scala delle strutture più grandi e dei posti di lavoro direttamente generati da tali strutture. La Commissione propone che i risparmi vengano riutilizzati nello stanziamento di bilancio per lo sviluppo rurale e che siano mantenuti nelle dotazioni nazionali degli Stati membri in cui hanno origine.

La Commissione ritiene che questi nuovi elementi possano inserirsi nell'attuale struttura a due pilastri della PAC. La futura PAC avrà pertanto un primo pilastro più rispettoso dell'ambiente e più equamente distribuito e un secondo pilastro più incentrato sulla competitività e l'innovazione, il cambiamento climatico e l'ambiente. Politiche più mirate dovrebbero determinare un uso più efficiente delle risorse finanziarie disponibili. Il secondo pilastro della PAC, relativo allo **sviluppo rurale**, continuerà a contribuire alle esigenze specifiche nazionali e/o regionali, rispecchiando le priorità dell'UE, e sarà soggetto alle stesse disposizioni relative alla condizionalità basata sui risultati di Europa 2020 analogamente agli altri fondi strutturali. Per il periodo successivo al 2013, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) verrà incluso nel quadro strategico comune per tutti i fondi strutturali e nei contratti previsti con tutti gli Stati membri. Evidenziando la dimensione territoriale dello sviluppo socioeconomico e riunendo tutti i fondi UE disponibili in un unico contratto, lo sviluppo economico delle aree rurali di tutta l'UE riceverà in futuro un migliore sostegno.

Infine la Commissione propone di ristrutturare le misure per il mercato attualmente presenti nel primo pilastro della PAC. Oggi l'agricoltura europea affronta una serie di sfide, in particolare deve saper reagire a circostanze imprevedibili o agevolare gli adeguamenti richiesti dagli accordi commerciali internazionali. Per tali ragioni la Commissione propone di creare due strumenti non compresi nel quadro finanziario pluriennale che saranno soggetti alla stessa procedura accelerata applicata alla riserva per gli aiuti d'urgenza: un meccanismo di emergenza per reagire a situazioni di crisi (per esempio un problema relativo alla sicurezza alimentare) e un nuovo campo di applicazione del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione.

La Commissione, per il periodo 2014-2020, propone di stanziare 281,8 miliardi di EUR a favore del primo pilastro della politica agricola comune e 89,9 miliardi di EUR favore dello sviluppo rurale. Questi finanziamenti saranno integrati da ulteriori 15,2 miliardi di EUR:

- **4,5 miliardi di EUR per la ricerca e l'innovazione in materia di sicurezza alimentare, la bioeconomia e l'agricoltura sostenibile (nell'ambito del quadro**

strategico comune per la ricerca e l'innovazione)

- **2,2 miliardi di EUR per la sicurezza alimentare nella rubrica 3**
- **2,5 miliardi di EUR per gli aiuti alimentari agli indigenti nella rubrica 1**
- **3,5 miliardi di EUR per una nuova riserva per crisi nel settore agricolo**
- **fino a 2,5 miliardi di EUR per il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione.**

5.5. Investire nel capitale umano

Gli obiettivi generali di Europa 2020 relativi all'incremento della percentuale di persone con formazione di livello universitario e alla riduzione dell'abbandono scolastico precoce non saranno ottenuti senza un maggiore investimento nel capitale umano. Il principale contributo finanziario proveniente dal bilancio dell'UE per quanto riguarda gli investimenti nelle persone proviene dal Fondo sociale europeo. Oltre le sue attività, c'è margine di manovra per aumentare il sostegno UE a tutti i livelli di istruzione formale e di formazione (a scuola, formazione secondaria, professionale, per adulti), nonché all'istruzione informale e non formale e alle attività di formazione. Uno dei principali successi dell'attuale programma di apprendimento permanente (LLP) e dei programmi Erasmus Mundus e Gioventù è la crescita della mobilità transnazionale nel campo dell'apprendimento. Al fine di migliorare le competenze e di contribuire a ridurre l'elevato livello di disoccupazione giovanile in molti Stati membri, per il prossimo periodo del QFP saranno potenziate le azioni attualmente finanziate dal programma Leonardo, che aiuta le persone a beneficiare dell'istruzione e della formazione in un altro paese dell'UE in campi quali l'istruzione professionale iniziale e contribuisce allo sviluppo di politiche innovative e al loro trasferimento fra Stati membri. Attualmente, il sostegno finanziario disponibile per coloro che desiderano fare un master in un altro Stato membro è molto esiguo. La Commissione proporrà di sviluppare, con la partecipazione della BEI, un programma innovativo per fornire garanzie per la mobilità degli studenti di master. Pertanto, la Commissione propone di rafforzare i programmi dell'UE per l'istruzione e la formazione e di aumentare i finanziamenti destinati a queste attività.

Il finanziamento UE a favore della cultura e delle attività dei media sostiene il patrimonio culturale comune degli europei e contribuisce ad aumentare la circolazione di opere creative europee all’interno e all'esterno dell'UE. I programmi attuali rivestono un ruolo cruciale per stimolare la cooperazione transfrontaliera, promuovere l'apprendimento fra pari e rendere questi settori più professionali. Il crescente ruolo economico della cultura e del settore delle industrie creative è perfettamente in linea con gli obiettivi della strategia Europa 2020.

Tuttavia, l’attuale architettura dei programmi e degli strumenti è frammentata. Essi sono stati caratterizzati da una proliferazione di progetti su piccola scala e alcuni di essi non hanno la massa critica per avere un impatto di lunga durata. Vi sono anche alcune sovrapposizioni tra azioni che hanno determinato maggiori costi di gestione e hanno confuso i potenziali richiedenti.

Pertanto, la Commissione propone di razionalizzare e semplificare l'attuale struttura proponendo un unico programma integrato relativo all'istruzione, alla formazione e alla gioventù. Verrà posta l'attenzione sullo sviluppo delle competenze e sulla mobilità del

capitale umano. Per le stesse ragioni, verranno realizzate sinergie anche nei programmi correlati alla cultura.

Le procedure di domanda e il controllo e la valutazione dei progetti saranno semplificati, anche attraverso la gestione dei progetti da parte di agenzie nazionali.

La Commissione, per il periodo 2014-2020, propone di stanziare 15,2 miliardi di EUR a favore del settore dell'istruzione e della formazione e 1,6 miliardi di EUR a favore del settore della cultura.

Questo finanziamento sarà integrato da un importante sostegno per l'istruzione e la formazione derivante dai fondi strutturali. Per esempio, in tutte le regioni d'Europa sono stati spesi circa 72,5 miliardi di EUR per l'istruzione e la formazione nel periodo 2007-2013 e per il futuro si possono prevedere analoghi livelli di spesa.

5.6. Rispondere alle sfide della migrazione

Le politiche relative al settore Affari interni, riguardante la sicurezza, la migrazione e la gestione delle frontiere esterne, hanno acquisito un'importanza crescente negli ultimi anni. Questo è anche uno dei settori in cui il trattato di Lisbona ha introdotto importanti cambiamenti. La loro importanza è stata confermata dal programma di Stoccolma[12] e dal relativo piano d'azione[13].

L'obiettivo di creare uno spazio senza frontiere interne, nel quale i cittadini dell'UE e cittadini di paesi terzi, con diritti giuridici di ingresso e di soggiorno, possano entrare, spostarsi, vivere e lavorare con la certezza del pieno rispetto dei propri diritti e della propria sicurezza è della massima importanza. Al tempo stesso, è cresciuta la preoccupazione dei cittadini relativa all'immigrazione clandestina e all'integrazione. È fondamentale elaborare delle politiche per l'immigrazione legale e per l'integrazione orientate al futuro al fine di potenziare la competitività dell'UE e la coesione sociale, arricchendo le nostre società e creando opportunità per tutti. Il completamento di un regime d'asilo europeo comune più sicuro ed efficiente che rispecchi i nostri valori rimane una priorità. Nel complesso, questo è un settore con un evidente valore aggiunto per mobilitare il bilancio dell'UE.

Per il prossimo quadro finanziario pluriennale, la Commissione propone di semplificare la struttura degli strumenti di spesa, riducendo il numero di programmi a una struttura a due pilastri, creando un fondo per la migrazione e l'asilo e un fondo per la sicurezza interna. Entrambi i fondi avranno una dimensione esterna per assicurare la continuità del finanziamento, cominciando dall'UE e proseguendo nei paesi terzi, ad esempio per quanto riguarda il reinsediamento dei rifugiati, la riammissione e i programmi di protezione regionale. La Commissione prevede inoltre il passaggio dalla programmazione annuale alla programmazione pluriennale, con la conseguente riduzione del carico di lavoro per la Commissione, gli Stati membri e i beneficiari finali.

Il trattato di Lisbona prevede la cooperazione dell'UE nella lotta contro la criminalità organizzata, nella tratta degli esseri umani e nel contrabbando di armi e di droga, nonché in materia di protezione civile per garantire una migliore protezione delle persone e dell'ambiente in caso di gravi catastrofi naturali o dovute all'azione dell'uomo. L'aumento delle catastrofi che colpiscono i cittadini europei richiede un'azione più sistematica a livello

---

12 Documento del Consiglio 17024/09.

13 COM(2010) 171.

europeo: pertanto la Commissione propone di incrementare l'efficienza, la coerenza e la visibilità della capacità dell'UE di reagire alle catastrofi.

La Commissione, per il periodo 2014-2020, propone di stanziare 8,2 miliardi di EUR a favore del settore affari interni e 455 milioni di EUR per la protezione civile e la capacità europea di reazione alle emergenze.

5.7. L'UE come attore globale

Gli avvenimenti esterni all'Unione europea possono ripercuotersi, e di fatto si ripercuotono, direttamente sulla prosperità e sulla sicurezza dei cittadini dell'Unione. È pertanto interesse dell'UE impegnarsi attivamente per influenzare il mondo esterno, anche mediante l'utilizzo di strumenti finanziari.

Il trattato di Lisbona segna un nuovo inizio per le relazioni dell'UE con il resto del mondo. La creazione della carica di Alto rappresentante che è anche vicepresidente della Commissione, con un forte ruolo di coordinamento, proviene dal desiderio di avere un'interazione efficace e unitaria con i nostri partner internazionali, basata sui principi fondamentali della democrazia, dello Stato di diritto, dei diritti umani e delle libertà fondamentali, della dignità dell'uomo, dell'uguaglianza e della solidarietà e nel rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. L'UE continuerà a promuovere e a difendere i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto anche fuori dai propri confini. Difendere i valori dell'UE è uno degli aspetti principali dell'azione esterna dell'Unione.

Un'altra priorità fondamentale è rispettare l'impegno formale dell'UE di destinare lo 0,7% del prodotto nazionale lordo (PNL) allo sviluppo dei paesi d'oltremare, conservando la quota proveniente dal bilancio UE come parte dello sforzo comune compiuto dall'Unione nel suo insieme entro il 2015 e facendo così un passo significativo verso il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio. Nell'ambito dello strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo (DCI), sarà creato uno strumento panafricano per sostenere l'attuazione della Strategia comune Africa – Europa, che porrà l'accento sull'evidente valore aggiunto delle attività interregionali e intercontinentali. Questo strumento sarà abbastanza flessibile da accogliere i contributi degli Stati membri dell'UE, degli stati africani, degli istituti finanziari e del settore privato. Inoltre, lo strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo (DCI) si concentrerà sull'eradicazione della povertà e sul conseguimento degli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM) nelle rispettive regioni del mondo.

L'impegno dell'UE deve essere adeguato alle circostanze individuali. Fra i nostri partner ci sono sia economie dello sviluppo che paesi meno sviluppati che hanno bisogno dell'assistenza specifica dell'UE. Conformemente alla sua recente comunicazione in materia di politica europea di partenariato e vicinato[14], l'UE si è impegnata sul lungo termine per creare uno spazio di stabilità, prosperità e democrazia nel proprio vicinato. Gli sviluppi storici che hanno interessato il mondo arabo richiedono inoltre ingenti investimenti a sostegno delle trasformazioni che sono chiaramente nel loro e nel nostro interesse. L'UE intensificherà le attività in materia di prevenzione delle crisi al fine di preservare la pace e rafforzare la sicurezza internazionale.

I nostri strumenti possono anche agevolare l'impegno dell'Unione con paesi terzi in merito a questioni di rilevanza mondiale, come il cambiamento climatico, la protezione ambientale,

[14] COM(2011) 303.

l'immigrazione clandestina e le instabilità regionali, e consentire all'Unione europea di reagire in modo rapido ed efficace alle catastrofi naturali o provocate dall'uomo in tutto il mondo. L'UE contribuirà finanziariamente per onorare i propri impegni internazionali in materia di cambiamento climatico e biodiversità. Nel 2003 ha avuto luogo una grande razionalizzazione degli strumenti che ha iniziato a dimostrare la sua efficacia. Sebbene proponga alcuni miglioramenti e rafforzi l'investimento globale, la Commissione non ritiene necessaria un'altra importante modifica della struttura legislativa per il prossimo periodo del QFP.

Per riflettere i cambiamenti attualmente in corso a livello internazionale, la Commissione propone di riorientare il finanziamento dei programmi nei paesi industrializzati ed emergenti e di introdurre al loro posto un nuovo strumento di partenariato a sostegno dei nostri interessi economici nel resto del mondo. Ciò può aumentare le opportunità per le imprese dell'UE mediante la promozione degli scambi e della convergenza normativa nei casi in cui il finanziamento può contribuire a rafforzare le relazioni economiche dell'Unione europea in tutto il mondo. Questo assicurerà che le imprese europee beneficino delle trasformazioni economiche in corso in molte parti del mondo, che offrono opportunità senza precedenti ma che sono anche estremamente concorrenziali.

Gli aiuti umanitari dell'UE sono adesso riconosciuti nel trattato di Lisbona come una politica a sé stante nel settore dell'azione esterna dell'UE, con un forte valore aggiunto. Un'impostazione coerente, complementare e coordinata a livello dell'UE per fornire aiuti umanitari garantisce che le risorse, già limitate, siano utilizzate in modo efficace per soddisfare i fabbisogni individuati e sostiene una più efficace risposta umanitaria a livello internazionale. L'aumento del numero delle catastrofi naturali o provocate dall'azione dell'uomo e del loro impatto economico richiede un'azione sistematica a livello europeo per migliorare la preparazione e rafforzare le capacità di reazione, sia all'interno che all'esterno dell'UE. La Commissione propone che per la capacità di reazione alle crisi, la loro prevenzione e gestione sia fatto ricorso allo Strumento per l'aiuto umanitario, mentre il Meccanismo di protezione civile interverrà per reagire a catastrofi naturali o causate dall'azione dell'uomo, che continueranno in conseguenza del cambiamento climatico.

La Commissione ritiene che gli strumenti di finanziamento in alcuni settori della politica interna, come l'istruzione e l'immigrazione, dovrebbero essere utilizzati anche per sostenere le azioni nei paesi terzi, a causa degli evidenti benefici derivanti da un'impostazione razionalizzata e semplificata.

La Commissione propone di stanziare 70 miliardi di EUR per il periodo 2014-2020 a favore degli strumenti esterni.

E non compresi nel QFP:

- **Fondo europeo di sviluppo (paesi ACP) 30 miliardi di EUR**
- **Fondo europeo di sviluppo (paesi e territori d'oltremare) 321 milioni di EUR**
- **Fondo mondiale per il clima e la biodiversità**
- **Riserva per gli aiuti d'urgenza 2,5 miliardi di EUR.**

5.8. Voci con uno status specifico

Vi sono diverse modalità per finanziare attività che sono realizzate a nome dell'Unione europea o nell'ambito delle sue politiche. Per diverse ragioni, alcune attività sono finanziate da una diversa chiave di bilancio o solo da alcuni Stati membri. Nella presente proposta di QFP, la Commissione richiama inoltre l'attenzione su una serie di proposte di spesa con uno status specifico.

5.8.1. Il Fondo europeo di sviluppo

Il Fondo europeo di sviluppo (FES) finanzia gli aiuti allo sviluppo per i paesi in via di sviluppo partner dell'UE. Il suo finanziamento è tradizionalmente non compreso nel bilancio dell'UE, al fine di tener conto delle particolari relazioni storiche che alcuni Stati membri presentano con diverse parti del mondo. La Commissione ritiene che, nelle circostanze attuali, con l'accordo di Cotonou (in base al quale il FES offre sostegno ai paesi ACP) che scadrà nel 2020, non ricorrono le condizioni perché il FES possa diventare parte del bilancio. Tuttavia, al fine di una futura inclusione, la Commissione valuterà se proporre di avvicinare il criterio di contribuzione del FES a quello usato per il bilancio dell'UE. Ciò contribuirà altresì alla visibilità degli importi assoluti forniti come aiuti allo sviluppo. Si propone inoltre di migliorare il controllo democratico del FES uniformandolo al DCI, pur tenendo conto delle specificità di questo strumento.

5.8.2. Grandi progetti

L'esperienza acquisita nel corso degli anni ha mostrato che i progetti di grandi dimensioni di interesse per l'UE tendono a essere eccessivamente costosi per il suo modesto bilancio. Per la loro specifica natura essi spesso oltrepassano le proiezioni iniziali di costo e la conseguente necessità di reperire ulteriori finanziamenti provoca la riassegnazione di fondi che sono già stati destinati ad altre esigenze prioritarie. Questa non è una soluzione sostenibile e la Commissione ha pertanto deciso di presentare proposte alternative per il finanziamento futuro dei progetti scientifici su larga scala, facendo distinzione tra Galileo e gli altri progetti.

L'UE è l'unica proprietaria del progetto Galileo e, come parte del presente pacchetto, viene proposto un bilancio sufficiente per il suo fabbisogno futuro. Sarà necessario impegnarsi costantemente per tenere i costi sotto controllo e ciò sarà garantito nel regolamento che stabilisce il QFP. All'inizio del periodo del prossimo quadro finanziario saranno raggiunte la piena fase costitutiva e la fase operativa del progetto: a quel punto si dovranno valutare nuovi meccanismi di governance sul lungo termine.

Per i progetti come ITER e GMES, i cui costi e/o il superamento dei costi previsti sono troppo onerosi per essere sostenuti dal bilancio dell'UE, la Commissione propone di escludere il loro finanziamento dal QFP dopo il 2013. L'UE sarà in grado di continuare a soddisfare pienamente i suoi impegni internazionali.

6. STRUMENTI E ATTUAZIONE

6.1. Semplificazione per migliorare l'esecuzione

Le procedure di attuazione e di controllo dei programmi dell'UE devono garantire in modo efficace la responsabilità, ma devono anche essere economicamente efficienti. Le modifiche introdotte nel corso degli anni hanno dato luogo a un sistema che è ora ampiamente

considerato troppo complesso e spesso scoraggia la partecipazione e/o ritarda l'attuazione. In questo contesto, la Commissione ha deciso di proporre una semplificazione radicale che interessa il futuro QFP nella sua interezza. In questo contesto, è importante che la futura base giuridica di tutti i programmi settoriali trovi il giusto equilibrio tra gli obiettivi strategici, le modalità di esecuzione e i costi della gestione e dei controlli. In particolare, le condizioni per il conseguimento degli obiettivi strategici saranno definite in maniera economicamente efficiente, assicurando nel contempo chiare condizioni di ammissibilità, responsabilità e un livello adeguato di controllo che limiti il rischio di errori e di frodi a un livello e a un costo ragionevole.

Per apportare significative semplificazioni nell'uso dei finanziamenti dell'UE sarà necessario l'impegno congiunto di tutte le istituzioni per riesaminare sia le regole generali del regolamento finanziario che la normativa settoriale in corso di preparazione. Tuttavia, l'attività di semplificazione a livello dell'UE non produrrà pienamente i suoi effetti se non sarà accompagnata da un contestuale impegno a livello nazionale, ad esempio nel settore della gestione concorrente. La Commissione pubblicherà una comunicazione specifica sulla semplificazione alla fine del 2011 quando saranno state presentate tutte le proposte specifiche per settore.

6.1.1. Ridurre il numero di programmi

Un primo modo per raggiungere questo obiettivo è ridurre il numero di programmi e strumenti differenti; molteplici obiettivi strategici possono essere raggiunti senza moltiplicare inutilmente il numero di strumenti per realizzarli e senza norme di gestione estremamente differenti da un programma all'altro. I programmi complessi che non hanno dato risultati positivi saranno semplificati e resi più efficaci oppure interrotti. Questo è l'approccio proposto in alcuni settori - Affari marittimi e pesca, giustizia e diritti fondamentali, affari interni, istruzione e cultura.

6.1.2. Inserire vari strumenti in un unico quadro

Un altro modo per semplificare la gestione dei programmi è inserirli in un unico quadro con norme comuni, limitando le eccezioni o particolarità. Ad esempio:

- la Commissione propone di riunire le tre principali fonti di finanziamento per la ricerca e l'innovazione (l'attuale settimo programma quadro, l'attuale parte relativa all'innovazione del programma per la competitività e l'innovazione, nonché l'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (IET)), in un unico quadro strategico comune per la ricerca e l'innovazione (QSC);

- per i fondi in gestione concorrente - il FESR, il FSE, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il futuro Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca - un quadro strategico comune sostituirà l'attuale approccio in base al quale vengono elaborate serie distinte di orientamenti strategici per i diversi strumenti.

6.1.3. Esternalizzazione

La Commissione propone inoltre di sfruttare la possibilità di un più ampio ricorso alle agenzie esecutive esistenti. Come confermato dalla Corte dei conti, queste agenzie forniscono servizi migliori e rafforzano la visibilità dell'UE. Questa possibilità è particolarmente importante per

proseguire gli attuali programmi minori che non sono ancora stati esternalizzati e che comportano una massa critica di operazioni omogenee o standardizzate che consentono economie di scala. Ciò non significa creare nuove agenzie esecutive ma riesaminare, se necessario, il mandato di quelle esistenti. Ad esempio, le proposte relative ai programmi in materia di istruzione e cultura seguono questo approccio.

6.1.4. Integrare le priorità nell'insieme delle politiche

Il raggiungimento ottimale degli obiettivi in alcuni settori, compresi l'azione per il clima, l'ambiente, la politica dei consumatori, la salute e i diritti fondamentali, dipende dall'integrazione delle priorità in una serie di strumenti in altri settori strategici. Ad esempio, l'azione per il clima e gli obiettivi ambientali devono riflettersi in strumenti per assicurare che contribuiscano a costruire un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente sotto il profilo delle risorse e resistente ai cambiamenti climatici che rafforzerà la competitività dell'Europa, creerà posti di lavoro più "verdi", rafforzerà la sicurezza energetica e porterà benefici per la salute. Nel settore della cooperazione allo sviluppo, il clima e l'ambiente e in particolare la biodiversità saranno integrati in tutti i programmi pertinenti.

Di conseguenza, la pertinente quota del bilancio UE aumenterà in seguito a un'efficace razionalizzazione in tutte le principali politiche dell'Unione (quali la coesione, la ricerca e l'innovazione, l'agricoltura e la cooperazione esterna). Poiché la stessa azione può e dovrebbe perseguire obiettivi diversi contemporaneamente, una razionalizzazione promuoverà sinergie nell'impiego dei fondi destinati a diverse priorità e determinerà una maggiore coerenza e efficienza della spesa.

6.1.5. Un'amministrazione più efficiente

Le spese amministrative rappresentano attualmente il 5,7% della spesa attuale. Questo bilancio finanzia tutte le istituzioni dell'Unione europea: il Parlamento europeo (20%), il Consiglio europeo e il Consiglio (7%), la Commissione (40%) e le istituzioni minori e gli organismi (15%). Da parte sua, la Commissione ha dimostrato un impegno considerevole negli ultimi dieci anni per riformare la gestione delle proprie risorse umane e di bilancio e per assicurare una maggiore efficienza nel loro utilizzo. La riforma del 2004 ha consentito da sola un risparmio di 3 miliardi di EUR dal 2004 e, con gli ulteriori effetti del processo di riforma, saranno risparmiati altri 5 miliardi di EUR fino al 2020. Nell'ambito del suo costante impegno a limitare i costi di gestione delle politiche dell'UE, la Commissione ha continuato a lavorare con una "crescita zero" delle risorse umane dal 2007.

La Commissione propone di semplificare e razionalizzare ulteriormente la gestione delle istituzioni, delle agenzie e degli organismi dell'UE per renderla un'organizzazione moderna, efficace e dinamica conformemente agli obiettivi di Europa 2020. Consapevole delle pressioni sui bilanci degli Stati membri e tenendo conto dei tagli alla spesa per le amministrazioni pubbliche nazionali, la Commissione ha riveduto le spese amministrative delle istituzioni per individuare ulteriori fonti di efficienza e di riduzione dei costi. Nell’ambito del prossimo quadro finanziario pluriannuale, ha deciso di proporre una riduzione del 5% dell'organico di ciascuna istituzione/servizio, agenzia o altro organismo. Insieme ad altri miglioramenti in termini di efficienza, ciò manterrà al minimo la quota delle spese amministrative nel quadro del prossimo QFP.

Senza aspettare fino al 2014, data d'inizio del prossimo QFP, la Commissione ha deciso di proporre una serie di modifiche allo statuto applicabile ai funzionari delle istituzioni

dell'Unione europea. Le modifiche comprendono un nuovo metodo di calcolo dell'adeguamento delle retribuzioni, un aumento delle ore lavorative (da 37,5 a 40 ore settimanali) senza un corrispondente adeguamento salariale, un innalzamento dell'età pensionabile e la modernizzazione di talune condizioni obsolete in linea con tendenze analoghe nelle amministrazioni nazionali. La Commissione sta preparando un progetto di regolamento che sarà prima discusso con i rappresentanti del personale nel quadro del normale processo di dialogo sociale e in seguito presentato formalmente al Parlamento europeo e al Consiglio per adozione non appena possibile.

7. DURATA, STRUTTURA E FLESSIBILITÀ DEL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE

Tenendo in considerazione la posizione del Parlamento europeo, la Commissione ha deciso di proporre un orizzonte temporale di sette anni per il prossimo QFP. Ciò rafforzerà il legame con la puntuale realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020. Nel 2016 la Commissione presenterà una valutazione dell'esecuzione del quadro finanziario accompagnata, se necessario, da proposte pertinenti. La Commissione propone di modificare le rubriche utilizzate nel quadro 2007-2013 così da riflettere gli obiettivi della strategia Europa 2020.

La Commissione conviene con il Parlamento europeo circa la necessità di una maggiore flessibilità all'interno e fra rubriche di bilancio per consentire all'Unione europea di affrontare le nuove sfide e per agevolare il processo decisionale all'interno delle istituzioni. La Commissione propone pertanto cinque strumenti non compresi nel quadro finanziario (la Riserva per gli aiuti d'urgenza, lo Strumento di flessibilità, il Fondo di solidarietà e il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione e un nuovo strumento per reagire alle situazioni di crisi nel settore agricolo), più qualche cambiamento aggiuntivo presentato nelle proposte che accompagnano il regolamento che stabilisce il QFP e il nuovo accordo interistituzionale sulla cooperazione in materia di bilancio e la sana gestione finanziaria. Inoltre, la futura base giuridica per i vari strumenti proporrà l'uso estensivo di atti delegati per consentire una maggiore flessibilità nella gestione delle politiche durante il periodo di finanziamento, nel rispetto delle prerogative dei due rami legislativi.

D’altro canto, la gestione dei programmi deve tenere in maggior conto la necessità di una programmazione più rigorosa delle spese future ed evitare un eccessivo accumulo dei pagamenti in futuro. La Commissione intende pertanto proporre misure miranti ad assicurare norme più rigorose per la pianificazione finanziaria e la gestione dei programmi finanziati dall’UE, in particolare nei Fondi strutturali, prendendo altresì in considerazione le responsabilità degli Stati membri nella gestione di tali fondi.

8. CONCLUSIONI

Nei testi legislativi che accompagnano la presente comunicazione la Commissione propone un regolamento che adotta un nuovo quadro finanziario pluriennale, un accordo interistituzionale (AII) in materia di bilancio e di sana gestione finanziaria e una decisione sulle risorse proprie (con la relativa legislazione di esecuzione).

Nei prossimi mesi prima della fine del 2011, l’approccio presentato in questa comunicazione sarà illustrato in dettaglio nelle proposte legislative per i programmi di spesa e gli strumenti dei singoli settori strategici.

Il Parlamento europeo e il Consiglio sono invitati ad avallare gli orientamenti definiti nella presente comunicazione e a prendere i provvedimenti necessari nel corso dei negoziati per garantire che gli atti legislativi pertinenti, compresi i programmi di spesa e gli strumenti settoriali, vengano adottati in tempo per consentire la regolare esecuzione del nuovo quadro finanziario pluriennale il 1° gennaio 2014. La Commissione proporrà gli adeguamenti necessari del quadro se, come previsto, la Repubblica di Croazia diverrà Stato membro dell'Unione europea prima dell'entrata in vigore del nuovo QFP.

QUADRO FINANZIARIO PLURIANNUALE 2014-2020 (IN STANZIAMENTI D'IMPEGNO)

Prezzi 2011	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
RUBRICA 1 Crescita intelligente ed inclusiva									
Galileo	2	1.100	1.100	900	900	700	900	1.400	7.000
Sicurezza nucleare + smantellamento	279	134	134	134	134	55	55	55	700
QSC ricerca e innovazione	9.768	10.079	10.529	10.979	11.429	11.879	12.329	12.776	80.000
Nuova competitività/PMI	177	235	270	305	340	375	410	445	2.380
Programma unico per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport	1.305	1.423	1.673	1.923	2.173	2.423	2.673	2.923	15.210
Agenda per la politica sociale	119	121	121	121	121	121	121	124	850
Dogane - Fiscalis - Antifrode	107	120	120	120	120	120	120	120	840
Agenzie	258	237	291	290	291	265	326	331	2.030
Altro	308	267	267	267	267	267	267	267	1.868
Margine	49	513	533	553	573	593	613	633	4.009
Energia	22	973	1.233	1.033	1.173	1.303	1.503	1.903	9.121
Trasporti	1.552	2.299	2.499	2.899	3.099	3.499	3.699	3.700	21.694
TIC	3	642	782	1.182	1.442	1.512	1.712	1.913	9.185
Meccanismo per collegare l'Europa	1.577	3.914	4.514	5.114	5.714	6.314	6.914	7.516	40.000
Convergenza regionale	30.692	22.032	22.459	22.836	23.227	23.631	24.012	24.393	162.590
Regioni in transizione	1.963	5.549	5.555	5.560	5.565	5.570	5.574	5.579	38.952
Competitività	6.314	7.592	7.592	7.592	7.592	7.592	7.592	7.592	53.143
Cooperazione territoriale	1.304	1.671	1.671	1.671	1.671	1.671	1.671	1.671	11.700
Fondo di coesione	11.885	9.577	9.620	9.636	9.708	9.888	10.059	10.222	68.710
Regioni periferiche e scarsamente popolate	249	132	132	132	132	132	132	132	926
Politica di coesione	52.406	46.554	47.029	47.428	47.895	48.484	49.041	49.589	336.020
TOTALE RUBRICA 1	**66.354**	**64.696**	**66.580**	**68.133**	**69.956**	**71.596**	**73.768**	**76.179**	**490.908**
RUBRICA 2 Crescita sostenibile: risorse naturali									
Sottomassimale PAC (pagamenti diretti + spese connesse al mercato)	43.515	42.244	41.623	41.029	40.420	39.618	38.831	38.060	281.825
Sviluppo rurale	13.890	13.618	13.351	13.089	12.832	12.581	12.334	12.092	89.895
FEAMP (comprese le misure per il mercato) + APP + ORGP	984	945	950	955	955	960	960	960	6.685
Ambiente e azione per il clima (Life+)	362	390	415	440	465	490	515	485	3.200
Agenzie	49	49	49	49	49	49	49	49	344
Margine	230	140	140	140	140	140	140	139	979
TOTALE RUBRICA 2	**59.031**	**57.386**	**56.527**	**55.702**	**54.861**	**53.837**	**52.829**	**51.784**	**382.927**
RUBRICA 3 Sicurezza e cittadinanza									
Fondo per la gestione della migrazione	487	490	490	490	490	490	490	493	3.433
Sicurezza interna	604	528	548	568	588	608	628	648	4.113
Sistemi informatici	132	104	104	104	104	104	104	105	729
Giustizia	44	44	50	55	60	65	70	72	416
Diritti e cittadinanza	35	41	45	50	55	60	65	71	387
Protezione civile	20	35	35	35	35	35	35	35	245
L'Europa per i cittadini	29	29	29	29	29	29	29	29	203
Sicurezza alimentare		330	323	317	311	305	299	293	2.177
Salute pubblica	54	57	57	57	57	57	57	54	396
Protezione dei consumatori	24	25	25	25	25	25	25	25	175
Programma Europa creativa	181	182	197	212	227	242	257	273	1.590
Agenzie	387	431	431	431	431	431	431	431	3.020
Altro	155	106	106	106	106	106	106	106	743
Margine	57	130	130	130	130	130	130	129	909
TOTALE RUBRICA 3	**2.209**	**2.532**	**2.571**	**2.609**	**2.648**	**2.687**	**2.726**	**2.763**	**18.535**
RUBRICA 4 Ruolo mondiale dell'Europa									
Strumento di preadesione (IPA)	1.888	1.789	1.789	1.789	1.789	1.789	1.789	1.789	12.520
Strumento europeo di vicinato	2.268	2.100	2.213	2.226	2.265	2.340	2.439	2.514	16.097
EIDHR	169	200	200	200	200	200	200	200	1.400
Strumento di stabilità (IfS)	357	359	359	359	359	359	359	359	2.510
Sicurezza (PESC)	352	359	359	359	359	359	359	359	2.510
Strumento di partenariato	70	126	130	135	141	148	156	164	1.000
strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo (DCI)	2.553	2.560	2.682	2.808	2.938	3.069	3.202	3.338	20.597
Aiuti umanitari	841	930	925	920	915	910	905	900	6.405
Protezione civile (CPFI) + CRE	5	30	30	30	30	30	30	30	210
Corpo volontario europeo di aiuto umanitario (EVHAC)	0	20	22	25	29	33	38	43	210
Strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare (INSC)	76	80	80	80	80	80	80	80	560
Assistenza macrofinanziaria	132	85	85	85	85	84	84	85	593
Fondo di garanzia per l'azione esterna	250	236	231	226	195	157	128	84	1.257
Agenzie	20	20	20	20	20	20	20	20	137
Altro	141	134	134	189	134	134	134	134	995
Margine	101	374	388	396	422	439	458	523	3.000
TOTALE RUBRICA 4	**9.222**	**9.400**	**9.645**	**9.845**	**9.960**	**10.150**	**10.380**	**10.620**	**70.000**
RUBRICA 5 Amministrazione									
Spese per le pensioni e scuole europee	1.522	1.575	1.640	1.687	1.752	1.785	1.839	1.886	12.165
Spese amministrative dele istituzioni	6.802	6.812	6.869	6.924	6.991	7.074	7.156	7.239	49.064
Margine	510	155	170	185	200	215	230	247	1.400
TOTALE RUBRICA 5	**8.833**	**8.542**	**8.679**	**8.796**	**8.943**	**9.073**	**9.225**	**9.371**	**62.629**
TOTALE	**145.650**	**142.556**	**144.002**	**145.085**	**146.368**	**147.344**	**148.928**	**150.718**	**1.025.000**
in % del RNL	**1,12%**	**1,08%**	**1,07%**	**1,06%**	**1,06%**	**1,05%**	**1,04%**	**1,03%**	**1,05%**