



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DPE 0012789 P-4.22.1
del 08/11/2016



Camera dei Deputati
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica
Ufficio dei rapporti con le istituzioni
dell'Unione Europea

e p.c.

Ministero degli Affari Esteri e della
Cooperazione internazionale
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dell'Economia e delle Finanze
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dello Sviluppo economico
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero delle Infrastrutture e dei
Trasporti
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero delle Politiche Agricole,
Alimentari e Forestali
Nucleo di valutazione degli atti UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Politiche di
Coesione

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Politiche europee

OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente una Proposta di Regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 – COM(2016) 604.

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

Il Dirigente
Avv. Pietro Maria Paolucci

dott. Roberto Biasini



Codice Mittente: 3070/195117

Roma,

07/10/2016

Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
DIREZIONE GENERALE PER L'UNIONE EUROPEA

Oggetto: Proposta di Regolamento del Consiglio dell'Unione europea recante modifica del Regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020. Relazione.

Riferimenti: Nota DPE n. 0010907 P-4.22.25 del 20.09.2016

Nota indirizzata a: **Presidenza del Consiglio dei Ministri**
Dipartimento Politiche Europee
Servizio informative parlamentari e Corte di giustizia UE

E, p.c.: **Ministero dell'Economia e delle Finanze**
Nucleo di valutazione degli atti UE
Ministero dello Sviluppo economico
Nucleo di valutazione degli atti UE
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
Nucleo di valutazione degli atti UE
Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali
Nucleo di valutazione degli atti UE
Presidenza del Consiglio di Ministri
Dipartimento per le Politiche di coesione

Con riferimento alla nota sopra richiamata, si trasmette la relazione prevista dall'articolo 6, comma 4 della legge 24 dicembre 2013, n. 234, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea", relativa alla proposta di Regolamento indicata in oggetto.

Si precisa, al riguardo, che il progetto di atto normativo di cui trattasi non rientra tra le materie di competenza delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali e che non appaiono ricorrere i presupposti per la redazione della tabella di corrispondenza.

Bruni

OGGETTO: Relazione in merito alla proposta di Regolamento del Consiglio dell'Unione europea recante modifica del Regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020

- **Codice del Consiglio: 12184/16**
- **Codice della proposta: COM(2016)604**
- **Codice interistituzionale: 2016/0283 (APP)**
- **WP Commissione (2016): presente**

1. Premessa

Perché una revisione del Quadro Finanziario Pluriennale

Il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) stabilisce i limiti dei bilanci generali annuali dell'Unione europea e determina gli importi complessivi e gli importi relativi ai vari settori di attività che l'UE potrà utilizzare in ogni esercizio, per un periodo non inferiore a 5 anni (solitamente esteso a 7). L'attuale Regolamento QFP, relativo al 2014-2020¹, consente all'Unione europea di spendere fino a 959,99 mld di Euro in impegni di spesa e fino a 908,40 mld in pagamenti.

Al fine di garantire la legittimità democratica del QFP, e permettere alla Commissione ed al Parlamento europeo – entrambi eletti nel 2014, ossia un anno dopo l'approvazione dell'attuale quadro finanziario – di rivalutare le priorità politiche cui il bilancio dell'Unione deve rispondere, il Parlamento europeo aveva chiesto l'introduzione, nel Regolamento 1311/2013, di una clausola di revisione di medio termine. Su questa base la Commissione ha pubblicato - lo scorso 14 settembre - una Comunicazione² che riesamina il QFP 2014-2020 e ne delinea un progetto di revisione, adottando al contempo le proposte legislative volte a dare attuazione alle specifiche azioni descritte. Tra queste, la proposta di modifica del regolamento n. 1311/2013 che stabilisce il Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020³ (proposta di regolamento COM(2016)604).

Obiettivi della revisione del QFP

Partendo dalla constatazione che l'UE sta vivendo un periodo di difficoltà, che la costringe a confrontarsi con sfide complesse e "a lungo termine", la Commissione propone di dotare l'Unione di strumenti finanziari capaci di adattarsi rapidamente all'evolvere della situazione e di far fronte ad eventi imprevedibili e, allo stesso tempo, di sostenere strategie globali di medio-lungo periodo. Gli obiettivi della revisione di medio termine sono dunque i seguenti:

- focalizzare il bilancio sulle politiche prioritarie e le nuove sfide;

¹ Regolamento n. 1311/2013 del Consiglio del 2 dicembre 2013, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio COM(2016)603, "Riesame/revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2014-2020. Un bilancio dell'UE incentrato sui risultati"

³ Le altre proposte sono: 1. adeguamento dell'Accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria (proposte COM(2016)604 e COM(2016)606); 2. modifica della decisione 2015/435 relativa alla mobilitazione del margine per imprevisti (proposta COM(2016)607); 3. semplificazione delle regole finanziarie nell'ambito del Regolamento finanziario e dei pertinenti atti di base (proposta COM(2016)605); 4. modifica del regolamento 2015/1017 relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici (proposta COM(2016)597); 5. creazione di un Piano per gli investimenti esterni e istituzione del Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (proposta COM(2016)586); 6. modifica del regolamento 283/2014 sulla promozione della connettività internet nelle comunità locali (proposta COM(2016)589).

- accrescerne l'efficienza e la flessibilità, in modo da adattarlo alle esigenze che emergono nel corso del tempo;
- semplificare le regole per l'erogazione dei fondi europei, anche al fine di migliorare le modalità di rendicontazione, accrescere l'efficacia delle spese e garantire maggiore trasparenza e accountability.

Cosa prevede la proposta di revisione del QFP

a) Più risorse (Comunicazione COM(2016)603)

In totale, la proposta della Commissione prevede un totale di 6,3 mld di Euro di risorse aggiuntive per le politiche finalizzate a facilitare la ripresa dell'economia e l'occupazione, per la gestione delle migrazioni e per affrontarne le cause profonde, nonché per le accresciute necessità in materia di sicurezza interna ed esterna. Tutto ciò senza rivedere al rialzo i massimali dell'attuale QFP, ma, da un lato, andando ad incidere sulle quote di riserva e, dall'altro, sfruttando meglio i margini disponibili, con un più elastico uso dei disimpegni e delle risorse non allocate.

Più in dettaglio, la proposta destina circa 1,4 mld di Euro alla Rubrica 4 ("Europa globale"), allo scopo di affrontare le conseguenze del fenomeno migratorio – sia per ciò che riguarda la gestione dei flussi sia per la protezione e l'integrazione dei rifugiati - nonché per risolvere il problema alla radice. A tale ultimo scopo, la Commissione formalizza la proposta di creazione di un Piano europeo per gli investimenti esterni (External Investment Plan) e del nuovo Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (EFSD - European Fund for Sustainable Development), che ne costituirà il principale strumento⁴.

Alla Rubrica 3 ("Sicurezza e cittadinanza") sono destinati oltre 2,5 mld di Euro, necessari a finanziare, per il triennio 2018-2020, l'operatività della nuova Guardia di frontiera e costiera europea, per rafforzare EUROPOL e per realizzare alcune delle iniziative - attualmente in discussione - di protezione dei confini esterni dell'Unione (ad es. il cd. "Entry/Exit System", finalizzato a rendere più rapidi, sistematici e automatizzati i meccanismi di controllo dei cittadini di Paesi terzi all'atto dell'ingresso in territorio europeo).

Un totale di 2,4 mld di Euro è infine stanziato per le Rubriche 1A e 1B (rispettivamente "Competitività" e "Coesione" nel contesto della Rubrica 1 "Aumento della crescita e dell'occupazione"). Per lasciarsi alle spalle la crisi economica e rilanciare l'economia europea, promuovendo investimenti e creazione di nuovi posti di lavoro, la Commissione propone di rafforzare alcuni programmi chiave, quali Horizon 2020 (ricerca e innovazione), Erasmus+ (mobilità, educazione e formazione giovanili), COSME (piccole e medie imprese) e la Connecting Europe Facility (CEF, infrastrutture trans-europee di trasporto, energetiche e digitali). Ma soprattutto, l'Esecutivo europeo si propone di "raddoppiare" il Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (EFSI), estendendo la durata del Piano Juncker fino al 2020 e destinandogli nuove risorse, grazie alle quali, considerato l'effetto leva, dovrebbero essere generati investimenti per oltre 500 mld di euro (rispetto ai 315 mld inizialmente prospettati). Nell'apposita proposta legislativa di revisione del Regolamento che istituisce il Fondo⁵ si prevede anche un rafforzamento del principio di "addizionalità", affinché siano facilitati investimenti nelle aree a fallimento di mercato o a condizioni sub-ottimali e trovino copertura le grandi opere strategiche (ad esempio le infrastrutture trans-nazionali), meno appetibili secondo mere logiche di mercato. Sempre nell'ottica di promozione della crescita, la Commissione propone anche il rifinanziamento dell'Iniziativa per l'occupazione giovanile (YEI, Young Employment Initiative),

⁴ COM(2016)586

⁵ COM(2016)597

destinandole 1 mld di Euro aggiuntivi (per un totale di 8 mld); nonostante alcune difficoltà e ritardi nella messa in opera dei programmi nazionali, infatti, la prima valutazione della YEI è risultata positiva e si è ritenuto che essa rappresenti uno strumento importante per accrescere le opportunità occupazionali per i giovani.

b) Più flessibilità (proposta di regolamento COM(2016)604)

Al contempo, la Commissione ricorda l'ampio ricorso fatto, a partire dal 2014, agli "strumenti speciali" e l'importanza di rafforzarne le dotazioni, nella consapevolezza che il perdurare delle situazioni di crisi nelle aree di confine dell'Unione europea continua a rendere necessari meccanismi di emergenza, cui ricorrere con prontezza per far fronte a situazioni impreviste.

Si propone pertanto – attraverso le necessarie modifiche del regolamento 1311/2013 – di accrescere le dotazioni annuali della Riserva per gli aiuti d'urgenza, destinata alle esigenze impreviste dei Paesi terzi (interventi umanitari e gestione delle crisi, ma anche interventi di sostegno in caso di forte pressione migratoria ai confini esterni dell'UE), portandole da 280 a 500 milioni di Euro; di ampliare la capienza dello Strumento di flessibilità (finanziamento di spese al di fuori dei massimali delle Rubriche) da 471 a 1.000 milioni di Euro; di rendere più flessibili i Margini globali per gli impegni di spesa e per i pagamenti, ampliando, per i primi, le categorie di politiche a cui possono essere destinati ed eliminando, per i secondi, i massimali annui che limitavano la possibilità di riportare risorse agli anni successivi.

Si prospetta, infine, la creazione di una Riserva di crisi dell'Unione europea, alimentata attraverso disimpegni provenienti da tutte le rubriche, alla quale attingere per far fronte ad inattesi picchi di arrivi di migranti e per ogni tipo di evento inaspettato con gravi ripercussioni sul piano umanitario e/o della sicurezza. Secondo le stime della Commissione, la Riserva potrebbe raggiungere una capienza compresa tra i 3 e i 4 mld di Euro l'anno.

2. Rispetto del principio di attribuzione, correttezza della base giuridica, conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità

La proposta di revisione del regolamento 1311/2013 si fonda sull'art. 2 del regolamento stesso, il quale stabilisce che - entro la fine del 2016 - la Commissione debba presentare un riesame del QFP che tenga conto della situazione economica del momento e delle più aggiornate proiezioni economiche, a cui potrà essere accompagnata una proposta legislativa di revisione del regolamento medesimo.

A sua volta, il regolamento QFP trova la propria base giuridica nell'art. 312 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che ne definisce le finalità, le procedure di adozione e i principi generali.

La competenza a deliberare in materia di prospettive pluriennali di bilancio dell'Unione europea non può che spettare alle Istituzioni europee. Il rispetto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità è assicurato dal rinvio diretto al TFUE quale base giuridica del regolamento QFP di cui è in discussione la proposta di revisione.

3. Valutazione complessiva e prospettive negoziali del progetto

Ad una prima valutazione, le proposte della Commissione sembrano rispondere in maniera corretta alle aspettative italiane, assegnando maggiori risorse ad ambiti di intervento prioritari per il nostro Paese quali la promozione degli investimenti, la formazione, la mobilità e l'occupazione (soprattutto giovanili), una gestione dei flussi migratori che ne affronti anche le cause profonde, la sicurezza.

Per ciò che concerne nello specifico la proposta di modifica del regolamento 1311/2013, positivi appaiono l'impegno a dotare il bilancio UE di maggiore flessibilità (attraverso il rafforzamento degli "strumenti speciali" e la rimozione di alcuni ostacoli al pieno dispiegarsi del loro potenziale) e la proposta di creazione della nuova Riserva di crisi. Circa tale ultima questione, occorre tuttavia valutare con attenzione le modalità di finanziamento proposte. I disimpegni delle varie Rubriche sono infatti risorse solo "eventuali", su cui non è possibile fare sicuro affidamento, nonostante le ottimistiche proiezioni della Commissione (3-4 mld di Euro l'anno).

La Comunicazione COM(2016)603 ed il pacchetto di proposte normative presentate dalla Commissione lo scorso 14 settembre sono stati oggetto di discussione del Consiglio Affari Generali (CAG), che, in base al Trattato istitutivo dell'Unione europea ed al Regolamento interno del Consiglio UE, è competente per l'opera di riesame-revisione del QFP. Al CAG spetterà anche assicurare il coordinamento generale del negoziato che condurrà all'approvazione delle proposte legislative. Per facilitare il confronto tra Stati membri ed il raggiungimento del consenso necessario in sede di Consiglio, la Presidenza di turno slovacca del Consiglio UE ha istituito un gruppo di lavoro *ad hoc* ("Friends of the Presidency Working Party" - FoP), che è previsto riunirsi a cadenza settimanale. Il dossier sarà inoltre tenuto sotto monitoraggio da parte del COREPER II, nel corso delle sue riunioni settimanali. All'approvazione delle proposte – inclusa quella in esame – dovrebbe giungersi, nelle intenzioni della Presidenza, entro la fine dell'anno in corso.

4. Impatto del progetto

La proposta non dovrebbe avere incidenza sul bilancio pubblico. Essa, infatti, secondo le stime della Commissione, non dovrebbe comportare revisioni al rialzo dei massimali già fissati per il periodo 2014-2020 né, quindi, richiedere adeguamenti dei contributi nazionali al bilancio UE.

La proposta non ha effetti sull'ordinamento nazionale, sulle competenze regionali e delle autonomie locali, né sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Gli effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese possono considerarsi del tutto positivi, in quanto, come si è visto, la Commissione propone di rafforzare le dotazioni di strumenti importanti sia per gli uni - sotto il profilo della sicurezza, delle possibilità di formazione, mobilità e di occupazione - che per le altre, a sostegno degli investimenti, della ricerca scientifica e tecnologica e della competitività. Con specifico riguardo alla proposta di modifica del regolamento 1311/2013, non è possibile stimare gli effetti diretti su cittadini e imprese, i quali potranno beneficiare della maggiore capienza degli "strumenti speciali" in proporzione all'uso che occorrerà farne.