

Azienditalia

Mensile di organizzazione, bilancio, gestione e controllo degli enti locali

ENTI LOCALI

www.ipsoa.it/azienditalia

11
2011

**Patto di stabilità interno: la fattispecie
sanzionatoria prevista dall'art. 20, c. 12
D.L. n. 98/2011 per le ipotesi di elusione**

**L'analisi degli equilibri di bilancio
con l'utilizzo dei flussi pluriennali di cassa**

Inserto

**Le nuove risorse e i nuovi programmi
dell'Unione Europea dal 2014 al 2020**

ANNO XVIII - NOVEMBRE 2011 N. 11 - DIREZIONE E REDAZIONE STRADA 1 PALAZZO F6 20090 MILANO-FIORI ASSAGO
TARIFFA R.O.C.: POSTE ITALIANE SPA - SPEDIZIONE IN ABBONAMENTO POSTALE D.L. 353/2003
(CONV. IN L. 27/02/2004 N. 46) ART. 1, COMMA 1, DCB MILANO



IPSOA
Gruppo Wolters Kluwer



Leggi d'Italia Professionale
Gruppo Wolters Kluwer

Pianificazione e controllo

Accountability

Le modifiche al sistema informativo contabile e ai controlli degli enti locali alla luce delle manovre correttive e del decreto premi e sanzioni di Patrizia Ruffini	765
--	------------

Gestione finanziaria

Manovra estiva 2011 - D.L. n. 138/2011

Enti locali: il provvedimento su stabilizzazione e sviluppo di Francesco Bruno	770
--	------------

Patto di stabilità interno

La fattispecie sanzionatoria prevista dall'art. 20, c. 12, D.L. n. 98/2011, per le ipotesi di elusione del patto di stabilità di Francesco Albo	788
---	------------

Patto di stabilità interno

La gestione degli impegni impropri della spesa di investimento: una delle azioni da compiere per facilitare il rispetto del patto di stabilità di Daniela Ghiandoni	797
---	------------

Bilancio e contabilità

Analisi di bilancio

L'analisi degli equilibri di bilancio degli enti locali con l'utilizzo dei flussi pluriennali di cassa. Una proposta operativa di Diego Mazzotta	801
--	------------

Rubriche

Sintesi e commenti

Giurisprudenza in materia contabile a cura di Giancarlo Astegiano	811
---	------------

Documenti in sintesi

Legislazione e prassi

Osservatorio normativo a cura di Francesco Bruno	818
--	------------

Adempimenti e scadenze

Memo

L'agenda di dicembre a cura di Francesco Bruno	826
--	------------

Inserto

Le nuove risorse e i nuovi programmi dell'unione europea dal 2014 al 2020 di Mauro Varotto
--

Indici

Indice analitico	837
-------------------------------	------------

Azienditalia

Mensile di organizzazione, bilancio,
gestione e controllo degli enti locali

EDITRICE

Wolters Kluwer Italia S.r.l.
Strada 1, Palazzo F6 - 20090
Milanofiori Assago (MI)

INDIRIZZO INTERNET
www.ipsoa.it/azienditalia

DIRETTORE RESPONSABILE
Giulietta Lemmi

COORDINATORE SCIENTIFICO
Giuseppe Farneti

COMITATO TECNICO

Giancarlo Astegiano, Mauro Bellesia, Massimo Bianchi,
Antonino Borghi, Francesco Bruno, Gennaro Cascone,
Ciro D'Aries, Francesco Delfino, Antonio Giuncato, Luca
Mazzara, Renato Mele, Giosuè Nicoletti, Michelangelo
Nigro, Emanuele Padovani, Massimo Pollini, Stefano
Pozzoli, Giovanni Ravelli, Pierluigi Ropolo, Renato Ruffini,
Stefania Tagliabue, Andrea Ziruolo

In collaborazione con:



REDAZIONE

Isabella Viscardi,
Margherita Turrisi (margherita.turrisi@wki.it),
Rita Vernillo (rita.vernillo@wki.it)

REALIZZAZIONE GRAFICA

Wolters Kluwer Italia S.r.l.

FOTOCOMPOSIZIONE

Sinergie Grafiche s.r.l.
20089 Rozzano (MI) - Via Pavese, 1/3 - Tel. 02/57789422

STAMPA

GECA s.p.a. - Via Magellano, 11
20090 Cesano Boscone (MI)

Per informazioni in merito
a contributi, articoli ed argomenti trattati, scrivere o
telefonare a:

IPSOA Redazione AZIENDITALIA
Casella Postale 12055 - 20120 Milano
telefono (02) 82476.871 - telefax (02) 82476.054
e-mail redazione.azienditalia.ipsoa@wki.it

Per informazioni su gestione abbonamenti, numeri
arretrati, cambi d'indirizzo, ecc., scrivere o telefonare a:

IPSOA Servizio Clienti
Casella postale 12055 - 20120 Milano
telefono (02) 824761 - telefax (02) 82476.799
Servizio risposta automatica:
telefono (02) 82476.999
e-mail servizioclienti.ipsoa@wki.it

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa
attenzione, non può comportare specifiche responsabilità
per eventuali errori o inesattezze

PUBBLICITÀ:

dbConsulting srl
EVENTS & ADVERTISING

db Consulting srl Event & Advertising
via Leopoldo Gasparotto 168 - 21100 Varese
tel. 0332/282160 - fax 0332/282483
e-mail: info@db-consult.it
www.db-consult.it

Autorizzazione Tribunale di Milano n. 331
del 7 giugno 1986
Tariffa R.O.C.: Poste Italiane Spa - Spedizione in
abbonamento Postale - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27
febbraio 2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano
Iscritta nel Registro Nazionale della Stampa
con il n. 3353 vol. 34 foglio 417 in data 31 luglio 1991
Iscrizione al R.O.C. n. 1702

ABBONAMENTI

Gli abbonamenti hanno durata annuale, solare: gennaio-
dicembre; rolling: 12 mesi dalla data di sottoscrizione, e si
intendono rinnovati, in assenza
di disdetta da comunicarsi entro 60 gg. prima della data di
scadenza a mezzo raccomandata A.R. da inviare
a Wolters Kluwer Italia S.r.l., Strada 1, Pal. F6, Milanofiori,
20090 Assago (MI).
Servizio Clienti: tel. 02 824761;
indirizzo internet: www.ipsoa.it/servizioclienti;
e-mail: servizioclienti.ipsoa@wki.it
Compresa nel prezzo dell'abbonamento l'estensione on-line
della Rivista, consultabile all'indirizzo www.ipsoa.it/
azienditalia

ITALIA - Abbonamento annuale, comprensivo di
Azienditalia il Personale: € 137,00

ESTERO - Abbonamento annuale: € 274,00

Prezzo copia: € 23,00

Arretrati: prezzo dell'anno in corso
all'atto della richiesta

FORMULA AZIENDITALIA PIU'

(comprendente, oltre ad *Azienditalia il Personale* i quattro
fascicoli annuali di *Azienditalia I Corsi*)

ITALIA - Abbonamento annuale: € 178,00

ESTERO - Abbonamento annuale: € 356,00

Prezzo copia: € 26,00

MODALITÀ DI PAGAMENTO

- Versare l'importo sul c.c.p. n. 583203 intestato a
WKI S.r.l. Gestione incassi - Strada 1, Palazzo F6,
Milanofiori

oppure

- Inviare assegno bancario/circolare non trasferibile
intestato a Wolters Kluwer Italia S.r.l. Indicare nella
causale del versamento il titolo della rivista e l'anno di
abbonamento

DISTRIBUZIONE

Vendita esclusiva per abbonamento

Il corrispettivo per l'abbonamento a questo periodico
è comprensivo dell'IVA assolta dall'editore ai sensi
e per gli effetti del combinato disposto dell'art. 74
del D.P.R. 26/10/1972, n. 633 e del D.M. 29/12/1989
e successive modificazioni e integrazioni.

Egregio Abbonato,

ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, La informiamo che i Suoi dati personali sono registrati su database elettronici di proprietà di Wolters Kluwer Italia S.r.l., con sede legale in Assago Milanofiori Strada 1-Palazzo F6, 20090 Assago (MI), titolare del trattamento e sono trattati da quest'ultima tramite propri incaricati. Wolters Kluwer Italia S.r.l. utilizzerà i dati che La riguardano per finalità amministrative e contabili. I Suoi recapiti postali e il Suo indirizzo di posta elettronica saranno utilizzabili, ai sensi dell'art. 130, comma 4, del D.Lgs. n. 196/2003, anche a fini di vendita diretta di prodotti o servizi analoghi a quelli oggetto della presente vendita. Lei potrà in ogni momento esercitare i diritti di cui all'art. 7 del D.Lgs. n. 196/2003, fra cui il diritto di accedere ai Suoi dati e ottenerne l'aggiornamento o la cancellazione per violazione di legge, di opporsi al trattamento dei Suoi dati ai fini di invio di materiale pubblicitario, vendita diretta e comunicazioni commerciali e di richiedere l'elenco aggiornato dei responsabili del trattamento, mediante comunicazione scritta da inviarsi a: Wolters Kluwer Italia S.r.l. - PRIVACY - Centro Direzionale Milanofiori Strada 1-Palazzo F6, 20090 Assago (MI), o inviando un Fax al numero: 02.82476.403.

GLI INSERTI DI

Azienditalia

Mensile di organizzazione, bilancio, gestione e controllo degli enti locali

ENTI LOCALI

www.ipsoa.it/azienditalia

11
2011

**Le nuove risorse e i nuovi programmi
dell'Unione Europea dal 2014 al 2020**

di Mauro Varotto

ANNO XVIII - NOVEMBRE 2011 N. 11 - DIREZIONE E REDAZIONE STRADA 1 PALAZZO F6 20090 MILANO FIORI ASSAGO



IPSOA

Gruppo Wolters Kluwer



Leggi d'Italia Professionale

Gruppo Wolters Kluwer

SOMMARIO

Un bilancio UE innovativo e paneuropeo	pag.	III
Spending review e nuove entrate	pag.	V
Quattro principi cardine per il futuro	pag.	V
Rafforzare le priorità politiche fondamentali	pag.	VI
Concentrare le risorse sul valore aggiunto dell'UE	pag.	VII
Un bilancio orientato ai risultati e all'efficacia	pag.	VII
Fornire benefici reciproci in tutta Europa	pag.	VII
Strumenti finanziari innovativi e partenariati pubblico-privati	pag.	VIII
I nuovi programmi di spesa dell'UE nei settori politici strategici	pag.	VIII
Agricoltura e sviluppo rurale	pag.	VIII
Coesione economica, sociale e territoriale	pag.	X
Infrastrutture - Un meccanismo per collegare l'Europa	pag.	XII
Ricerca e innovazione	pag.	XIII
Cittadini	pag.	XIV
Protezione civile	pag.	XIV
Competitività e PMI	pag.	XV
Unione doganale e fiscalità	pag.	XV
Istruzione e cultura	pag.	XV
Occupazione e affari sociali	pag.	XV
Ambiente	pag.	XVI
Salute e consumatori	pag.	XVII
Affari interni	pag.	XVII
Giustizia	pag.	XVII
Politica in materia di pesca e affari marittimi	pag.	XVIII
Politica estera	pag.	XVIII
Lotta antifrode	pag.	XIX
Amministrazione	pag.	XIX
Calendario dei negoziati	pag.	XIX



IPSOA

Gruppo Wolters Kluwer

MILANOFIORI ASSAGO, Strada 1, Palazzo F6, Tel. 02.82476.090

LE NUOVE RISORSE E I NUOVI PROGRAMMI DELL'UNIONE EUROPEA DAL 2014 AL 2020

di Mauro Varotto
Amministratore delegato EURIS srl - Padova

UN BILANCIO UE INNOVATIVO E PANEUROPEO

Il 29 luglio scorso la Commissione europea ha ufficialmente presentato la proposta relativa al quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'Unione europea (UE), per un nuovo ciclo settennale di programmazione che si estenderà dall'1 gennaio 2014 al 31 dicembre 2020 (1).

Con la comunicazione intitolata "Un bilancio per la strategia Europa 2020" (2), la Commissione, infatti, ha formalizzato le proprie idee relative alle priorità politiche fondamentali che guideranno l'UE fino al 2020, individuando le politiche e i programmi che ne consentiranno il perseguimento e il relativo fabbisogno finanziario, riassunto nel QFP 2014-2020, che si riporta integralmente nella tavola 1.

In base alla proposta della Commissione, il nuovo pacchetto finanziario 2014-2020, ammonterà, complessivamente, a 1.025 miliardi di euro, pari all'1% della ricchezza dei ventisette Stati membri (in termini di reddito nazionale lordo - RNL), con un incremento del 3,2% rispetto alle risorse stanziare per l'attuale periodo di programmazione 2007-2013 (3).

Le future priorità politiche dell'UE, e la ripartizione delle risorse tra di esse, sono evidenziate nel diagramma della tavola 2, mentre la tavola 3 presenta un confronto tra il peso finanziario delle grandi categorie di spesa (rubriche) nel nuovo QFP e in quello attuale, in via di esaurimento.

La comunicazione della Commissione del 29 luglio è accompagnata anche da cinque proposte legislative:

- 1) proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 [COM (2011) 398];
- 2) progetto di accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla cooperazione in materia di bilancio e la sana disciplina finanziaria [COM (2011) 403];
- 3) proposta di decisione del Consiglio relativa al siste-

ma delle risorse proprie dell'Unione [COM (2011) 510];

4) proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce misure di esecuzione del sistema di risorse proprie [COM (2011) 511];

5) proposta di regolamento del Consiglio recante appli-

Note:

(1) Il QFP, come prevede l'art. 312 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, "fissa gli importi dei massimali annui degli stanziamenti per impegni per categoria di spesa e del massimale annuo degli stanziamenti per pagamenti. Le categorie di spesa, in numero limitato, corrispondono ai grandi settori di attività dell'Unione". Esso è approvato mediante regolamento dal Consiglio, adottato all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo, per un periodo minimo di cinque anni. Il bilancio dell'UE è poi stabilito annualmente, nel rispetto dei massimali di impegni di spesa fissati dal QFP. Per approfondimenti sul sistema finanziario dell'UE e la sua evoluzione, si rinvia a M. Varotto, *Politiche programmi e risorse dell'Unione europea dal 2007 al 2013. Manuale per l'europrogettazione*, IPSOA, Milano, 2007, I edizione, pagg. 148-207.

(2) La comunicazione si suddivide in due documenti: un documento generale, COM (2011) 500 def/2, e un secondo documento contenente le schede tematiche relative ai singoli settori politici strategici dell'UE, COM (2011) 500 def - Parte II.

(3) Tale incremento, che corrisponde ai livelli di spesa dell'UE nel 2013, ultimo anno dell'attuale periodo di programmazione, non è una scelta arbitraria della Commissione, ma costituisce un punto di incontro tra le richieste del Parlamento europeo nella Risoluzione dell'8 giugno 2011 su "Investire nel futuro: un nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP) per un'Europa competitiva, sostenibile e inclusiva", e le esigenze di risanamento dei conti pubblici espresse dagli Stati membri nelle *Conclusioni del Consiglio europeo del 29 ottobre 2010*.

È anche da sottolineare che la Commissione propone un ulteriore 0,02% di "spese potenziali", non comprese nel QFP e uno 0,04% di spese non comprese nel bilancio, che porteranno la cifra totale all'1,11% del RNL dell'UE: in tali importi, come si potrà notare dalla tavola 1, sono compresi fondi 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, quali il Fondo Europeo di Sviluppo (FES), che ha un sistema di contribuzioni nazionali diverso da quello del bilancio UE.

Tavola 1
Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020 (UE 27)

in milioni di euro, prezzi 2011

STANZIAMENTI D'IMPEGNO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	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'emergenza	350	350	350	350	350	350	350	2.450
Fondo europeo adeguamento a 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%

Fonte: Comunicazione della Commissione europea "Un bilancio per la strategia Europa 2020", COM (2011) 500 def/2

Tavola 2
Priorità politiche del (QFP) 2014-2020 (UE 27)

in milioni di euro, prezzi 2011

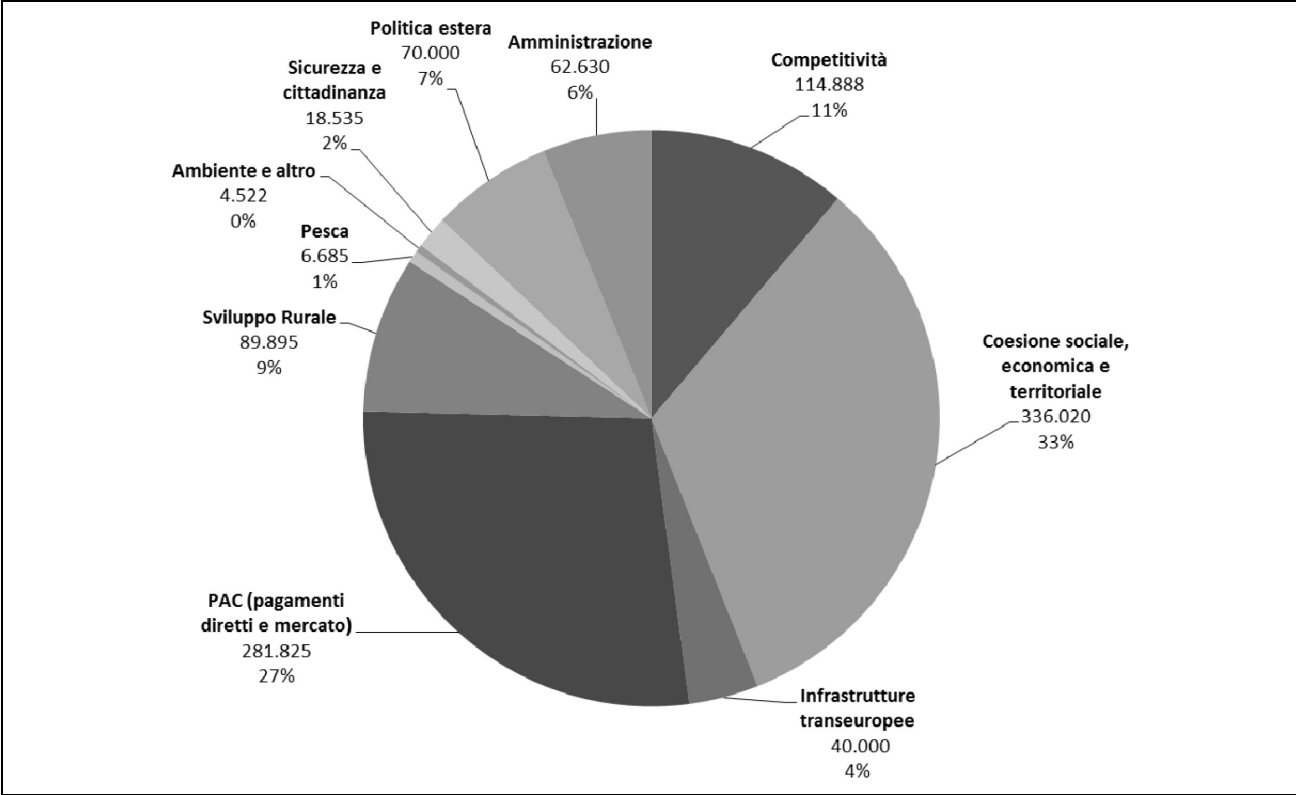


Tavola 3
Confronto tra il QFP 2007-2013 e il QFP 2014-2020

Rubriche del QFP	In milioni di euro prezzi 2011		Variazioni	
	2007-2013	2014-2020	Meuro	%
STANZIAMENTI D'IMPEGNO				
1. Crescita intelligente ed inclusiva	445.500	490.908	+45.408	+10%
di cui: Competitività [Agenda di Lisbona → Europa 2020]	77.800	114.888	+37.088	+48%
di cui: Coesione sociale, economica e territoriale	354.800	336.020	-18.780	-6%
di cui: Infrastrutture	12.900	40.000	+27.100	+210%
2. Crescita sostenibile: risorse naturali	421.100	382.927	-38.173	-9%
di cui: Spese connesse al mercato e pagamenti diretti	322.085	281.825	-40.260	-13%
3. Sicurezza e cittadinanza	12.400	18.535	+6.135	+50%
di cui: Libertà sicurezza e giustizia	7.600	11.635	+4.035	+53%
di cui: Cittadinanza	4.800	6.900	+2.100	+45%
4. Ruolo mondiale dell'Europa	56.800	70.000	+13.200	+23%
5. Amministrazione	56.925	62.629	+5.704	+10%
6. Compensazioni	862	0	-862	
TOTALE STANZIAMENTI D'IMPEGNO	993.587	1.025.000	+31.413	+3,2%
in percentuale del RNL	1,12%	1,05%		

Fonte: elaborazioni di EURIS srl su dati della Commissione europea

cazione della decisione 2007/436/CE/Euratom relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee, concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie tradizionali e della risorsa basata sul RNL, nonché le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria [COM (2011) 512] (4). Le proposte della Commissione sono attualmente all'esame dei due rami legislativi dell'UE, Parlamento e Consiglio: esse saranno completate, entro il 2011, da un ulteriore pacchetto di proposte legislative relativo alla nuova generazione di programmi di spesa, di cui si forniranno, qui di seguito, alcune anticipazioni.

SPENDING REVIEW E NUOVE ENTRATE

Il QFP 2014-2020 dell'UE proposto dalla Commissione presenta profonde novità rispetto all'attuale, sia sul versante della spesa dei fondi europei, che su quello delle entrate (5). Sul lato delle spese, infatti, la proposta nasce da una approfondita operazione di *spending review* del bilancio dell'UE, orientata a un deciso miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia della spesa pubblica europea - cioè, minore spesa a parità di risultati e maggiori risultati a parità di spesa -, attraverso la sistematica analisi e valutazione delle strutture organizzative, delle procedure di decisione e di attuazione, dei singoli atti all'interno dei programmi, dei risultati. Superando il tradizionale approccio "incrementalista", diffuso in tante pubbliche amministrazioni, basato sulla spesa storica e, quindi, sulla mera registrazione delle variazioni annue di spesa di strutture e procedure date per immutabili, il processo di revisione della spesa richiama l'opposta metodologia del cosiddetto "bilancio a base zero", in cui tutto può essere messo in discussione alla luce di un'analisi che confronta obiettivi, fabbisogni, risultati. Infatti, nel nuovo QFP risultano profondamente modi-

ficare le priorità di intervento dell'UE, come si può evincere dal grafico della tavola 4. Sul versante delle entrate, invece, la Commissione propone una radicale evoluzione da un bilancio prevalentemente alimentato da contributi basati sul reddito nazionale lordo, come è quello attuale, a un bilancio dell'UE con una quota crescente di vere "risorse proprie", più coerente con le disposizioni del Trattato di Lisbona: a tal fine, la Commissione prospetta un nuovo sistema di entrate basato su una tassa europea sulle transazioni finanziarie, riscossa direttamente dall'UE, e una nuova risorsa IVA. Una volta entrate a regime, tali fonti di entrata coprirebbero oltre il 40% del fabbisogno finanziario dell'UE, sostituendo per un analogo importo i contributi provenienti dai bilanci degli Stati membri e rendendo più autonoma l'UE dalle pressioni nazionali. La proposta legislativa sulla tassa sulle transazioni finanziarie sarà presentata in autunno e, secondo le ipotesi della Commissione, sarà applicata dall'1 gennaio 2014.

QUATTRO PRINCIPI CARDINE PER IL FUTURO

Il nuovo QFP 2014-2020 si fonda su quattro principi cardine, che qui si richiamano sinteticamente per favo-

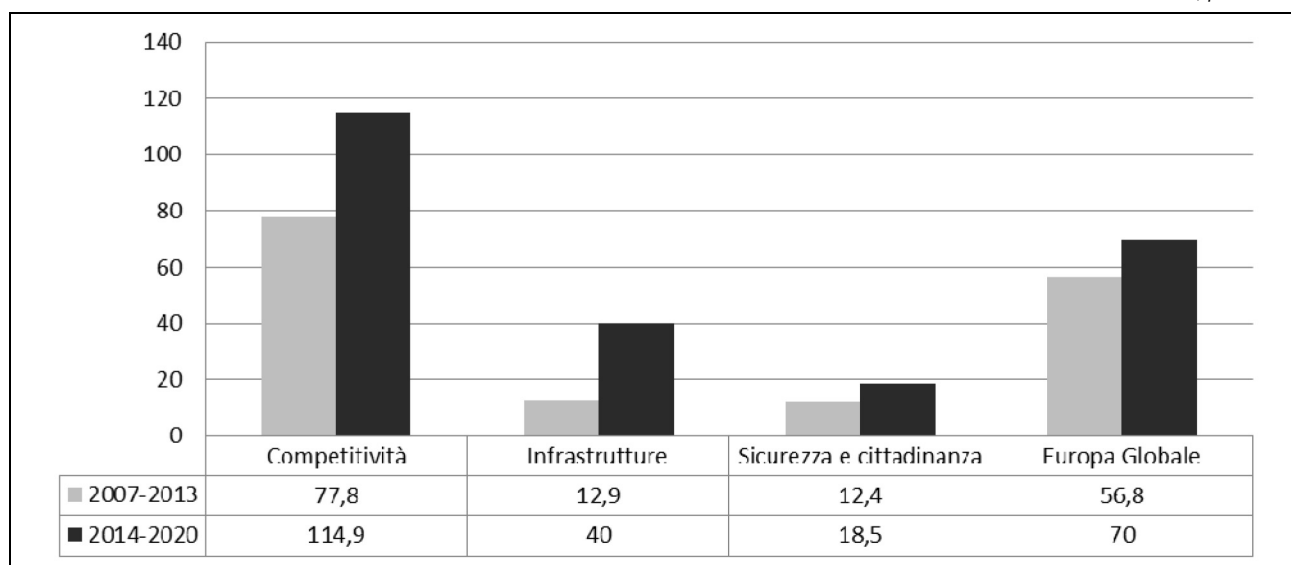
Note:

(4) L'Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea del Servizio affari internazionali del Senato della Repubblica italiana ha raccolto, e commentato, tali atti nel dossier n. 73/DN del 25 luglio 2011, reperibile nella sezione "Dossier di documentazione" del sito: www.senato.it/

(5) Sulle motivazioni e le linee della riforma del bilancio dell'UE, si rinvia alla comunicazione della Commissione del 19 ottobre 2010, *Revisione del bilancio dell'Unione europea*, COM(2010) 700 def, e alla correlata *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio annuale dell'Unione*, COM (2010) 815 def del 22 dicembre 2010.

Tavola 4
La redistribuzione delle risorse tra le priorità politiche fondamentali

In miliardi di euro, prezzi 2011



Fonte: elaborazioni di EURIS srl su dati della Commissione europea

rire un corretto approccio alla partecipazione ai futuri programmi di spesa dell'UE.

Rafforzare le priorità politiche fondamentali

Il bilancio UE 2014-2020 sarà il più importante strumento di realizzazione della strategia europea denominata "Europa 2020: per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" (6).

"Europa 2020", come è noto, è un vasto programma di riforme strutturali, da realizzare sia a livello europeo che a livello nazionale e locale, finalizzato al raggiungimento di alcuni obiettivi fondamentali che sono non solo obiettivi dell'UE ma, come precisa la Commissione, "costituiranno obiettivi comuni che guideranno l'azione degli Stati membri e dell'Unione volta a promuovere l'occupazione, migliorare le condizioni per l'innovazione, la ricerca e lo sviluppo, raggiungere i nostri obiettivi in materia di cambiamenti climatici ed energia, migliorare i livelli d'istruzione e promuovere l'inclusione sociale, in particolare attraverso la riduzione della povertà" (7).

I cinque obiettivi generali della strategia, concordati a livello europeo e da raggiungere entro il 2020, sono i seguenti:

1) mirare a portare dall'attuale 69% al 75% il tasso di occupazione delle donne e degli uomini di età compresa tra 20 e 64 anni, anche mediante una maggiore partecipazione dei giovani, dei lavoratori più anziani e di quelli poco qualificati e una migliore integrazione degli immigrati legali;

2) migliorare le condizioni per la ricerca e lo sviluppo tecnologico, in particolare allo scopo di portare dall'attuale 1,9% al 3% del PIL i livelli d'investimento pubblico e privato combinati in tale settore;

3) ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 20% rispetto ai livelli del 1990; portare al 20% la quota delle

fonti di energia rinnovabili nel consumo finale di energia e puntare a un miglioramento del 20% dell'efficienza energetica (8);

4) migliorare i livelli d'istruzione, in particolare mirando a ridurre i tassi di dispersione scolastica, dall'attuale 15% a meno del 10%, e aumentando la percentuale delle persone tra i 30 e i 34 anni che hanno completato l'istruzione terziaria o equivalente dall'attuale 31% ad almeno il 40%;

5) promuovere l'inclusione sociale, in particolare mirando a ridurre il numero di cittadini europei che vivono al di sotto delle soglie di povertà nazionali del 25%, facendo uscire dalla povertà e dal rischio di esclusione sociale almeno 20 milioni di persone (9).

La valutazione del concreto contributo al raggiungimento di tali obiettivi sarà il principale parametro di selezione degli investimenti da finanziare con i futuri fon-

Note:

(6) Per approfondimenti sulla strategia "Europa 2020", si veda, in questa Rivista, A. Polloniato, *L'iniziativa "Europa 2020" dell'Unione europea e il suo impatto a livello locale*, in *Azienditalia*, n. 12, dicembre 2010, pagg. 862-870.

(7) Il Programma nazionale di riforma (PNR) "Europa 2020" dell'Italia è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2011, come allegato al Documento di economia e finanza 2011. Il documento è reperibile sul sito Internet del Dipartimento Politiche europee - Presidenza del Consiglio dei Ministri: www.politicheeuropee.it/attivita/17522/programma-nazionale-di-riforma.

(8) L'UE si impegna, altresì, a prendere la decisione di passare, entro il 2020, a una riduzione del 30% dei gas a effetto serra rispetto ai livelli del 1990, nel quadro di un accordo globale e completo con gli altri Paesi sviluppati e con i Paesi in via di sviluppo.

(9) La soglia di povertà nazionale corrisponde al 60% del reddito medio disponibile in ciascuno Stato membro.

di dell'UE e le risorse del prossimo QFP fungeranno da elemento catalizzatore di finanziamenti nazionali e locali impegnati nella medesima direzione.

Ciò avrà un impatto anche sui potenziali beneficiari dei fondi UE, in particolare sulle pubbliche amministrazioni locali, che sono chiamate a ridisegnare i propri ambiti di intervento e le proprie politiche in funzione degli obiettivi di stabilità e di crescita fissati dall'UE.

Non a caso, nel presentare la proposta della Commissione, il Presidente Jose Manuel Durão Barroso afferma un principio fondamentale, che avrà importanti conseguenze anche sull'utilizzo delle opportunità finanziarie dell'UE: “(...) rompiano con la cultura del ‘diritto acquisito’ - egli afferma - 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 a livello europeo”.

Concentrare le risorse sul valore aggiunto dell'UE

Il bilancio UE non sarà impiegato per finanziare qualsiasi intervento ordinario che può essere sostenuto anche a livello nazionale, regionale o locale, ma per finanziare, in base al principio di sussidiarietà, i cosiddetti “beni pubblici” europei (a esempio, le reti dei trasporti e dell'energia, l'ambiente e il clima, la ricerca e l'innovazione, la formazione, ecc.) e azioni che Stati membri, Regioni ed Enti locali non riuscirebbero a finanziare in autonomia; inoltre l'intervento dell'UE sarà assicurato anche nei casi in cui esso può garantire risultati migliori rispetto a interventi nazionali (10).

Come si sarà notato, nonostante il rilevante importo in valori assoluti (oltre 1.000 miliardi di euro), in termini relativi l'importo della spesa UE è esiguo: se confrontato con i bilanci nazionali, esso corrisponde all'1% circa del PIL dei ventisette Stati membri, mentre negli stessi Stati membri la spesa pubblica media complessiva si situa tra il 45% e il 50%.

Ampi settori di spesa, quali la fornitura di servizi in settori come sanità, istruzione, sicurezza sociale, sono di competenza dei bilanci nazionali e tali rimarranno anche in futuro: di regola, il bilancio dell'UE non potrà essere utilizzato per finanziare interventi in tali ambiti. In altri settori, invece, risulta più razionale ricorrere al bilancio UE, perché esso può rappresentare la scelta migliore per conseguire obiettivi comuni ai ventisette Stati membri, ottenendo, grazie alle dimensioni continentali, economie di scala ed evitando sovrapposizioni superflue. Pertanto, il QFP 2014-2020 impiegherà le risorse finanziarie su progetti che garantiranno sinergie ed economie di scala, che agevoleranno la cooperazione e la soluzione comune di questioni che non possono essere risolte dai singoli Stati membri (a esempio, la ricerca e l'innovazione di livello mondiale, la cooperazione in materia di affari interni, l'immigrazione e la giustizia, il clima e l'ambiente, le reti transeuropee dei trasporti e dell'energia, ecc.).

Infine, in una prospettiva a lungo termine di rigidi vincoli di bilancio che interesseranno tutti gli Stati europei, un più stretto coordinamento tra il bilancio dell'UE e i bilanci nazionali rivestirà un'importanza sempre più fondamentale: tale coordinamento mirerà al migliora-

mento della *governance* economica (11), della trasparenza e dell'efficacia della spesa pubblica e comporterà, anche per il nostro Paese, una generale riquilibratura e ridefinizione dell'intervento pubblico.

Un bilancio orientato ai risultati e all'efficacia

Nel nuovo approccio del QFP 2014-2020, la Commissione afferma perentoriamente che “vale la pena investire risorse nelle politiche opportune soltanto se in questo modo si ottengono i risultati auspicati”.

Nei nuovi programmi di spesa, soprattutto in quelli gestiti dall'UE assieme a Stati e Regioni, i progetti finanziati dovranno presentare un impatto concreto sul conseguimento degli obiettivi previsti dai programmi: in altri termini, in futuro, non sarà più sufficiente per i beneficiari dei fondi europei avere regolarmente realizzato l'investimento, ma dovranno essere dimostrati i suoi effetti immediati (risultati) e a lungo termine (impatti), rispetto agli obiettivi specifici e globali perseguiti.

Le nuove regole di finanziamento dell'UE non permetteranno più un accesso ai fondi basato sulla completa realizzazione fisica degli interventi e sulla “conformità” alle regole delle operazioni di spesa.

Il pagamento dei contributi UE sarà subordinato all'effettivo ottenimento di risultati concreti e al raggiungimento dell'impatto socio-economico inizialmente previsto, a esempio, e a seconda degli ambiti di intervento, in termini di nuova occupazione generata, di riduzione degli impatti ambientali, di risparmio energetico, di incremento dei livelli di istruzione, ecc.

Verrà, quindi, introdotta una forte “condizionalità” nei futuri programmi e strumenti dell'UE, che sarà applicata particolarmente nei 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 fissate da “Europa 2020”.

A tal fine, per garantire che la spesa raggiunga gli obiettivi previsti, la Commissione predisporrà non solo un sistema di controlli che vincoli l'effettiva erogazione dei contributi UE alla dimostrazione del raggiungimento dei risultati e degli impatti attesi, ma anche un sistema di incentivi per assicurare l'uso efficiente ed efficace delle risorse finanziarie.

Fornire benefici reciproci in tutta Europa

Il bilancio dell'UE intende continuare a essere espressione di solidarietà tra tutti gli Stati membri e le regioni,

Note:

(10) La Commissione ha redatto un apposito studio sul valore aggiunto delle politiche UE, dove ha dettagliato i propri ambiti di intervento futuri. Si veda il documento di lavoro intitolato *The added value of the EU budget*, SEC(2011) 867 final del 29 giugno 2011.

(11) Sulla nuova “*governance* economica europea” e sul cosiddetto “semestre europeo”, che guidano il nuovo patto di stabilità e crescita, si veda l'apposito sito *internet* della Commissione, dove sono indicati anche gli impegni assunti dai vari Paesi per ridurre il debito pubblico: ec.europa.eu/economy_finance/index_en.htm.

al fine di sostenere lo sviluppo delle regioni più deboli, permettendo altresì all'UE di funzionare come uno spazio economico unico.

A tal fine, nel QFP 2014-2020 la politica di coesione economica, sociale e territoriale - che sarà analizzata più avanti - continuerà a rivestire un ruolo fondamentale: essa costituirà il 32% degli stanziamenti totali, anche se, rispetto al passato, i suoi interventi saranno molto più selettivi e condizionati al raggiungimento dei risultati, come si è appena anticipato.

STRUMENTI FINANZIARI INNOVATIVI E PARTENARIATI PUBBLICO-PRIVATI

Una novità importante del QFP 2014-2020 sarà costituita dai meccanismi di spesa delle risorse dell'UE, non più erogate solo in forma di contributi a fondo perduto (sovvenzioni, nel linguaggio UE), ma anche attraverso strumenti finanziari innovativi, sino a oggi utilizzati in via sperimentale.

Tali nuove forme di finanziamento saranno utilizzate, in particolare, come fonti di finanziamento per investimenti strategici.

Un vantaggio fondamentale degli strumenti finanziari innovativi sarà il fatto di creare un effetto moltiplicatore per il bilancio dell'UE, agevolando e attraendo altri finanziamenti pubblici e privati per realizzare progetti di interesse europeo.

Infatti, per progetti con potenzialità commerciali, i fondi dell'UE potranno essere utilizzati in partenariato con il settore privato e con quello bancario, in particolare attraverso la Banca europea per gli investimenti (BEI), al fine di concorrere al superamento delle imperfezioni del mercato nel finanziamento di progetti e attività di interesse strategico per l'Unione e i suoi cittadini.

In particolare, in futuro gli strumenti finanziari costituiranno parte degli interventi a carico del bilancio dell'UE in tre ambiti strategici, in particolare quelli volti a:

- promuovere la capacità del settore privato di creare crescita, occupazione e/o innovazione: sostegno a *start-up*, PMI, società di media capitalizzazione, microimprese, trasferimento di conoscenze, investimenti in proprietà intellettuale;
- costruire infrastrutture ricorrendo a sistemi di partenariato pubblico-privato per rafforzare la competitività dell'UE e la sostenibilità nei settori dei trasporti, dell'energia e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (12);
- sostenere meccanismi che mobilitano gli investimenti privati per fornire beni pubblici, quali la tutela del clima e dell'ambiente, in altri ambiti.

I NUOVI PROGRAMMI DI SPESA DELL'UE NEI SETTORI POLITICI STRATEGICI

I settori politici strategici in cui interverrà il prossimo bilancio dell'UE sono circa una ventina: in linea generale le risorse saranno distribuite 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 estera dell'UE, come la politica di vicinato.

Inoltre, parte integrante di tutti i principali strumenti e interventi dell'UE saranno alcune priorità strategiche trasversali - quali la protezione dell'ambiente e la lotta contro il cambiamento climatico - delle quali occorrerà tenere conto nel futuro accesso ai fondi.

Le risorse saranno spese attraverso alcuni grandi programmi di spesa: nella tavola 5 sono indicati i principali programmi che la Commissione prevede di attuare tra il 2014 e il 2020 e un confronto con i programmi, e le relative dotazioni finanziarie, dell'attuale periodo di programmazione 2007-2013 (13).

Agricoltura e sviluppo rurale

La politica agricola comune (PAC) continuerà a essere basata sui due tradizionali pilastri, il primo destinato ai pagamenti diretti agli agricoltori e alle misure di mercato, il secondo allo sviluppo rurale.

In linea generale, la Commissione, per il periodo 2014-2020, propone di integrare maggiormente l'agricoltura negli obiettivi fissati dalla strategia "Europa 2020".

Per la PAC la Commissione propone di stanziare il 36% del bilancio UE pari a un importo di 281,8 miliardi di euro a favore del primo pilastro, mediante il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), e 89,9 miliardi di euro a favore dello sviluppo rurale, mediante il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

Come si può notare nelle tavole 1 e 5, il sostegno diretto agli agricoltori e alle misure di mercato subirà un importante ridimensionamento, rispetto all'attuale periodo di programmazione, pari a circa 40 miliardi di euro (-13%).

Tale ridimensionamento sarà reso possibile da una importante riforma della PAC, che sarà presentata entro l'anno, i cui aspetti più importanti saranno (14):

- una progressiva convergenza dei sostegni diretti al

Note:

(12) Nel recente *Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti* del 27 gennaio 2011 [COM (2011) 15 def.] la Commissione sottolinea la crescente importanza dei partenariati pubblico-privati per la realizzazione delle opere pubbliche. Tale modalità di realizzazione, oltre ad essere favorita nelle prossime direttive in materia di appalti pubblici, costituirà la modalità privilegiata di attuazione delle infrastrutture anche a livello regionale.

(13) I vigenti programmi pluriennali di spesa dell'UE, ai quali sarà possibile partecipare almeno per tutto il 2012, nell'ambito degli annuali inviti a presentare proposte che saranno indetti dalla Commissione europea nei prossimi mesi, sono descritti in M. Varotto (a cura di), *Le opportunità dell'Unione europea per gli enti locali. Strumenti di europrogettazione per l'accesso ai finanziamenti e la gestione dei progetti*, IPSOA - Leggi d'Italia Professionale, Milano, 2010, I edizione, pagg. 624. Nel testo sono presenti anche i *link* aggiornati ai siti Internet di tutti i programmi e sono spiegate le modalità di presentazione delle domande e di gestione dei progetti.

(14) Le prospettive di riforma sono delineate nella comunicazione della Commissione *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, COM (2010) 672 del 18 novembre 2010.

Tavola 5
Programmi di spesa dell'UE. Confronti tra il QFP 2007-2013 e il QFP 2014-2020

Impegni di spesa, in milioni di euro, prezzi 2011	2007-2013	2014-2020	Variazioni	
			Euro	%
RUBRICA 1 Crescita intelligente ed inclusiva				
Programma Galileo	3.405	7.000	3.595	106%
Sicurezza nucleare + smantellamento delle centrali nucleari	1.260	700	-560	-44%
Quadro strategico comune Ricerca e innovazione - Orizzonte 2020	50.521	80.000	29.479	58%
Programma: Nuova competitività/PMI	3.621	2.380	-1.241	-34%
Programma unico per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport	8.348	15.210	6.862	82%
Agenda per la politica sociale	743	850	107	14%
Programmi: Dogane - Fiscalis - Antifrode	671	840	169	25%
Meccanismo per collegare l'Europa:	12.900	40.000	27.100	210%
di cui: Reti transeuropee dell'energia	155	9.121	8.966	5.785%
di cui: Reti transeuropee dei trasporti	8.013	21.694	13.681	171%
di cui: Reti transeuropee dell'informazione e comunicazione	4.732	9.185	4.453	94%
Politica di coesione:	354.800	336.020	-18.780	-5%
di cui: Convergenza regionale	204.010	162.590	-41.420	-20%
di cui: Regioni in transizione	26.255	38.951	12.696	48%
di cui: Competitività	44.705	53.143	8.438	19%
di cui: Cooperazione territoriale	8.870	11.700	2.830	32%
di cui: Fondo di coesione	70.960	68.710	-2.250	-3%
di cui: Regioni periferiche e scarsamente popolate	0	926	926	
RUBRICA 2 Crescita sostenibile: risorse naturali				
Sottomassimale PAC (pagamenti diretti + spese connesse al mercato)	330.085	281.825	-40.260	-15%
Sviluppo rurale	77.662	89.895	12.233	16%
FEAMP (comprese le misure per il mercato) + APP + ORGP	6.751	6.685	-66	-1%
Ambiente e azione per il clima (Life+)	2.143	3.200	1.057	49%
RUBRICA 3 Sicurezza e cittadinanza				
Fondo per la gestione della migrazione	4.020	3.433	-587	-15%
Sicurezza interna	605	4.113	3.508	580%
Sistemi informatici	0	729	729	
Giustizia	308	416	108	35%
Diritti e cittadinanza	97	387	290	299%
Protezione civile	190	245	55	29%
L'Europa per i cittadini	215	203	-12	-6%
Sicurezza alimentare	0	2.177	2.177	
Salute pubblica	366	396	30	8%
Protezione dei consumatori	157	175	18	11%
Programma "Europa creativa"	400	1.590	1.190	298%
RUBRICA 4 Ruolo mondiale dell'Europa				
Strumento di preadesione (IPA)	11.468	12.520	1.052	9%
Strumento europeo di vicinato	11.181	16.097	4.916	44%
Strumento europeo per la democrazia e i diritti dell'uomo (EIDHR)	1.104	1.400	296	27%
Strumento di stabilità (IfS)	2.879	2.510	-369	-13%
Sicurezza (PESC)	1.980	2.510	530	27%
Strumento di partenariato con i Paesi emergenti	172	1.000	828	481%
Strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo (DCI)	16.897	20.597	3.700	22%
Aiuti umanitari	5.614	6.405	791	14%
Protezione civile esterna e capacità europea di reazione alle emergenze		210	210	
Corpo volontario europeo di aiuto umanitario (EVHAC)		210	210	
Strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare (INSC)	524	560	36	7%
Assistenza macrofinanziaria	753	593	-160	-21%
Fondo di garanzia per l'azione esterna	1.400	1.257	-143	-10%

reddito, che oggi presenta rilevanti differenze tra i diversi Stati UE (ad esempio, il pagamento diretto medio per ettaro potenzialmente ammissibile e per beneficiario per l'anno 2013 è pari a 94,7 euro in Lettonia e a 457,5 euro nei Paesi Bassi);

- l'inverdimento obbligatorio: in futuro, il 30% dei pagamenti diretti sarà subordinato al rispetto di una serie di pratiche ecologicamente corrette, che andranno al di là dell'attuale condizionalità che già impone agli agricoltori alcune pratiche ambientali obbligatorie;

- diversamente dal passato, il sostegno diretto sarà riservato esclusivamente agli agricoltori attivi;

- sarà introdotto un massimale nei sostegni al reddito per le grandi aziende agricole;

- sarà previsto un regime semplificato di accesso agli aiuti per i piccoli agricoltori.

Infine, sempre nel primo pilastro, la Commissione propone di creare e ampliare due strumenti, collocati al di fuori del QFP:

A) un meccanismo di emergenza da attivare in situazioni di crisi, quali un problema di sicurezza alimentare o improvvise evoluzioni dei mercati, e che fornirà un aiuto immediato agli agricoltori tramite una procedura accelerata;

B) l'estensione del campo di intervento del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, oggi riservato alle crisi industriali, anche al settore agricolo.

Una ulteriore e importante novità riguarderà, invece, il secondo pilastro della PAC - rafforzato con un incremento delle risorse pari al 16% rispetto al periodo di programmazione attuale -, poiché, dal 2014, il FEASR verrà incluso nel quadro strategico comune ai Fondi strutturali. Pertanto, gli interventi per le zone rurali saranno programmati e attuati in stretto coordinamento con i fondi per la politica di coesione economica, sociale e territoriale.

Coesione economica, sociale e territoriale

L'obiettivo principale della politica di coesione dell'UE è quello di ridurre le forti disparità economiche, sociali e territoriali ancora esistenti tra le varie regioni europee (15).

La Commissione propone modifiche di rilievo al modo di concepire e realizzare la politica di coesione dopo il 2013 (16).

In particolare, essa intende raggruppare il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di coesione in un Quadro strategico comune (QSC), nel quale rientreranno anche il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), di cui si scriverà più avanti.

Inoltre, nell'ambito della politica di coesione sarà anche inserito il nuovo "Meccanismo per collegare l'Europa (*Connecting Europe Facility*), uno strumento finanziario che sarà gestito in maniera centralizzata dalla Commissione per supportare la realizzazione delle infrastrutture europee nel settore dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni.

Per aumentare l'efficacia della spesa per la coesione, in futuro i finanziamenti continueranno a essere orientati

su un numero ristretto di obiettivi, direttamente connessi alle priorità della strategia "Europa 2020" (17).

Saranno, infatti, mantenuti i tre obiettivi attuali:

1) l'obiettivo "Convergenza", che continuerà a interessare le regioni con un PIL *pro-capite* inferiore al 75% della media UE;

2) l'obiettivo "Competitività", che interesserà le regioni con un PIL *pro-capite* superiore al 90% della media dell'UE;

3) l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea", che continuerà a promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale.

La novità sarà rappresentata dalla introduzione di una nuova categoria di regioni, le "Regioni in transizione", che sostituirà l'attuale sistema di *phasing-out* e *phasing-in*.

Questa categoria comprenderà tutte le regioni con un PIL *pro-capite* compreso tra il 75% e il 90% della media della UE, e più in particolare:

- le regioni attualmente ammissibili a titolo dell'obiettivo "Convergenza", ma il cui PIL *pro-capite* ha superato il 75% della media dell'UE. Come rete di sicurezza, dette regioni dovranno mantenere i due terzi della loro dotazione attuale; e

- le regioni che, anche se attualmente non ammissibili a titolo dell'obiettivo "Convergenza", hanno un PIL *pro capite* compreso tra il 75% e il 90% della media dell'UE. L'entità del sostegno potrà variare in funzione del livello del PIL, cosicché le regioni con un PIL prossimo al 90% della media dell'UE potranno beneficiare di un'intensità di aiuto simile a quella delle Regioni più sviluppate.

Nella tavola 6, si riporta, a mero titolo esemplificativo, una nostra simulazione - basata sugli ultimi dati Eurostat disponibili relativi al PIL del 2008 - dell'impatto delle nuove regole di ammissibilità agli obiettivi dei

Note:

(15) Sulla politica di coesione dell'UE e le sue modalità di attuazione in Italia, si veda L. Braggion, *La politica unitaria, nazionale ed europea, di coesione economica, sociale e territoriale e le opportunità per gli enti locali*, in M. Varotto (a cura di), *Le opportunità dell'Unione europea per gli enti locali. Strumenti di europrogettazione per l'accesso ai finanziamenti e la gestione dei progetti*, IPSOA - Leggi d'Italia Professionale, Milano, 2010, I edizione, pagg. 217-272.

(16) Le modifiche sono state anticipate nelle *Conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione*, COM (2010) 642/3 del 9 novembre 2010 e sono oggetto di una serie articolata di proposte presentate il 5 ottobre 2011, sulla quale sarà condotto uno specifico approfondimento in uno dei prossimi numeri della Rivista. Alla base del nuovo approccio della Commissione alla politica di coesione è il cosiddetto "*Barca Report*", uno studio indipendente elaborato, per conto della ex-commissaria europea per la politica regionale, Danuta Hübner, da Fabrizio Barca, direttore generale del Ministero italiano dell'economia e delle finanze, intitolato *An Agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, reperibile on line sul sito della DG Politica regionale (Inforegio) al link: ec.europa.eu/regional_policy/future/barca_en.htm.

(17) In proposito si veda la comunicazione della Commissione, *Il contributo della politica regionale alla crescita intelligente nell'ambito di Europa 2020*, COM (2010) 553 del 6 ottobre 2010.

Tavola 6
Ammissibilità delle Regioni italiane ai Fondi strutturali.
Confronti tra il QFP 2014-2020 e il QFP 2007-2013

Regioni Italiane	PIL <i>pro-capite</i> anno 2008 in euro	Obiettivo nel QFP 2007-2013	Obiettivo nel QFP 2014-2020
Piemonte	28.800	Competitività	Competitività
Valle d'Aosta	30.600	Competitività	Competitività
Liguria	27.400	Competitività	Competitività
Lombardia	33.900	Competitività	Competitività
Provincia Autonoma Bolzano	34.600	Competitività	Competitività
Provincia Autonoma Trento	31.000	Competitività	Competitività
Veneto	30.700	Competitività	Competitività
Friuli-Venezia Giulia	29.500	Competitività	Competitività
Emilia-Romagna	32.200	Competitività	Competitività
Toscana	28.700	Competitività	Competitività
Umbria	24.600	Competitività	Competitività
Marche	26.700	Competitività	Competitività
Lazio	31.100	Competitività	Competitività
Abruzzo	21.600	Competitività	Transizione
Molise	20.300	Competitività	Transizione
Campania	16.600	Convergenza	Convergenza
Puglia	17.100	Convergenza	Convergenza
Basilicata	19.300	Phasing out	Transizione
Calabria	16.600	Convergenza	Convergenza
Sicilia	16.800	Convergenza	Convergenza
Sardegna	19.900	Phasing-in	Transizione
Unione europea (27 Stati)	25.100		
Legenda: PIL <i>pro-capite</i> espresso in parità di potere di acquisto e rilevato da EUROSTAT. Obiettivo Convergenza: Regioni con PIL inferiore al 75% media UE27. Obiettivo Competitività: Regioni con PIL superiore al 90% della media UE27. Regioni in transizione: Regioni con PIL tra il 75 e il 90% della media UE27.			

Fonte: simulazione EURIS srl su dati EUROSTAT aggiornati al 5.8.2011

Fondi strutturali per il periodo 2014-2020 sulle regioni italiane.

Il Fondo di coesione continuerà a interessare i soli Stati con un PIL *pro-capite* inferiore al 90% della media UE: nella tavola 7 si riporta una ulteriore nostra simulazione, basata sugli ultimi dati Eurostat disponibili relativi al PIL del 2008, che confermerebbe l'accesso al Fondo di coesione degli Stati attuali.

I finanziamenti per la coesione continueranno a concentrarsi sulle regioni e gli Stati membri meno sviluppati. Tuttavia, in considerazione delle difficoltà incontrate da alcuni Stati membri - tra cui l'Italia - nell'assorbire i finanziamenti strutturali e nell'ottenere il necessario cofinanziamento, la dotazione per la coesione sarà limitata al 2,5% del reddito nazionale lordo (RNL) di ciascuno Stato.

Nella tavola 8 sono evidenziate le future risorse finanziarie per la politica di coesione, suddivise tra i diversi obiettivi, e il confronto con la situazione dell'attuale periodo di programmazione 2007-2013.

Infine, sul piano delle iniziative finanziabili, la Commissione propone che le regioni in transizione e le re-

gioni dell'obiettivo "Competitività" in futuro concentrino l'intera dotazione di finanziamenti sulla coesione (tranne per il FSE, di cui si scriverà più avanti, nel paragrafo dedicato al settore occupazione e affari sociali) principalmente su tre temi: efficienza energetica ed energie rinnovabili; competitività delle PMI; innovazione.

Il sostegno fornito attraverso la politica di coesione continuerà a essere oggetto di gestione concorrente della Commissione europea e degli Stati membri: la Commissione continuerà a richiedere il cofinanziamento nazionale.

Appositi "contratti di partenariato" tra la Commissione e ciascuno Stato membro definiranno gli impegni tra i Partner a livello nazionale e regionale e la Commissione europea. Tali contratti saranno collegati agli obiettivi della strategia "Europa 2020" e ai relativi Programmi nazionali di riforma, nonché al rispetto degli impegni previsti nei Programmi nazionali di stabilità.

Nei contratti sarà definita una strategia integrata per lo sviluppo territoriale sostenuta da tutti i Fondi dell'UE e

attuata principalmente attraverso partenariati locali sul modello degli attuali gruppi di azione locale Leader: essi comprenderanno obiettivi basati su indicatori concordati, investimenti strategici e una serie di condizioni alle quali saranno subordinati i finanziamenti UE.

Essi conterranno impegni a dare annualmente conto dei progressi nelle relazioni annuali sulla politica di coesione e in altre relazioni pubbliche.

Per rafforzarne 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.

In futuro, gli Stati membri saranno incoraggiati a utilizzare programmi multifondo, con processi comuni per la preparazione, negoziazione, gestione e attuazione.

Infrastrutture - Un meccanismo per collegare l’Europa

Un’infrastruttura moderna ed efficiente che colleghi l’Europa, in particolare nei settori del trasporto, dell’energia e delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (TIC), è essenziale per il funzionamento del mercato unico.

Per il periodo 2014-2020 la Commissione stima che occorrerà investire circa 200 miliardi di euro per completare le reti transeuropee dell’energia; 540 miliardi di euro per la rete transeuropea dei trasporti; oltre 250 miliardi di euro per le TIC.

Tavola 7
Stati con PIL inferiore al 90% della media UE 27 ammissibili al Fondo di coesione.
Confronti QFP 2014-2020 e QFP 2007-2013

STATI UE	PIL <i>pro-capite</i> Anno 2008 in euro	Fondo coesione 2014-2020	Fondo coesione 2007-2013
Belgio	32.200		
Bulgaria	4.700	X	X
Repubblica Ceca	14.200	X	X
Danimarca	42.500		
Germania	30.200		
Estonia	12.000	X	X
Irlanda	40.500		
Grecia	21.100	X	X
Spagna	23.900		
Francia	30.400		
Italia	26.200		
Cipro	21.800	X	X
Lettonia	10.200	X	X
Lituania	9.600	X	X
Lussemburgo	81.200		
Ungheria	10.600	X	X
Malta	14.100	X	X
Paesi Bassi	36.300		
Austria	34.000		
Polonia	9.500	X	X
Portogallo	16.200	X	X
Romania	6.500	X	X
Slovenia	18.400	X	X
Slovacchia	11.900	X	X
Finlandia	34.800		
Svezia	36.000		
Regno Unito	29.600		
Unione europea (27 Stati)	25.100		
<i>90% della media Ue27</i>	<i>22.590</i>		

Fonte: simulazione EURIS srl su dati EUROSTAT aggiornati al 5.8.2011

Tavola 8
Politica di coesione: confronti QFP 2014-2020 e QFP 2007-2013

Impegni di spesa, in milioni di euro, prezzi 2011							
QFP 2007-2013			QFP 2014-2020			Variazioni	
Obiettivi	MEuro	%	Obiettivi	MEuro	%	MEuro	%
Coesione economica e sociale, di cui:	354.800		Coesione economica, sociale e territoriale, di cui:	336.020		-21.220	-5%
Fondo di coesione ⁽¹⁾	70.960	20	Fondo di coesione ⁽¹⁾	68.710	18	-2.250	-3%
Obiettivo Convergenza ⁽²⁾	204.010	57,5	Obiettivo Convergenza ⁽²⁾	162.590	43	-41.420	-20%
Regioni Phasing out	14.192	4	Regioni in transizione ⁽³⁾	38.951	10	+12.696	+48%
Regioni Phasing in	12.063	3,4					
Obiettivo Competitività regionale e occupazione	44.705	12,6	Obiettivo Competitività ⁽⁴⁾	53.143	15	+8.438	+19%
Regioni periferiche e scarsamente popolate ⁽⁵⁾	0	0	Regioni periferiche e scarsamente popolate	926	0,2	+926	-
Obiettivo Cooperazione territoriale europea	8.870	2,5	Obiettivo Cooperazione territoriale europea	11.700	3	+2.830	+32%
Reti trans europee ⁽⁶⁾	12.900	-	Meccanismo per collegare l'Europa	40.000	10,8	+27.100	+210%

(1) Stati membri con PIL *pro-capite* inferiore al 90% della media UE.
(2) Regioni con PIL *pro-capite* inferiore al 75% media UE.
(3) Regioni con un PIL *pro-capite* fra il 75% e il 90% della media UE.
(4) Regioni con PIL *pro-capite* superiore al 90% della media UE.
(5) Importo incluso, nel periodo 2007-2013, negli obiettivi Convergenza e Competitività regionale e occupazione.
(6) Importo non incluso nella politica della coesione nel periodo 2007-2013.

Fonte: elaborazioni di EURIS srl su dati della Commissione europea

La maggior parte degli investimenti necessari dovrà essere assicurata dal mercato: tuttavia, vi sono casi in cui il mercato non interviene, a esempio per la scarsa redditività degli investimenti.

Per ovviare a tali limiti, all'interno della rubrica del QFP che riunisce tutte le azioni volte a sostenere la coesione economica, sociale e territoriale, la Commissione propone di creare un "Meccanismo per collegare l'Europa" (*Connecting Europe facility*), allo scopo di promuovere il completamento della "rete principale di trasporto" (18), dei "corridoi energetici prioritari" (19) e dell'infrastruttura digitale (20), indispensabili all'UE per assicurare in modo sostenibile la sua futura competitività. Tale meccanismo sosterrà le infrastrutture aventi dimensione europea e di mercato unico, indirizzando l'aiuto dell'UE verso le reti prioritarie che devono essere realizzate entro il 2020.

Le infrastrutture del meccanismo beneficeranno di un unico fondo di 40 miliardi di euro.

Il meccanismo sarà gestito a livello centrale dalla Commissione, con il sostegno di un'agenzia esecutiva, e da intermediari finanziari, quali banche. I promotori dei progetti saranno i responsabili dell'attuazione tecnica, indicando e gestendo gare e appalti.

Il meccanismo sarà integrato da ulteriori 10 miliardi di euro, stanziati nell'ambito del Fondo di coesione a favore di investimenti in infrastrutture di trasporto, correlati alle priorità fissate dal meccanismo.

Infine, la Commissione presenterà una proposta per emettere "eurobond" per finanziare tali infrastrutture strategiche.

Ricerca e innovazione

La ricerca e lo sviluppo tecnologico contribuiscono a

creare posti di lavoro, ad aumentare la prosperità e a migliorare la qualità di vita.

L'obiettivo generale della strategia "Europa 2020", come si è anticipato, è di investire il 3% del PIL in ricerca, aumentando anche le capacità di trasformazione delle nuove scoperte in prodotti e in processi produttivi (21). A tal fine, la Commissione intende modernizzare gli attuali programmi dell'UE a favore della ricerca e dell'innovazione, collocando, all'interno di un quadro strategico comune per la ricerca e l'innovazione (QSC), denominato "Orizzonte 2020", le tre principali iniziative e fonti di finanziamento esistenti (22):

Note:

(18) Sui trasporti si veda il libro bianco della Commissione, *Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*, COM (2011) 144 def del 28 marzo 2011.

(19) Le esigenze di una rete principale che si sviluppa su tutto il territorio europeo sono state identificate dalla Commissione nel pacchetto sulle infrastrutture energetiche, già adottato dal Consiglio europeo il 4 febbraio 2011 e descritto nella comunicazione della Commissione, *Priorità per le infrastrutture energetiche per il 2020 e oltre. Piano per una rete energetica europea integrata*, COM (2010) 677 def del 17 novembre 2010.

(20) Le reti di informazione e telecomunicazione sono individuate nella *Agenda digitale europea*, COM(2010) 245, presentata dalla Commissione il 19 maggio 2010.

(21) L'iniziativa-faro "Europa 2020" intitolata *L'Unione dell'innovazione*, COM(2010) 546 def, presentata dalla Commissione il 6 ottobre 2010, individua le future azioni dell'UE per la ricerca e l'innovazione.

(22) Si veda il libro verde della Commissione, *Trasformare le sfide in opportunità: verso un quadro strategico comune per il finanziamento della ricerca e dell'innovazione dell'Unione europea*, COM(2011) 48 def del 9 febbraio 2011.

- il settimo programma quadro (7° PQ);
- la componente relativa all'innovazione del programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP), e
- l'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (EIT).

Il QSC delinea gli obiettivi strategici di tutte le iniziative di finanziamento dell'UE a favore di ricerca e innovazione, prevedrà procedure più snelle rispetto agli attuali meccanismi di finanziamento e sarà attuato mediante regole e procedure armonizzate. In questo modo, le attività di ricerca e innovazione saranno rese più coerenti e i finanziamenti dell'UE avranno un maggiore impatto, per colmare il divario in materia di innovazione con le altre aree industrializzate del pianeta (23). In tale contesto generale, il QCS riguarderà sia la ricerca diretta del Centro comune di ricerche della Commissione che la ricerca indiretta, affidata a terzi mediante contratti e sovvenzioni, ciascuna delle quali si svilupperà attorno a tre settori distinti:

1) *eccellenza delle basi scientifiche*. Questa componente sarà intesa a rafforzare l'eccellenza dell'UE in campo scientifico a livello mondiale, facendo crescere talenti in Europa e attirando ricercatori di primo piano. Particolare rilievo verrà dato a un maggiore sostegno alla "ricerca di frontiera" (attraverso il Consiglio europeo della ricerca); alle tecnologie future ed emergenti; alle capacità, alla formazione e allo sviluppo della carriera dei ricercatori (azioni Marie Curie); al collegamento in rete delle infrastrutture di ricerca prioritarie, nonché al loro accesso e sviluppo (comprese le infrastrutture elettroniche);

2) *affrontare le sfide sociali*. Per rispondere direttamente alle sfide individuate nella strategia "Europa 2020", questa componente mirerà a sostenere tutte le attività comprese nell'area che va dalla ricerca al mercato, integrando azioni in materia di innovazione (progetti pilota, dimostrazioni, banchi prova, sostegno agli appalti pubblici pre-commerciali (24) e alla diffusione dell'innovazione sul mercato), approcci interdisciplinari e la ricerca in ambito socioeconomico e umanistico. La ricerca si incentrerà sui seguenti aspetti: salute, andamenti demografici e benessere; sicurezza alimentare e bioeconomia; energia sicura, pulita ed efficiente; trasporto intelligente, verde e integrato; approvvigionamento di materie prime; efficienza delle risorse e intervento a favore del clima; società inclusive, innovative e sicure (tra cui la sicurezza informatica e Internet più sicuro). Attraverso le sue comunità della conoscenza e dell'innovazione, l'EIT contribuirà in larga misura a far fronte a tali sfide, con una dotazione finanziaria notevolmente incrementata;

3) *creare leadership industriale e contesti competitivi*. Questa componente mirerà a sostenere e promuovere l'attività di ricerca e innovazione delle imprese in materia di tecnologie abilitanti; i servizi e i settori emergenti, con particolare attenzione per la promozione degli investimenti del settore privato a favore di ricerca e sviluppo; ad affrontare i problemi specifici delle PMI. Le azioni prioritarie riguarderanno: l'aumento degli investimenti strategici e il consolidamento della *leadership* nel settore attuale e futuro delle tecnologie abilitanti e industriali e dei servizi, fornendo un sostegno *ad hoc* alle TIC (tra cui la micro-/nanoelettronica e la fotonica);

la nanotecnologia, i materiali avanzati, i sistemi di fabbricazione avanzati; la biotecnologia industriale; la ricerca e l'innovazione in ambito spaziale, le tecnologie a basse emissioni di carbonio e di adattamento, assicurando in particolare un approccio integrato alle principali tecnologie abilitanti; un più facile accesso al capitale di rischio (sulla base del meccanismo di finanziamento con ripartizione del rischio del 7° PQ e degli strumenti finanziari dell'attuale programma Competitività e innovazione - CIP); un ampio sostegno a livello dell'UE all'innovazione nelle PMI ad alto potenziale di crescita.

Per realizzare tali iniziative, la Commissione prevede per il periodo 2014-2020 una spesa di 80 miliardi di euro, rispetto ai 50 miliardi attuali, con un incremento, quindi, di quasi il 50%.

Cittadini

La Commissione intende riproporre il programma "L'Europa per i cittadini", il quale sostiene progetti transnazionali nel campo della partecipazione dei cittadini alla costruzione europea e dell'identità europea.

Il programma continuerà ad essere uno strumento che consentirà ai cittadini e alle associazioni della società civile e agli enti locali di partecipare al dibattito su questioni europee di interesse generale, sia di carattere istituzionale - per esempio in materia di trattati dell'UE o di elezioni del Parlamento europeo - che di carattere trasversale, mediante la realizzazione di gemellaggi e il sostegno a organizzazioni della società civile operanti a livello UE e a *think tank*.

La nuova dotazione finanziaria proposta per il programma è di 203 milioni di euro.

Protezione civile

La Commissione propone di rinnovare anche lo strumento finanziario per la protezione civile, il quale fornirà un sostegno ad attività che si sviluppano nelle diverse fasi del ciclo di gestione delle catastrofi, concorrendo ad assicurare una risposta più coerente e meglio integrata nelle emergenze, una migliore preparazione a far fronte alle catastrofi e azioni innovative per la riduzione del rischio di catastrofi (25).

In futuro, lo strumento sarà esteso anche alla creazione di una capacità europea di reazione alle emergenze, che

Note:

(23) Sul persistente gap tecnologico dell'UE, si rinvia alla *Relazione sulla competitività dell'Unione dell'innovazione - 2011*, SEC(2011) 739.

(24) Sul tema degli appalti pubblici che promuovono l'innovazione si rinvia alla comunicazione della Commissione: *Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa*, COM (2007) 799 def. del 14 dicembre 2007.

(25) Sulle prospettive della protezione civile europea si vedano la comunicazione della Commissione, *Un approccio comunitario alla prevenzione delle catastrofi naturali e di origine umana*, COM (2009) 82 def. del 23 febbraio 2009, le *Conclusioni del Consiglio del 30.11.2009 relative a un quadro comunitario sulla prevenzione delle catastrofi all'interno dell'UE* e le *Conclusioni del Consiglio del 14.11.2008 su una formazione europea per la gestione delle catastrofi*.

avrà come base una condivisione volontaria dei mezzi di protezione civile degli Stati membri.

La dotazione proposta per il nuovo programma è di 455 milioni di euro, di cui 245 per la protezione civile interna (con un incremento di circa il 30% rispetto a oggi) e 210 milioni di euro per quella esterna e per il meccanismo europeo di gestione delle emergenze.

Competitività e PMI

Un nuovo programma per la competitività e le PMI sosterrà la strategia europea per la competitività industriale, volta, soprattutto, all'adattamento dei processi di produzione e dei servizi a un'economia a basse emissioni di carbonio, resistente ai cambiamenti climatici ed efficiente nell'impiego delle risorse, fornendo, nel contempo, il sostegno per migliorare il contesto in cui operano le imprese e a favorire lo sviluppo di una base industriale forte e diversificata, in grado di competere su scala mondiale (26).

Il nuovo programma, cui la Commissione propone di destinare 2,3 miliardi di euro, prevedrà le seguenti misure:

1) *accesso agli strumenti finanziari per la crescita*, mediante:

— uno strumento di capitale proprio per gli investimenti in fase di sviluppo delle imprese;

— uno strumento di prestito, che prevede accordi diretti o altri accordi di condivisione del rischio con intermediari finanziari per coprire i prestiti destinati alle PMI;

2) *migliorare la competitività e la sostenibilità dell'industria europea*, mediante le seguenti azioni:

— miglioramento del contesto economico e normativo;

— attuazione dello *Small Business Act* a favore della piccola impresa;

— misure a favore della nuova politica istituita dal Trattato di Lisbona in materia di turismo;

— nuovi concetti imprenditoriali per prodotti sostenibili, indirizzati all'utente e con una marcata componente di *design*;

3) *accesso ai mercati*, mediante:

— fornitura di servizi di sostegno alle imprese orientate alla crescita tramite l'*Enterprise Europe Network*;

— sostegno imprenditoriale alle PMI che investono nei mercati al di fuori dell'UE;

— cooperazione industriale internazionale;

4) *promozione dell'imprenditorialità*, tramite:

— semplificazione delle procedure amministrative e lo sviluppo di competenze e attitudini imprenditoriali.

Unione doganale e fiscalità

La Commissione propone una nuova generazione di programmi in materia di dogane ("Dogana 2020") e fiscalità ("Fiscalis 2020"), con una dotazione finanziaria complessiva di 690 milioni di euro.

I programmi serviranno a sostenere le seguenti attività:

• sistemi informatici transeuropei per la condivisione di dati e procedure tra le autorità doganali e fiscali nazionali, attraverso l'interoperabilità delle applicazioni informatiche che consentano alle amministrazioni di cooperare e "agire come un'amministrazione unica"

e potenzino ulteriormente l'amministrazione *on-line* per le imprese e i cittadini;

• consolidamento delle reti umane e delle competenze, per incentivare la cooperazione pratica, la condivisione delle conoscenze e l'individuazione e la divulgazione delle migliori pratiche e azioni di formazione tra funzionari doganali nazionali, funzionari nazionali delle imposte e rappresentanti del settore commerciale;

• consolidamento delle capacità, a livello di infrastrutture, al fine di cofinanziare l'acquisto delle attrezzature operative specifiche necessarie per i controlli doganali e la sorveglianza delle frontiere esterne dell'UE, nell'interesse di tutti gli Stati membri.

Istruzione e cultura

Come si è anticipato, tra gli obiettivi generali di "Europa 2020" vi sono l'incremento della percentuale di persone con formazione di livello universitario e la riduzione dell'abbandono scolastico precoce: a tal fine, la Commissione propone un deciso incremento dell'investimento nel capitale umano, attraverso un nuovo programma, denominato "Istruzione Europa", che avrà una dotazione di 15,2 miliardi di euro, e che riguarderà i settori dell'istruzione, della formazione e dei giovani (27), riunendo i sottoprogrammi, attualmente separati, del vigente programma sull'apprendimento permanente e le componenti internazionali dei programmi relativi all'istruzione superiore, tra cui "Erasmus Mundus" e "Gioventù in azione".

Il programma "Istruzione Europa" avrà anche un sottoprogramma "Sport", che, per la prima volta a livello europeo, sosterrà lo sviluppo di forme di cooperazione europea nello sport e le organizzazioni sportive di base. La Commissione intende anche proseguire il sostegno finanziario a favore della cultura e delle attività dei media, valorizzando il patrimonio culturale comune degli europei e contribuendo ad aumentare la circolazione di opere creative europee all'interno e all'esterno dell'UE.

Il nuovo programma "Europa creativa", con una dotazione di 1,6 miliardi di euro, sarà interamente dedicato alla cultura e al settore audiovisivo, e sostituirà gli attuali programmi "Cultura", "MEDIA" e "MEDIA Mundus".

Occupazione e affari sociali

La politica europea a favore dell'occupazione e dell'inclusione sociale, sarà sostenuta finanziariamente da tre strumenti:

1) il Fondo sociale europeo (FSE), il quale finanzia

Note:

(26) Il programma attua l'iniziativa-faro di "Europa 2020" intitolata: *Una politica industriale per l'era della globalizzazione*, di cui alla comunicazione della Commissione COM (2010) 614 def. del 28 ottobre 2010.

(27) Sulle politiche per i giovani la Commissione intende attuare, nell'ambito di "Europa 2020" una iniziativa-faro denominata *Youth on the Move. Un'iniziativa per valorizzare il potenziale dei giovani ai fini di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell'Unione europea*, di cui alla comunicazione della Commissione COM(2010) 477 def. del 15 settembre 2010.

azioni strutturali per la coesione economica, sociale e territoriale. I finanziamenti si concentreranno sulle priorità fondamentali della strategia “Europa 2020”, in particolare attraverso quattro “finestre di investimento”:

- promozione dell’occupazione;
- investimenti nelle competenze, nell’istruzione e nell’apprendimento permanente;
- inclusione sociale e lotta alla povertà;
- miglioramento delle capacità istituzionali e dell’efficienza della pubblica amministrazione.

Per il periodo successivo al 2013, il FSE sarà parte del quadro strategico comune (QSC) per i fondi strutturali, con una riserva - rispetto ai fondi destinati alla coesione - di almeno 84 miliardi di euro (28);

2) il programma integrato per l’occupazione, la politica sociale e l’inclusione, che sosterrà azioni volte a promuovere un elevato livello di occupazione e protezione sociale adeguata, a combattere l’esclusione sociale e la povertà e a migliorare le condizioni di lavoro (29). La Commissione propone una dotazione di 850 milioni di euro;

3) il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG), a sostegno dei lavoratori licenziati a seguito di crisi industriali - e che, come si è anticipato, sarà esteso anche ai lavoratori dell’agricoltura -, con una dotazione di 3 miliardi di euro.

Infine, la Commissione propone il rifinanziamento di azioni annuali sul dialogo sociale europeo, sull’analisi della legislazione nazionale sulla libera circolazione delle persone e il coordinamento nazionale dei sistemi di sicurezza sociale, l’analisi dei cambiamenti demografici, per le quali prevede una spesa di 400 milioni di euro.

Ambiente

La politica ambientale è integrata in tutti i principali strumenti UE di finanziamento, compresi i programmi relativi ai settori della coesione, dell’agricoltura, degli affari marittimi e della pesca, della ricerca e innovazione e degli aiuti esterni.

Oltre all’integrazione della tematica ambientale nelle sue politiche e nei suoi programmi, la Commissione propone di proseguire l’attuazione del programma LIFE+, il quale sarà articolato in due sottoprogrammi: un sottoprogramma ambientale e uno per il clima (30). Il sottoprogramma ambientale, con una dotazione di 2,4 miliardi di euro, si articolerà nelle seguenti componenti prioritarie:

a) *LIFE biodiversità*, pur continuando a riguardare la rete Natura 2000 e l’elaborazione e la condivisione delle migliori pratiche in materia di biodiversità, affronterà anche sfide più ampie, conformemente agli obiettivi della strategia “Europa 2020”, relativi alla biodiversità, cioè la conservazione e il ripristino degli ecosistemi e dei relativi servizi;

b) *LIFE ambiente* si incentrerà sul sostegno all’attuazione della politica ambientale dell’UE da parte del settore pubblico e privato, in particolare sull’attuazione delle normative ambientali volte a conseguire gli obiettivi di efficienza delle risorse della strategia “Europa

2020” (quali la direttiva quadro sulle acque e la direttiva quadro sui rifiuti);

c) *LIFE governance* sosterrà la creazione di piattaforme per lo scambio delle migliori pratiche per migliorare la conformità alle priorità e l’applicazione della politica ambientale dell’UE, l’elaborazione delle politiche stesse e il processo decisionale basato sulle conoscenze (per esempio, l’ampia diffusione dei risultati dei progetti), con una particolare attenzione per la buona amministrazione. Questa componente sosterrà inoltre le ONG attive nella protezione dell’ambiente e promuoverà azioni di sensibilizzazione al rispetto dell’ambiente e di difesa e di diffusione delle informazioni in materia, interventi strettamente funzionali alla pratica della buona amministrazione e all’attuazione completa, nonché al rispetto, della normativa in materia.

Mediante il sottoprogramma per il clima, l’UE intende finanziare gli interventi necessari per raggiungere, entro il 2020, il triplice obiettivo denominato “20/20/20”, cioè:

- ridurre le emissioni di gas serra del 20% (del 30% se le condizioni lo permettono);
- ridurre il consumo di energia del 20%, grazie a una maggiore efficienza energetica, e
- soddisfare il 20% del fabbisogno di energia utilizzando fonti rinnovabili (31).

In futuro, la dimensione climatica continuerà, come avviene già ora, ad essere integrata nelle diverse politiche, dall’agricoltura alla coesione, dall’energia ai trasporti.

Il nuovo sottoprogramma Life+, che avrà una dotazione di 800 milioni di euro, sosterrà progetti pilota e progetti dimostrativi su piccola scala, articolati attorno a tre obiettivi:

1) *attenuazione*: sostegno per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra a iniziative per creare progetti pilota che possano essere utilizzati per collaudare approcci innovativi anche attraverso il sostegno alle PMI,

Note:

(28) Per il periodo 2014-2020, la Commissione propone che gli Stati prevedano, nei documenti di programmazione dei Fondi strutturali relativi alla politica di coesione, quote minime del Fondo sociale europeo (FSE) per ciascuna categoria di regioni: almeno il 25% dei fondi per le regioni dell’obiettivo convergenza; almeno il 40% per le regioni in transizione e, infine, almeno il 52% per le regioni dell’obiettivo competitività.

(29) Il programma finanzia le iniziative-faro di “Europa 2020” su lotta alla povertà e lavoro. Si vedano le comunicazioni della Commissione intitolate: *La Piattaforma europea contro la povertà e l’esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale*, COM(2010) 758 def. del 16 dicembre 2010 e *Un’agenda per nuove competenze e per l’occupazione: Un contributo europeo verso la piena occupazione*, COM(2010) 682 def. del 23 novembre 2010.

(30) Il programma darà attuazione alla iniziativa-faro “Europa 2020” intitolata: *Un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse*, presentata dalla Commissione il 26 gennaio 2011, COM(2011) 21 def.

(31) Le azioni definite dalla Commissione per permettere all’Unione di ottenere, entro il 2050, una riduzione dell’80-95% delle emissioni di gas a effetto serra sono delineate nella Comunicazione, *Una tabella di marcia verso un’economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050*, COM(2011) 112 dell’8 marzo 2011.

per migliorare la base di conoscenze e per agevolare l'attuazione dell'*acquis* in materia di cambiamenti climatici;

2) *adeguamento*: promozione di iniziative volte a potenziare le capacità di resilienza ai *cambiamenti climatici* mediante:

— azioni a sostegno dello sviluppo o attuazione a livello nazionale/regionale/locale delle strategie di adeguamento;

— azioni che consentano ai responsabili politici di utilizzare in concreto le informazioni e i dati sull'incidenza dei cambiamenti climatici, in particolare ai fini di una programmazione che tenga conto dell'adeguamento a tali cambiamenti;

3) *governance e sensibilizzazione*: sostegno alle iniziative volte a migliorare la sensibilizzazione, la comunicazione, la cooperazione e la divulgazione relative alle misure di mitigazione e adeguamento; ad azioni di sensibilizzazione destinate ai cittadini dell'UE e alle parti interessate, relative anche ai necessari cambiamenti comportamentali.

Salute e consumatori

La Commissione propone i seguenti tre programmi per contribuire a realizzare le politiche per la salute e i consumatori:

- il nuovo programma “Salute per la crescita”, con una dotazione di 396 milioni di euro, il cui scopo principale sarà di collaborare con gli Stati membri per proteggere i cittadini dalle minacce sanitarie transfrontaliere, accrescere la sostenibilità dei servizi sanitari e migliorare la salute della popolazione, favorendo al tempo stesso l'innovazione in campo sanitario;
- il nuovo programma per la salute delle piante e degli animali e la sicurezza alimentare, con una dotazione di 2,2 miliardi di euro, che si concentrerà sull'eradicazione delle malattie degli animali, sul fondo veterinario di emergenza e sulle azioni correlate come il finanziamento dei laboratori di riferimento dell'UE, i programmi di formazione e le banche di vaccini;
- il programma per i consumatori, con una dotazione di 175 milioni di euro, che promuoverà il potere dei consumatori quale mezzo fondamentale per conseguire un elevato livello di tutela in tutto il mercato unico. Il programma sarà incentrato sul miglioramento del flusso di informazioni ai consumatori e sulla rappresentanza degli interessi dei consumatori. Esso consentirà di sostenere l'effettiva applicazione delle norme a tutela dei consumatori attraverso la cooperazione tra le autorità e le organizzazioni responsabili della loro attuazione, l'informazione, l'istruzione e la risoluzione delle controversie.

Affari interni

Le politiche relative al settore affari interni riguardano la sicurezza, la migrazione e la gestione delle frontiere esterne, sulle quali l'UE è impegnata ad attuare il piano d'azione del cosiddetto “Programma di Stoccolma” (32).

L'obiettivo della politica degli affari interni dell'UE è di creare uno spazio senza frontiere interne in cui le persone possano entrare, circolare, vivere e lavorare

liberamente, certe del fatto che i loro diritti sono rispettati integralmente e la loro sicurezza tutelata (33).

La Commissione propone di semplificare la struttura del finanziamento dell'UE in questo settore riducendo il numero di programmi finanziari a due:

1) il Fondo per la migrazione e l'asilo che sosterrà azioni in materia di asilo e di migrazione, integrazione di cittadini di paesi terzi e rimpatrio, con un importo di 3,4 miliardi di euro;

2) il Fondo per la sicurezza interna fornirà assistenza finanziaria per le iniziative nell'ambito delle frontiere esterne e della sicurezza interna, con un importo di 4,1 miliardi di euro.

Inoltre la Commissione prevede il finanziamento, per un importo di ulteriori 730 milioni di euro, dei sistemi informatici su ampia scala, quali il sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) e il sistema di informazione visti (VIS). Attualmente questi sistemi sono gestiti dalla Commissione, ma saranno gradualmente trasferiti alla futura Agenzia IT, che diventerà operativa nel 2012.

Giustizia

Per la politica dell'UE per la giustizia, i diritti fondamentali, la cittadinanza e le politiche di parità, la Commissione propone di semplificare i programmi riunendoli nei due programmi “Giustizia” e “Diritti e cittadinanza”, con una dotazione finanziaria, rispettivamente, di 416 e di 387 milioni di euro.

I programmi integrati si concentreranno su una serie di priorità tematiche e finanzieranno attività che offrano un chiaro valore aggiunto a livello UE, quali:

- la formazione degli operatori del diritto (giudici e pubblici ministeri), per fornire loro gli strumenti necessari ad applicare nella pratica i diritti e la giustizia dell'UE e creare fiducia reciproca, fattore alla base dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia;
- il consolidamento delle reti, ossia organizzazioni a livello UE per agevolare la preparazione delle future iniziative in questo settore, nonché promuovere la loro applicazione uniforme in Europa;
- la cooperazione transnazionale in materia di attuazione, per esempio mediante l'istituzione di sistemi di allarme per i minori scomparsi, o il coordinamento della cooperazione antidroga a livello operativo e transfrontaliero, e
- l'informazione e la sensibilizzazione del pubblico, ivi

Note:

(32) Sulle prossime azioni dell'UE in tale ambito si vedano il Documento del Consiglio n. 17024/09, adottato dal Consiglio europeo il 10 e 11 dicembre 2009, e le comunicazioni della Commissione intitolata *Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei. Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma*, COM(2010) 171 def. del 20 aprile 2010 e *La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più Sicura*, COM(2010) 673 del 22 novembre 2010.

(33) Si veda la comunicazione della Commissione, *La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più Sicura*, COM (2010) 673 del 22 novembre 2010.

compreso il sostegno a campagne nazionali ed europee per informare i cittadini circa i loro diritti, garantiti dalla normativa europea, e i mezzi per farli valere nella pratica.

Politica in materia di pesca e affari marittimi

La nuova politica marittima e della pesca sarà imperniata su un nuovo Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), strutturato in quattro pilastri: 1) *pesca intelligente ed ecocompatibile* (a gestione concorrente tra Commissione e Stati membri) per favorire il passaggio alla pesca sostenibile, che è più selettiva, non comporta rigetti in mare e causa meno danni agli ecosistemi marini, e per fornire un sostegno mirato all'innovazione e al valore aggiunto, così da rendere il settore della pesca economicamente redditizio e in grado di reggere agli shock esterni e alla concorrenza di paesi terzi;

2) *acquacoltura intelligente ed ecocompatibile* (sempre a gestione concorrente) al fine di avere un settore dell'acquacoltura economicamente redditizio, competitivo ed ecocompatibile, in grado di far fronte alla concorrenza mondiale e di offrire ai consumatori europei prodotti di elevato valore nutrizionale;

3) *sviluppo territoriale sostenibile e inclusivo* (a gestione concorrente) per invertire il declino di molte comunità costiere ed interne dipendenti dalla pesca, dando maggiore valore aggiunto alla pesca e alle attività connesse e diversificando orientandosi su altri settori dell'economia marittima;

4) *politica marittima integrata* (gestione centralizzata diretta da parte della Commissione) per sostenere le priorità trasversali che hanno un effettivo potenziale di risparmio e crescita, ma che gli Stati membri non intraprendono di propria iniziativa, quali la ricerca marina, la pianificazione dello spazio marittimo, la gestione integrata delle zone costiere e la sorveglianza marittima integrata e l'adattamento agli effetti avversi del cambiamento climatico sulle zone costiere.

Oltre ai quattro pilastri, il FEAMP comprenderà misure di accompagnamento nei seguenti ambiti: raccolta dei dati e consulenza scientifica, controllo e sorveglianza, mercati della pesca (comprese le regioni periferiche), pagamenti volontari alle organizzazioni regionali di gestione della pesca (ORP) e assistenza tecnica.

La politica sarà integrata da due strumenti internazionali:

- gli accordi di partenariato nel settore della pesca (APP), che istituiscono il quadro giuridico, economico e ambientale delle attività di pesca svolte dai pescherecci dell'UE nelle acque dei paesi terzi che non sono in grado, da soli, di sfruttare pienamente i loro stock ittici in modo sostenibile;

- le organizzazioni regionali di gestione della pesca (ORGP), organismi internazionali di cui fanno parte Stati, organizzazioni di integrazione economica regionale (l'UE) e gli organismi di pesca istituiti al fine di garantire la conservazione e la sostenibilità delle risorse alieutiche in alto mare.

Le risorse complessive destinate al settore della pesca e degli affari marittimi ammonteranno a 6,7 miliardi di euro in sette anni.

Politica estera

La politica estera rappresenta un campo d'azione sempre più importante per l'UE.

Il nuovo quadro istituzionale creato dal trattato di Lisbona prevede un rafforzamento di questo ambito di attività, creando anche la figura dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la sicurezza comune, che è anche vicepresidente della Commissione europea. Il campo d'azione dell'UE in materia è vasto e si estende dalle iniziative di cooperazione con i paesi in via di sviluppo a quelle di sostegno ai Paesi candidati all'adesione; dagli strumenti per coltivare buone relazioni con i paesi vicini, fino agli strumenti per assicurare i diritti umani nel mondo, per offrire aiuto umanitario nella catastrofi, ecc.

Per il periodo 2014-2020 la Commissione propone i seguenti strumenti di azione esterna dell'UE, i cui stanziamenti sono indicati nella tavola 5, dove sono anche evidenziate le variazioni rispetto all'attuale periodo di programmazione:

1) strumento per il finanziamento dei programmi di cooperazione con i paesi in via di sviluppo (34);

2) strumento di preadesione (IPA), volto a preparare i Paesi candidati all'adesione all'UE (35);

3) strumento europeo di vicinato, per favorire sia la cooperazione politica che quella economica con i Paesi confinanti (36);

4) strumento europeo di partenariato, per favorire accordi bilaterali e investimenti UE nelle economie dei "Paesi emergenti", dove sarà investito un miliardo di euro, rispetto ai 170 milioni attuali;

5) promozione dei diritti umani nel mondo, mediante il finanziamento di azioni per la difesa dei diritti dell'uomo e di missioni di osservazione elettorale;

6) strumento per l'aiuto umanitario, per reagire alle calamità naturali o provocate dall'uomo, fornendo aiuti d'urgenza nei paesi terzi;

7) protezione civile nei Paesi terzi, mediante il finanziamento di interventi nei Paesi terzi coordinati tra le agenzie di protezione civile degli Stati membri;

8) strumento di stabilità per la reazione alle crisi, dedicato alla prevenzione dei conflitti e al consolidamento della pace e delle istituzioni statali nei Paesi terzi;

9) assistenza macrofinanziaria, in risposta al fabbisogno di finanziamento a breve termine dei paesi terzi oggetto di programmi di stabilizzazione e di adeguamento;

10) promozione della sicurezza nucleare a sostegno delle normative internazionali, attraverso lo strumen-

Note:

(34) Sulle prospettive di tale politica, comunicazione della Commissione, *Il futuro del sostegno al bilancio dell'UE a favore dei paesi terzi*, COM (2010) 586 del 19.10.2010.

(35) I Paesi candidati all'ingresso nell'UE, a oggi sono i seguenti: Croazia, Ex-Repubblica jugoslava di Macedonia; Islanda; Montenegro; Turchia.

(36) La politica di vicinato e partenariato è stata di recente rivista dalla Commissione nella comunicazione *Una risposta nuova a un vicinato in mutamento*, COM(2011) 303 def. del 25 maggio 2011.

to per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare;

11) finanziamento delle azioni non militari dell'UE previste nel campo della politica estera e di sicurezza comune (PESC).

Lotta antifrode

Sono tre i programmi destinati a coordinare l'azione degli Stati membri nella lotta contro la frode ai danni del bilancio UE, in osservanza del dovere di stretta e regolare cooperazione stabilito dall'art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'UE:

- il programma "Hercule II", che promuove l'attività antifrode potenziando la cooperazione transnazionale e pluridisciplinare, la formazione, gli studi giuridici specializzati, la fornitura di altri servizi antifrode specializzati alle autorità degli Stati membri competenti in tale settore (polizia e agenzie doganali, pubblici ministeri ecc.), la realizzazione di reti professionali che includano anche i paesi candidati e in via di adesione, nonché il finanziamento di attrezzature tecniche per gli Stati membri. Il programma "Hercule" svolgerà anche un ruolo specifico a sostegno della lotta contro il contrabbando di sigarette;
- il sistema di informazione antifrode (AFIS), che fornisce un'infrastruttura sicura per lo scambio di informazioni tra Stati membri e tra gli Stati membri e la Commissione in materia di frode. Questa infrastruttura permette anche di effettuare operazioni doganali congiunte, che vedono coinvolti Stati membri e Paesi terzi e che prevedono il coordinamento delle risorse di servizi diversi su obiettivi ad alto rischio di interesse comune;
- il programma "Pericle", dedicato alla protezione dell'euro contro la falsificazione, prevede scambi di personale, assistenza e programmi di formazione.

Ai predetti programmi saranno destinati, complessivamente nel periodo 2014-2020, 150 milioni di euro.

Amministrazione

La rubrica amministrativa del bilancio dell'UE finanzia le attività di tutte le istituzioni dell'UE: il Parlamento europeo (circa 20%), il Consiglio europeo e il Consiglio (7%), la Commissione (40%) e le altre istituzioni come la Corte di giustizia, il Servizio europeo per l'azione esterna o il Mediatore europeo (15%), oltre che le pensioni (16%) e le scuole europee (2%).

L'amministrazione rappresenta una parte relativamente esigua del bilancio dell'UE: nel periodo 2014-2020 costerà poco più di 50 miliardi di euro, pari al 6% del QFP.

CALENDARIO DEI NEGOZIATI

La presentazione della proposta del QFP 2014-2020 da parte della Commissione avvia formalmente l'*iter* del negoziato interistituzionale relativo al nuovo periodo di programmazione delle attività dell'UE.

Nel corso del 2011 la Commissione presenterà, via via, tutte le proposte legislative relative ai nuovi programmi di spesa.

Nel Consiglio europeo del giugno 2012 si prevede che i

ventisette Stati membri raggiungano un accordo politico sulle proposte della Commissione.

Entro il mese di dicembre del medesimo anno, Parlamento europeo e Consiglio dovranno trovare un accordo sia sulle risorse complessive di cui disporrà l'UE, sia sulla loro ripartizione tra politiche a programmi di spesa.

Tale accordo aprirà la strada alla formale adozione, nel corso del 2013, di tutti i nuovi strumenti legislativi e i nuovi programmi, in modo che diventino operativi a partire dall'1 gennaio 2014.