



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

SIMONE ROMANO, LORENZO VAI E NICOLETTA PIROZZI

**LE FINALITÀ DEL BILANCIO UE
E LE PROSPETTIVE DI RIFORMA:
PROPOSTE PER L'ITALIA**

Settembre 2018

ISSN: 2038-0623 © Istituto Affari Internazionali (IAI) e Centro Studi sul Federalismo (CSF).

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from this document can be made according to copyright law, providing information on the source.

ABSTRACT

In vista delle negoziazioni sul Quadro finanziario pluriennale (Qfp) 2021-27 dell'Unione europea, questo documento presenta una lista di proposte per la definizione della posizione italiana riguardo ai seguenti temi: risorse proprie dell'Ue, strumento della condizionalità, Politica di coesione, Politica agricola comune, beni pubblici europei. Il contributo fa riferimento alle proposte avanzate dalla Commissione europea a maggio, per poi delineare gli interessi italiani sulla base dei contributi già pubblicati nell'ambito del progetto "Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Risorse, strumenti e possibili sviluppi", condotto dall'Istituto Affari Internazionali (IAI) e dal Centro Studi sul Federalismo (CSF).

Parole chiave: Unione europea | Bilancio Ue | Politica europea dell'Italia

Simone Romano è responsabile di ricerca per l'area di economia e finanza all'interno del programma "Multilateralismo e governance globale" dello IAI.

E-mail: s.romano@iai.it

Lorenzo Vai è ricercatore presso lo IAI e il CSF.

E-mail: l.vai@iai.it

Nicoletta Pirozzi è responsabile del programma "Ue, politica e istituzioni" dello IAI.

E-mail: n.pirozzi@iai.it

Gli autori desiderano ringraziare il Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale e tutti coloro che hanno fornito utili commenti alla prima versione di questo documento.

Documento preparato nell'ambito del progetto "Quadro finanziario pluriennale 2021- 2027. Risorse, strumenti e possibili sviluppi". Il progetto è condotto dall'Istituto Affari Internazionali (IAI) e dal Centro Studi sul Federalismo (CSF) nell'ambito della partnership strategica con il programma International Affairs della Compagnia di San Paolo e con il sostegno del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale (Maeci).

Introduzione • 1. Un’Unione all’altezza delle sue aspirazioni: il tema delle risorse proprie • 2. Un’Unione in linea con i suoi principi fondativi: la sfida della condizionalità • 3. Una Politica di coesione più efficiente ed efficace per i cittadini • 4. Il nuovo modello Pac per la promozione della sostenibilità ambientale e sociale • 5. Capitale umano, ricerca, migrazione: le priorità per i beni pubblici europei • 6. Proposte per l’Italia

Introduzione

Il Quadro finanziario pluriennale (Qfp) 2021-27 dell’Unione europea sarà il primo senza il Regno Unito tra gli Stati membri e dovrà far fronte a nuove e diverse esigenze rispetto a quello attualmente in vigore. Ignorare la necessità di cambiamento sarebbe quindi sbagliato oltre che pericoloso, poiché finirebbe per alimentare la disaffezione dei cittadini europei verso le istituzioni comunitarie e l’idea stessa di Unione europea. La Comunicazione che la Commissione ha presentato il 2 maggio scorso¹, seppure non presenti caratteri rivoluzionari, ha il merito di aver in parte recepito questa necessità di cambiamento, proponendo alcune innovazioni sostanziali che vanno nella giusta direzione.

Una novità ampiamente anticipata che segue un trend già in atto da tempo è la diminuzione delle risorse a disposizione delle politiche “tradizionali”, con una riduzione di circa il 5 per cento per la Politica agricola comune (Pac) e per la Politica di coesione. Tale proposta mira a liberare risorse utili a finanziare i nuovi “beni pubblici europei”: è infatti previsto un incremento molto significativo delle risorse per il controllo delle frontiere e la gestione dei flussi migratori, ed incrementi di dimensioni analoghe per il digitale, la ricerca e il programma Erasmus, oltre ad un aumento ancora più sostanziale per la sicurezza e la difesa. Queste proposte comportano effetti diversi per l’Italia, con un saldo negativo nella Pac e uno positivo per la Politica di coesione – a causa soprattutto della modifica dei parametri redistributivi. In ogni caso, in un’ottica di lungo periodo, il nostro Paese trarrebbe beneficio da queste innovazioni. Questa indicazione della Commissione dovrebbe quindi essere sostenuta apertamente², in contrasto con le polemiche politiche di corto respiro che hanno seguito la proposta del 2 maggio.

Nel pacchetto presentato dalla Commissione non è prevista l’istituzione di un bilancio proprio per l’eurozona, in linea con quanto sostenuto dal presidente Juncker nel suo discorso sullo stato dell’Unione del 13 settembre 2017³, in cui si definiva l’euro come moneta unica di tutti i Paesi membri dell’Unione (ad eccezione della Danimarca), rendendo una differenziazione dei bilanci (dell’Unione e dell’eurozona) non più necessaria. Ciò non toglie che l’Unione nel suo complesso (e soprattutto la zona euro) abbia una evidente necessità di uno strumento di stabilizzazione di natura fiscale. In tal senso va letta la proposta di istituire tre nuovi fondi per la zona euro: una Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti, un fondo di sostegno ai Paesi per la realizzazione delle riforme strutturali e per favorirne la convergenza nel loro percorso di adozione della moneta unica e un fondo volto a mobilitare capitali privati per il cofinanziamento di

¹ Commissione europea, [Un bilancio moderno al servizio di un’Unione che protegge, che dà forza, che difende. Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 \(COM/2018/321\)](#), 2 maggio 2018.

² Massimo Bordignon, “[Verso un nuovo bilancio europeo?](#)”, CSF-IAI QFP Paper, aprile 2018.

³ Jean-Claude Juncker, [Discorso sullo stato dell’Unione 2017](#), 13 settembre 2017.

importanti investimenti strutturali sulla scia del Piano Juncker (InvestEU). L'intenzione della proposta va nella giusta direzione, ma l'esiguità delle risorse destinate a tali fondi (poco più di 70 miliardi di euro totali) ne limita fortemente l'efficacia. Inoltre, le caratteristiche del bilancio europeo, fermo a una quota di poco superiore all'1 per cento del Pil europeo e senza la possibilità di creare disavanzo (ovvero di indebitarsi), lo rendono uno strumento poco adatto alla funzione, comunque necessaria per un'unione valutaria, di stabilizzazione fiscale a livello europeo, funzione per la quale andranno trovati strumenti alternativi.

Alla luce della Comunicazione della Commissione e in vista dei negoziati che impegneranno l'Italia a Bruxelles insieme ai partner europei, i paragrafi successivi analizzano alcuni aspetti cruciali del nuovo bilancio pluriennale, in particolare i temi delle risorse proprie e della condizionalità macroeconomica e politica, e le prospettive di riforma di tre settori fondamentali quali la Politica di coesione, la Pac e i beni pubblici europei. Per ciascuno degli ambiti esaminati si avvanzeranno proposte e raccomandazioni per la posizione negoziale italiana.

1. Un'Unione all'altezza delle sue aspirazioni: il tema delle risorse proprie

La definizione delle linee programmatiche di medio periodo del bilancio europeo non riguarda solo le voci di spesa a cui destinare gli scarsi fondi a disposizione, ma anche le fonti attraverso le quali reperire le risorse finanziarie necessarie. In tal senso le necessità fondamentali che la proposta della Commissione è stata chiamata ad affrontare per il prossimo Qfp sono essenzialmente due: far fronte al minor gettito dovuto dall'uscita di uno dei maggiori contributori netti quale era il Regno Unito⁴, e superare la logica del "giusto ritorno". Lo strumento in grado di rispondere contemporaneamente ad entrambe queste esigenze è quello di nuove risorse autenticamente proprie.

La Commissione in tal senso ha proposto una tassa per ogni Stato membro sull'ammontare dei rifiuti costituiti da imballaggi in plastica non riciclati (corrispondente a circa 0,80 euro al chilo). Tale misura rispecchia anche la volontà europea di assumere un ruolo di guida nella lotta ai cambiamenti climatici espressasi con maggior vigore dopo la decisione degli Stati Uniti di sfilarsi dagli accordi di Parigi. A questa proposta si è aggiunta anche quella di destinare al bilancio europeo il 20 per cento dei proventi della vendita delle quote di emissioni di CO₂ (Sistema europeo di scambio delle quote di emissione, *EU Emissions Trading System - Ets*) e un'aliquota di circa il 3 per cento sulla nuova base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (*Common Consolidated Corporate Tax Base - Ccctb*). Queste misure vanno nella direzione di aumentare il peso che le risorse proprie hanno nel finanziamento del bilancio comunitario, ispirandosi all'idea originaria che vedeva i contributi nazionali solo come integrativi. In linea con questo principio la Commissione ha proposto anche un ridimensionamento dell'entità della quota dei dazi doganali che viene trattenuta dagli Stati membri a titolo di aggio di riscossione – dazi doganali che ogni Stato membro deve versare al bilancio Ue. Nella Comunicazione della Commissione è previsto che tale quota si riduca dall'attuale 20 per cento al 10 per cento, risultando quindi in un aumento del flusso di risorse proprie.

⁴ L'uscita del Regno Unito impone una riduzione annuale di circa il 12 per cento, per un ammontare complessivo di più di 10 miliardi ogni anno.

Anche in questo caso le proposte della Commissione, seppur migliorabili, dovrebbero essere sostenute con forza dal nostro Paese. Un aumento delle risorse proprie è lo strumento irrinunciabile per superare la logica miope dei “saldi netti” e del “giusto ritorno”, logica che troppo spesso ha contraddistinto le trattative a livello comunitario, portando a ignorare l’esistenza di un “valore aggiunto europeo” e a prendere decisioni in linea con interessi nazionali particolari di breve periodo ma non con quelli comunitari⁵. Da accogliere in senso positivo anche la proposta di abolire ogni forma di rimborso (*rebate*), resa possibile dall’uscita del Regno Unito dall’Unione. Tale abolizione contribuirà a rendere più trasparente e comprensibile per i cittadini europei il meccanismo di finanziamento del bilancio⁶.

In tema di risorse proprie, riteniamo importante che l’Italia mantenga viva anche l’attenzione sulla possibilità di introdurre una *carbon tax* a livello europeo⁷, proposta già avanzata dalla Commissione Delors nel 1992 e ripresa di recente dal presidente francese Macron. Si tratterebbe di un modo per definire un prezzo dell’anidride carbonica prodotta dall’utilizzo di combustibili fossili (*carbon pricing*). Al fine di evitare distorsioni e perdita di competitività per le imprese europee, la *carbon tax* dovrebbe essere accompagnata dall’imposizione di un diritto compensativo alla frontiera. Il gettito generato da questa tassa europea potrebbe essere utilizzato per favorire le energie rinnovabili e finanziare gli investimenti necessari alla lotta al cambiamento climatico.

2. Un’Unione in linea con i suoi principi fondativi: la sfida della condizionalità

La condizionalità è uno degli strumenti principali introdotti dal Qfp attualmente in vigore nell’ambito della Politica di coesione. Subordinando l’erogazione dei fondi strutturali al rispetto di alcuni criteri da parte di un determinato Stato, la Commissione ha inteso disciplinare i Paesi membri facendo perno sui loro diretti interessi. Dal 2010 in avanti la forma di condizionalità più usata a livello comunitario è stata di tipo macroeconomico, con l’obiettivo di incentivare gli Stati ad una gestione delle finanze pubbliche più virtuosa ed in linea con le regole vigenti in materia di disciplina del bilancio. Tale condizionalità è stata criticata su diversi fronti: sia perché la sua efficacia resta indimostrata, sia perché indebolisce la possibilità di realizzare la finalità della Politica di coesione, volta a contrastare le disuguaglianze attraverso lo sviluppo delle regioni europee più povere, e risulta in ultima analisi iniqua⁸.

La proposta trasmessa il 2 maggio da Jean-Claude Juncker e Günther Oettinger al Parlamento europeo e al Consiglio dei ministri dell’Unione non elimina tale condizionalità ma ad essa affianca una forma di condizionalità dal carattere più politico. L’Ue potrà infatti sospendere, ridurre o limitare l’accesso ai fondi comunitari in maniera proporzionata alla natura, alla gravità e all’ampiezza delle carenze nel rispetto dello Stato di diritto da parte degli Stati membri.

⁵ Alberto Majocchi, “[Nuove risorse per il bilancio dell’Unione](#)”, *CSF-IAI QFP Paper*, aprile 2018.

⁶ Ferdinando Nelli Feroci, “[Ue: match fra riformatori e conservatori sul bilancio comune](#)”, in *AffariInternazionali*, 17 aprile 2018.

⁷ Cfr. Alberto Majocchi, “Nuove risorse per il bilancio dell’Unione”, cit., p. 4-7.

⁸ Fabrizio Barca, “[Politica di coesione: tre mosse](#)”, *CSF-IAI QFP Paper*, aprile 2018.

Anche in tema di condizionalità le proposte della Commissione, per quanto destinate ad incontrare molte resistenze, potrebbero risultare vantaggiose per l'Italia. Se è vero che la condizionalità macroeconomica è spesso stata giudicata contraria ai nostri interessi, è altrettanto innegabile che non ci sono e presumibilmente non ci saranno mai le condizioni politiche per una sua abolizione o per una sua radicale modifica. La Commissione sembra accogliere tuttavia l'idea – sostenuta dalle autorità italiane – di introdurre una tutela contro gli Stati membri che non rispettano gli impegni presi in relazione allo Stato di diritto. Va specificato però che, per essere sanzionata, ogni violazione deve comportare un rischio per la corretta gestione finanziaria comunitaria. Seppure questo collegamento alle dirette e dimostrabili conseguenze finanziarie riduca l'effettiva tutela dello Stato di diritto, tale proposta ha il merito di introdurre uno strumento alternativo a quello, rivelatosi inefficace, delle sanzioni previste in caso di mancato rispetto degli impegni e di promuovere quei valori fondamentali europei a volte lasciati in secondo piano, come la democrazia o la tutela dei diritti umani⁹.

3. Una Politica di coesione più efficiente ed efficace per i cittadini

Alla Politica di coesione è assegnato un ruolo fondamentale per l'avanzamento di una solida costruzione europea: quello di sostenere uno sviluppo armonioso tra i Paesi e le regioni dell'Unione, contrastando le disparità sociali ed economiche tra i suoi cittadini e favorendo il completamento ed il buon funzionamento del mercato unico e dell'unione monetaria. In breve, si tratta della politica centrale destinata al raggiungimento dei più alti obiettivi dell'Ue: pace e prosperità. Un'importanza che nel precedente Qfp (2014-20) era confermata da una dotazione di 352 miliardi di euro, circa un terzo dell'intero bilancio. Tuttavia, le accresciute diseguaglianze territoriali che i Paesi dell'Ue hanno conosciuto negli ultimi dieci anni sembrano aver messo in luce più di una difficoltà, se non una vera e propria inadeguatezza prima strutturale e poi realizzativa della Politica di coesione¹⁰. Maggiori diseguaglianze tra regioni europee, tra aree rurali e metropolitane e tra classi sociali minacciano come mai prima d'ora la tenuta dell'Unione, alimentando anche dinamiche autoritarie a livello nazionale¹¹.

La definizione della Politica di coesione si è rivelata troppo spesso un campo di battaglia dominato da una logica compensativa strenuamente difesa dagli Stati membri, desiderosi di poter accrescere il loro ritorno finanziario attraverso un mero trasferimento di risorse da Bruxelles alle capitali. A questo difetto genetico, si sono poi aggiunti errori in sede di attuazione, dall'insufficiente attenzione alle peculiarità dei territori nella definizione e nelle valutazioni delle riforme strutturali sostenute dalla Politica di coesione, fino alla controproducente elargizione di "compensazioni compassionevoli" per risolvere gli effetti destabilizzanti delle diseguaglianze¹². I passi avanti fatti nel 2013 con l'adozione dei nuovi regolamenti che ridisegnano l'approccio della Politica di coesione sono da giudicare positivamente, ma aspettano di essere confermati nel prossimo Qfp.

⁹ Cesare Pinelli, "[I temi della condizionalità nel negoziato sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027](#)", CSF-IAI QFP Paper, aprile 2018.

¹⁰ Cfr. Fabrizio Barca, "Politica di coesione: tre mosse", cit.

¹¹ Ibid., p. 3.

¹² Ibid., p. 4.

In tal senso, la Comunicazione della Commissione riconferma l'impostazione del 2013, ma non sembra avanzare delle proposte tese ad un salto in avanti¹³. La dotazione finanziaria proposta, 273 miliardi di euro per il Fondo di sviluppo regionale ed il Fondo di coesione, risulta inferiore rispetto al passato, sebbene a questa vadano aggiunti i 100 miliardi destinati al Fondo sociale europeo¹⁴. Il Pil pro-capite regionale rimarrà il principale criterio per l'allocazione dei fondi, e vengono riconfermate le condizionalità macroeconomiche, alle quali si aggiunge quella relativa alle violazioni dello Stato di diritto capaci di generare rischi finanziari. Gli obiettivi, sulla carta, si presentano ambiziosi – competitività, innovazione, infrastrutture digitali, energie rinnovabili, sviluppo sostenibile, mobilità, diritti sociali, prossimità ai bisogni dei cittadini – ma, al di là di una certa vaghezza, è per ora difficile comprendere in che modo la Commissione intenda dar seguito a questi obiettivi sul campo, e quale ruolo avranno le amministrazioni nazionali, regionali e locali. Infine, le altre novità da evidenziare riguardano la definizione congiunta delle priorità nazionali sostenute dalla Politica di coesione con le raccomandazioni scaturite dal semestre europeo, e la ricerca di un maggiore co-finanziamento nazionale ai progetti.

Per un Paese come l'Italia, soggetto a significative disuguaglianze territoriali, erosione della prosperità economica e crescente euroscetticismo, garantire risorse adeguate e migliorare l'efficacia della Politica di coesione sono scelte strumentali a rinsaldare la fiducia tra i cittadini verso l'azione comunitaria. Il rafforzamento del Fondo sociale europeo può rivelarsi una proposta da difendere in sede di negoziato, a condizione che l'assegnazione delle sue risorse sfugga alla logica compensativa, generi un valore aggiunto europeo, lavori in sinergia con gli altri programmi, e – soprattutto – sia mirata a combattere le disuguaglianze coinvolgendo i cittadini dei territori interessati.

4. Il nuovo modello Pac per la promozione della sostenibilità ambientale e sociale

La Politica agricola comune (Pac) non è solo la più antica politica dell'Ue, ma è anche quella che rappresenta da sempre la principale voce di spesa nel bilancio europeo. Nel corso degli anni la Pac ha subito numerose riforme (l'ultima nel 2013) e ha via via visto diminuire la sua dotazione finanziaria, per arrivare ai 365 miliardi di euro recentemente proposti dalla Commissione, che rappresenterebbero circa il 30 per cento dell'intera spesa per il Qfp 2021-2027¹⁵. La menzionata proposta della Commissione non intacca la Pac nella sua struttura a due pilastri e relativi fondi¹⁶, ma prevede alcune riforme le cui linee guida erano state già illustrate in una Comunicazione sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura presentata nel novembre 2017¹⁷. Per l'attuazione della nuova Pac è prevista la redazione, a livello nazionale, di Piani strategici della politica agricola comune, che dovrebbero lasciare più libertà agli Stati membri nell'identificare le priorità del

¹³ Si veda l'allegato alla Comunicazione della Commissione europea, *Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge...*, cit.

¹⁴ Il Fondo sociale è considerato parte integrante della Politica di coesione.

¹⁵ Si veda l'allegato alla Comunicazione della Commissione europea, *Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge...*, cit.

¹⁶ Il primo pilastro, finanziato dal Fondo europeo agricolo di garanzia (Feaga), comprende i pagamenti diretti agli agricoltori e le misure di mercato a tutela dell'attività produttiva e della stabilità dei prezzi. Il secondo sorregge lo sviluppo rurale e la competitività delle imprese agricole, attraverso il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr).

¹⁷ Commissione europea, [Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura \(COM/2017/713\)](#), 29 novembre 2017.

contesto regionale e locale, e le modalità di intervento più efficaci nel perseguimento degli obiettivi comuni europei. Un'innovazione che nelle intenzioni della Commissione dovrebbe portare all'adozione di un nuovo modello di Pac fondato sui risultati definiti per Paese, e non su criteri di semplice conformità, come avviene oggi. Una Pac rivolta a favorire la sostenibilità ambientale del settore agricolo e lo sviluppo del tessuto socio-economico delle aree rurali, senza tralasciare una semplificazione delle proprie regole a favore degli agricoltori e degli amministratori.

Sul lato finanziario, tra le novità di maggior rilievo, la proposta della Commissione prevede: una "moderata riduzione" dei pagamenti diretti agli agricoltori previsti dal primo pilastro ed una significativa diminuzione dei fondi dedicati al secondo pilastro, da compensare, questi ultimi, con un aumento del finanziamento da parte degli Stati membri (cfr. nota 16); una distribuzione dei pagamenti diretti più equilibrata da promuovere attraverso una loro riduzione su base progressiva o totale (cosiddetto *capping*) in proporzione alla grandezza dell'azienda¹⁸; un mantenimento del sistema relativo alla convergenza esterna dei pagamenti diretti per ettaro, che verrà finanziato dagli Stati membri.

Per l'Italia, in considerazione della rilevanza del suo settore agricolo-alimentare, la Pac rimane una politica importante, nonostante il Paese sia da annoverare tra i contributori netti. Gli oneri finanziari derivanti dell'uscita del Regno Unito dovrebbero colpire in maggior proporzione gli Stati membri (Austria, Germania, Paesi Bassi, Svezia) che attualmente beneficiano di uno sconto sul rifinanziamento del rimborso di cui godeva Londra, tra i quali non figura l'Italia¹⁹. In vista dei tagli che avrebbero potuto colpire sia la Pac che la Politica di coesione, si era ritenuto che l'Italia dovesse valutare con attenzione la propria posizione in base alle differenze dei ritorni economici previsti dalle due politiche nel nuovo Qfp. Difatti, a differenza di altri Paesi, che potrebbero trarre alternativamente benefici da una difesa della dotazione finanziaria della Pac (Francia e Germania) o della Politica di coesione (Grecia, Spagna, Ungheria, Polonia), la situazione dell'Italia è apparsa in un primo momento neutra²⁰. Il fatto che, nella proposta poi presentata dalla Commissione, i tagli alle due politiche non colpiscano egualmente l'Italia, che anzi dovrebbe beneficiare di un lieve incremento di risorse nella Politica di coesione, dovrebbe indurre a scelte negoziali prudentziali sulla Pac, fondate sull'analisi dei ritorni economici e sulla costruzione di possibili alleanze.

In merito alle specifiche novità proposte dalla Commissione e qui menzionate, un nuovo approccio basato sui risultati, un maggior co-finanziamento nazionale del secondo pilastro, ed un'estensione delle riduzioni o esenzioni dei pagamenti diretti, appaiono in linea con gli interessi italiani²¹. Discorso diverso per quanto riguarda la convergenza esterna, il cui criterio distributivo basato sulla superficie agricola mal si concilia con la realtà italiana, che potrebbe perciò trarre vantaggio dall'introduzione di criteri e vincoli correttivi²².

¹⁸ Dimensione dell'azienda che nella sua valutazione esclude il costo del lavoro utilizzato.

¹⁹ Cfr. Fabrizio De Filippis, "[Il futuro della Politica agricola comune nel prossimo Quadro finanziario pluriennale](#)", *CSF-IAI QFP Paper*, aprile 2018, p. 4.

²⁰ *Ibid.*, p. 9-10.

²¹ *Ibid.*, p. 10.

²² *Ibid.*

5. Capitale umano, ricerca, migrazione: le priorità per i beni pubblici europei

Si è soliti definire i beni pubblici europei in relazione al valore aggiunto che acquisterebbero le risorse utilizzate per finanziarli nel momento in cui essi offrono “benefici per l’intera Ue che non possono essere garantiti dai singoli paesi membri da soli”²³. I passati bilanci europei hanno sempre subordinato l’attenzione ai beni pubblici europei alle due grandi politiche europee di redistribuzione, la Politica di coesione e la Pac, che insieme erano solite assorbire più dei 2/3 del bilancio. La Comunicazione della Commissione sul Qfp 2021-27 non stravolge questo impianto, ma la previsione di tagli sia per la Politica di coesione che per la Pac unita a quella di un incremento delle voci di spesa riconducibili alla creazione di beni pubblici europei conferma un chiaro tentativo di rafforzare quest’ultima funzione di bilancio²⁴.

Quasi tutti i sette capitoli di spesa del nuovo bilancio, che dovrebbero rispecchiare le priorità dell’Ue, prevedono al proprio interno programmi dedicati a beni pubblici europei. A partire dal primo capitolo – “Mercato unico, innovazione e agenda digitale” – le dotazioni finanziarie dedicate al finanziamento di programmi di ricerca come Horizon, e alla costruzione di infrastrutture per i trasporti, l’energia e le comunicazioni digitali (*Connecting Europe Facility* e Programma per l’Europa digitale) ottengono un aumento di risorse rispetto al precedente Qfp. Anche nel capitolo “Coesione e valori” – che comprende la Politica di coesione – sono previsti significativi investimenti nella formazione di capitale umano (si propone di raddoppiare l’attuale dotazione del programma Erasmus+) e nel miglioramento dell’inclusione economico-sociale dei cittadini europei. Su quest’ultimo punto, la riforma ed il rafforzamento del Fondo sociale europeo (“Fondo sociale europeo+”), con una possibile allocazione di 100 miliardi di euro, sembra il primo concreto passo verso la realizzazione del “pilastro europeo dei diritti sociali” proclamato solennemente dall’Ue nel novembre 2017²⁵. In termini di beni pubblici europei, le novità più interessanti potrebbero però arrivare dai capitoli “Migrazione e gestione delle frontiere”, e “Sicurezza e difesa”. In entrambi i casi, la proposta della Commissione prevede significativi aumenti di risorse: quasi triplicati i fondi per la gestione comune delle frontiere e le attività dell’agenzia Frontex²⁶, e raddoppiati quelli per il Fondo sicurezza interna ed il Meccanismo di protezione civile (rescEU)²⁷. Discorso a parte merita il Fondo europeo per la difesa, che offrirà, per la prima volta nella storia dell’Unione, un sostegno economico del bilancio Ue alla ricerca e allo sviluppo di tecnologie e capacità militari, attraverso una dotazione di 13 miliardi di euro. Infine, anche il capitolo dedicato all’azione esterna dell’Ue (“Vicinato e resto del mondo”) può vantare degli aumenti di risorse per programmi capaci di generare beni pubblici, dalla cooperazione allo sviluppo agli aiuti umanitari in Paesi terzi²⁸.

²³ Olimpia Fontana e Bernardo Venturi, “[I beni pubblici europei nel bilancio dell’Unione](#)”, *CSF-IAI QFP Paper*, aprile 2018, p. 3.

²⁴ Cfr. Commissione europea, *Un bilancio moderno al servizio di un’Unione che protegge...*, cit. Non è un caso che nella descrizione dei programmi di spesa presentati dalla Commissione (v. allegato alla Comunicazione) venga per tutti esplicitato, in un paragrafo dedicato, il “valore aggiunto europeo”.

²⁵ Unione europea, [Pilastro europeo dei diritti sociali](#), Bruxelles, novembre 2017.

²⁶ Commissione europea, *Un bilancio moderno al servizio di un’Unione che protegge...*, cit., p. 17.

²⁷ *Ibid.*, p. 19.

²⁸ *Ibid.*, p. 21.

Il tentativo intrapreso dalla Commissione di aumentare l'offerta di beni pubblici europei è benvenuto, sebbene la sostanziale riconferma dell'ammontare totale del budget comunitario permetta poco più di un semplice spostamento di risorse tra i capitoli di spesa, e dell'utile ricerca di una maggior sinergia tra le politiche ed i programmi. Le proposte della Commissione tese all'introduzione di nuovi strumenti fiscali capaci di generare risorse proprie potrebbero in futuro assicurare maggiori fondi, e superare al contempo il principio del giusto ritorno e la logica redistribuiva che da ormai troppi anni domina le negoziazioni sul Qfp.

Negli anni passati, anche gli strumenti finanziari a sostegno degli investimenti – si pensi al piano Juncker, di cui l'Italia è stata tra i maggiori beneficiari – si sono rivelati efficaci nell'assicurare finanziamenti aggiuntivi a sostegno dell'offerta di beni pubblici europei²⁹. A riguardo, la Commissione è intenzionata a lanciare un nuovo strumento, InvestEU, che con una dotazione di circa 15 miliardi di euro prevede di mobilitare più di 650 miliardi di investimenti privati addizionali a sostegno di progetti capaci di rispondere alle priorità politiche europee.

Dalla prospettiva di contributore netto, l'Italia non può che accogliere con favore una maggiore attenzione alla produzione di beni pubblici europei, ancor di più se questi si rivolgono a settori ritenuti prioritari a livello nazionale, come la costruzione di infrastrutture nei settori dei trasporti, del digitale ed energetico, negli investimenti in capitale umano, in quelli in ricerca ed innovazione, o nella gestione del fenomeno migratorio³⁰. In tutti questi campi le risorse europee sarebbero in grado di assicurare quel valore aggiunto difficilmente riscontrabile a livello nazionale. La proposta della Commissione può essere quindi considerata in sintonia con gli interessi italiani, a patto che le amministrazioni (nazionali, regionali e locali) e gli attori privati sfruttino al meglio le opportunità che verranno loro offerte.

6. Proposte per l'Italia

L'analisi condotta ci porta ad evidenziare alcune priorità negoziali per l'Italia, che dovrebbero costituire i pilastri di una *strategia nazionale per il Qfp 2021-27*:

- *sostenere le proposte della Commissione per l'introduzione di nuove risorse proprie – collegate al sistema di scambio delle quote di emissioni, alla nuova base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società e alla quantità di rifiuti non riciclati di imballaggi in plastica di ciascuno Stato membro – e per l'abolizione di ogni forma di rimborso, resa possibile dall'uscita del Regno Unito dall'Unione;*
- *promuovere un ampliamento della condizionalità dal settore prettamente macroeconomico – spesso penalizzante per il nostro Paese – ad ambiti politici come quelli del rispetto dei valori fondamentali, ed in particolare dello Stato di diritto, e del rispetto degli impegni sottoscritti in diversi ambiti, tra cui quello della gestione dei flussi migratori, fondamentale per l'Italia e per il futuro della costruzione europea;*

²⁹ Olimpia Fontana e Bernardo Venturi, "I beni pubblici europei nel bilancio dell'Unione", cit., p. 12.

³⁰ Cfr. *ibid.*, p. 6 e ss.

- *compiere scelte negoziali in merito ai tagli previsti nel settore della Pac (ma non nella Politica di coesione) ponderate sulla base dell'analisi dei ritorni economici e delle opzioni per la costruzione di possibili alleanze;*
- *salvaguardare l'obiettivo fondamentale di lotta alle diseguaglianze della Politica di coesione attraverso un rafforzamento del Fondo sociale europeo svincolato dalla logica compensativa, una maggiore sinergia tra i programmi – Fondo sociale europeo, Fondo di sviluppo regionale, Fondo di coesione – e un maggior coinvolgimento dei cittadini dei territori interessati;*
- *sfruttare il nuovo approccio alla Pac proposto dalla Commissione basato sui risultati, il co-finanziamento nazionale del secondo pilastro ed un'estensione delle riduzioni o esenzioni dei pagamenti diretti, promuovendo al contempo criteri e vincoli correttivi in materia di convergenza esterna, ovvero del criterio distributivo basato sulla superficie agricola;*
- *incoraggiare una maggiore attenzione alla produzione di beni pubblici europei attraverso il sostegno finanziario ai settori ricerca e sviluppo, reti europee, diritti sociali, sicurezza e difesa, migrazione e gestione delle frontiere esterne dell'Unione, alimentando la consapevolezza dell'esistenza di un valore aggiunto europeo nelle vite dei cittadini.*

Riferimenti

Fabrizio Barca, “[Politica di coesione: tre mosse](#)”, CSF-IAI QFP Paper, aprile 2018 (disponibile anche nel [sito dello IAI](#)).

Massimo Bordignon, “[Verso un nuovo bilancio europeo?](#)”, CSF-IAI QFP Paper, aprile 2018, (disponibile anche nel [sito dello IAI](#)).

Commissione europea, [Un bilancio moderno al servizio di un’Unione che protegge, che dà forza, che difende. Quadro finanziario pluriennale 2021-2027](#) (COM/2018/321), 2 maggio 2018.

Commissione europea, [Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura](#) (COM/2017/713), 29 novembre 2017.

Fabrizio De Filippis, “[Il futuro della Politica agricola comune nel prossimo Quadro finanziario pluriennale](#)”, CSF-IAI QFP Paper, aprile 2018 (disponibile anche nel [sito dello IAI](#)).

Olimpia Fontana e Bernardo Venturi, “[I beni pubblici europei nel bilancio dell’Unione](#)”, CSF-IAI QFP Paper, aprile 2018 (disponibile anche nel [sito dello IAI](#)).

Jean-Claude Juncker, [Discorso sullo stato dell’Unione 2017](#), 13 settembre 2017.

Alberto Majocchi, “[Nuove risorse per il bilancio dell’Unione](#)”, CSF-IAI QFP Paper, aprile 2018 (disponibile anche nel [sito dello IAI](#)).

Ferdinando Nelli Feroci, “[Ue: match fra riformatori e conservatori sul bilancio comune](#)”, in *AffarInternazionali*, 17 aprile 2018.

Cesare Pinelli, “[I temi della condizionalità nel negoziato sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027](#)”, CSF-IAI QFP Paper, aprile 2018 (disponibile anche nel [sito dello IAI](#)).

Unione europea, [Pilastro europeo dei diritti sociali](#), Bruxelles, novembre 2017.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Piazza Arbarello 8

10122 Torino

Tel. +39 011 670 5024

Fax. +39 011 670 5081

www.csfederalismo.it

info@csfederalismo.it