Informativa della Struttura tecnica di supporto al negoziato sul bilancio e sulle riforme UE

Sintesi proposta di conclusioni per il Consiglio europeo sul QFP 15602/12 del 13 novembre 2012

Analisi della proposta tecnica

Premessa

Con l'obiettivo di pervenire ad un accordo sul Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 il Presidente Van Rompuy ha presentato lo scorso 13 novembre un'ipotesi di lavoro (Draft conclusions) da sottoporre alla discussione nel prossimo Consiglio europeo dedicato interamente al futuro bilancio dell'UE.

La presente nota sintetizza gli elementi tecnici principali della proposta e pone in rilievo le differenze più significative rispetto alla proposta della Commissione europea (giugno 2012) e all'accordo 2007-2013. Ove necessario, sono evidenziate anche le variazioni riferite all'ultimo negotiating box[1] predisposto dalla Presidenza Cipriota e già improntato in un'ottica di riduzione. Centralità viene attribuita ovviamente alla politica di coesione, attraverso una disamina puntuale della sottorubrica 1b e delle previsioni rilevanti per i Fondi del QSC.

Elementi principali

La proposta prevede innanzi tutto una **riduzione delle risorse globali** rispetto al testo della Commissione europea; va ad ogni modo sottolineato che, per ora, nella tabella finale non sono inclusi i valori totali degli stanziamenti di impegno e quelli di pagamento dell'UE a 28[2], tuttavia è stata descritta la **ripartizione degli stanziamenti di impegno per ciascuna rubrica e sottorubrica** a prezzi costanti 2011.

La struttura generale non è stata modificata rispetto all'articolazione della proposta della Commissione anche se, all'interno di alcune rubriche e sottorubriche, sono stati inseriti impegni relativi a **strumenti e programmi precedentemente non inclusi nel QFP**. Tale operazione, combinata con alcuni tagli proporzionali, dà dunque luogo alla riduzione delle risorse totali che globalmente è di circa **81 miliardi di euro**, dei quali 75 nel QFP e 6 fuori dal Quadro.

La proposta si focalizza su alcuni **principi chiave** la cui centralità potrebbe agevolare il raggiungimento dell'accordo politico: qualità della spesa, concentrazione sulle azioni a valore aggiunto europeo, efficacia; per quanto attiene alla verifica dei risultati e dei progressi, con particolare riferimento alla politica di coesione è stata inserita la previsione di una trasmissione annuale al Consiglio e al Parlamento di un rapporto sintetico sui programmi del QSC unitamente alla sintesi delle valutazioni disponibili.

La centralità della **politica di coesione** nel quadro dell'accordo è evidente anche dall'enfasi attribuita al RAL (*reste a liquider*) i cui elevati livelli hanno determinato l'individuazione di alcune soluzioni che mirano a ridurne la portata nel futuro (puntuale applicazione della regola del disimpegno automatico, riduzione dell'entità del prefinanziamento, revisione delle previsioni di spesa da parte della commissione europea in senso più realistico …)

[1] Negotiating box 15599/12 del 29.10.2012

[2] Il *draft conclusions* considera anche la Croazia che dovrebbe aderire nel corso del 2013.

Informativa della Struttura tecnica di supporto al negoziato sul bilancio e sulle riforme UE

Confronto con la proposta della Commissione per il QFP 2014_2020 e con l'accordo definitivo per il periodo 2007-2013

Il confronto con la proposta della Commissione evidenzia il grande **impatto** delle riduzioni sulle **politiche di coesione** (sottorubrica 1b) nell'ordine di oltre 29 miliardi di cui si dirà meglio nella sezione dedicata.
Il secondo notevole intervento di riduzione è stato operato sulla Rubrica 2 **Gestione sostenibile e protezione delle risorse naturali** decurtata di oltre 25.500 milioni di euro, di cui circa 13.200 riferiti al sottomassimale della politica agricola comune; a parziale correzione degli effetti del taglio viene introdotto un meccanismo di flessibilità fra i due pilastri della rubrica 2, attivabile dagli SM nella misura del 15% delle rispettive allocazioni. La R*iserva per le crisi nel settore agricolo* (2.800 milioni di euro) inserita nella rubrica applicata in riduzione ai pagamenti diretti se non utilizzata rientrerà annualmente nel budget.

Una relativa contrazione è stata proposta anche per la sottorubrica 1a: l'inserimento del **Meccanismo per collegare l'Europa** (CEF) spostato dalla 1b, leggermente incrementato nelle dotazioni globali (46.249 Meuro di cui 10.000 Meuro dal FdC), unitamente ai due Programmi di grandi infrastrutture ITER[3] e GMES[4] riduce l'ammontare di risorse per i programmi di promozione della ricerca e sviluppo tecnologico "Orizzonte 2020", competenze e mobilità (Erasmus for all) e lo sviluppo dell'agenda sociale. Al momento non si può ancora determinare la proporzione di decremento per ciascuno dei citati interventi.
La Rubrica 4 (Europa globale) è leggermente ridimensionata e ad essa viene ricondotta anche la *Riserva per gli aiuti d'urgenza*. Restano pressoché invariati gli stanziamenti per la Rubrica 3 (Sicurezza e cittadinanza) e per la Rubrica 5 (amministrazione).
Nel confronto con l'attuale periodo, l'apparente incremento delle somme previste per la Rubrica 1a deve tenere in considerazione i citati CEF, ITER e GMES oggi fuori dal MFF.
Le politiche di coesione (Rubrica 1b) sembrano avere più o meno le stesse risorse anche se un'analisi dettagliata vede comunque un decremento notevole per quanto riguarda le regioni meno sviluppate e vanno tenute presenti le differenze dovute al calcolo delle risorse a prezzi relativi ad anni diversi.
La Rubrica 2 destinata alle risorse naturali è quella che subisce la riduzione maggiore. Notevole incremento invece per le Rubriche 3, 4 e 5 anche se con un incidenza minima sul bilancio generale.

La tabella che segue intende fornire un quadro di sintesi sia rispetto all'Accordo raggiunto nel 2005 su cui è basata l'attuale programmazione 2007-2013 sia con riferimento alla proposta della Commissione per il futuro QFP. Occorre precisare che per una più agevole lettura essa è strutturata sulla base delle *draft conclusions* cui sono state ricondotte anche le altre voci (si veda la colonna Allineamento rubriche con impegni fuori del QFP) tuttavia, non ritrovandosi una perfetta corrispondenza fra i due cicli di bilancio non sono state esplicitate le differenze in termini percentuali.

[3] Reattore sperimentare nucleare internazionale
4 Monitoraggio globale ambiente e sicurezza

Informativa della Struttura tecnica di supporto al negoziato sul bilancio e sulle riforme UE

Tavola 1

Quadro finanziario pluriennale 2014-2020

	Compromesso britannico (16 dicembre 2005)*	Proposta della Commissione COM (2012) 388 (07 giugno 2012)	Allineamento rubriche con impegni fuori del QFP	Draft Conclusion Negotiating Box (13 novembre 2012)	Differenze 2007-2013/2014-2020		Differenze 2014-2020 Proposta Commissione/NB	
STANZIAMENTI D'IMPEGNO					Valore	%	Valore	%
1. Crescita intelligente ed inclusiva	382.139	494.763	**503.311**	**462.147**	**80.008**		**-32.616**	
1a. Competitività per la crescita e l'occupazione	74.220	114.888	115.520	98.755	24.535		-16.765	
di cui: ITER e GMES			8.548	7.648			-900	
di cui: CEF		40.000	40.000	46.249			6.249	
			164.068	**152.652**			**-11.416**	**-7,48%**
1b. Coesione per la crescita e l'occupazione	307.919	336.020	**339.243**	**309.495**	**1.576**		**-29.748**	**-9,61%**
2. Gestione sostenibile e protezione delle risorse naturali	**371.344**	**386.472**	**389.972**	**364.472**	**-6.872**		**-25.500**	**-7,00%**
di cui: Sottomassimale PAC	293.105	281.825	283.051	269.852	-23.253		-13.199	
di cui: sviluppo rurale		89.895		83.666			-6.229	
di cui: riserva crisi settore			3.500	2.800				
3. Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia	**10.770**	**18.809**		**18.309**	**7.539**		**-500**	**-2,73%**
4. L'UE quale partner globale	**51.010**	**70.000**	**72.450**	**65.650**	**14.640**		**-6.800**	**-10,36%**
di cui: riserva aiuti emergenza			2.450	1.960				
5. Amministrazione	**50.300**	**63.165**		**62.629**	**12.329**		**-536**	**-0,86%**
6. Compensazioni	**800**	**27**						
TOTALE IMPEGNI	**€ 866.363**	**€ 1.033.236**	**€ 1.047.707**	**€ 973.207**	**€ 107.644**		**-74.500**	**-7,66%**
NON COMPRESI NEL QFP							Valore	
FEG		3.000		**1.848**			**-1.152**	**-62,34%**
FONDO DI SOLIDARIETA'		7.000		**5.250**			**-1.750**	**-33,33%**
STRUMENTO DI FLESSIBILITA'		3.500		**3.500**			**0**	
FES ACP		29.998		**26.984**			**-3.014**	**-11,17%**
FES OCT		321						
TOTALE NON COMPRESI NEL QFP		**€ 43.819**		**€ 37.582**			**-5.916**	**-15,74%**
TOTALE		**€ 1.077.055**		**€ 1.010.789**			**-80.416**	**-7,96%**

A cura di Tecnostruttura

Informativa della Struttura tecnica di supporto al negoziato sul bilancio e sulle riforme UE

Sottorubrica 1 B Coesione economica sociale e territoriale

Il livello complessivo degli stanziamenti di impegno per questa rubrica viene ridotto a **309.495 milioni** di euro, con una sensibile diminuzione sia rispetto alla proposta iniziale della Commissione del 2011, sia con riferimento al massimale individuato nell'ultimo *negotiating box*. In termini assoluti, la cifra proposta non è molto differente da quella attribuita alla coesione con l'accordo in Consiglio del dicembre 2005.
Vale la pena evidenziare la conferma dello spostamento del CEF (meccanismo per collegare l'Europa) già avanzata dalla Presidenza cipriota da questa sottorubrica alla sottorubrica 1a[5].

All'obiettivo "Investimenti per la crescita e l'occupazione" sarebbero attribuite complessivamente risorse per **299.681** milioni di euro con la **conferma della categoria delle regioni in transizione**, a lungo oggetto di acceso dibattito in Consiglio.
Per quanto attiene al riparto fra obiettivi si osserva il **decremento delle risorse per la Cooperazione territoriale europea** (**9.814** milioni di euro) seppure meno marcato rispetto all'ultimo negotiating box.

L'attribuzione per obiettivi e per categorie di regioni è sintetizzata nel quadro che segue.

Tavola 2

Politiche di coesione - confronto 2007-2013 / 2014-2020

	Bilancio 2007-2013	**Proposta Bilancio 2014-2020***	**Draft conclusions MFF 2014-2020**	Differenze bilancio 2014-2020/bilancio 2007-2013		Differenze proposte 2014-2020	
				assolute	%	assolute	%
1b. Politiche di coesione	**308.040**	**336.021**	**309.495**	**1.455**	**0,47%**	**-26.526**	**-8,57%**
Regioni meno sviluppate**	177.084	163.516	156.136	**-20.948**	**-11,83%**	**-7.380**	-4,73%
Regioni in transizione	22.906	38.952	29.187	**6.281**	**27,42%**	**-9.765**	-33,46%
Regioni più sviluppate	38.742	53.143	47.505	**8.763**	**22,62%**	**-5.638**	-11,87%
Cooperazione territoriale	7.750	11.700	9.814	**2.064**	**26,63%**	**-1.886**	-19,22%
Fondo di coesione	61.558	68.710	65.928	**4.370**	**7,10%**	**-2.782**	-4,22%

* La proposta aggiornata con la COM 388 (2012) non consente di verificare il dettaglio delle attribuzioni per categoria; pertanto ai fini nella presente tavola si riportano le cifre della COM 500 (2011)
** Comprende anche le risorse destinate alle Regioni ultraperiferiche o scarsamente popolate

Il meccanismo di riparto delle risorse negli obiettivi e tra ciascuna categoria resta invariato per quello che attiene ai criteri, tuttavia i pesi specifici vengono nuovamente ritoccati; in nessun caso viene mantenuto il premio urbano.

[5] CEF dotazione 46.249 milioni di euro di cui 10.000 trasferiti dal Fondo di Coesione.

Informativa della Struttura tecnica di supporto al negoziato sul bilancio e sulle riforme UE

Come è noto, per quanto attiene alle **regioni meno sviluppate** il criterio della prosperità relativa dello SM non avvantaggia le regioni Italiane, mentre con riferimento a quelle **più sviluppate**, sia i criteri (es. numero di persone con istruzione terziaria piuttosto che distanza dall'obiettivo della riduzione della dispersione) sia i pesi individuati consentono in linea teorica alle regioni italiane di poter beneficiare ancora in termini sostanziosi dei finanziamenti dei FS.
Risulta piuttosto evidente come le Regioni **meno sviluppate** subiscano la **decurtazione maggiore** in senso assoluto sia rispetto all'attuale programmazione sia in confronto alla proposta della Commissione europea.
Va precisato che tale riduzione va ricondotta al passaggio di all'incirca 20 regioni dalla categoria "meno sviluppate" a quella "in transizione". Se però, nella proposta della Commissione questo aumento era accompagnato da una maggiorazione del 40% delle relative risorse, le *draft conclusions* ne prospettano una decisa riduzione, con una conseguente sensibile contrazione delle relative quote anche per queste regioni.
La tavola che segue illustra invece l'attribuzione procapite di risorse alle regioni confrontando i dati con quelli dell'attuale programmazione: ad un incremento relativo per le regioni più e meno sviluppate si associa la contrazione sensibile per quelle in transizione che determina a livello medio una riduzione generale.

Tavola 3

	Regioni meno sviluppate	Regioni in transizione	Regioni più sviluppate	TOTALE
Programmazione 2007-2013				
n. regioni	82	32	157	271
risorse (mld di euro)	177.084	22.906	38.742	238.732
popolazione ammissibile (in milioni)	153.713	36.808	294.116	484.638
pro capite	1,152	0,622	0,132	0,493
Programmazione 2014-2020*				
n. regioni	71	53	150	274
risorse (mld di euro)	156.136	29.187	47.505	232.828
popolazione ammissibile (in milioni)	126.081	70.508	308.737	505.325
pro capite	1,238	0,414	0,154	0,461

Elaborazioni a cura di Tecnostruttura su dati Eurostat e documenti Consiglio.

La rubrica dedicata alla <u>politica di coesione</u> vede esplicitate diverse ulteriori disposizioni rilevanti: innanzi tutto (punto 50) la conferma che le risorse necessarie al finanziamento degli **Aiuti per gli indigenti** saranno **decurtate** dall'allocazione totale **del Fondo Sociale europeo**, per un ammontare pari a **2100 milioni** di euro[6]. Una significativa novità viene introdotta con la clausola (punto 45) che prevede che **gli SM i cui pagamenti nel periodo 2007-2011 a livello nazionale siano stati inferiori al 60%** della media dell'UE 27, non possano vedersi aumentata l'allocazione di nuove risorse a livello nazionale in misura superiore al 15% dell'attuale periodo. Questa disposizione, unitamente alla fissazione di un tetto al 2.4% del GDP (punto 44) per il **massimale di assorbimento** (capping), consente un "risparmio" di risorse quantificato in circa 4 miliardi di euro.
I tassi di **cofinanziamento** dell'obiettivo "Investimenti per la crescita e l'occupazione" restano sostanzialmente confermati, con una forbice che va dal 75% delle regioni meno sviluppate, al 60% di quelle in transizione, al 50% di quelle più sviluppate. Anche nell'ambito dell'obiettivo "CTE" il tetto massimo di cofinanziamento è fissato al 75%.

[6] La relazione illustrativa della COM (2011) 607 "Proposta di Regolamento FSE" ipotizzava uno stanziamento pari a 2,5 mld di euro.

Informativa della Struttura tecnica di supporto al negoziato sul bilancio e sulle riforme UE

La **condizionalità macroeconomica** rimane una componente integrante del QFP anche se viene definita "graduale", e se sembra essere stata inserita una certa proporzionalità riguardo alla possibile sospensione di impegni e pagamenti a seguito di inadempimento su azioni richieste dalla Commissione[7]. La sospensione degli impegni sarà comunque soggetta ad un meccanismo di doppio tetto e potrà essere revocata dalla Commissione stessa. Quella dei pagamenti viene invece revocata dal Consiglio su proposta della Commissione.
La **riserva d i performance nazionale** è confermata nell'ordine del **5%** del totale delle allocazioni per l'obiettivo "investimenti per la crescita e l'occupazione" e si rinvia al regolamento settoriale la definizione puntuale delle modalità.
Una diminuzione rispetto alle proposte della Commissione va segnalata con riferimento all'ammontare del **prefinanziamento** fissato all'**1%** del totale del fondo (FSE, FESR o FdC) per l'intero periodo di programmazione sia per l'anno 2014 sia per il 2015.
Il **disimpegno automatico** (n+2) sarà applicato secondo le medesime modalità in vigore nell'attuale periodo, ossia **a partire dall'impegno di bilancio** dell'anno **2015** aggiungendo un sesto dell'impegno del 2014 alle annualità comprese fra il 2015 e il 2020.
Come accennato, il CAG discuterà **ogni due anni l'attuazione e i risultati dei Fondi** formulando ove opportuno **raccomandazioni**. I Progetti di valore superiore ai 50 milioni di euro dovranno essere sottoposti ad un'approvazione della Commissione europea. Infine, la Commissione potrà **applicare correzioni finanziarie** qualora riscontrasse fallimenti significativi nel raggiungimento di obiettivi concordati e misurati attraverso indicatori finanziari e di realizzazione.

Roma, 21 novembre 2012

[7] In virtù dei contenuti del Protocollo 15 allegato al TFU e al TFEU, le sospensioni in caso di extra deficit non si applicano al Regno Unito.