



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Commissione per la cultura e l'istruzione

31.1.2011

DOCUMENTO DI LAVORO

sulle sfide politiche e le risorse di bilancio per un'Unione europea sostenibile dopo il 2013 (commissione SURE)

Commissione per la cultura e l'istruzione

Relatore: Cătălin Sorin Ivan

1. Il bilancio dell'UE e la procedura di bilancio annuale

Il bilancio dell'UE copre la spesa di tutte le istituzioni dell'UE per un determinato anno, stabilisce le entrate e le uscite, elenca tutte le attività che devono essere finanziate e fissa le risorse finanziarie complessive e il personale a disposizione.

La spesa dell'UE è limitata dai trattati. Dal momento che il bilancio dell'Unione non può essere in disavanzo, ogni anno le entrate devono coprire il costo complessivo delle attività. Le entrate provengono da tre fonti principali:

- dazi doganali,
- una parte della base armonizzata dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) di ciascuno Stato membro e
- un altro contributo degli Stati membri in funzione dell'entità del loro reddito nazionale lordo (RNL).

La procedura di bilancio annuale stabilisce i dettagli delle spese dell'UE entro i limiti di un quadro finanziario pluriennale stabilito. I piani annuali di spesa sono negoziati tra il Parlamento europeo e il Consiglio sulla base di una proposta della Commissione.

Dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Parlamento e il Consiglio sono a tutti gli effetti colegislatori per la totalità del bilancio. È prevista una sola lettura da parte del Consiglio e del Parlamento, e la precedente distinzione tra spese obbligatorie (principalmente nel settore agricolo) e non obbligatorie (in genere i settori restanti) è stata abolita.

2. Le linee di bilancio di competenza della commissione CULT

La commissione CULT è competente per circa 65 linee di bilancio, con un bilancio totale annuo di circa 2 miliardi di EUR che rappresenta l'1,8% circa del bilancio complessivo dell'UE. La maggior parte degli stanziamenti rientra nella rubrica 1a "Competitività per la crescita e l'occupazione", ma importi sostanziali sono impegnati anche nella rubrica 3b "Cittadinanza" e 5 "Amministrazione" del quadro finanziario pluriennale.

La parte più cospicua delle spese è destinata ai sette programmi di finanziamento pluriennali. Politicamente tali programmi sono elementi molto visibili delle politiche europee, vicini ai cittadini e spesso molto popolari, come ad esempio il programma Erasmus per la mobilità degli studenti, che fa parte del programma per l'apprendimento permanente, o l'azione Capitali europee della cultura, che fa parte del programma Cultura 2007.

3. Quadro finanziario pluriennale

Il quadro finanziario pluriennale stabilisce gli importi massimi ("massimali") per ampie categorie di spesa ("rubriche") per un periodo di tempo chiaramente determinato. Si tratta essenzialmente di un piano di spesa pluriennale per tutte le spese dell'UE, approvato dal

Parlamento e dal Consiglio.

Fino all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, i quadri finanziari pluriennali (in precedenza "prospettive finanziarie") erano definiti da accordi interistituzionali tra Parlamento, Consiglio e Commissione. Avendo essenzialmente carattere politico, tali accordi non hanno il medesimo valore giuridico delle norme derivanti dalla procedura di codecisione. Ad esempio l'attuale quadro finanziario pluriennale 2007-2013 si basa sull'accordo interistituzionale del 17 maggio 2006 "sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria"¹.

Il trattato di Lisbona ha reso obbligatori i quadri finanziari pluriennali. Ai sensi dell'articolo 312 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il Consiglio adotta un regolamento che fissa il quadro finanziario pluriennale con una durata quinquennale, dopo aver ottenuto l'approvazione del Parlamento, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono.

La Commissione deve presentare le sue proposte per il prossimo quadro finanziario pluriennale entro il 1° luglio 2011. Nell'ottobre 2010, la Commissione ha pubblicato una *Comunicazione sulla revisione del bilancio dell'Unione europea* (COM(2010)700) che illustra alcuni aspetti problematici del bilancio UE, rilevanti per il prossimo QFP e oltre.

4. Commissione SURE

La commissione speciale sulle sfide politiche e le risorse di bilancio per un'Unione europea sostenibile dopo il 2013 (commissione SURE) è stata istituita nel luglio 2010 con un mandato annuale.

La commissione SURE ha le seguenti responsabilità:

- definire le priorità politiche del Parlamento per il QFP dopo il 2013, sia in termini legislativi che di bilancio;
- valutare le risorse finanziarie necessarie all'Unione per conseguire i suoi obiettivi e attuare le sue politiche nel periodo dal 1° gennaio 2014;
- definire la durata del prossimo QFP;
- proporre, in conformità di tali priorità e obiettivi, una struttura per il futuro QFP, indicando i principali settori di attività dell'Unione;
- presentare orientamenti per una ripartizione indicativa delle risorse tra le varie rubriche di spesa del QFP e nell'ambito delle stesse, in linea con le priorità e la struttura proposta;
- precisare il collegamento tra una riforma del sistema di finanziamento del bilancio dell'UE e una revisione della spesa in modo da fornire alla commissione per i bilanci una solida base per i negoziati sul nuovo QFP;

¹ GU C 139, del 14.6.2006.

In breve, la commissione SURE elaborerà la posizione negoziale del Parlamento sul prossimo quadro finanziario pluriennale. La commissione riferirà in Aula nel giugno 2011 e affronterà problemi quali durata, struttura e flessibilità del prossimo quadro finanziario pluriennale e in quale misura la spesa dell'UE è giustificata da un dimostrabile "valore aggiunto europeo".

Ciascuna commissione permanente è stata invitata a presentare un parere alla commissione SURE. La presentazione del progetto di parere alla commissione SURE è in programma, in due parti, il 17 marzo e il 7 aprile e la votazione è prevista per il 26 maggio.

a) **Struttura (e flessibilità)**

Commissione

La summenzionata comunicazione della Commissione sulla revisione del bilancio fa riferimento all'eccessiva rigidità dell'attuale quadro finanziario pluriennale, poiché tale quadro e i programmi non sono sempre riusciti a soddisfare gli imperativi politici e l'evolversi delle circostanze. La comunicazione sottolinea che "è necessario trovare il punto di equilibrio tra prevedibilità, da un parte, e gli importanti obiettivi di flessibilità, condizionalità e pagamenti in funzione dei risultati dall'altra, nonché tra semplificazione e i controlli previsti dalla sana gestione finanziaria".

Secondo la Commissione, i vantaggi di un bilancio che rifletta le priorità politiche dell'UE sia nella struttura sia nell'equilibrio sono evidenti. La Commissione propone due opzioni di ristrutturazione:

1. ridurre il numero di rubriche da sei a tre ed eliminare le sottorubriche, o
2. organizzare il bilancio attorno alla strategia Europa 2020 con tre rubriche, come indicato al punto precedente, e quattro sottorubriche.

Commissione SURE

Il documento di riflessione della commissione SURE sulla *Flessibilità nel quadro finanziario pluriennale post-2013* (Relatore: Salvador Garriga Polledo) esamina le opzioni citate proposte dalla Commissione:

1. promuovere la flessibilità, riducendo però visibilità e trasparenza politiche;
2. la Commissione dovrebbe indicare i dettagli della ripartizione delle diverse politiche alle varie sottorubriche destinate alla strategia UE 2020, poiché la flessibilità del quadro finanziario pluriennale dipenderà in larga misura dalle modalità di tali ripartizioni.

Commissione CULT

Per il momento, la maggior parte delle linee di bilancio che competono alla commissione CULT sono raggruppate sotto diverse sottorubriche della rubrica 1a "Competitività per la crescita e l'occupazione" e 3b "Cittadinanza" (ogni Scuola europea, per cui la commissione

CULT è responsabile al PE, dispone di una propria linea di bilancio, così come il Consiglio dei governatori, alla rubrica 5, "Amministrazione").

La riduzione delle rubriche e delle sottorubriche aumenterebbe la flessibilità e consentirebbe la ripartizione dei fondi tra le linee di bilancio. L'esperienza della rubrica 3b ha mostrato le difficoltà derivanti dal raggruppamento di una serie di "piccoli" programmi in una sottorubrica limitata: è difficile aumentare i finanziamenti destinati a programmi riusciti o togliere fondi ai programmi in cui la domanda è stata inferiore agli stanziamenti previsti. In breve, le sottorubriche limitate dovrebbero essere evitate.

b) Durata (e flessibilità)

In base al trattato, il quadro finanziario pluriennale deve avere una durata almeno quinquennale. Gli ultimi tre quadri finanziari pluriennali sono stati conclusi per un periodo di sette anni.

Commissione

La comunicazione della Commissione prende in esame le seguenti opzioni:

- **5 anni** (vantaggi: maggiore capacità di tenere conto di nuove esigenze; svantaggi: periodo forse troppo breve per un'adeguata pianificazione e un'incidenza più profonda dei programmi),
- **7 anni con una revisione importante dopo cinque anni** per permettere una riassegnazione finale basata specificatamente sulla strategia Europa 2020,
- **10 anni, con un'importante revisione intermedia (5 + 5)**; questa opzione consentirebbe una maggiore flessibilità per modificare sostanzialmente le priorità. I massimali complessivi e gli strumenti giuridici potrebbero essere fissati per un periodo di dieci anni, mentre la distribuzione delle risorse all'interno delle rubriche e l'ordine delle priorità all'interno dei programmi e degli strumenti potrebbero essere sottoposte a rivalutazioni.

Commissione SURE

Il documento di riflessione della commissione SURE sulla durata del quadro finanziario pluriennale post-2013 (Relatore: Salvador Garriga Polledo) prende in esame le seguenti opzioni:

- **Opzione 1:** ciclo quinquennale del QFP, a partire dal 2014, alla scadenza dell'attuale QFP,
- **Opzione 2:** ciclo quinquennale del QFP, a partire dal 2021, in seguito a un periodo transitorio di sette anni per il QFP 2014-2020, per allinearne la durata con la legislatura del PE e il mandato della Commissione,

- **Opzione 3:** ciclo quinquennale del QFP, a partire dal 2016, in seguito a una proroga dell'attuale QFP, per allinearne la durata con la legislatura del PE e il mandato della Commissione,
- **Opzione 4:** ciclo decennale del QFP con un'importante revisione intermedia, proposta 5+5 della Commissione.

La commissione sostiene inoltre che potrebbe essere impossibile combinare l'esigenza di flessibilità e di cicli di programmazione più lunghi, e chiede, tra l'altro, come si potrebbe allineare la durata dei programmi pluriennali alla durata del QFP.

Commissione CULT

È fondamentale trovare il punto di equilibrio tra prevedibilità e flessibilità per garantire coerenza e prevedibilità a lungo termine nell'attuazione dei programmi pluriennali e nel funzionamento corretto del ciclo di bilancio. Per i programmi in materia di cultura e istruzione, un ciclo troppo breve può compromettere l'attuazione dei programmi stessi, mentre un ciclo troppo lungo potrebbe non garantire sufficiente flessibilità.

c) Valore aggiunto europeo e priorità politiche

Commissione

In base alla comunicazione della Commissione, è importante valutare se la spesa attraverso il bilancio dell'UE è più vantaggiosa rispetto alla spesa a livello nazionale. Il bilancio dell'UE dovrebbe essere utilizzato per finanziare le azioni che gli Stati membri e le regioni non possono finanziare in autonomia o nei casi in cui esso possa ottenere risultati migliori. In breve, il bilancio dovrebbe rendere possibile qualcosa che altrimenti non lo sarebbe: dovrebbe essere realmente "complementare" e fornire un "valore aggiunto europeo".

Commissione SURE

La commissione SURE ha focalizzato il dibattito sulla difficoltà a quantificare il concetto di valore aggiunto europeo, sulla necessità di aumentare l'efficienza nell'erogazione, sul coordinamento con i bilanci nazionali e sull'ulteriore pressione esercitata sul bilancio dell'UE in relazione alle nuove competenze previste dal trattato di Lisbona.

Commissione CULT

Il contesto in cui il prossimo QFP deve essere negoziato è dominato da una posizione fiscale davvero difficile nella maggior parte degli Stati membri. I piani di spesa nazionali, ovvero le politiche interne degli Stati membri in generale, per gran parte del decennio a venire saranno caratterizzati dall'aumento dell'imposizione fiscale, dai tagli alla spesa e da riforme del welfare che intendono portare i disavanzi e i debiti pubblici a livelli sostenibili. Di conseguenza, una difesa degli attuali livelli di spesa per i programmi che competono alla commissione CULT (fatto salvo qualsivoglia aumento) devono basarsi su una dimostrazione chiara e persuasiva del loro valore aggiunto europeo: gli Stati membri devono essere convinti

che la spesa a livello europeo consente un reale risparmio rispetto alla medesima spesa per le stesse politiche a livello nazionale.

Per quanto riguarda il programma per l'apprendimento permanente e il suo regime di mobilità in ambito formativo, in particolare il programma Erasmus, la domanda supera attualmente l'offerta e il tasso di esecuzione è di circa il 100%. Si può quindi affermare che questi programmi hanno un valore aggiunto europeo chiaro e misurabile. La Commissione suggerisce quindi di estendere tali programmi di mobilità e di ripartire le risorse in modo maggiormente vincolato alla domanda.

La commissione deve tenere conto della misura in cui ciò si applica agli altri programmi per i quali è competente nel PE. Il programma Media 2007 rappresenta un caso alquanto diverso, poiché esso "produce" progetti di formazione, produzione e distribuzione, analogamente a quanto avviene per il programma Cultura 2007. Al contrario, i programmi relativi a gioventù e cittadinanza perseguono obiettivi alquanto diversi, ciascuno dei quali prevede una spesa sostanziale per le ONG a livello europeo che si esprimono per i rispettivi settori della società civile.

Infine, nel complesso contesto finanziario già citato e con la chiara possibilità che il prossimo QFP si limiti esclusivamente a garantire i livelli di finanziamento attuali, sarà fondamentale favorire le sinergie tra i diversi programmi, politiche e parti del QFP. In particolare, la commissione SURE dovrebbe richiamare l'attenzione sull'importanza della massima promozione delle sinergie tra la spesa per le politiche agricole e strutturali da un lato e i progetti in materia di apprendimento permanente, gioventù e cultura dall'altro.