



Bruxelles, 20.6.2023  
COM(2023) 336 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E  
SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Revisione intermedia del  
quadro finanziario pluriennale 2021 – 2027**

{SWD(2023) 336 final}

## 1. INTRODUZIONE

**Dal 2020 l'Unione ha dovuto far fronte a una serie senza precedenti di sfide impreviste. Il quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e NextGenerationEU hanno fornito una risposta decisa alla pandemia di COVID-19 e alle sue ripercussioni economiche e sociali.** Hanno consentito all'Unione di uscire rapidamente dalla crisi e stanno rendendo l'Europa più verde, più digitale e più resiliente, lavorando nel contempo per ovviare alle disuguaglianze e promuovere le pari opportunità per tutti. Tuttavia, appena reduce da una delle più profonde crisi economiche mondiali mai verificatesi in oltre un secolo, l'UE deve fare i conti con un'altra grave emergenza: la brutale invasione russa dell'Ucraina, che ha fatto emergere sfide nuove e impreviste, come la crisi energetica. Entro i suoi limiti, il bilancio dell'UE ha alimentato una forte risposta europea attingendo ai ristretti margini di flessibilità già previsti. La risposta a queste molteplici sfide ha spinto fino all'esaurimento le risorse del bilancio dell'Unione.

**La guerra illegale di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina ha riportato la guerra sul suolo europeo, con un effetto disastroso. L'Unione continuerà a sostenere l'Ucraina per tutto il tempo necessario e la aiuterà con fermezza nel suo percorso di adesione all'UE.** La guerra ha innanzitutto avuto un effetto disastroso sull'Ucraina e la sua popolazione, ma non ha risparmiato neanche l'Europa e i paesi terzi, con gravi ripercussioni che vanno dalle persone in fuga dall'Ucraina alle crisi energetica e alimentare. Ha inoltre richiesto una mobilitazione massiccia di aiuti umanitari — che deve essere mantenuta — e un sostegno alla produzione agroalimentare e alla protezione civile nei paesi terzi. L'Ucraina avrà bisogno di un sostegno continuato sia per il soccorso e la ripresa a breve termine sia per la ricostruzione a lungo termine.

**La migrazione si è intensificata dopo la pandemia, mettendo a dura prova le capacità di accoglienza e integrazione degli Stati membri.** Per trattare le cause profonde della migrazione, migliorare la gestione delle frontiere e mantenere partenariati efficaci in materia di migrazione con i paesi terzi — siano essi paesi di origine e di transito o paesi che accolgono un elevato numero di rifugiati — sarà necessario un sostegno finanziario supplementare. Quanto alla duplice dimensione interna ed esterna della migrazione, l'orientamento generale concordato dal Consiglio l'8 giugno 2023 sugli elementi chiave del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo sottolinea la necessità di tenere fede alle nuove responsabilità di cui l'Unione e gli Stati membri si faranno carico e di assumere i costi che ne deriveranno.

**L'aumento dell'instabilità geopolitica, delle crisi e delle catastrofi naturali** – in aggiunta agli effetti della guerra in Ucraina e aggravate dai cambiamenti climatici – sta incidendo pesantemente sia sui paesi del vicinato dell'UE che su quelli in via di sviluppo di tutto il mondo, accrescendo l'esigenza di aiuti di emergenza e assistenza umanitaria.

**Sono necessari ingenti investimenti per promuovere la competitività a lungo termine.** Accelerare la duplice transizione dell'Europa offre all'Unione l'occasione di riconquistare la leadership in settori chiave attraverso investimenti pubblici e privati intelligenti in settori strategici, preservando nel contempo la parità di condizioni nel mercato unico e, di conseguenza, la coesione. Ciò trova importanza anche alla luce delle attuali dipendenze strategiche, dell'evoluzione demografica in corso e dell'obiettivo di garantire un accesso all'energia a prezzi abbordabili.

**Dal 2022 l'UE e altre grandi economie hanno registrato un forte aumento dell'inflazione, il più elevato da oltre 40 anni,** aggravato dalle strozzature nella fase di ripresa post-pandemia e dall'invasione russa dell'Ucraina. Di conseguenza le banche centrali di tutto il mondo hanno optato per un irrigidimento della politica monetaria. I tassi di interesse sui mercati internazionali dei capitali sono aumentati a un ritmo senza precedenti. Il tasso di interesse sulle

obbligazioni dell'UE a 10 anni è passato da un sostanziale 0 % al momento dell'adozione del quadro finanziario pluriennale a oltre il 3 % in meno di un anno. Questa volatilità incide in modo diretto e gravoso sul bilancio dell'UE.

**I numerosi compiti aggiuntivi assegnati alle istituzioni dell'UE dall'inizio del quadro finanziario pluriennale, unitamente all'inflazione elevata, stanno mettendo a dura prova l'amministrazione dell'Unione.** Nonostante gli eccezionali sforzi profusi per ridefinire le priorità e ridurre i costi amministrativi, le istituzioni dell'Unione hanno difficoltà ad adempiere ai propri obblighi giuridici senza un corrispondente aumento del personale.

**La presente comunicazione propone azioni tese a reperire i finanziamenti indispensabili onde rispondere alle priorità e alle esigenze comuni dell'Unione.** Lungi dal pretendere o suggerire la correzione dell'impatto complessivo delle crisi sul bilancio dell'UE, la comunicazione si concentra sui settori che richiedono un intervento più urgente e per i quali un adeguamento è inevitabile affinché l'Unione possa soddisfare le proprie esigenze e i suoi obiettivi comuni in un contesto globale completamente nuovo.

## 2. PRESSIONE DI BILANCIO

**Se da un lato il carattere pluriennale del bilancio dell'UE offre stabilità e prevedibilità, dall'altro la sua capacità di risposta a importanti eventi imprevisti è limitata e la flessibilità che offre si stanno esaurendo.** Il 90 % del bilancio dell'UE e di NextGenerationEU è già stato preassegnato per finalità e programmi — anche nazionali — specifici. Il 75 % dei margini iniziali non assegnati per il periodo 2021–2027 (pari a soli 5,5 miliardi di EUR o allo 0,45 % della spesa totale) è già stato utilizzato o destinato all'uso per adattarsi alle nuove esigenze e rispondere alle crisi impreviste. È stato usato completamente anche lo strumento di flessibilità, che aggiunge una limitata flessibilità, per circa 1 miliardo di EUR all'anno, oltre i massimali del quadro finanziario pluriennale. Questo stato di cose mina la capacità dell'Unione di far fronte alle emergenze più pressanti, di fornire un sostegno teso a rafforzare la competitività a lungo termine dell'Europa nei settori critici, di mantenere e consolidare il peculiare modello sociale europeo, per non parlare della capacità di reagire alle nuove sfide attese nei prossimi quattro anni data la volatilità del contesto geopolitico ed economico.

**Per far fronte alle sfide impreviste, in aggiunta alle flessibilità di bilancio esistenti è stato necessario ricorrere ampiamente alle riassegnazioni e alla riprogrammazione.** I fondi della politica di coesione sono stati largamente mobilitati per sostenere le persone in fuga dalla guerra in Ucraina e gli Stati membri di accoglienza con i pacchetti Azione di coesione a favore dei rifugiati in Europa (CARE) e Assistenza flessibile ai territori (FAST-CARE). Le modifiche dei programmi 2014–2020 e 2021–2027 hanno attenuato la pressione di bilancio sugli Stati membri e consentito un utilizzo più rapido e flessibile dei finanziamenti disponibili. REPowerEU, che mira ad affrancare l'UE dai combustibili fossili russi e a far fronte alla crisi climatica, è finanziato in larga misura dalla riassegnazione e dal cambio di destinazione di altri fondi<sup>1</sup>. Il programma per una connettività sicura, che risponde alle sempre maggiori minacce ibride e informatiche come pure alle catastrofi naturali, ha ricevuto finanziamenti da diversi

---

<sup>1</sup> Prestiti rimanenti nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza fino a 225 miliardi di EUR, risorse aggiuntive provenienti dalla vendita di quote del sistema di scambio di quote di emissione dell'UE (EU ETS) (al di fuori del bilancio dell'UE) per un massimo di 20 miliardi di EUR; trasferimenti volontari dalla riserva di adeguamento alla Brexit. Il sostegno alla flessibilità dell'energia a prezzi accessibili (SAFE) è stato introdotto nei fondi della politica di coesione 2014-2020 per aiutare direttamente famiglie vulnerabili e piccole e medie imprese (PMI) a far fronte all'aumento dei costi energetici.

programmi dell'UE con obiettivi simili<sup>2</sup> come anche da margini di bilancio non assegnati. La proposta di regolamento a sostegno della produzione di munizioni (ASAP) tesa ad agevolare il potenziamento della capacità di produzione di munizioni all'interno dell'UE è finanziata con riassegnazioni di 260 milioni di EUR dal Fondo europeo per la difesa per il 2024 e con riassegnazioni di 240 milioni di EUR inizialmente previste per lo strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA) nel 2023-2024. Il regolamento sui chip è finanziato attraverso il margine della rubrica 1 e le riassegnazioni da altri programmi o loro componenti. Anche la riserva per le sfide e le priorità emergenti dello strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale è stata ampiamente utilizzata — 7,4 miliardi di EUR su 9,3 miliardi di EUR — per sostenere, tra l'altro, la vaccinazione contro la COVID-19 a livello mondiale, l'Ucraina (compreso l'accantonamento per i prestiti AMF) e i rifugiati siriani in Turchia. La possibilità di ulteriori riassegnazioni o ridefinizioni delle priorità è pertanto estremamente limitata.

Di fronte a questa situazione, per consentire all'UE di conseguire tutti i suoi obiettivi, sia urgenti che ordinari, entro la fine del 2027, la Commissione non può che proporre una revisione mirata del quadro finanziario pluriennale 2021–2027.

### 3. ADEGUAMENTO MIRATO ED EQUILIBRATO DEL BILANCIO PER RISPONDERE ALLE NUOVE SFIDE

*Sostegno risoluto e a lungo termine all'Ucraina attraverso il nuovo strumento per l'Ucraina*

**L'UE è fermamente al fianco dell'Ucraina per aiutarla a resistere all'invasione russa e costruirne insieme il futuro europeo.** Il quadro finanziario pluriennale 2021–2027 non era stato concepito per far fronte alle conseguenze dirette e indirette di una guerra sul suolo europeo; queste vicende drammatiche e le esigenze che ne derivano non erano prevedibili. Al giugno 2023 erano stati tuttavia mobilitati dal bilancio dell'UE 30,5 miliardi di EUR a sostegno dell'Ucraina, ivi compreso il nuovo strumento di assistenza macrofinanziaria +, che fornirà nel 2023 fino a 18 miliardi di EUR garantiti dal bilancio dell'Unione.

**Inoltre diversi programmi esistenti sono stati riconvertiti per sostenere l'Ucraina e far fronte alle conseguenze della guerra.** Ad esempio il meccanismo per collegare l'Europa, cui l'Ucraina è ora associata, prevede corridoi di solidarietà dell'UE — essenziali per mantenere il collegamento dell'economia ucraina al mercato unico e al resto del mondo — e la mobilità militare. Sono stati mobilitati fondi regionali per aiutare gli Stati membri a sostenere le persone in fuga dalla guerra o a far fronte ai conseguenti elevati prezzi dell'energia, per un importo totale di 17 miliardi di EUR. I fondi dell'UE per gli affari interni hanno ricevuto maggiore flessibilità per agevolare l'uso delle dotazioni non ancora spese del periodo 2014–2020. Nel quadro del Fondo Asilo, migrazione e integrazione e dello Strumento per la gestione delle frontiere e i visti sono stati messi a disposizione 400 milioni di EUR per aiutare gli Stati membri in prima linea nelle fasi di prima accoglienza e rapida integrazione degli ucraini che entrano nell'UE. Anche il programma Erasmus+ contribuisce a sostenere il popolo ucraino, fra cui molti bambini e giovani, con un potenziamento di ulteriori 100 milioni di EUR nel 2023 a tal fine.

---

<sup>2</sup> Orizzonte Europa, programma spaziale dell'Unione e strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale.

**Un sostegno supplementare è fornito esternamente al bilancio dell'UE**, con 5,6 miliardi di EUR destinati all'assistenza militare nell'ambito dello strumento europeo per la pace (EPF) di recente istituzione. L'EPF si è dimostrato uno strumento fondamentale per supportare l'autodifesa dell'Ucraina.

**Nel complesso il sostegno mobilitato dall'UE e dagli Stati membri a favore dell'Ucraina e del suo popolo ammonta a 70 miliardi di EUR.**

**Dall'inizio della guerra l'Unione ha inflitto alla Russia sanzioni senza precedenti**, che si aggiungono a quelle già adottate a seguito dell'annessione illegale della Crimea nel marzo 2014. Sono in corso lavori sul possibile uso dei beni congelati per sostenere la ripresa e la ricostruzione in Ucraina.

**L'Unione europea intende mantenersi fermamente e pienamente a fianco dell'Ucraina e continuerà a offrire al paese e al suo popolo forte sostegno politico, economico, militare, finanziario e umanitario per tutto il tempo necessario.** Per sovvenire ai bisogni immediati del paese e sostenerne la ripresa e la ricostruzione nel lungo periodo, occorrono finanziamenti. Lo strumento di assistenza macrofinanziaria + riguarda solo il 2023 e può finanziare unicamente il fabbisogno immediato di bilancio più urgente. Non può coprire tutti i settori che l'Unione si è impegnata a sostenere, né fornire un'assistenza a lungo termine finalizzata alla ripresa rapida dell'Ucraina. L'UE deve dimostrarsi all'altezza della sfida confermando il sostegno al paese su base pluriennale.

**Il sostegno alla rapida ripresa dell'Ucraina dovrebbe evolvere di pari passo con la situazione.** Sostenere l'attività economica e ricostruire le infrastrutture di base genererebbe occupazione ed entrate, darebbe ai rifugiati la prospettiva di rientrare nel paese e ridurrebbe l'entità dell'assistenza internazionale necessaria. Secondo le stime del Fondo monetario internazionale<sup>3</sup>, per il periodo 2024-2027 il deficit di finanziamento dell'Ucraina ammonta a 81,6 miliardi di USD. Nel marzo 2023 la Banca mondiale, insieme al governo ucraino, alla Commissione europea e alle Nazioni Unite, ha inoltre presentato la valutazione aggiornata dei danni causati da un intero anno di aggressione russa non provocata nei confronti dell'Ucraina. Dalla valutazione è emerso che il fabbisogno complessivo di ricostruzione del paese è stimato in 384 miliardi di EUR nei prossimi 10 anni e, nello specifico, in 142 miliardi di EUR per il periodo 2023-2027. Onde contribuire a soddisfare tale fabbisogno, il programma del Fondo monetario internazionale, concluso il 31 marzo, metterà a disposizione 10,2 miliardi di USD, cui si aggiungono i 7 miliardi di EUR del pacchetto di sostegno quinquennale della Norvegia.

**L'Unione è impegnata risolutamente a strutturare l'impegno con gli altri donatori internazionali, in particolare attraverso la piattaforma multiagenzia di coordinamento dei donatori per l'Ucraina, e a portare avanti un partenariato pluriennale coll'Ucraina per agevolarne il percorso di riforma e adesione all'UE.** Tali iniziative consentirebbero all'Ucraina di rispondere alle esigenze di finanziamento immediate e di concentrarsi sulla riforma della pubblica amministrazione, sul buon governo, sullo Stato di diritto, sulla graduale integrazione nel mercato unico e sulla sana gestione finanziaria (comprese misure di lotta alla corruzione e alla frode). Le permetterebbero di progredire mentre porta avanti la ricostruzione, promuovendo la transizione verso un'economia resiliente, climaticamente neutra, digitale e inclusiva e rafforzando i diritti fondamentali e l'uguaglianza tra i cittadini.

**È necessaria una soluzione sostenibile per supportare l'Ucraina nel periodo rimanente dell'attuale quadro finanziario pluriennale.** Dovrà abbinare il forte impegno dell'Unione a una certa dose di flessibilità per adattarsi all'evolversi della situazione. Il sostegno finanziario all'Ucraina dovrebbe quindi prevedere una combinazione flessibile di prestiti e sovvenzioni.

---

<sup>3</sup> Fonte: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2023/English/1UKREA2023001.ashx>.

I prestiti finanziati da operazioni di assunzione di prestiti e garantiti dal bilancio dell'UE, come per lo strumento di assistenza macrofinanziaria +, svolgeranno un ruolo fondamentale per garantire liquidità al governo ucraino. L'Unione può offrirsi di coprire i tassi di interesse su questi prestiti. Allo stesso tempo una quota adeguata di sovvenzioni contribuirà alla sostenibilità delle finanze pubbliche ucraine e finanzierà specifiche misure di investimento o assistenza tecnica.

**Il sostegno costante da parte dell'UE deve inoltre infondere fiducia al settore privato europeo e a quello dell'Ucraina affinché investano nel paese e nella sua ricostruzione.** Nel corso del tempo, col miglioramento delle condizioni di coinvolgimento del settore privato occorrerebbe fornire sostegno attraverso garanzie, con contributi supplementari delle istituzioni finanziarie internazionali, onde ridurre i rischi per gli investimenti del settore privato e accrescere l'effetto leva dei fondi UE. Detto sostegno dovrebbe permettere l'integrazione dell'Ucraina nelle catene di approvvigionamento europee e nel mercato unico, a vantaggio reciproco dei cittadini e delle imprese dell'UE e del paese.

Per far fronte alle esigenze immediate, alla ripresa e all'ammodernamento dell'Ucraina, la Commissione propone la creazione di uno strumento integrato e flessibile con una capacità complessiva fino a 50 miliardi di EUR per il periodo 2024-2027. Il sostegno assumerà la forma di prestiti, sovvenzioni e garanzie. Verranno così garantiti finanziamenti stabili e prevedibili unitamente a un quadro adeguato che privilegi le riforme e gli investimenti previsti da un piano per l'Ucraina e che assicuri la sostenibilità delle finanze del paese e tuteli il bilancio dell'UE. Il sostegno a fondo perduto sarà finanziato a titolo di una "riserva per l'Ucraina", che su base annua fornirà allo strumento per l'Ucraina risorse che vanno oltre i massimali di spesa. Il sostegno sotto forma di prestito sarà finanziato assumendo prestiti sui mercati finanziari e coperto dal margine di manovra tra i massimali delle risorse proprie e la spesa di bilancio dell'UE. Tale approccio flessibile è necessario per rispondere alle mutevoli esigenze del paese fino al 2027.

*Gestione della migrazione, potenziamento dei partenariati con i paesi terzi chiave e risposta alle emergenze*

**Il bilancio dell'UE contribuisce a un approccio globale, che riunisce le politiche nei settori della migrazione, dell'asilo, dell'integrazione, dei rimpatri e della gestione delle frontiere, riconoscendo il legame tra le dimensioni interna ed esterna della migrazione e le esigenze derivanti dalle conseguenze globali della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, come la sicurezza alimentare e le minacce ibride.** Per quanto attiene alla dimensione esterna della migrazione, l'Unione europea approfondirà la cooperazione nell'ambito di partenariati globali, equilibrati e su misura con i principali paesi di origine e di transito. Sebbene i problemi di finanziamento siano percepiti in modo trasversale, la situazione è particolarmente difficile nei paesi del vicinato meridionale e in Turchia. I bisogni collegati ai rifugiati siriani in Turchia e nell'intera regione non accennano a diminuire e potrebbero anzi intensificarsi ulteriormente alla luce delle nuove sfide poste dai recenti eventi sismici. Per il periodo 2024-2027, buona parte dei bisogni della regione rimane scoperta. Ulteriori bisogni affioreranno anche con la chiusura del Fondo fiduciario di emergenza per l'Africa, data la crescente aspettativa di mantenere almeno gli stessi livelli di finanziamento per la rotta del Mediterraneo meridionale (208 milioni di EUR all'anno), impegno condiviso anche dalla Commissione. Si tratta di un aspetto che merita ulteriore attenzione in seguito al Consiglio europeo del 9 febbraio 2023, che ha posto l'accento sulla necessità di aumentare i rimpatri intensificando la cooperazione con i paesi di origine e di transito per tutte le rotte migratorie

"anche con risorse adeguate", compreso nell'ambito dello strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale.

**Per quanto riguarda la dimensione interna della gestione della migrazione e delle frontiere, serviranno finanziamenti aggiuntivi per aiutare gli Stati membri confrontati alla crescente pressione migratoria e per attuare il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. Ciò vale in particolare per gli accertamenti e la procedura di frontiera, la capacità di accoglienza, le ricollocazioni e i rimpatri.** Quanto al patto, si registrano buoni progressi: il Parlamento europeo e il Consiglio puntano ad adottare le proposte legislative entro febbraio 2024<sup>4</sup> e diversi fascicoli sono già stati concordati. Le modifiche proposte durante il processo legislativo hanno aumentato il fabbisogno rispetto alle stime iniziali. Ciò vale in particolare per la creazione e il mantenimento delle infrastrutture di accoglienza e per l'aumento dei rimpatri e delle ricollocazioni. Oggi gli importi disponibili per le priorità esistenti e per accogliere un numero crescente di rifugiati hanno già ricevuto destinazione. A tale riguardo il 30 % dei fondi istituiti nel settore della migrazione<sup>5</sup> è attuato nell'ambito degli strumenti tematici, il che apporta in linea di principio una certa flessibilità. Tali strumenti sono tuttavia utilizzati a ritmo sostenuto per far fronte alle emergenze e sostenere gli Stati membri che sono confrontati a pressioni eccezionali, come quella causata dalla crisi in Afghanistan o dalla crisi orchestrata dal regime bielorusso, e che di recente hanno accolto milioni di persone in fuga dalla guerra russa nei confronti dell'Ucraina. Questi fondi non possono pertanto essere destinati all'attuazione del patto.

**L'accresciuta instabilità economica e politica a livello mondiale aumenta il fabbisogno globale, ma il bilancio dell'UE nella sua forma attuale non consente più all'Unione di apportare pienamente la necessaria risposta alle crisi nei paesi terzi.** Al di là dell'impatto sull'Ucraina, la guerra di aggressione mossa dalla Russia colpisce anche paesi vicini come la Moldova, candidata all'adesione all'UE, che necessiterà di un sostegno supplementare<sup>6</sup>. Per di più le gravi crisi in Yemen, Sudan e Afghanistan, come pure la conseguente crisi alimentare mondiale e la crescente instabilità nell'Africa subsahariana e in altre parti del mondo, hanno reso la necessità di assistenza e aiuti umanitari dell'UE ancora più pressante di quanto si potesse prevedere.

**Il programma di aiuti umanitari ha dovuto far leva su significativi rafforzamenti di bilancio provenienti dalla riserva di solidarietà e per gli aiuti d'emergenza, dopo che erano stati pienamente utilizzati riassegnazioni e margini.** In particolare in varie crisi che affliggono il Medio Oriente e l'Africa, le organizzazioni umanitarie stanno già applicando tagli alle razioni e ridimensionando i programmi. Il margine residuo non assegnato nella rubrica 6 (Vicinato e resto del mondo) ammonta in media a 83 milioni di EUR all'anno per il periodo 2024-2027. Le limitate disponibilità residue del fondo comune di copertura per ulteriori prestiti di assistenza macrofinanziaria — come quello recentemente annunciato di 900 milioni di EUR a favore della Tunisia — implicano che, in caso di necessità, le possibilità di applicare ulteriori misure di questo tipo nell'ambito dell'attuale quadro finanziario pluriennale saranno scarsissime. Inoltre circa l'80 % della disponibilità per il periodo 2021-2027 della riserva per le sfide e le priorità emergenti dello strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale è già stato utilizzato o assegnato a titolo di sostegno per sovvenire

---

<sup>4</sup> Tabella di marcia comune del Parlamento europeo e delle presidenze di turno del Consiglio sull'organizzazione, il coordinamento e l'attuazione del calendario dei negoziati tra i colegislatori sul sistema europeo comune di asilo e sul nuovo patto europeo sulla migrazione e l'asilo.

<sup>5</sup> Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF) e Strumento per la gestione delle frontiere e i visti (BMVI).

<sup>6</sup> L'istituzione dello strumento per l'Ucraina consentirà di riassegnare le risorse dell'NDICI ad altri paesi del vicinato, compresa la Moldova.

a un'ampia gamma di bisogni. Ciò contrasta con la logica della riserva, che era intesa a fornire un fondo di flessibilità per rispondere a bisogni imprevisti.

Parallelamente, e alla luce del mutato panorama geopolitico, è ancora più importante intensificare il sostegno ai nostri partner dei Balcani occidentali per accelerarne la convergenza con gli Stati membri dell'UE e per sostenere società democratiche stabili, prospere e funzionanti nel percorso di adesione all'UE.

**La riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza contribuisce a far fronte alle gravi catastrofi naturali o crisi sanitarie sia all'interno che all'esterno dell'UE, ma non è stata neanche lontanamente sufficiente a soddisfare tutte le richieste dall'inizio del quadro finanziario pluriennale.** Nel 2021 e nel 2022 la dotazione è stata completamente esaurita per far fronte a gravi eventi imprevisti, tra cui catastrofi naturali (come inondazioni, incendi boschivi, terremoti) e le richieste ricevute sono state di gran lunga superiori alla disponibilità di bilancio di 1,2 miliardi di EUR (a prezzi 2018) all'anno. Di conseguenza non è stato possibile soddisfare l'intero fabbisogno. A causa dei terremoti di Turchia e Siria, la riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza del 2023 dovrebbe esaurirsi già a metà anno, il che esclude la possibilità di ulteriori mobilitazioni per i mesi restanti.

Onde fornire finanziamenti sufficienti per aiutare gli Stati membri a gestire le sfide urgenti connesse alla migrazione e alle frontiere, e per attuare il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo una volta adottato, la Commissione propone di aumentare di 2 miliardi di EUR il massimale della rubrica 4.

Per permettere all'Unione di sovvenire alle necessità assolute in un contesto di straordinaria tensione geopolitica, la Commissione propone di aumentare di 10,5 miliardi di EUR il massimale della rubrica 6.

La capacità dell'Unione di rispondere alle crisi e alle situazioni di emergenza deve essere rafforzata. La riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza dovrebbe essere aumentata di 2,5 miliardi di EUR.

*Promozione della competitività a lungo termine in materia di tecnologie critiche tramite una piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa*

**Il rafforzamento della competitività e la riduzione delle dipendenze strategiche dell'economia europea attraverso la duplice trasformazione verde e digitale sono stati la bussola dell'UE negli ultimi anni.** Con NextGenerationEU, programma faro dell'UE per la ripresa economica, già nell'estate del 2021 l'Unione era tornata ai livelli di produzione pre-pandemia. I fondi destinati alla duplice trasformazione verde e digitale rendono l'economia più competitiva, senza lasciare indietro nessuno. Gli sforzi senza precedenti che gli Stati membri compiono per attuare riforme fondamentali stanno rendendo l'UE più resiliente e dovrebbero proseguire perché rimanga in prima linea nella lotta alle sfide esistenti ed emergenti, comprese le dipendenze strategiche in settori chiave. Inoltre le tecnologie verdi e digitali continuano ad essere al centro del quadro finanziario pluriennale: il 30 % dei 2000 miliardi di EUR messi a disposizione dal quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e dal programma per la ripresa NextGenerationEU è speso per politiche climatiche mentre oltre il 20 % del dispositivo per la ripresa e la resilienza è destinato a politiche digitali. La politica di coesione contribuisce alla transizione climatica per 110 miliardi di EUR e alla transizione digitale per 37 miliardi di EUR. Inoltre il programma Europa digitale sostiene la diffusione delle tecnologie digitali presso le imprese, i cittadini e le pubbliche amministrazioni. Il bilancio dell'UE è anche lo strumento



di ultima istanza con cui l'Unione sostiene l'azione comune a livello unionale, perché preserva l'integrità del mercato unico, assicura economie di scala, efficacia, convergenza e solidarietà e trasmette il chiaro messaggio politico che l'UE è unita di fronte alle sfide.

**L'industria dell'UE ha dimostrato di essere intrinsecamente resiliente, ma attualmente è messa a dura prova dall'elevata inflazione, dalle carenze di manodopera, dalle perturbazioni delle catene di approvvigionamento, dall'aumento dei tassi di interesse e dall'impennata dei costi dell'energia e dei prezzi dei fattori di produzione.** A ciò si aggiunge una concorrenza forte ma non sempre leale in un mercato globale frammentato. Se i finanziamenti dell'UE sono spesso incentrati sulla diffusione delle biotecnologie, delle tecnologie pulite e di quelle digitali ed estremamente avanzate, i partner globali si dedicano sempre più a sostenerne la produzione, come già da molto tempo in Cina e più di recente negli Stati Uniti, che hanno emanato la legge sulla riduzione dell'inflazione.

**Adottare tecnologie strategiche ed espanderne lo sviluppo e la produzione nell'Unione sarà un fattore essenziale per cogliere le opportunità e conseguire gli obiettivi delle transizioni verde e digitale, rafforzando così la sovranità e la sicurezza economica dell'Europa.** A tal fine occorre un'azione immediata per sostenere lo sviluppo e la produzione di tali tecnologie nell'Unione, in particolare delle biotecnologie, delle tecnologie pulite e di quelle digitali ed estremamente avanzate critiche. Si dovrebbe potenziare il sostegno alla salvaguardia, al rafforzamento e allo sviluppo di nuove catene del valore e ridurre così le dipendenze strategiche dell'UE. Come dimostrato dalla pandemia di COVID-19, la complessità delle catene del valore mondiali per la produzione e la distribuzione di prodotti come quelli farmaceutici può comportare carenze di beni essenziali. L'Unione deve inoltre ovviare alle carenze di manodopera e competenze in tali settori strategici, attirando nuovi lavoratori con posti di lavoro, formazioni e apprendistati di qualità.

**L'UE ha già presentato diverse iniziative a sostegno della sua industria.** Il piano industriale del Green Deal mira a rafforzare la competitività dell'industria a zero emissioni nette dell'Europa, a sostenere la rapida transizione verso la neutralità climatica e a creare posti di lavoro di qualità. Crea un contesto più favorevole all'aumento della capacità produttiva dell'UE nel settore delle tecnologie pulite. Il piano si basa su quattro pilastri: un contesto normativo prevedibile e semplificato, un accesso più rapido ai finanziamenti, migliori competenze e un commercio aperto per catene di approvvigionamento resilienti. Con l'agenda europea per l'innovazione l'UE ha cercato di mettere l'Europa sulla cresta della nuova onda di innovazioni e start-up a elevatissimo contenuto tecnologico ("deep tech"). Allo stesso tempo gli Stati membri dell'UE stanno modificando i piani nazionali per la ripresa e la resilienza onde includervi capitoli dedicati a REPowerEU, il che offre una determinante occasione per fornire sostegno immediato alle imprese e rafforzarne la competitività, riducendo nel contempo le dipendenze.

**Sebbene queste soluzioni ponte forniscano un sostegno rapido e mirato, l'UE deve rispondere in modo strutturale al fabbisogno di investimenti delle proprie industrie** per preservare un vantaggio europeo nel settore delle tecnologie critiche ed emergenti per le transizioni verde e digitale, dalle tecnologie di connettività e di calcolo, quali la microelettronica, l'informatica quantistica, il 6G e l'intelligenza artificiale, alla biotecnologia, alla biofabbricazione e alle tecnologie a zero emissioni nette. La diffusione di tali investimenti nell'UE gioverà notevolmente alla sua autonomia strategica aperta, riducendone le dipendenze strategiche e sostenendo nel contempo la transizione pulita e digitale.

**Come passo successivo la nuova piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP) rafforzerà e mobilerà gli strumenti esistenti nell'UE per la rapida erogazione di sostegno finanziario.** L'UE dispone di diversi fondi e programmi iscritti e non iscritti in

bilancio per sostenere le tecnologie pulite, le biotecnologie e la digitalizzazione. Gli strumenti comprendono, in particolare, il Fondo per l'innovazione, InvestEU, Orizzonte Europa, il Fondo europeo per la difesa, il dispositivo per la ripresa e la resilienza e i fondi della politica di coesione. Il Consiglio europeo del 23 marzo ha chiesto di "garantire la piena mobilitazione dei finanziamenti disponibili e degli strumenti finanziari esistenti e utilizzarli in maniera più flessibile, così da fornire sostegno tempestivo e mirato nei settori strategici senza minare gli obiettivi della politica di coesione". Il ricorso agli strumenti e ai quadri di governance esistenti accelererà l'attuazione e consentirà di mobilitare importi più elevati di sostegno finanziario.

**La STEP contribuirà a orientare i finanziamenti esistenti verso progetti di sovranità e ad accelerare l'attuazione in un sottoinsieme di settori che saranno considerati cruciali per la leadership dell'Europa, salvaguardando nel contempo la coesione e preservando la parità di condizioni nel mercato unico.** Ciò comporta l'aumento del massimale dal 4 % al 10 % per utilizzare le risorse del dispositivo per la ripresa e la resilienza nell'ambito di InvestEU, che disporrà di un nuovo ambito di intervento dedicato agli investimenti di sovranità. Per quel che riguarda i fondi della politica di coesione, che rappresentano la singola politica più grande dell'UE finanziata dal bilancio dell'Unione, la Commissione propone di introdurre una nuova priorità STEP in tutti i grandi fondi, vale a dire il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo di coesione e il Fondo per una transizione giusta. In linea con gli obiettivi di coesione e onde contribuire alla competitività delle regioni nel mercato unico, la Commissione propone di sostenere investimenti STEP in imprese diverse dalle PMI, che possano coadiuvare in modo sostanziale lo sviluppo delle regioni meno sviluppate e in transizione, nonché di quelle più sviluppate degli Stati membri con PIL pro capite inferiore alla media UE. Nell'ambito di tali fondi la Commissione propone altresì un prefinanziamento del 30 % nel 2024 per incentivare l'attuazione di progetti europei STEP e aumentarne al 100 % il cofinanziamento da parte dell'UE. Al tempo stesso le autorità di gestione possono cogliere l'occasione per parare le carenze di manodopera e promuovere posti di lavoro di qualità attrattivi e accessibili.

**La STEP dovrebbe essere sostenuta anche da rafforzamenti di programmi selezionati.** Nel caso di InvestEU ciò consentirà la creazione di una nuova area di intervento ("quinto ambito di intervento") volta a sostenere investimenti di sovranità. Le risorse offriranno garanzie ai partner esecutivi per consentire investimenti nei settori della sovranità attraverso prodotti finanziari basati su debito (comprese le garanzie) e su capitale per le imprese, comprese le PMI, e progetti nei settori sostenuti dalla STEP. InvestEU mobiliterà ulteriori investimenti, in particolare da parte del settore privato, ovviando ai fallimenti del mercato e alle situazioni di investimento subottimali riscontrate nei settori interessati dalla STEP. Gli Stati membri sono invitati a fornire risorse ai comparti degli Stati membri di InvestEU onde sostenere prodotti finanziari in linea con gli obiettivi STEP.

**Il Fondo per l'innovazione è, a livello dell'UE, uno degli strumenti chiave che mira alla dimostrazione di tecnologie innovative a basse emissioni di carbonio e all'espansione della produzione di tecnologie pulite. Si tratta pertanto dello strumento essenziale dell'Europa per rafforzare la strategia industriale verde** preservando nel contempo gli obiettivi di coesione. L'aumento della sua portata e la creazione di sinergie con altri flussi di finanziamento attraverso il sigillo di sovranità costituiranno una parte essenziale della risposta dell'UE alla corsa mondiale alla produzione di tecnologie pulite e alla transizione climaticamente neutra per le industrie. Per accelerare la diffusione di tecnologie innovative e a zero emissioni nette in tutta l'Unione, il Fondo per l'innovazione sarà dotato di risorse aggiuntive che saranno destinate agli Stati membri con PIL pro capite inferiore alla media UE per il periodo 2015-2017.

Un sostegno integrativo al Consiglio europeo per l'innovazione (CEI) nell'ambito di Orizzonte Europa favorirà l'innovazione dirompente, dalla ricerca iniziale fino alle fasi di avviamento ed espansione.

**L'Acceleratore del CEI fornirà tra i 15 e i 50 milioni di EUR di sostegno al solo capitale proprio alle PMI ad alto rischio non idonee al finanziamento bancario,** comprese le start-up, e alle piccole imprese a media capitalizzazione ad alto rischio non idonee al finanziamento bancario, potenziando le innovazioni pionieristiche nel settore delle tecnologie critiche sostenute dalla STEP. Grazie a un nuovo comparto STEP del fondo CEI, tali investimenti mobilitano investimenti privati e potranno essere integrati da finanziamenti complementari forniti dal Gruppo BEI e/o dagli Stati membri sfruttando le numerose possibilità di sostenere il finanziamento del rischio ai sensi delle norme in materia di aiuti di Stato. Sarà garantita la complementarità tra il Fondo CEI e il programma InvestEU, in quanto il Fondo investirà solo in imprese con un profilo di rischio di investimento complementare a quello del sostegno programma. Gli investimenti del Fondo CEI mirano a mobilitare circa cinque volte i coinvestimenti aggiuntivi effettuati da altri investitori in strumenti di capitale proprio ed a essere integrati dai finanziamenti supplementari del gruppo BEI. La Commissione invita la BEI a continuare a prestare al Fondo CEI consulenza in materia di investimenti per assicurare accordi di elevata qualità e attirare coinvestimenti supplementari; valuterà altresì la possibilità di ampliare la portata attuale di tale consulenza.

Il panorama mondiale è mutato. L'aggressione non provocata a opera della Russia si rivela essere, oggi così come nei prossimi anni, una minaccia alla sicurezza dell'Europa. La STEP rafforzerà pertanto il Fondo europeo per la difesa, il che potenzierà a sua volta la capacità di innovazione della base tecnologica ed industriale della difesa europea, contribuendo all'autonomia strategica aperta dell'Unione. Il sostegno integrativo del Fondo europeo per la difesa servirà per azioni incentrate su tecnologie digitali ed estremamente avanzate che possano migliorare sensibilmente le prestazioni delle capacità future in tutta l'Unione, al fine di massimizzare l'innovazione e introdurre nuovi prodotti e tecnologie per la difesa.

**La STEP promuoverà sinergie tra gli strumenti esistenti.** Le flessibilità supplementari proposte nell'ambito della STEP consentiranno agli Stati membri di finanziare progetti nell'ambito dei fondi della politica di coesione, su base autonoma o in combinazione con altri fondi UE, ad esempio utilizzando i vantaggi del "sigillo di sovranità" proposto. A tale riguardo i progetti che avranno ottenuto tale sigillo potranno ricevere direttamente dagli Stati membri il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo +.

Al fine di snellire i processi, la Commissione si adopera per massimizzare le sinergie tra le norme del Fondo per l'innovazione e quelle in materia di aiuti di Stato. Allineerà ulteriormente i criteri e razionalizzerà i processi affinché la decisione in materia di aiuti di Stato sia presa contestualmente alla decisione di finanziamento per il Fondo per l'innovazione, sempre che lo Stato membro trasmetta a tempo debito una notifica completa. Tali sinergie sono in corso di valutazione anche per taluni altri strumenti dell'UE, compreso il Fondo CEI. La Commissione consulterà gli Stati membri su una proposta volta a incrementare i tassi di aiuto attraverso un bonus per i progetti rientranti nella STEP nelle regioni assistite, al fine di stimolare ulteriormente lo sviluppo economico preservando nel contempo gli obiettivi di coesione. Sarà creato un nuovo "sportello unico" che orienterà le nuove priorità a tre livelli, in particolare: i) all'interno della Commissione, predisporrà orientamenti tesi a fornire direzione strategica e a coordinare la realizzazione delle priorità STEP nei programmi di lavoro della Commissione e nelle decisioni di investimento dei vari strumenti; ii) per i promotori di progetti che cercano fondi UE per gli investimenti, fungerà da punto di accesso centralizzando le informazioni circa le possibilità di finanziamento e l'attuazione di tutti gli strumenti finanziari pertinenti a livello

dell'UE e nazionale; iii) infine assisterà gli Stati membri prestando loro consulenza sulle questioni normative e sosterrà la comunicazione bidirezionale con le autorità nazionali designate, onde coordinare e promuovere adeguatamente gli investimenti critici nei paesi dell'UE.

Sebbene si fondi sulla riprogrammazione e sul rafforzamento dei programmi esistenti per sostenere investimenti strategici, la STEP costituisce anche un importante banco di prova verso la realizzazione di un Fondo per la sovranità europea.

La Commissione propone la creazione di un nuovo strumento (piattaforma STEP) che muova dai programmi esistenti quali InvestEU, Fondo per l'innovazione, Orizzonte Europa, Fondo europeo per la difesa, dispositivo per la ripresa e la resilienza e fondi della politica di coesione.

Per rafforzare la capacità di investimento dedicata specificamente alla promozione degli investimenti STEP, la Commissione propone di assegnare 10 miliardi di EUR a programmi mirati:

- 3 miliardi di EUR a InvestEU, pari a 75 miliardi di EUR di investimenti, dati il tasso di copertura del 40 % e un moltiplicatore medio di 10;
- 0,5 miliardi di EUR a Orizzonte Europa, integrati da 2,1 miliardi di EUR di riassegnazione e utilizzo di importi disimpegnati, per un totale di 13 miliardi di EUR di investimenti con un moltiplicatore medio di 5;
- 5 miliardi di EUR al Fondo per l'innovazione, la cui attuazione finora dimostra che possano determinare investimenti per circa 20 miliardi di EUR;
- 1,5 miliardi di EUR al Fondo europeo per la difesa, che potrebbero tradursi in investimenti fino a 2 miliardi di EUR.

**Solo sulla base di questi fondi, la STEP potrebbe portare a nuovi investimenti per un importo stimato di 110 miliardi di EUR.**

La piattaforma consentirà di orientare i finanziamenti esistenti verso progetti di sovranità STEP e di accelerare l'attuazione in un sottoinsieme di settori che saranno indicati come critici per la leadership dell'Europa. Fornire incentivi finanziari nei fondi della politica di coesione sotto forma di maggiori prefinanziamenti e cofinanziamenti incoraggerà gli Stati membri a ridefinire le priorità dei propri programmi. Ciascun 5 % di riprogrammazione verso le priorità STEP comporta la messa a disposizione di 18,9 miliardi di EUR in risorse, oltre ai 6 miliardi di EUR da erogare nell'ambito del Fondo per una transizione giusta.

In tutti i programmi la Commissione propone l'assegnazione di un "sigillo di sovranità" ai progetti che contribuiscono agli obiettivi della piattaforma STEP purché siano stati selezionati nell'ambito di Orizzonte Europa, del programma Europa digitale, del Fondo europeo per la difesa, del programma EU4Health o del Fondo per l'innovazione. Il sigillo sarà utilizzato come marchio di qualità per contribuire ad attirare investimenti; consentirà inoltre ai progetti che per carenza di fondi non ricevono finanziamenti da un dato programma, di avere un migliore accesso al finanziamento nell'ambito di altri strumenti. L'aumento del massimale nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza onde utilizzare le risorse per i prodotti InvestEU attraverso i suoi comparti nazionali rappresenta, per gli Stati membri, un'ulteriore flessibilità pari a 30 miliardi di EUR potenzialmente disponibili per tali investimenti di sovranità.

Nel complesso l'importo totale stimato dei nuovi investimenti nell'ambito della STEP potrebbe raggiungere i 160 miliardi di EUR.

Per attuare tali modifiche la Commissione propone di aumentare di 3,5 miliardi di EUR il massimale della rubrica 1, di 5 miliardi di EUR quello della rubrica 3 e di 1,5 miliardi di EUR quello della rubrica 5.

*Adeguamenti tecnici alle nuove realtà economiche*

(i) *Soluzione sostenibile per i costi di finanziamento di NextGenerationEU*

**La Commissione ha predisposto in un breve periodo di tempo un solido programma di assunzione e concessione di prestiti sostenuto da un'infrastruttura affidabile di pagamento, regolamento e contabilità.** Questa infrastruttura permette di gestire l'assunzione di prestiti connessi a diversi programmi dell'UE attuali e futuri, in linea con le migliori pratiche internazionali. Il finanziamento di tali programmi attraverso emissioni comuni dell'Unione ha richiesto un miglioramento significativo dell'architettura di gestione del debito della Commissione. L'adeguatezza del metodo di finanziamento dell'UE per soddisfare il fabbisogno di NextGenerationEU è stata confermata dalla relazione speciale della Corte dei conti europea sulla gestione del debito NextGenerationEU<sup>7</sup>, in cui si osserva che le procedure di gestione del debito della Commissione hanno consentito di prendere in prestito i fondi richiesti in tempo utile, nel rispetto dei limiti normativi e dei costi corrispondenti alla sua posizione sul mercato. Solo nell'ambito di NextGenerationEU la Commissione assumerà prestiti fino a circa 800 miliardi di EUR entro la fine del 2026, con ulteriori emissioni dopo tale data in funzione del fabbisogno di rifinanziamento. Di questo importo, fino a 420 miliardi di EUR serviranno per fornire sostegno a fondo perduto, i cui costi del servizio del debito saranno coperti dal bilancio. La Commissione continua ad ampliare la propria capacità di gestire il debito, incentrandosi in particolare sul rafforzamento della domanda mediante lo sviluppo della liquidità e delle infrastrutture del mercato secondario per garantire il miglior prezzo possibile a vantaggio del bilancio e di tutti gli Stati membri dell'UE.

**Finora la buona riuscita del programma di finanziamento dell'UE trova riscontro nell'elevata fiducia riposta dagli investitori nella forza creditizia dell'Unione quale emittente e nel loro interesse per le obbligazioni dell'UE, comprese quelle verdi.** Alla fine di maggio 2023 le obbligazioni in essere dell'UE ammontavano a 394 miliardi di EUR e la maggior parte dei proventi obbligazionari era stata assegnata a NextGenerationEU.

**Dal 2022 i mercati finanziari hanno registrato un netto aumento dei tassi di interesse a seguito dell'irrigidimento delle politiche monetarie volto a contenere l'inflazione. I costi di finanziamento sono notevolmente aumentati per tutti gli emittenti di obbligazioni, inclusa l'UE.** Il tasso di interesse sulle obbligazioni dell'UE a 10 anni è aumentato da un sostanziale 0 %, al momento della prima emissione per NextGenerationEU nel 2021, a oltre il 3 %. Si prevede che di conseguenza l'intera dotazione di 14,9 miliardi di EUR a copertura dei costi di finanziamento nel periodo 2021-2027 sarà esaurita entro l'estate del 2023. La volatilità dei tassi di interesse è assai più elevata rispetto alle previsioni formulate all'adozione del quadro finanziario pluriennale; in ragione di ciò i massimali pluriennali fissati risultano inadatti alle spese per i costi di assunzione dei prestiti.

**In questo contesto di elevata volatilità dei mercati finanziari, il bilancio dell'UE dovrebbe disporre della flessibilità necessaria per far fronte all'aumento dei costi di assunzione dei prestiti.** Sebbene il quadro giuridico vigente preveda i meccanismi necessari all'adempimento,

<sup>7</sup> Corte dei conti europea, "Relazione speciale 16/2023: La Commissione e la gestione del debito connesso a NextGenerationEU – Un inizio incoraggiante, ma è necessario integrare ulteriormente le migliori pratiche", pubblicata il 12 giugno 2023, disponibile all'indirizzo <https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2023-16> (consultato il 15 giugno 2023).

in qualunque circostanza, degli obblighi dell'Unione nei confronti degli obbligazionisti, il bilancio dell'UE dovrebbe poter contare sui mezzi e sugli strumenti più efficienti per rimborsare il debito.

**Si propone pertanto un nuovo strumento particolare, finalizzato unicamente a coprire i costi aggiuntivi connessi all'assunzione di prestiti nell'ambito di NextGenerationEU.** I finanziamenti del programma continueranno ad essere coperti dai massimali del quadro finanziario pluriennale. La tecnica di bilancio elaborata per reagire alla volatilità dei tassi di interesse prevedrebbe l'introduzione, al di sopra dei massimali, di uno strumento particolare che copra esclusivamente gli sforamenti dei costi dell'assunzione dei prestiti nell'ambito di NextGenerationEU rispetto agli importi previsti. La mobilitazione dello strumento sarebbe attivata nel corso della procedura di bilancio sulla base di una previsione del "massimo sforzo".

La Commissione propone un nuovo strumento particolare, al di sopra dei massimali del quadro finanziario pluriennale, per coprire i costi di finanziamento aggiuntivi di NextGenerationEU. Tale strumento sarà limitato ai costi di finanziamento del programma superiori agli importi inizialmente previsti per il periodo 2021-2027. Ciò consentirà l'apertura tempestiva di stanziamenti di bilancio supplementari per coprire l'eventuale aumento delle spese per interessi.

(ii) *Mantenere l'efficienza dell'amministrazione per realizzare le priorità politiche dell'UE*

**Le risorse dell'amministrazione europea (rubrica 7) sono sottoposte a forti pressioni a causa dei compiti supplementari affidati all'Unione, dell'aumento dei prezzi dell'energia e dell'inflazione elevata.**

**Le numerose iniziative introdotte negli ultimi due anni hanno conferito all'UE importanti compiti nuovi rispetto all'inizio dell'attuale quadro finanziario pluriennale, senza un corrispondente aumento del personale.** A ciò si aggiunge la nuova realtà geopolitica. Oltre al coordinamento del sostegno finanziario, umanitario e militare all'Ucraina, tra gli esempi si possono citare l'interoperabilità, la cibersicurezza, la connettività sicura, il meccanismo di valutazione e di monitoraggio Schengen, lo strumento europeo per la pace, il regolamento sui mercati digitali e il regolamento sui servizi digitali, l'Autorità per la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie, il pacchetto "Pronti per il 55 %" (compreso il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere), REPowerEU o la piattaforma dell'UE per l'energia. Queste nuove iniziative si tradurrebbero, per la Commissione, in 600 posti supplementari in organico fino al 2027, come indicato nelle schede finanziarie legislative che corredano le proposte legislative. Se si considerano anche le altre istituzioni e le esigenze connesse alla cibersicurezza, i posti supplementari passerebbero a 885. L'amministrazione europea si trova così al limite delle risorse e non potrà continuare a svolgere un numero sempre maggiore di compiti se le risorse non saranno potenziate adeguatamente.

**La Commissione ha compiuto sforzi eccezionali per ridurre i costi amministrativi e intende continuare ad applicare modifiche strutturali.** Dal 2019 ha riassegnato più di 900 posti internamente, anche attraverso un notevole sforzo per ammodernare i servizi esistenti, snellendoli e aumentandone l'efficienza, ma le possibilità di risparmio sono ora esaurite. Sono stati introdotti nuovi metodi di lavoro ed è stata sviluppata una nuova politica immobiliare, riferita al periodo 2022-2030, che si fonda su un uso più intelligente degli spazi e sostituisce l'assetto classico degli uffici per ottimizzare la superficie utilizzata.

**Sebbene la notevole volatilità dei dati macroeconomici renda obiettivamente difficile la formulazione di previsioni adeguate e ostacoli di fatto qualsiasi pianificazione a lungo termine per la rubrica 7, praticamente tutte le previsioni attualmente disponibili indicano che il livello degli stanziamenti concordato nel dicembre 2020, basato su un deflatore annuo del 2 %, è insufficiente e richiede un rafforzamento.**

Per adempiere agli obblighi giuridici delle istituzioni e assolvere le responsabilità supplementari affidate dai colegislatori alla Commissione, è necessario aumentare di 1,9 miliardi di EUR il massimale della rubrica 7.

(iii) *Dotare il bilancio dell'UE di flessibilità per far fronte ad esigenze impreviste*

**Sono stati utilizzati tre quarti dei margini 2021–2027.** Per il periodo 2024–2027 rimangono in totale solo circa 1,4 miliardi di EUR, compresi i margini precedentemente fissati nello strumento unico di margine, e la situazione in diverse rubriche è precaria. In questa fase del periodo di programmazione e in un contesto di assoluta volatilità, l'esiguità dei margini è senza precedenti e rischia pertanto di esercitare sullo strumento di flessibilità maggiore pressione rispetto a quella inizialmente prevista. Lo strumento di flessibilità rappresenta infatti l'unica possibilità di sostenere qualsiasi tipo di esigenza o crisi supplementare, indipendentemente dalla natura. Per conseguire tale obiettivo, nel periodo 2021–2024 sarà completamente utilizzato per una dotazione di 4 miliardi di EUR, senza lasciare importi residui da riportare negli esercizi successivi. Date le forti pressioni sulle diverse rubriche, lo strumento di flessibilità svolgerà un ruolo cruciale affinché il bilancio dell'UE possa produrre risultati.

Il bilancio dell'Unione deve disporre dei mezzi per far fronte a eventuali esigenze impreviste. Poiché i margini di bilancio sono assai limitati per il resto del quadro finanziario pluriennale, lo strumento di flessibilità dovrebbe essere aumentato di 3 miliardi di EUR.

(iv) *Sostenibilità del massimale dei pagamenti*

Secondo le previsioni i pagamenti del quadro finanziario pluriennale toccheranno il picco nel 2026 e nel 2027, analogamente ai precedenti periodi di programmazione, nonostante i ritardi indotti dall'adozione tardiva dei pertinenti atti giuridici. Affinché gli aumenti proposti possano essere interamente coperti da disponibilità di pagamento, è opportuno aumentare il massimale pertinente del quadro finanziario pluriennale.

Il bilancio dell'Unione deve essere in grado di onorare gli impegni assunti con un livello sufficiente di pagamenti. Di conseguenza il massimale dei pagamenti per il 2026 dovrebbe essere aumentato di 7,7 miliardi di EUR a prezzi 2018 e quello per il 2027 di 2,8 miliardi di EUR a prezzi 2018, il che equivale al 50 % del proposto aumento del massimale degli impegni a prezzi 2018.

#### **4. CONCLUSIONI E PROSSIME TAPPE**

Le attuali disponibilità nel bilancio dell'UE non sono più sufficienti per far fronte alle sfide più urgenti cui l'Unione è confrontata, né tantomeno alle eventuali esigenze future dei prossimi anni. In tale contesto **la presente comunicazione propone una revisione limitata, mirata ed equilibrata del quadro finanziario pluriennale 2021–2027** per garantire che il bilancio dell'UE sia in grado di sostenere la situazione nei prossimi anni.

La comunicazione è corredata dei documenti seguenti:

- documento di lavoro dei servizi della Commissione contenente un'**analisi dettagliata dell'attuazione del quadro finanziario pluriennale 2021–2027** (SWD(2023)336);
- proposta di modifica del regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, che stabilisce il **quadro finanziario pluriennale** per il periodo 2021-2027, modificato dal regolamento (UE, Euratom) 2022/2496 del Consiglio, del 15 dicembre 2022<sup>8</sup> (COM(2023)337);
- proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione dello **strumento per l'Ucraina** (COM(2023)338);
- proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce la **piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP)** (COM(2023)335).

Dati gli urgenti vincoli di bilancio, che si concretizzeranno già nel 2024, **la Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio ad assicurare l'entrata in vigore di questo pacchetto al 1° gennaio 2024**, nel rispetto delle procedure stabilite nei trattati. La Commissione farà tutto ciò che è in suo potere perché sia raggiunto rapidamente un accordo<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> GU L 433I del 22.12.2020, pag. 11 e GU L 325 del 20.12.2022, pag. 11.

<sup>9</sup> Infine la decisione del legislatore del 10 maggio 2023 relativa al Fondo sociale per il clima e il fatto che, dato il forte aumento dei tassi di interesse, non è più possibile istituire un meccanismo per il rimborso anticipato del capitale dei prestiti contratti per NextGenerationEU rendono obsolete le proposte del documento COM(2021)569, che la Commissione ritirerà quindi nel 2024.



## Allegato 1 — Tabella riassuntiva

<b><i>Priorità politiche</i></b>	
<b>Strumento per l'Ucraina (prestiti e sovvenzioni)</b>	<b>50,0</b>
Prestiti	33,0
Sovvenzioni	17,0
<b><i>Migrazione e sfide esterne</i></b>	<b>15,0</b>
Migrazione	<b>2,0</b>
Rifugiati siriani (Siria, Giordania, Libano)	1,7
Rotta migratoria meridionale (linea del vicinato meridionale)	0,3
Riserva NDICI	3,0
Rifugiati siriani (Turchia)	3,5
Balcani occidentali	2,0
Riserva di solidarietà e per gli aiuti d'emergenza	<b>2,5</b>
<b><i>Piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa</i></b>	<b>10,0</b>
Fondo per l'innovazione	5,0
InvestEU	3,0
Consiglio europeo per l'innovazione nell'ambito di Orizzonte Europa (**)	0,5
Fondo europeo per la difesa (FED)	1,5
<b><i>Adeguamenti tecnici</i></b>	
Totale amministrazione	1,9
Strumento EURI	18,9 (***)
Strumento di flessibilità	3,0

(\*) Inoltre 0,6 miliardi di EUR di riassegnazioni nell'ambito dell'NDICI per i paesi del vicinato orientale contribuiranno ad aumentare il sostegno alla Moldova e le dotazioni di AMF.

(\*\*) Inoltre 2,1 miliardi di EUR di riassegnazioni aumenteranno il contributo nel quadro del Consiglio europeo per l'innovazione (CEI): 0,8 miliardi di EUR dal trasferimento dal pilastro 2 al pilastro 3 del CEI, 1,2 miliardi di EUR dal riciclaggio e 0,1 miliardi di EUR dall'uso dei rientri.

(\*\*\*) Importo indicativo basato sulle previsioni di mercato del 16 giugno 2023. Sulla base delle diverse ipotesi sull'evoluzione dei tassi di interesse utilizzate dai maggiori uffici europei di gestione del debito, tale importo potrebbe variare da 17 a 27 miliardi di EUR.

## Allegato 2 — Finanziamento dello strumento per l'Ucraina — Panoramica



### Allegato 3 — Piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP)

