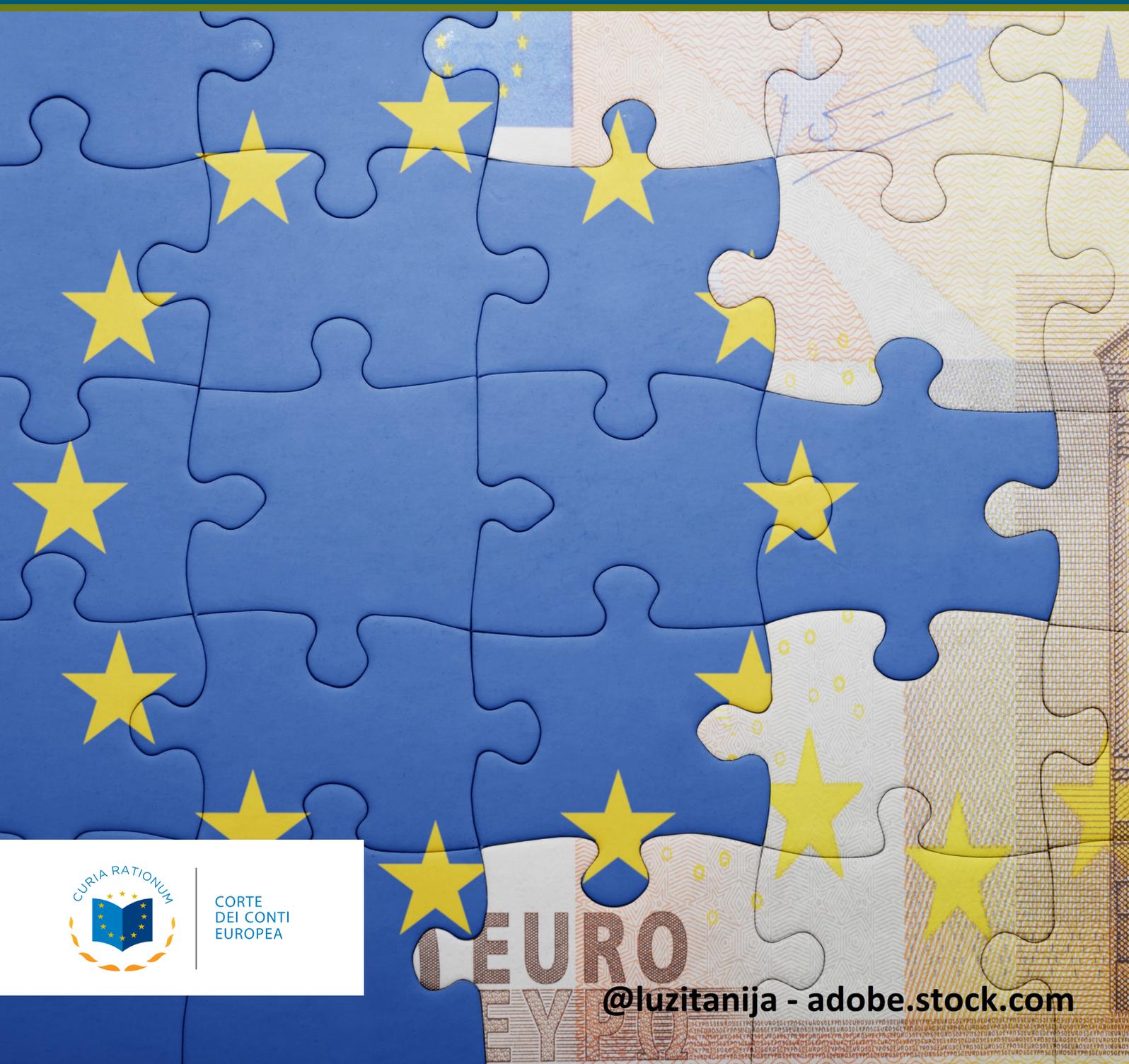


## Flessibilità del bilancio dell'UE

Una risorsa in caso di imprevisti, ma un quadro troppo complesso



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

@luzitanija - adobe.stock.com

# Indice

Paragrafo

## 01 - 20 | **Principali messaggi**

01 - 11 | **Perché questo tema è importante**

12 - 20 | **Constatazioni e raccomandazioni della Corte**

## 21 - 93 | **Le osservazioni della Corte in dettaglio**

21 - 32 | **Le esigenze in materia di flessibilità non sono state sufficientemente individuate e analizzate**

33 - 56 | **Finora la flessibilità del bilancio ha consentito all'UE di rispondere a un'ampia gamma di esigenze, nonostante l'uso intensivo degli strumenti**

34 - 40 | Gli importi per le flessibilità di bilancio dell'UE rientravano principalmente nella forbice dei parametri di riferimento internazionali

41 - 56 | Il quadro di flessibilità ha consentito il finanziamento di un'ampia gamma di esigenze al di là delle situazioni di emergenza e di crisi

57 - 93 | **Il quadro di flessibilità del bilancio dell'UE è troppo complesso e alcune scelte di mobilitazione mancano di chiarezza**

59 - 71 | Molteplici strumenti di flessibilità, che talvolta si sovrappongono e mancano di una chiara definizione delle priorità, aumentano la complessità del quadro

72 - 85 | In generale, le norme agevolano una rapida mobilitazione, ma avrebbero potuto essere ulteriormente semplificate

86 - 93 | Mancanza di un approccio strutturato nella documentazione dell'analisi delle opzioni e degli importi di finanziamento alternativi

## **Allegati**

**Allegato I – L’audit**

**Allegato II – Principali requisiti giuridici**

**Allegato III — L’uso di strumenti di flessibilità nel periodo 2021-2024**

## **Abbreviazioni**

## **Glossario**

## **Risposte della Commissione**

## **Cronologia**

## **Equipe di audit**

# 01

## Principali messaggi

### Perché questo tema è importante

- 01** L'UE utilizza bilanci a lungo termine, che attualmente coprono un periodo di sette anni, noto come quadro finanziario pluriennale (QFP). L'elaborazione di un nuovo QFP prende generalmente avvio circa tre anni prima del suo inizio, il che implica una pianificazione di fino a dieci anni in anticipo. I QFP operano entro limiti annuali giuridicamente vincolanti: il "massimale delle risorse proprie" per le entrate dell'UE e il "massimale del QFP" per le spese. L'obiettivo di tali massimali è assicurare un elevato grado di prevedibilità e stabilità.
- 02** Al contempo, il bilancio dell'UE deve essere sufficientemente flessibile da reagire al mutare delle circostanze, soprattutto alla luce delle molteplici recenti crisi e della volontà politica di: i) rafforzare la risposta e la preparazione dell'UE alle crisi; ii) costruire e monitorare la resilienza; e iii) affrontare i settori in cui l'UE è esposta<sup>1</sup>. Secondo la Commissione, un livello adeguato di flessibilità del bilancio dovrebbe consentire un'assegnazione efficace delle risorse e una risposta rapida dell'UE a circostanze impreviste e a situazioni di emergenza<sup>2</sup>.

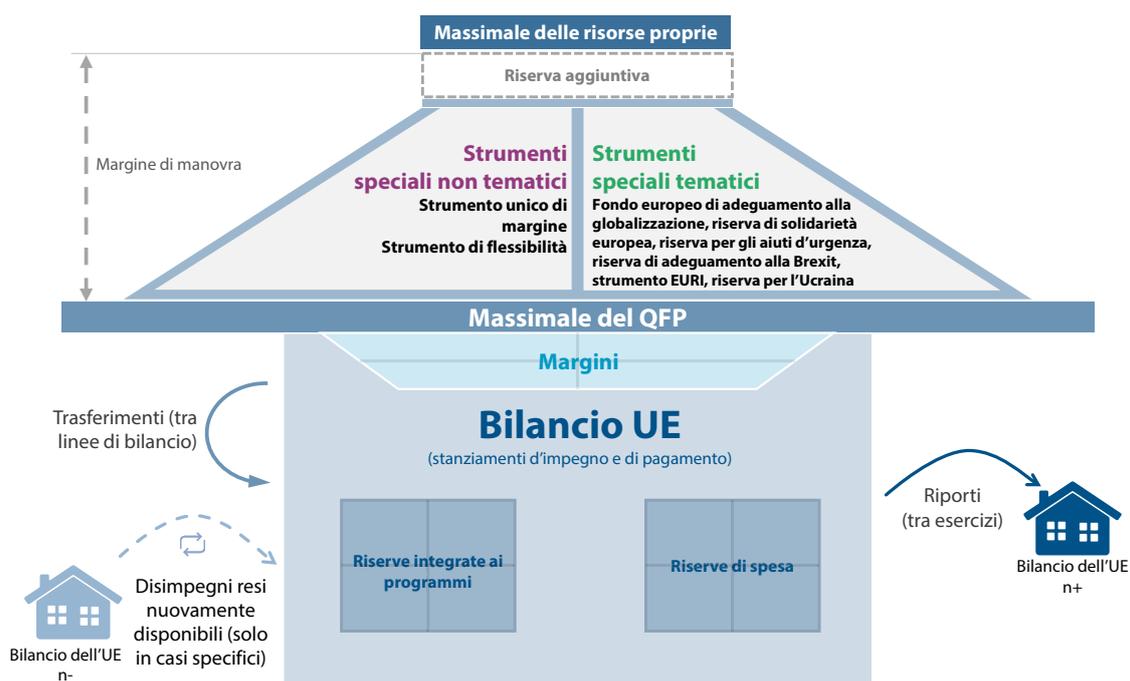
---

<sup>1</sup> Paragrafo 8 delle [Conclusioni della riunione del Consiglio europeo](#), 2021.

<sup>2</sup> [Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027](#), Commissione europea, 2018.

- 03** La flessibilità del bilancio dell'UE si ottiene attraverso una combinazione di elementi strutturali di bilancio che consentono di riassegnare le risorse tra diverse priorità ed esercizi finanziari, integrate da margini e strumenti speciali che consentono di aggiungere ulteriori fondi alle spese inizialmente previste. Gli strumenti di flessibilità possono essere suddivisi tra strumenti che operano al di sotto del massimale del QFP e strumenti che superano tale massimale (cfr. [figura 1](#)).

**Figura 1 | Strumenti di flessibilità del bilancio dell'UE nel QFP 2021-2027**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del [regolamento \(UE, Euratom\) 2020/2093](#) che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 (regolamento QFP 2021-2027) e del [regolamento \(UE, Euratom\) 2024/2509](#) che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (regolamento finanziario).

- 04** L'audit della Corte si è concentrato sugli strumenti di flessibilità che consentono di finanziare spese supplementari aggiungendo stanziamenti d'impegno al bilancio adottato: i) i margini e ii) gli strumenti speciali. I *margini* sono importi non assegnati che rappresentano la differenza tra i massimali del QFP e le spese previste per ciascuna categoria di spesa ("rubrica"). Gli *strumenti speciali* consentono di mobilitare risorse finanziarie supplementari oltre il massimale del QFP.
- 05** Esistono due tipi di strumenti speciali: quelli tematici e quelli non tematici. Gli strumenti speciali *tematici* possono fornire risorse aggiuntive solo per eventi specificamente predefiniti, come segue:
- o il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (**FEG**) sostiene i lavoratori espulsi dal lavoro a causa di importanti eventi di ristrutturazione;

- o la riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza (**SEAR**) comprende i) la riserva di solidarietà europea, che fornisce finanziamenti per le catastrofi gravi coperte dal Fondo di solidarietà dell'Unione europea (**FSUE**); e ii) la riserva per gli aiuti d'urgenza (**EAR**), che fornisce assistenza in altre situazioni di emergenza umanitaria e civile;
- o la riserva di adeguamento alla Brexit (**BAR**) sostiene i settori colpiti dal recesso del Regno Unito dall'UE;
- o due nuovi strumenti introdotti nel 2024, lo strumento EURI (strumento dell'Unione europea per la ripresa) e la riserva per l'Ucraina, mirano a coprire gli aumenti imprevisti degli interessi passivi sui prestiti assunti, rispettivamente, per pagare il pacchetto per la ripresa [NextGenerationEU](#) e finanziare [strumento per l'Ucraina](#) di recente introduzione.

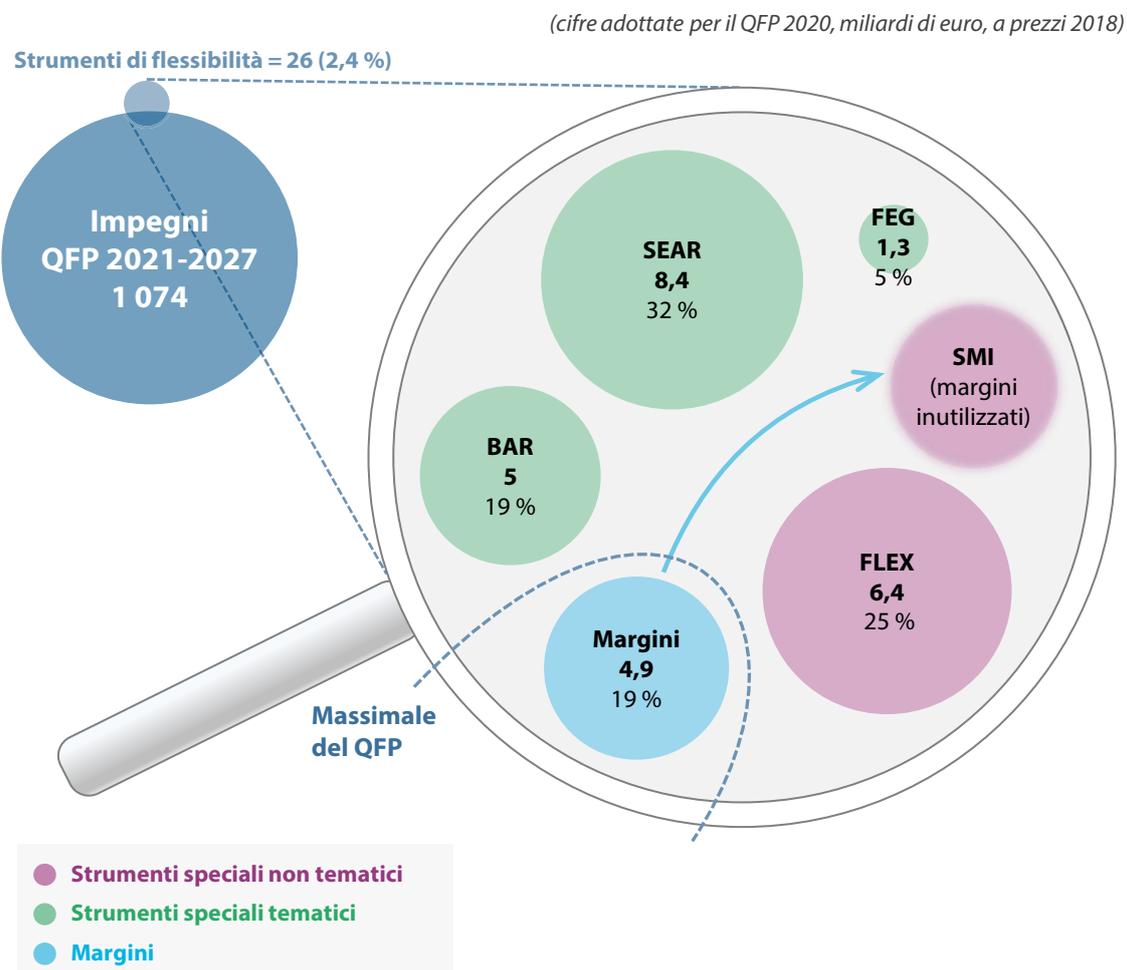
**06** Gli strumenti speciali *non tematici* non sono limitati a settori tematici specifici o ad eventi predefiniti:

- o lo strumento unico di margine (**SMI**) consente di spostare i margini disponibili da un anno all'altro e da una rubrica all'altra;
- o lo strumento di flessibilità (**FLEX**) consente di finanziare spese impreviste specifiche.

**07** A norma del [trattato sull'Unione europea](#), la Commissione ha il compito di proporre il regolamento QFP e di proporre ed eseguire i bilanci annuali, comprese le corrispondenti modalità di flessibilità e la loro mobilitazione. L'adozione e il riesame del regolamento QFP richiedono l'unanimità in seno al Consiglio e l'approvazione del Parlamento. L'adozione dei bilanci richiede l'accordo sia del Parlamento che del Consiglio, l'"autorità di bilancio" dell'UE (a maggioranza qualificata).

**08** Gli importi iniziali disponibili per i margini e gli strumenti speciali nel QFP 2021-2027 (cfr. [figura 2](#)) hanno consentito un aumento della spesa totale del QFP fino al 2,4 % (26 miliardi di euro). La [revisione intermedia del QFP per il 2024](#) ha rafforzato gli strumenti speciali SEAR e FLEX, che hanno aumentato le flessibilità iniziali fino al 2,6 % della spesa totale del QFP (circa 28 miliardi di euro). Ha inoltre introdotto due nuovi strumenti speciali: lo strumento EURI e la riserva per l'Ucraina.

**Figura 2 | Importi iniziali disponibili per margini e strumenti speciali nel QFP 2021-2027**



**SMI** Strumento unico di margine  
**FLEX** Strumento di flessibilità  
**BAR** Riserva di adeguamento alla Brexit  
**FEG** Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione per i lavoratori espulsi dal lavoro  
**SEAR** Riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalla Commissione nel documento *The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU: facts and figures*, regolamento iniziale sul QFP 2021-2027.

- 09** Nel presente audit, la Corte ha valutato se gli strumenti di flessibilità del bilancio dell'UE per il QFP 2021-2027 fossero ben concepiti e se il loro utilizzo fosse giustificato, in modo da evitare il rischio di esaurire la loro dotazione troppo rapidamente durante i primi anni del QFP. L'audit si è concentrato sulla concezione e la mobilitazione di strumenti speciali pertinenti e sull'uso dei margini dal 2021 al 2024, compresa la revisione intermedia del QFP.

- 10** La Commissione presenterà la propria proposta per il QFP per il periodo successivo al 2027 entro metà 2025. Man mano che l'UE affronta le sfide poste dall'evolversi delle crisi, aumenterà la pressione a favore di meccanismi di risposta rapidi ed efficaci a livello dell'UE. La Corte intende contribuire al successivo dibattito sulla struttura del prossimo QFP fornendo la propria analisi sulla concezione e sull'uso degli strumenti di flessibilità nell'attuale QFP.
- 11** Si rimanda all'*allegato I* per maggiori informazioni generali e dettagli sull'estensione e l'approccio di audit. I particolari sui principali requisiti giuridici sono esposti nell'*allegato II*.

## Constatazioni e raccomandazioni della Corte

- 12** Dall'audit della Corte è emerso che la proposta della Commissione relativa al QFP 2021-2027 non si basava su un'individuazione e un'analisi sufficienti delle esigenze e dei rischi che il bilancio dell'UE dovrebbe essere in grado di affrontare. Sebbene, nel complesso, le disposizioni in materia di flessibilità del bilancio dell'UE abbiano consentito a quest'ultimo di rispondere alle sfide e alle priorità emergenti, alcuni strumenti di flessibilità sono stati esauriti ogni anno nella prima parte del QFP. Inoltre, il quadro di flessibilità è troppo complesso, con una sequenzialità poco chiara per l'utilizzo degli strumenti di flessibilità e occasionali sovrapposizioni tra questi ultimi. Ciò rende difficile ottenere una visione chiara e completa sul funzionamento del quadro.

### **Le esigenze in materia di flessibilità non sono state sufficientemente individuate e analizzate**

- 13** La proposta iniziale della Commissione per il QFP 2021-2027 ha sottolineato l'importanza di una maggiore flessibilità del bilancio dell'UE. La proposta giustificava tale importanza con l'uso intensivo di strumenti speciali (al di sopra del massimale del QFP) durante il QFP 2014-2020 allo scopo di affrontare sfide senza precedenti legate all'instabilità nel vicinato dell'UE e ai movimenti migratori di massa. Tuttavia, la proposta relativa agli strumenti di flessibilità non era sufficientemente giustificata mediante un'analisi delle esigenze e dei rischi dettagliata e lungimirante.
- 14** La Commissione non ha valutato il funzionamento di tutti i precedenti strumenti di flessibilità a sostegno della proposta di margini, omettendo gli strumenti SMI, FLEX e EAR. Per quanto riguarda il FEG e il FSUE, le valutazioni effettuate non hanno analizzato le future esigenze in un ambiente in evoluzione. Inoltre, la Commissione non si è avvalsa di un'analisi prospettica o delle tendenze, in particolare nel contesto delle catastrofi naturali. Si vedano i paragrafi dal **21** al **32**.



## Raccomandazione 1

### Sostenere meglio il processo decisionale per la concezione del futuro quadro di flessibilità del QFP

Per i futuri QFP, la Commissione dovrebbe sostenere la concezione del quadro di flessibilità, compresa la sua portata, fornendo le seguenti informazioni:

- a) tipo di eventi potenziali che le flessibilità proposte per il bilancio dell'UE dovrebbero essere in grado di affrontare;
- b) una valutazione qualitativa e, ove possibile, quantitativa delle esigenze di flessibilità, tenendo conto della probabilità e del potenziale impatto degli eventi da affrontare; e
- c) una valutazione esaustiva dell'attuale quadro di flessibilità del bilancio dell'UE.

**Termine di attuazione: 2026 (e raccomandazione permanente a partire da quell'anno).**

### **Finora la flessibilità di bilancio ha consentito all'UE di rispondere a un'ampia gamma di esigenze, nonostante l'uso intensivo degli strumenti**

- 15** Sebbene i parametri di riferimento internazionali siano destinati principalmente ai bilanci nazionali, essi possono altresì fungere da principi guida per il bilancio dell'UE, che presenta caratteristiche distinte. Nella gestione delle finanze pubbliche, le riserve per eventi imprevisti variano generalmente dal 2 % al 3 % della spesa e gli importi destinati alla flessibilità del bilancio dell'UE sono stati sostanzialmente in linea con tali parametri di riferimento (cfr. paragrafi [34-40](#)).

**16** Tuttavia, si è fatto ricorso alla flessibilità del bilancio dell'UE in modo intensivo per soddisfare esigenze in costante evoluzione. Alcuni strumenti di flessibilità sono stati sistematicamente esauriti nella prima parte del QFP, il che ha ridotto rapidamente la loro disponibilità per il periodo rimanente. I principali eventi che hanno accresciuto maggiormente la necessità di flessibilità del QFP sono stati la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, crisi umanitarie ed energetiche, frequenti catastrofi naturali su vasta scala e il forte aumento dell'inflazione. La Corte ha rilevato la mancanza di meccanismi specifici al di sotto del massimale del QFP per attenuare l'incertezza delle stime circa i costi degli interessi dovuti. Nel quadro del QFP non è neppure presente alcuna disposizione che preveda l'attivazione di un bilancio in caso di crisi per emergenze significative ed eccezionali, fatta salva la revisione del QFP. La revisione intermedia del QFP si è resa necessaria per far fronte al maggiore impatto di tali sfide. Si vedano i paragrafi dal [41](#) al [49](#).

**17** Nei casi inclusi nel campione della Corte, la Commissione ha proposto di mobilitare strumenti speciali tematici in linea con la loro finalità e il loro ambito di applicazione specifici. Il quadro giuridico non specifica in che misura i margini e gli strumenti speciali non tematici dovrebbero essere utilizzati a diversi fini. Ciò ha consentito alla Commissione di proporre l'uso per rispondere a un'ampia gamma di esigenze. Nel periodo 2021-2024, si trattava non solo di far fronte alle emergenze, ma anche di rispondere all'incidenza di un'inflazione più elevata del previsto sui costi programmati, di rafforzare i programmi del QFP esistenti e di crearne nuovi in risposta all'evoluzione delle priorità politiche. Pur offrendo maggiore flessibilità, in ultima analisi la struttura di tale quadro di riferimento riduce gli importi disponibili per le emergenze. Si vedano i paragrafi dal [50](#) al [56](#).

### **Il quadro di flessibilità del bilancio dell'UE è troppo complesso**

**18** Molteplici strumenti di flessibilità, che talvolta si sovrappongono e mancano di una chiara definizione delle priorità, aumentano la complessità della gestione finanziaria e del processo decisionale. La Corte ha riscontrato sovrapposizioni tra i) gli strumenti speciali non tematici che possono essere utilizzati per un'ampia gamma di esigenze e ii) gli strumenti speciali tematici e i programmi di spesa del QFP che possono finanziare lo stesso tipo di esigenze. Inoltre, non è chiaramente stabilito l'ordine in cui le flessibilità di bilancio integrate, i margini al di sotto del massimale del QFP e gli strumenti speciali al di sopra dei massimali del QFP devono essere utilizzati (cfr. paragrafi [59-71](#)).

**19** La Corte ha riscontrato che le norme e le procedure esistenti hanno facilitato la rapida mobilitazione degli strumenti di flessibilità, ma avrebbero potuto essere ancora semplificate (cfr. paragrafi [72-85](#)).



## Raccomandazione 2

### Semplificare il quadro di flessibilità del QFP e il processo decisionale

Per il prossimo QFP, la Commissione dovrebbe proporre la semplificazione del quadro di flessibilità, fatta salva la decisione dei legislatori, e che dovrebbe consistere nelle seguenti azioni:

- a) mettere in comune i margini annuali disponibili al di sotto del massimale del QFP in un unico strumento e consentirne l'utilizzo in tutti i settori di intervento nei bilanci annuali o rettificativi;
- b) creare un unico strumento speciale al di sopra del massimale del QFP per eventi imprevisti ed esigenze urgenti;
- c) stabilire un chiaro ordine per l'utilizzo dei margini e degli strumenti speciali, conferire la priorità all'uso degli importi al di sotto del massimale del QFP; e
- d) includere il finanziamento di eventi specifici predefiniti coperti dalla normativa settoriale nelle riserve di futuri programmi piuttosto che utilizzare strumenti speciali tematici al di sopra del massimale del QFP.

**Termine di attuazione: 2026.**

**20** L'analisi, da parte della Commissione, delle opzioni di finanziamento alternative possibili mediante una riassegnazione e il calcolo degli importi necessari per le nuove esigenze non è stata in alcuni casi adeguatamente documentata. Ciò ha limitato la chiarezza relativa al processo seguito e alle scelte operate. Si vedano i paragrafi dal **86** al **93**.



## Raccomandazione 3

### Migliorare le procedure della Commissione riguardanti le possibilità di riassegnazione e di ridefinizione delle priorità

La Commissione dovrebbe definire le fasi e i ruoli fondamentali per le procedure di riassegnazione e di ridefinizione delle priorità al momento di individuare le risorse di bilancio per far fronte alle nuove esigenze e dovrebbe documentare l'analisi delle diverse opzioni.

**Termine di attuazione: 2026.**

# Le osservazioni della Corte in dettaglio

## Le esigenze in materia di flessibilità non sono state sufficientemente individuate e analizzate

- 21** Un ambiente sempre più complesso, frammentato e imprevedibile richiede un'elaborazione delle politiche basata su dati concreti che possa svolgere un ruolo cruciale nella concezione, attuazione e realizzazione di politiche pubbliche migliori<sup>3</sup>.
- 22** Una gestione efficace dei rischi<sup>4</sup> impiega le migliori informazioni disponibili per analizzare i rischi sulla base di dati storici, informazioni attuali e aspettative future. Prende in considerazione incertezze, fonti di rischio, conseguenze, probabilità, eventi e scenari, nonché il contesto esterno dell'organizzazione.
- 23** Secondo il Consiglio, una preparazione proattiva alle crisi richiede: previsione, riesame periodico e anticipazione dei rischi; individuazione degli impatti che questi ultimi possono avere nei vari settori, nei singoli Stati membri e nel vicinato; nonché valutazione delle modalità con cui tali impatti possono essere attenuati e affrontati<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> *Building capacity for evidence-informed policy-making: Lessons from country experiences*, OCSE, 2020.

<sup>4</sup> Norma internazionale ISO 31000: 2018 Gestione del rischio — Linee guida.

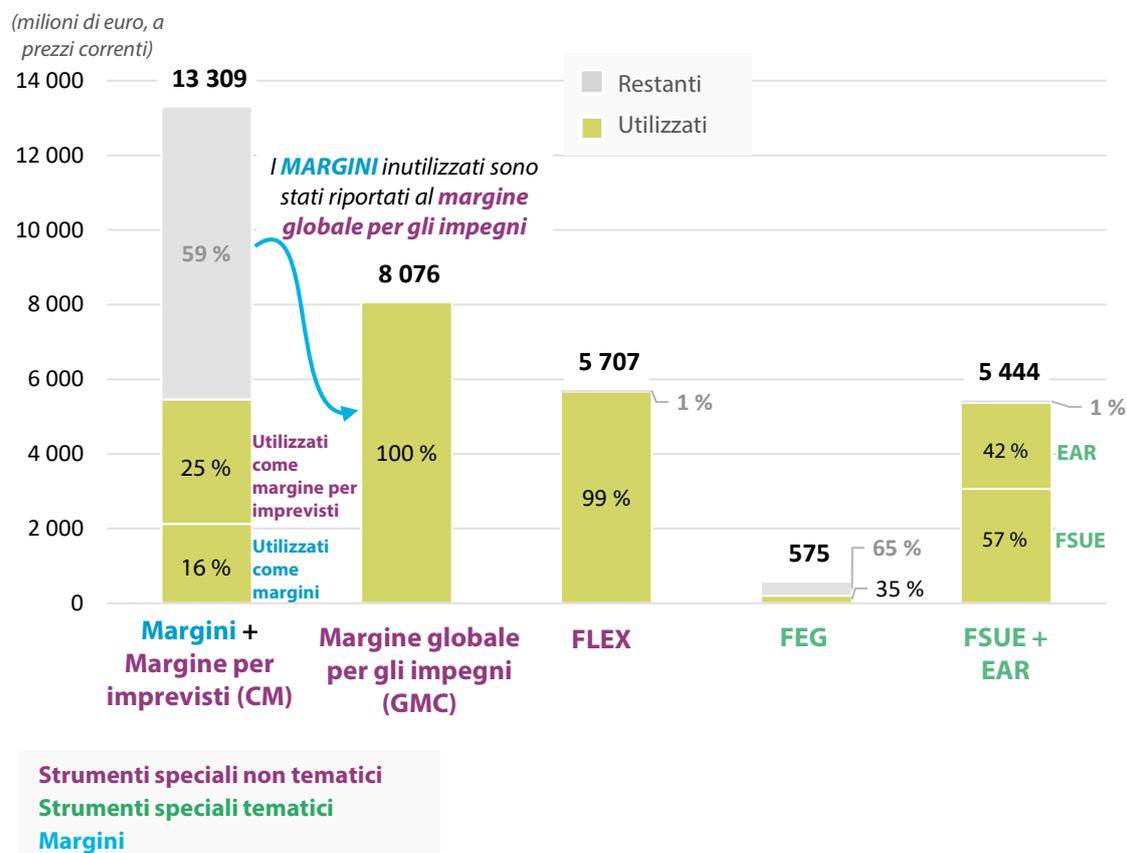
<sup>5</sup> Conclusioni del Consiglio sul rafforzamento della preparazione, della capacità di risposta e della resilienza alle crisi future, 2021.

- 
- 24** Secondo i [principi dell'OCSE sulla governance di bilancio](#), i risultati, la valutazione e l'impiego ottimale delle risorse dovrebbero essere parte integrante della procedura di bilancio (principio 8).
- 25** La Corte ha valutato se la Commissione abbia elaborato gli strumenti di flessibilità di bilancio e proposto gli importi corrispondenti per l'attuale QFP sulla base di un'analisi rigorosa delle esigenze e dei rischi potenziali, tenendo conto dei criteri summenzionati.
- 26** La proposta iniziale della Commissione per il QFP 2021-2027<sup>6</sup> (nel 2018) ha evidenziato la necessità di una maggiore flessibilità del bilancio dell'UE, giustificandola con l'uso intensivo di strumenti speciali (al di sopra del massimale del QFP) durante il QFP 2014-2020 per affrontare sfide senza precedenti legate all'instabilità nel vicinato dell'UE e ai movimenti migratori di massa. L'analisi della Corte ha confermato l'affermazione della Commissione secondo cui gli strumenti di flessibilità sono stati utilizzati in modo intensivo (cfr. [figura 3](#)).

---

<sup>6</sup> COM(2018) 322.

**Figura 3 | Gli strumenti di flessibilità sono stati utilizzati in modo intensivo nel QFP 2014-2020**



Note: la figura mostra i margini totali effettivamente disponibili durante il QFP 2014-2020 (cfr. paragrafo 12 all'*allegato I*).

Nel corso del QFP 2014-2020, gli strumenti speciali del "margine per imprevisi" e del "margine globale per gli impegni" hanno consentito di trasferire i margini disponibili da un esercizio all'altro e da una rubrica all'altra in modo analogo a quello dello strumento unico di margine nel QFP 2021-2027.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del regolamento (UE, Euratom) 1311/2013 (regolamento QFP 2014-2020), dei progetti di bilancio, dei bilanci adottati e dei bilanci rettificativi per il periodo 2014-2020 e dei dati della Commissione sugli strumenti speciali.

**27** La proposta della Commissione del 2018 suggeriva di proseguire con la stessa combinazione di strumenti di flessibilità del precedente QFP (cfr. *figura 3*), aumentando però gli importi. Dopo la pandemia di COVID-19 nel 2020, la Commissione ha aggiornato la proposta relativa al QFP<sup>7</sup> aumentando ulteriormente gli importi per la maggior parte degli strumenti di flessibilità, per sottolineare la necessità di un bilancio dell'UE più flessibile. Tuttavia, i negoziati politici hanno ridotto gli importi definitivi disponibili per tali strumenti, comunque superiori a quelli del QFP precedente, fatta eccezione per i margini non assegnati (cfr. *tabella 1*).

<sup>7</sup> COM(2020) 443.

**Tabella 1 | Gli importi per gli strumenti speciali sono aumentati tra i QFP 2014-2020 e 2021-2027, mentre i margini non assegnati sono diminuiti**

Strumento di flessibilità	Media del QFP 2014-2020 (iniziale e rivisto a partire dal 2017) / Margini concordati	Proposta relativa al QFP 2021-2027, 2018	Modifiche rispetto al QFP precedente	Proposta aggiornata sul QFP 2021-2027, 2020	Modifiche rispetto al QFP precedente	QFP adottato / margini concordati	Modifiche rispetto al QFP precedente
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	$d=(c-b)/b$	<i>e</i>	$f=(e-b)/b$	<i>g</i>	$h=(g-b)/b$
<i>Importi annuali (milioni di euro) – a prezzi 2018</i>							
<b>FEG</b>	172	200	<b>16 %</b>	386	<b>124 %</b>	186	<b>8 %</b>
<b>SEAR</b>	FSUE	574	<b>4 %</b>	1 000	<b>74 %</b>	1 200	<b>32 %</b>
	EAR	333	<b>80 %</b>	3 000	<b>800 %</b>		
<b>FLEX</b>	615	1 000	<b>63 %</b>	1 000	<b>63 %</b>	915	<b>49 %</b>
<i>Importi totali per il 2021-2027 (milioni di euro) – a prezzi 2018</i>							
<b>Margini</b>	7 078	24 796	<b>250 %</b>	11 171	<b>58 %</b>	4 891	<b>-31 %</b>
<b>BAR</b>		n.a.	n.a.	<b>5 000</b>	n.a.	<b>5 000</b>	n.a.

*Nota:* la tabella mette a confronto i margini inizialmente disponibili al momento dell'adozione dei due QFP. I margini effettivamente disponibili durante il QFP 2014-2020 hanno superato i 13 miliardi di euro.

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base delle proposte della Commissione e dei regolamenti QFP 2014-2020 e 2021-2027.

**28** Dall'esame dei documenti della Commissione effettuato dalla Corte è emerso che gli aumenti proposti per gli strumenti di flessibilità non erano giustificati mediante un'analisi delle esigenze e dei rischi dettagliata e lungimirante. La Commissione ha basato le modifiche degli importi FLEX, FEG, FSUE e EAR sul loro uso precedente, senza ulteriori giustificazioni, senza analizzare affatto le tendenze nell'uso dei margini. Le esigenze di flessibilità dichiarate e gli importi proposti non sono stati sostenuti da analisi prospettiche, previsioni, simulazioni o analisi comparative approfondite.

**29** Pur prevedendo spese aggiuntive significative per i programmi del QFP, la Commissione non ha valutato il funzionamento dei margini, degli strumenti SMI e FLEX (strumenti speciali non tematici) o della riserva per gli aiuti d'urgenza (EAR) (strumento speciale tematico non collegato a uno specifico atto giuridico settoriale). L'obbligo previsto dal regolamento finanziario<sup>8</sup> di effettuare valutazioni *ex ante* e retrospettive non si applica a tali strumenti di flessibilità, in quanto tali valutazioni sono effettuate per i programmi di

<sup>8</sup> Articolo 34 del regolamento finanziario (regolamento (UE, Euratom) 2018/1046, regolamento (UE, Euratom) 2024/2509 (rifusione)).

spesa da essi sostenuti. Le comunicazioni della Commissione<sup>9</sup>, compresi i documenti di lavoro dei servizi della Commissione, fornivano solo una breve descrizione del precedente utilizzo di strumenti speciali non tematici. La Corte ritiene che questa non fosse abbastanza esaustiva da consentire di valutare in che misura tali strumenti di flessibilità abbiano conseguito il proprio obiettivo e in che modo possano essere presi in considerazione in futuro. Inoltre, ciò non risulta in linea con i principi di gestione efficace dei rischi e con l'elaborazione di politiche basata sui dati.

**30** Per contro, gli strumenti speciali tematici del FEG e del FSUE prevedono obblighi di segnalazione dettagliati in linea con il regolamento finanziario<sup>10</sup> e i rispettivi atti giuridici settoriali. Sebbene la Commissione abbia valutato l'esperienza passata nella mobilitazione di questi strumenti speciali nelle proprie valutazioni<sup>11</sup> e relazioni annuali, non ha analizzato le esigenze future di tali strumenti in un contesto in evoluzione. La proposta iniziale della Commissione per gli importi del FSUE era semplicemente analoga a quella del QFP precedente e non teneva conto dell'aumento degli eventi meteorologici gravi in Europa<sup>12</sup>. Per contro, la Commissione ha proposto un aumento significativo degli importi del FEG nonostante il calo della domanda di tale strumento e senza analizzare le tendenze nel mercato del lavoro o nella ristrutturazione delle imprese.

---

<sup>9</sup> Comunicazione sul/-la riesame/revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, 2016; Comunicazione sul quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, 2018.

<sup>10</sup> Articolo 34 del regolamento finanziario (regolamento (UE, Euratom) 2018/1046, regolamento (UE, Euratom) 2024/2509 (rifusione)).

<sup>11</sup> *Ex post evaluation of the European Union Solidarity Fund 2002-2016*, Commissione europea, 2018; *Relazione della Commissione sulla valutazione intermedia del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG)*, Commissione europea, 2018, *Relazione della Commissione sulla valutazione ex post del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) 2014-2020*, Commissione europea, 2021.

<sup>12</sup> *Overview of natural and man-made disaster risks the European Union may face*, Commissione europea, 2014, 2017; *Climate impacts in Europe (Peseta II, III projects)*, Centro comune di ricerca, 2014 e 2018.

- 31** Durante le negoziazioni sul QFP, nel luglio 2020 il Consiglio europeo ha convenuto di istituire uno strumento speciale tematico temporaneo al di sopra dei massimali del QFP e ha invitato la Commissione a presentare una proposta legislativa<sup>13</sup>. Questo strumento, la riserva di adeguamento alla Brexit, è stato concepito come uno strumento di solidarietà per attenuare le conseguenze negative del recesso del Regno Unito dall'UE e per mantenere la coesione economica, sociale e territoriale. Poiché l'iniziativa è stata presentata dal Consiglio e a causa del suo carattere urgente, la Commissione non ha effettuato alcuna valutazione d'impatto prima di presentare una proposta di regolamento BAR nel dicembre 2020. Di conseguenza, non sono stati applicati i principi del legiferare meglio<sup>14</sup> e non sono stati valutati approcci migliori e soluzioni di finanziamento alternative.
- 32** La Corte ha osservato che una valutazione dell'efficacia, dell'efficienza, della rilevanza, della coerenza e del valore aggiunto unionale della BAR deve essere effettuata entro il 30 giugno 2027<sup>15</sup>. Tale data ricade ben oltre il termine del giugno 2025 relativo alla proposta della Commissione su un QFP per il periodo successivo al 2027 e solo sei mesi prima della data di inizio del nuovo QFP. Ciò renderà difficile tenere conto degli insegnamenti tratti per il prossimo QFP.

## **Finora la flessibilità del bilancio ha consentito all'UE di rispondere a un'ampia gamma di esigenze, nonostante l'uso intensivo degli strumenti**

- 33** La Corte ha valutato se, nel complesso, gli importi disponibili degli strumenti di flessibilità dal 2021 al 2024 abbiano consentito al bilancio dell'UE di far fronte alle esigenze emergenti, mantenendo al contempo una flessibilità sufficiente per il resto del QFP. Inoltre, la Corte ha verificato se le mobilitazioni proposte dalla Commissione fossero giustificate conformemente ai requisiti normativi e alla finalità prevista degli strumenti.

---

<sup>13</sup> Paragrafo 134 delle [Conclusioni della riunione del Consiglio europeo, 2020](#).

<sup>14</sup> Paragrafi 12-18 dell'[Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione e la Commissione europea, 2016](#).

<sup>15</sup> Articolo 17, paragrafo 2 del [regolamento \(UE\) 2021/1755](#) che istituisce la riserva di adeguamento alla Brexit.

## Gli importi per le flessibilità di bilancio dell'UE rientrano principalmente nella forbice dei parametri di riferimento internazionali

- 34** Nella propria valutazione, la Corte ha utilizzato i seguenti parametri di riferimento: norme internazionali, migliori pratiche e raccomandazioni sulla buona governance di bilancio e sulla gestione delle finanze pubbliche. Sebbene tali parametri di riferimento siano destinati principalmente ai bilanci nazionali, essi possono anche fungere da principi guida per il bilancio dell'UE, che presenta caratteristiche specifiche descritte all'*allegato I*.
- 35** Per quanto concerne i quadri di spesa a medio termine, le pratiche di gestione delle finanze pubbliche evidenziano la necessità di creare riserve in grado di affrontare gli scostamenti di bilancio di routine e siano comprese tra il 2 % e il 3 % della spesa per mantenere la credibilità del bilancio (esclusi i fondi per le catastrofi)<sup>16</sup>. Tali riserve sono comparabili ai margini e alle riserve per i programmi operativi al di sotto del massimale del QFP nel bilancio dell'UE. Per determinare l'entità dei fondi per catastrofi o di fondi analoghi è necessaria una valutazione basata sul rischio, mentre scostamenti maggiori dovrebbero dar luogo a adeguamenti di bilancio. Nel bilancio dell'UE, questo è paragonabile agli strumenti speciali al di sopra del massimale del QFP e alla possibilità di rivedere il QFP<sup>17</sup>.
- 36** Inoltre, crisi significative possono richiedere un bilancio di crisi, alterando temporaneamente il bilancio convenzionale a causa di eccessive pressioni sulle politiche e sulle pratiche consolidate. Tra le pressioni potrebbero figurare gravi catastrofi naturali, problemi economici, crisi sanitarie e conflitti. La programmazione di bilancio in caso di crisi può avvenire mediante rettifiche di bilancio, riassegnazioni, fondi fuori bilancio e fondi di riserva per imprevisti<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Brumby J. et Hemming R., "Capitolo 10 - Medium-term expenditure frameworks", *The international handbook of public financial management*, 2013. Cfr. anche il documento "Framework for assessing public financial management", *Public Expenditure and Financial Accountability*, 2019 e *Beyond the annual budget: Global experience with medium term expenditure frameworks*, Banca mondiale, 2013.

<sup>17</sup> Articolo 13 del regolamento relativo al QFP 2021-2027.

<sup>18</sup> Capitolo 2 "Crisis budgeting tools and trends" Global report on public financial management, *Public Expenditure and Financial Accountability*, 2022.

- 37** I principi sulla buona governance di bilancio dell'OCSE sottolineano l'importanza di meccanismi per rafforzare la resilienza dei piani di bilancio e attenuare il potenziale impatto dei rischi con conseguenze finanziarie, garantendo la stabilità delle finanze pubbliche. Un esempio di tale rischio è l'aumento dell'inflazione che incide sui costi di bilancio.
- 38** Come indicato nella precedente [figura 2](#), la flessibilità iniziale del QFP 2021-2027 ha consentito un aumento della spesa del bilancio dell'UE fino a 26 miliardi di euro a prezzi 2018, ossia di 29,1 miliardi di euro a prezzi correnti, pari al 2,4 % del massimale del QFP. Tale percentuale è suddivisa tra margini non assegnati al di sotto del massimale (0,45 %) e strumenti speciali al di sopra del massimale (1,95 %). I margini come riserve ordinarie sono inferiori al tipico 2-3 % della spesa comune nella gestione delle finanze pubbliche (cfr. paragrafo [35](#)). Tuttavia, ciò non tiene conto delle riserve di emergenza integrate nei programmi del QFP e del fatto che i margini possono aumentare durante l'esecuzione del QFP a causa di risparmi, recuperi, entrate con destinazione specifica interna, riprogrammazione o sottoesecuzione di taluni programmi. Le riserve integrate ai programmi ammontavano a 18,5 miliardi di euro (a prezzi correnti)<sup>19</sup>, pari all'1,5 % del massimale del QFP. La flessibilità del bilancio dell'UE rientra nella gamma dei parametri di riferimento internazionali.
- 39** Nell'indagine di audit svolta, la Corte ha chiesto alla commissione per i bilanci del Parlamento europeo (commissione BUDG) e ai rappresentanti degli Stati membri dell'UE in seno alla commissione per i bilanci del Consiglio la percentuale ottimale del massimale del QFP che consentirebbe di assicurare una flessibilità complessiva del bilancio dell'UE all'inizio di qualsiasi QFP, escludendo importanti programmi di assistenza finanziaria come la riserva per l'Ucraina.
- 40** Dalle risposte è emerso che ci si attende che la flessibilità del bilancio dell'UE possa superare quanto generalmente suggerito dalle pratiche di gestione delle finanze pubbliche. La commissione BUDG del Parlamento non ha specificato una cifra precisa, ma ritiene che in futuro sia necessario un aumento sostanziale della flessibilità per garantire un rimborso sostenibile del debito e rispondere efficacemente alle crisi e alle esigenze politiche emergenti. Circa la metà dei 17 Stati membri che hanno risposto ha suggerito un intervallo compreso tra il 2,1 % e il 5,0 % del massimale del QFP.

---

<sup>19</sup> COM(2025) 46 e regolamenti sui programmi.

## Il quadro di flessibilità ha consentito il finanziamento di un'ampia gamma di esigenze al di là delle situazioni di emergenza e di crisi

- 41** Secondo il regolamento QFP, gli strumenti speciali tematici sono concepiti per finalità specifiche, mentre gli strumenti speciali non tematici e i margini non sono limitati ad alcuna finalità specifica (cfr. *allegato II*). Le norme in materia di mobilitazione per due strumenti speciali, FLEX (non tematico con un ampio ambito di applicazione) e la riserva per aiuti d'urgenza (tematica con portata limitata), richiedono che le spese siano "impreviste". Tuttavia, il concetto di "imprevisto" e il tipo di eventi definiti imprevisti non sono stati definiti.

### Uso intensivo degli strumenti di flessibilità

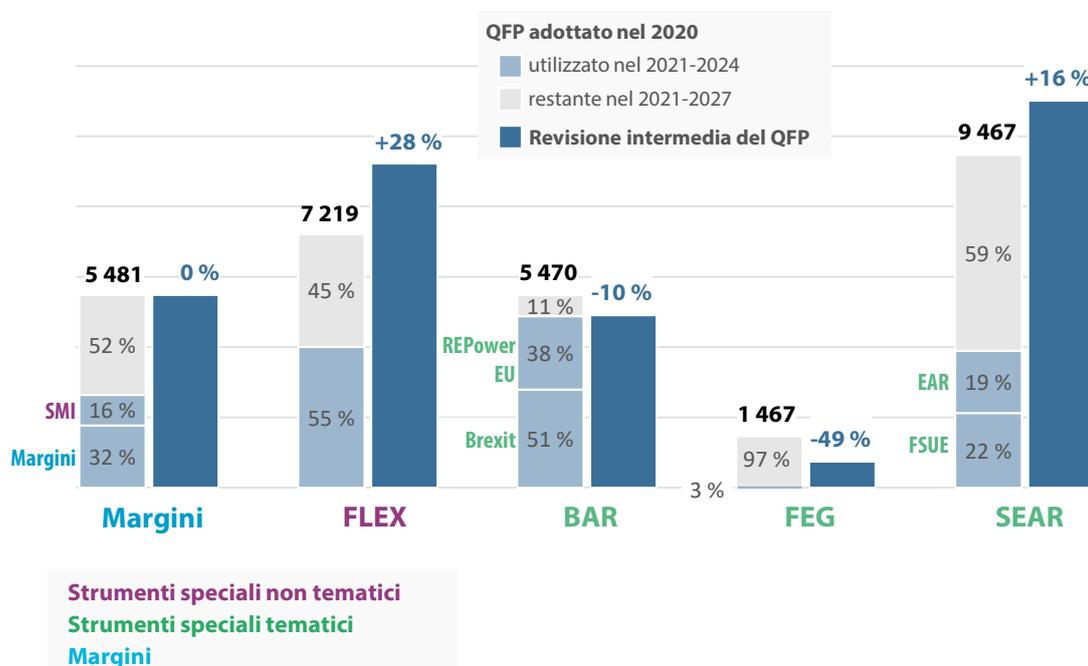
- 42** Nei primi tre anni del QFP 2021-2027 sono stati utilizzati 12,4 miliardi di euro, pari al 42 % dell'importo iniziale concordato per gli strumenti speciali e i margini. I principali eventi che hanno accresciuto maggiormente la necessità di flessibilità del QFP sono stati la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, le crisi umanitarie ed energetiche, le frequenti catastrofi naturali su vasta scala e il forte aumento dell'inflazione. A causa delle sfide senza precedenti causate dalla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e della necessità di un sostegno a lungo termine all'Ucraina, nel 2023 la Commissione ha proposto una revisione intermedia del QFP<sup>20</sup>. Il Consiglio ha modificato il QFP a febbraio 2024.
- 43** Prima della modifica del QFP, il ricorso agli strumenti di flessibilità dopo l'adozione del bilancio dell'UE per il 2024 aveva raggiunto circa la metà della disponibilità totale per il QFP 2021-2027 (cfr. *figura 4*). Ciò dimostra che, nel complesso, la flessibilità del bilancio dell'UE è riuscita a far fronte al crescente numero di esigenze emergenti. Tuttavia, l'uso intensivo di alcuni strumenti di flessibilità (in particolare FLEX e SEAR) nella prima parte del QFP ne ha rapidamente ridotto la disponibilità per il periodo rimanente (cfr. *allegato III*). Le disponibilità annuali della SEAR sono state interamente esaurite ogni anno prima della revisione del QFP. Il rischio che l'esaurimento delle risorse prosegua è diventato evidente non solo per la SEAR, ma anche per lo strumento FLEX e per i margini, a causa dell'elevato utilizzo previsto nei prossimi anni. Di conseguenza, la revisione del QFP ha consentito di fare un importante punto della situazione e ha rappresentato un'opportunità per affrontare il rischio che l'esaurimento di tali strumenti di flessibilità prosegua nonché per prendere una decisione strategica sul sostegno a lungo termine all'Ucraina.

---

<sup>20</sup> COM(2023) 336.

**Figura 4 | La revisione intermedia ha aumentato gli importi disponibili per FLEX e SEAR per il periodo 2021-2027 in ragione dell'uso intenso previsto**

(milioni di euro, a prezzi correnti)



*Nota:* gli importi utilizzati per il 2024 comprendono quelli adottati nel bilancio annuale 2024, ultimo documento di bilancio prima dell'adozione della revisione del QFP a febbraio 2024.

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base del [regolamento QFP 2021-2027](#), dei documenti di bilancio e dei dati della Commissione.

**44** L'intensa domanda relativa alla SEAR, che comprende il FSUE e la riserva per aiuti d'urgenza, ha evidenziato un aumento delle esigenze legate alla finalità di tali strumenti: il verificarsi e la portata delle catastrofi naturali (FSUE) nonché emergenze e crisi umanitarie nel vicinato dell'UE dovute alla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina (EAR). Il fabbisogno finanziario per entrambi i tipi di emergenza supera di gran lunga le risorse disponibili, il che suggerisce che qualsiasi importo stanziato potrebbe essere insufficiente a soddisfare la domanda. L'FSUE e la riserva per gli aiuti d'urgenza sono stati quasi completamente esauriti sia nel precedente (cfr. [figura 3](#)) che nell'attuale QFP, nonostante l'aumento degli stanziamenti. Inoltre, nel 2022 è stato necessario ridurre gli aiuti di soccorso in caso di catastrofi per gli Stati membri richiedenti a causa di un aumento della richiesta di fondi FSUE. Dal 2021 al 2024 gli aiuti umanitari hanno dovuto essere rafforzati non solo utilizzando la riserva per gli aiuti d'urgenza, ma anche i margini e lo strumento FLEX. Questi due settori sono estremamente volatili e impegnativi e il loro finanziamento richiede decisioni strategiche.

- 45** La revisione del QFP ha ridotto gli importi assegnati alla riserva di adeguamento alla Brexit e agli strumenti speciali tematici del FEG in quanto erano considerevolmente sottoutilizzati, il che indica una domanda bassa. Inoltre, una modifica del regolamento BAR<sup>21</sup> ha consentito agli Stati membri di trasferire i fondi BAR inutilizzati a [RePowerEU](#).
- 46** La normativa consente di utilizzare i margini annuali disponibili solo per la rubrica specificata, mentre gli importi inutilizzati diventano disponibili per tutte le rubriche dell'esercizio successivo nell'ambito dello SMI. Dal 2021 al 2024 i margini delle rubriche 2b, 5 e 6 del QFP (resilienza e valori, sicurezza e difesa e azione esterna) sono stati costantemente esauriti e utilizzati principalmente nell'adozione dei bilanci annuali. Di conseguenza, nell'ambito di queste rubriche vi sono stati margini limitati o inesistenti da utilizzare eventualmente nei bilanci rettificativi nel corso dell'esercizio. Ciò è contrario al principio guida del garantire margini non assegnati sufficienti<sup>22</sup>. Di conseguenza, in tali rubriche è stato necessario utilizzare strumenti speciali per far fronte a esigenze impreviste nel corso dell'anno. La Corte ha osservato che il concetto di "margini sufficienti" non è ulteriormente definito nell'accordo interistituzionale.
- 47** Inoltre, la Corte ha rilevato il rischio che i fondi SMI siano insufficienti a coprire il fabbisogno supplementare del QFP negli ultimi anni, in base al volume delle esigenze emergenti e alla disponibilità di altri strumenti speciali. A fine 2024, restavano disponibili 0,7 miliardi di euro a titolo dello SMI, con un potenziale trasferimento di 1,6 miliardi di euro di margini inutilizzati a quest'ultimo nel periodo 2025-2027<sup>23</sup>. Tuttavia, la Commissione stima già che nel periodo 2026-2027 sarà particolarmente necessario ricorrere strumenti speciali per la rubrica (pubblica amministrazione europea), per un importo di 1,6 miliardi di euro, il che ridurrebbe la disponibilità per altre esigenze impreviste.

---

<sup>21</sup> Articolo 4 del regolamento (UE) 2023/435.

<sup>22</sup> Paragrafo 7 dell'[accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria](#), 2020.

<sup>23</sup> Programmazione finanziaria della Commissione per il 2025.

- 48** La Corte ha osservato che all’inizio del QFP non era stato istituito alcun meccanismo per la creazione di una riserva per i costi degli interessi dell’EURI, nonostante l’intrinseca incertezza delle stime. Ciò è particolarmente importante in quanto i costi per interessi dipendono interamente dalle condizioni di mercato e costituiscono un obbligo giuridico dell’UE. Nel bilancio dell’UE per il 2023 la differenza del 27 % tra la stima riveduta del fabbisogno e l’importo inizialmente programmato nella linea di bilancio EURI è stata interamente coperta dallo SMI, mentre nel bilancio 2024 la differenza del 57 % è stata coperta da FLEX. Ciò ha evidenziato la necessità di istituire lo strumento EURI nel quadro della revisione del QFP.
- 49** Come osservato ai paragrafi **35** e **36**, le pratiche di gestione delle finanze pubbliche indicano che crisi significative ed eccezionali, come le guerre, non dovrebbero essere affrontate con riserve regolari, ma mediante un bilancio di crisi. La Corte ha osservato che il QFP non dispone di un meccanismo per attivare un bilancio di crisi e rispondere a tali esigenze, fatta eccezione per la revisione del QFP che ha introdotto la riserva per l’Ucraina. La revisione del QFP richiede l’unanimità in seno al Consiglio per essere approvata. Per la revisione intermedia del QFP 2021-2027, la Commissione ha presentato la sua proposta nel giugno 2023, adottata dal Consiglio nel febbraio 2024 dopo oltre sette mesi di lunghi negoziati politici. Tale data era successiva al termine richiesto per l’adozione “prima che abbia inizio la procedura di bilancio [luglio 2023] per l’esercizio o per il primo degli esercizi oggetto della revisione in questione [2024]”<sup>24</sup>.

### **Gli strumenti di flessibilità hanno risposto a un’ampia gamma di esigenze**

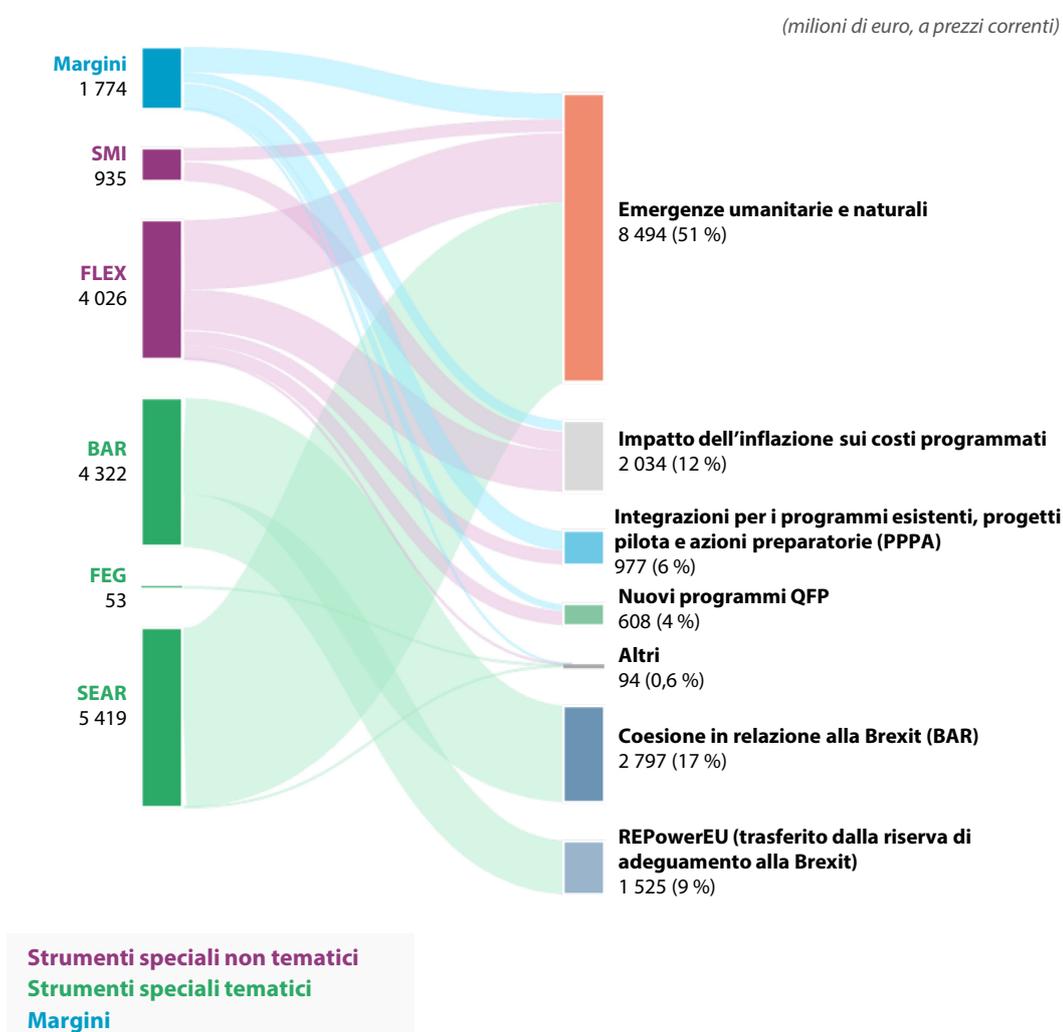
- 50** La Corte ha analizzato le ragioni della mobilitazione presentate nei documenti di bilancio per tutti i casi in cui sono stati utilizzati margini o sono stati mobilitati strumenti speciali tra il 2021 e il 2024. Ha inoltre esaminato in modo più dettagliato un campione di 26 casi di mobilitazione per valutare se gli strumenti di flessibilità fossero stati utilizzati allo scopo previsto.
- 51** Dall’analisi dei casi inclusi nel campione è emerso che la Commissione ha proposto di mobilitare strumenti speciali tematici in linea con la loro finalità e il loro ambito di applicazione specifici. Poiché i margini e gli strumenti non tematici hanno una finalità più generale, la Commissione potrebbe proporre la mobilitazione per un’ampia gamma di esigenze emergenti.

---

<sup>24</sup> Articolo 13, paragrafo 2 del [regolamento relativo al QFP 2021-2027](#).

**52** La Corte ha osservato che circa la metà dei fondi di flessibilità totali è stata utilizzata per far fronte alle emergenze umanitarie e alle catastrofi naturali. L'altra metà ha consentito di i) sostenere gli Stati membri nell'affrontare le conseguenze negative della Brexit e le perturbazioni del mercato dell'energia causate dalla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina (REPowerEU); ii) coprire l'aumento dei costi programmati che risentono di un'inflazione superiore al previsto; e iii) finanziare la creazione di nuovi programmi del QFP. Tuttavia, la Corte ha altresì rilevato che il 6 % dei fondi di flessibilità è stato utilizzato per integrare i programmi esistenti del QFP e per finanziare progetti pilota e azioni preparatorie senza specifici eventi scatenanti impreveduti (cfr. [figura 5](#)).

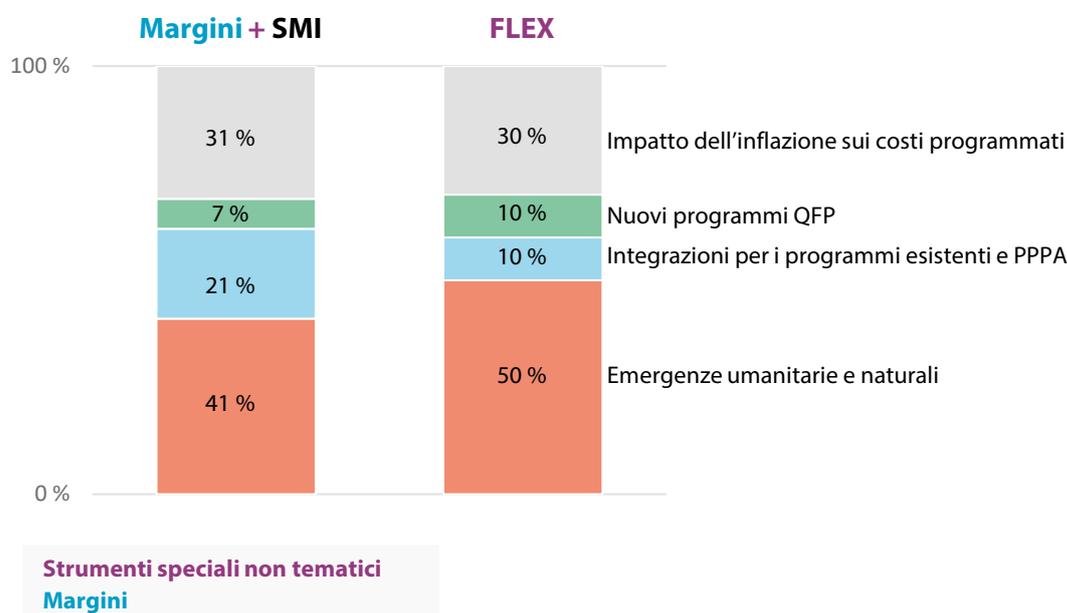
**Figura 5 | Gli strumenti di flessibilità sono stati utilizzati per far fronte a un'ampia gamma di esigenze nel periodo 2021-2024**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei documenti di bilancio e dei dati della Commissione.

- 53** Per quanto riguarda gli strumenti speciali tematici del FEG, dell'FSUE e della riserva di adeguamento alla Brexit, la finalità prevista e le condizioni dettagliate di mobilitazione sono stabilite nei rispettivi regolamenti specifici. L'analisi svolta dalla Corte sui casi di mobilitazione del FEG e dell'FSUE ha confermato che il fabbisogno era direttamente connesso a tali condizioni, in termini di espulsione di lavoratori dipendenti a causa di importanti eventi di ristrutturazione (FEG) e catastrofi naturali (FSUE). La mobilitazione della riserva di adeguamento alla Brexit non ha richiesto di definire esigenze specifiche e gli Stati membri hanno ricevuto fino al 73 % del prefinanziamento, beneficiando di una flessibilità eccezionale per decidere in merito a misure di attuazione adeguate senza previo accordo con la Commissione.
- 54** Per quanto concerne lo strumento speciale tematico della riserva per gli aiuti d'urgenza, che non dispone di una regolamentazione settoriale, le proposte di assegnazione si basano sulla valutazione interna delle esigenze prioritarie effettuata dalla Commissione. Lo strumento è stato mobilitato principalmente per fornire aiuti umanitari in paesi terzi durante varie crisi (87 %). La parte restante (13 %) è stata assegnata all'interno dell'UE per far fronte alle esigenze iniziali legate all'afflusso di rifugiati ucraini e per rispondere all'influenza aviaria e all'aumento dell'intensità degli incendi boschivi. Nei casi inclusi nel campione della Corte, il rafforzamento dei programmi del QFP di risposta agli incendi boschivi e all'influenza aviaria (per un importo totale di 66 milioni di euro) è stato richiesto più in là nell'anno per far fronte a eventuali esigenze allo scopo di aumentare la capacità di risposta ad eventi ricorrenti non pienamente previsti nei relativi programmi.
- 55** I margini e gli strumenti speciali non tematici sono stati utilizzati per esigenze diverse, non solo per le risposte di emergenza (cfr. [figura 6](#)). Sebbene il quadro giuridico non specifichi gli eventi e i criteri per l'utilizzo di tali strumenti, il finanziamento di un'ampia gamma di esigenze può ridurre gli importi disponibili per le emergenze e le crisi quando si verificano.

**Figura 6 | I margini e gli strumenti non tematici non hanno finanziato solo le emergenze e gli eventi imprevisti nel periodo 2021-2024**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei documenti di bilancio e dei dati della Commissione.

**56** Dall'analisi della Corte è emerso che il 21 % dei margini è stato utilizzato per rafforzare programmi faro dell'UE quali Orizzonte Europa, Erasmus+, il programma per l'ambiente e l'azione per il clima, il programma per il mercato unico, il meccanismo per collegare l'Europa e Europa digitale, nonostante l'assenza di nuove esigenze, e per finanziare progetti pilota e azioni preparatorie (cfr. [riquadro 1](#)). Spese analoghe sono state coperte dal 10 % del totale della mobilitazione FLEX, anche se FLEX è destinato a spese impreviste. Un altro esempio di spesa non connessa alle emergenze, ma considerata imprevista dalla Commissione, è la ridefinizione delle priorità delle decisioni di investimento innescate da nuove priorità politiche, che hanno portato alla creazione di nuovi programmi di spesa del QFP (ad esempio, la normativa dell'Unione sulla connettività sicura e la normativa sui chip). Inoltre, una parte significativa dei margini e degli strumenti speciali non tematici (circa il 30 %) è stata utilizzata per finanziare l'aumento delle spese amministrative e degli interessi dell'EURI derivanti da pressioni inflazionistiche, in quanto non esisteva alcun altro meccanismo adeguato (cfr. [paragrafo 48](#)).

## Riquadro 1

### Spese regolari finanziate a fondi per eventi imprevisti

Ogni anno il Parlamento, il Consiglio e la Commissione possono proporre progetti pilota e azioni preparatorie per la valutazione della fattibilità e il successivo finanziamento nel bilancio annuale dell'UE. Nell'attuale QFP, tutti i progetti pilota e tutte le azioni preparatorie sono stati proposti dal Parlamento.

Il regolamento finanziario<sup>25</sup> consente di assegnare fino a 40 milioni di euro all'anno per i progetti pilota e 100 milioni di euro per le azioni preparatorie. Poiché tali importi non sono inclusi nella programmazione finanziaria iniziale del QFP, i progetti pilota e le attività preparatorie potrebbero utilizzare i margini disponibili fino a 980 milioni di euro per l'intero QFP, pari al 18 % dei margini iniziali totali.

Nella pratica, nel periodo 2021-2024 i progetti pilota e le attività preparatorie hanno ricevuto da 72 a 107 milioni di euro all'anno a titolo degli strumenti di flessibilità, il che lascia meno fondi per rispondere a nuove esigenze o a eventi imprevisti. Nel 2021, 2023 e 2024, quando i margini sono stati esauriti in alcune rubriche, le azioni preparatorie sono finanziate a titolo di FLEX, destinato solo alle spese impreviste.

## Il quadro di flessibilità del bilancio dell'UE è troppo complesso e alcune scelte di mobilitazione mancano di chiarezza

- 57** I documenti e i dati di bilancio possono spesso essere molto densi, complessi e difficili da comprendere e utilizzare per i comuni cittadini, i parlamentari e gli operatori del bilancio. Secondo l'OCSE<sup>26</sup>, dovrebbero essere aperti, trasparenti e accessibili al fine di orientare le fasi chiave della formulazione, dell'esame, del dibattito, dell'attuazione e del riesame delle politiche. Anche informazioni dettagliate sul bilancio devono essere comprensibili nell'interesse dell'accessibilità.
- 58** In questa sezione, la Corte ha valutato se il quadro di flessibilità del bilancio dell'UE eviti un'eccessiva complessità e se esistano meccanismi per garantire la trasparenza del processo decisionale.

<sup>25</sup> Articolo 58 del [regolamento finanziario](#).

<sup>26</sup> Principio 4 dei [principi dell'OCSE sulla governance di bilancio](#), sezione H del [toolkit dell'OCSE per la trasparenza del bilancio](#).

## **Molteplici strumenti di flessibilità, che talvolta si sovrappongono e mancano di una chiara definizione delle priorità, aumentano la complessità del quadro**

- 59** La proposta avanzata nel 2018 dalla Commissione per il QFP 2021-2027 ha stabilito che “la priorità in futuro sarà di consolidare, potenziare e razionalizzare i meccanismi di flessibilità per creare un quadro più snello, mantenendo al contempo la stabilità garantita dal quadro pluriennale”<sup>27</sup>. La Commissione non ha proposto di combinare gli strumenti speciali. Ha invece proposto di continuare a utilizzare la stessa combinazione di strumenti di flessibilità del precedente QFP, con alcuni suggerimenti di semplificazione e fonti di finanziamento aggiuntive per alcuni strumenti speciali.
- 60** Nel luglio 2020 il Consiglio europeo ha rilevato che le complesse norme per la redistribuzione degli importi tra gli strumenti speciali e il riporto degli importi inutilizzati agli esercizi successivi dovrebbero essere semplificate e armonizzate, evitando duplicazioni sia tra gli strumenti speciali tematici che tra i programmi di spesa, esplorando ulteriori sinergie<sup>28</sup>.
- 61** In risposta all’indagine di audit della Corte, la commissione BUDG del Parlamento e il 71 % dei rappresentanti di 17 Stati membri in seno alla commissione per i bilanci del Consiglio hanno affermato che l’attuale combinazione di strumenti speciali è complessa e necessita di semplificazione. Hanno suggerito di ridurre il numero di strumenti, di allineare meglio gli strumenti alle esigenze e alle priorità dell’UE e di armonizzare e semplificare le norme.

### **Sovrapposizioni tra strumenti di flessibilità**

- 62** La Commissione non ha valutato il rischio di sovrapposizioni e duplicazioni tra gli strumenti di flessibilità. Secondo la Commissione, gli strumenti speciali integrano la spesa di bilancio del QFP, pertanto non è possibile alcuna duplicazione. Tuttavia, la Corte ha rilevato potenziali sovrapposizioni e duplicazioni, principalmente per quanto riguarda lo scopo degli strumenti di flessibilità.

---

<sup>27</sup> COM(2018) 322.

<sup>28</sup> Conclusioni della riunione del Consiglio europeo, 2020.

**63** Gli strumenti speciali tematici affrontano questioni specifiche a breve termine, mentre i programmi di spesa del QFP riguardano investimenti a lungo termine. Il ricorso al FEG, all'FSUE e alla riserva di adeguamento alla Brexit è definito da appositi regolamenti specifici ed è innescato dalle domande degli Stati membri. La Corte ha rilevato sovrapposizioni tra gli obiettivi del FEG, della riserva di adeguamento alla Brexit e di alcuni programmi di spesa del QFP, in quanto gli Stati membri possono scegliere tra fondi simili per le stesse esigenze (cfr. [riquadro 2](#)). Questo si contrappone all'invito a evitare duplicazioni e illustra la possibilità di dare priorità a opzioni di finanziamento più favorevoli o più facili da attuare.

## Riquadro 2

### Esempi di sovrapposizioni tra gli obiettivi degli strumenti speciali tematici

**FEG: parziale sovrapposizione con la riserva di adeguamento alla Brexit.** Il FEG aiuta i lavoratori in esubero e i lavoratori autonomi colpiti da importanti eventi di ristrutturazione aziendale. La riserva di adeguamento alla Brexit è stata creata per attenuare gli effetti negativi della Brexit, tra cui licenziamenti ed esuberi. Ha sostenuto la creazione e la tutela di posti di lavoro, i regimi di riduzione degli orari lavorativi, la riqualificazione professionale e la formazione. Secondo la Commissione, gli Stati membri avevano facoltà di scegliere a quale fondo fare ricorso per la riqualificazione e formazione dei lavoratori in esubero nei settori maggiormente colpiti dalla Brexit.

**FEG: sovrapposizione con il Fondo sociale europeo (FSE) /Fondo sociale europeo Plus (FSE+).** Il FEG è stato concepito per rispondere a breve termine, in funzione delle esigenze, a eventi impreveduti dovuti all'impatto della globalizzazione sulle imprese, mentre l'FSE/FSE+ si concentra sugli investimenti a lungo termine. Tuttavia, alcuni Stati membri ritengono che il processo di mobilitazione del FEG sia complesso e lento, e preferiscono l'FSE/FSE+<sup>29</sup>, che apporta risposte più rapide e tassi di cofinanziamento più elevati. Il regolamento FEG per il QFP 2021-2027 mirava ad affrontare tali questioni, ad esempio allineando i tassi di cofinanziamento del FEG e dell'FSE+, semplificando i criteri di ammissibilità e riducendo i termini per alcune delle fasi procedurali. Eppure, la mobilitazione del Fondo è rimasta inferiore al previsto nonostante l'ampliamento del suo ambito di applicazione.

**BAR: parziale sovrapposizione con l'FSE+ e il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR).** L'FSE+ sostiene l'occupazione, il miglioramento delle competenze e l'adattamento al cambiamento delle persone in cerca di lavoro, mentre la riserva di adeguamento alla Brexit si concentra sulla creazione e sulla protezione di posti di lavoro, compresi i regimi di riduzione dell'orario lavorativo, la riqualificazione professionale e la formazione. Il FESR investe nelle piccole e medie imprese per salvaguardare e creare posti di lavoro, mentre la BAR sostiene le imprese private e pubbliche, in particolare le piccole e medie imprese, i lavoratori autonomi e le comunità locali. La Commissione ha confermato che, in caso di azioni ammissibili a titolo sia della BAR che di un altro fondo a gestione concorrente, gli Stati membri possono scegliere quale fondo utilizzare.

<sup>29</sup> Relazione sulle attività del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione nel 2015 e nel 2016, Commissione europea, 2017; Relazione sulla valutazione *ex post* del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) 2014-2020, Commissione europea, 2021.

**64** La Corte ha osservato che lo SMI e FLEX, due strumenti speciali non tematici che operano al di sopra del massimale del QFP, potrebbero essere utilizzati in modo intercambiabile per le stesse esigenze, aumentando la complessità per i decisori (cfr. [riquadro 3](#)). Secondo il regolamento QFP, entrambi gli strumenti speciali non tematici sono destinati a finanziare spese che non potrebbero essere finanziate all'interno dei massimali disponibili<sup>30</sup>. Tuttavia, lo SMI attinge i propri fondi dai margini inutilizzati inizialmente concordati al di sotto del massimale del QFP, mentre FLEX fornisce fondi in aggiunta al massimale del QFP concordato. La Commissione ha spiegato che non è stata stabilito alcun ordine di priorità tra lo SMI e FLEX, con proposte di mobilitazione basate sulle circostanze e sulle esigenze.

### Riquadro 3

#### Esempio di sovrapposizione tra gli strumenti speciali non tematici SMI e FLEX

Lo SMI e FLEX presentano norme in materia di riporto degli importi inutilizzati distinte, elemento che la Commissione prende in considerazione al momento di proporre la mobilitazione. Lo SMI consente la riassegnazione dei margini a tutte le rubriche del QFP, senza limiti agli importi inutilizzati che possono essere riportati agli esercizi successivi. FLEX prevede un importo annuo fisso al di sopra del massimale del QFP e i fondi inutilizzati possono essere riportati solo per un massimo di due anni prima di essere annullati. Secondo la Commissione, si dovrebbe proporre la mobilitazione di FLEX e non dello SMI in caso di rischio di scadenza degli importi, al fine di massimizzare l'utilizzo dei fondi disponibili.

A ulteriore dimostrazione di ciò, lo SMI è stato mobilitato per coprire l'aumento del fabbisogno per la linea di bilancio EURI nel bilancio annuale 2023, mentre FLEX è stato utilizzato allo stesso scopo nel bilancio annuale 2024. Entrambe le mobilitazioni hanno risposto agli aumenti delle spese programmate rispetto alle stime iniziali.

**65** Nell'indagine della Corte, i rappresentanti degli Stati membri in seno alla commissione per i bilanci del Consiglio che hanno convenuto che esistono duplicazioni tra strumenti speciali (47 % dei 17 partecipanti all'indagine), hanno menzionato specificamente FLEX e lo SMI. Hanno aggiunto che il quadro giuridico di tali strumenti non è ben definito, il che rende la scelta poco chiara e soggettiva, e che, per loro intrinseca struttura, il loro utilizzo e la loro finalità si sovrappongono in modo significativo.

<sup>30</sup> Articolo 11, paragrafo 4 e articolo 12, paragrafo 1, del [regolamento relativo al QFP 2021-2027](#).

**66** La Corte ha inoltre osservato che sono stati utilizzati molteplici strumenti di flessibilità per finanziare le esigenze dei programmi umanitari e connessi alla migrazione, come la componente EAR dello strumento speciale tematico SEAR e gli strumenti e i margini speciali non tematici FLEX e SMI. Inoltre, la Corte ha rilevato una sovrapposizione tra lo strumento speciale tematico della riserva per gli aiuti d'urgenza e le riserve di emergenza integrate nel QFP e introdotte in alcuni programmi di spesa, quali il [Fondo Asilo, migrazione e integrazione](#) e lo [strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale — Europa globale](#) (NDICI-Europa globale).

### **Mancanza di un ordine chiaro per l'utilizzo delle flessibilità di bilancio al di sotto e al di sopra del massimale del QFP**

**67** Non esistono norme che specifichino se le riserve (di emergenza) integrate nei programmi del QFP, come la [riserva di emergenza NDICI-Europa globale](#), con una disponibilità totale di 9,5 miliardi di euro, debbano essere utilizzate prima dei margini o se lo SMI, l'EAR e FLEX debbano essere mobilitati solo una volta esaurite tali riserve, in quanto queste rientrano nel massimale del QFP. La Commissione decide come utilizzare tali riserve senza necessitare dell'approvazione dell'autorità di bilancio.

**68** Nell'indagine di audit della Corte, la commissione BUDG del Parlamento ha osservato che tutti i tipi di riserve di emergenza integrate nel QFP potrebbero sovrapporsi alla flessibilità e alla capacità di risposta degli strumenti speciali. I rappresentanti di 17 Stati membri in seno alla commissione per i bilanci del Consiglio hanno inoltre rilevato duplicazioni riguardanti la riserva per le sfide emergenti NDICI-Europa globale e la riserva per gli aiuti d'urgenza, indicando che auspicerebbero norme più chiare che specifichino quando mobilitare ciascuno di essi.

**69** Il quadro giuridico del QFP non specifica alcun ordine per l'utilizzo o la mobilitazione degli strumenti, fatta eccezione per i margini futuri<sup>31</sup>, che dovrebbero essere mobilitati in ultima istanza. Le procedure interne della Commissione non hanno neppure definito norme specifiche indicanti l'ordine in cui dovrebbero essere utilizzati gli strumenti di flessibilità. Secondo la Commissione, nel selezionare le opzioni di finanziamento per far fronte a esigenze impreviste viene applicato il principio della sana gestione finanziaria.

---

<sup>31</sup> Articolo 11, paragrafo 1, lettera c), del [regolamento relativo al QFP 2021-2027](#).

**70** Nel campione analizzato, la Corte ha riscontrato un caso in cui erano ancora disponibili margini, inferiori al massimale del QFP, quando lo strumento speciale tematico per la riserva per gli aiuti d’urgenza è stato mobilitato al di sopra del massimale del QFP. In altri casi, la Corte ha osservato che le riserve di emergenza del QFP sono state utilizzate parzialmente o non sono state utilizzate affatto prima di ricorrere a margini o strumenti speciali (cfr. *riquadro 4*). La Commissione ha giustificato tale approccio con la necessità di mantenere riserve di emergenza per un uso futuro o per altre azioni previste. Tuttavia, quando si utilizzano strumenti speciali al di sopra del massimale anziché le riserve integrate, la capacità di far fronte alle esigenze di emergenza con fondi al di sotto del massimale del QFP non è pienamente sfruttata.

## Riquadro 4

### Esempi in cui l'ordine per l'utilizzo di flessibilità, margini e strumenti speciali integrati non è chiaramente stabilito

La Commissione ha proposto di finanziare la donazione di vaccini contro la COVID-19 attraverso lo [strumento per il sostegno di emergenza](#) e la riserva NDICI-Europa globale al di sotto del massimale del QFP, unitamente alla mobilitazione di FLEX al di sopra del massimale del QFP. La commissione BUDG del Parlamento ha osservato che la riserva NDICI-Europa globale sarà ancora pari a 188 milioni di euro nel 2021 (dopo l'adozione del progetto di bilancio rettificativo proposto dalla Commissione). La Commissione ha spiegato di voler preservare i fondi della riserva NDICI-Europa globale per altre esigenze, nonostante l'adozione del bilancio rettificativo a novembre 2021. Infine, nel 2021 la Commissione ha utilizzato 168 milioni di euro della riserva NDICI-Europa globale per rafforzare il programma tematico "Sfide globali" dell'NDICI-Europa globale per fare fronte a varie priorità<sup>32</sup>.

Il 31 maggio 2023 la Commissione ha proposto la mobilitazione della riserva per gli aiuti d'urgenza per la [componente alimentare del programma per il mercato unico](#), al fine di far fronte alle esigenze urgenti connesse all'influenza aviaria. Tuttavia, risultavano ancora disponibili 131 milioni di euro in margini non assegnati nell'ambito della corrispondente rubrica 1 del QFP "Mercato unico, innovazione e agenda digitale". I margini non assegnati avrebbero potuto coprire integralmente l'importo richiesto dal programma per il mercato unico. Inoltre, le riserve di emergenza integrate nel programma non erano ancora state utilizzate prima della proposta, nonostante il programma avesse accantonato 102 milioni di euro per misure di emergenza nel 2023 e nel 2024 per far fronte a malattie animali e parassiti delle piante.

La Corte ha inoltre osservato che nel 2022 la Commissione ha proposto, nel bilancio rettificativo n. 05/2022, di utilizzare margini non assegnati per far fronte alle stesse esigenze supplementari per il programma per il mercato unico.

- 71** Le osservazioni della Corte evidenziano la complessità del processo di gestione finanziaria nei casi in cui sia possibile utilizzare più strumenti per finanziare le stesse necessità, il che solleva interrogativi sulla necessità e sull'efficienza di molteplici strumenti. Pur riconoscendo tale complessità, la Commissione ritiene che disporre di diversi strumenti senza un preciso ordine di utilizzo offra la flessibilità necessaria per proporre di volta in volta lo strumento più adeguato in caso di mobilitazione.

<sup>32</sup> Considerando 70 del [regolamento NDICI-Europa globale](#).

## In generale, le norme agevolano una rapida mobilitazione, ma avrebbero potuto essere ulteriormente semplificate

- 72** L'approvazione dell'autorità di bilancio è necessaria per mobilitare gli strumenti speciali, che richiedono stanziamenti supplementari al di sopra del massimale del QFP. Questo approccio, pur essendo ampiamente privilegiato dal Consiglio e dal Parlamento, rende il processo più lungo. Nel documento di lavoro del 2018<sup>33</sup> la Commissione ha riconosciuto che le procedure di mobilitazione dei fondi che esulano dal quadro finanziario pluriennale sono molto lunghe e complesse.
- 73** La Corte ha valutato se le norme e le procedure consentano la rapida mobilitazione di strumenti di flessibilità per rispondere alle esigenze emergenti.
- 74** Si applicano due diverse procedure di mobilitazione:
- a) Gli strumenti speciali non tematici (SMI, FLEX) vengono mobilitati e i margini non assegnati vengono utilizzati attraverso la procedura di bilancio, nell'ambito della quale le risorse aggiuntive sono assegnate al programma o ai programmi pertinenti al momento dell'adozione dei bilanci annuali o rettificativi. Gli importi proposti nei bilanci rettificativi modificano i contributi degli Stati membri dopo la loro adozione.
  - b) Gli strumenti speciali tematici (FEG, BAR, SEAR) sono mobilitati mediante la procedura di storno. Gli importi annuali disponibili sono iscritti in bilancio a titolo di accantonamento, diventando dunque una riserva di bilancio, e sono mobilitati congiuntamente dal Parlamento e dal Consiglio a seguito della proposta di storno dalla riserva alla linea di bilancio operativa della Commissione<sup>34</sup>. I contributi degli Stati membri coprono l'intero importo della riserva dopo l'adozione del bilancio dell'UE e le singole decisioni di storno nel corso dell'esercizio finanziario non modificano i loro contributi.

---

<sup>33</sup> *Spending review*, Commissione europea, SWD (2018) 171.

<sup>34</sup> Articoli 31 e 49 del [regolamento finanziario](#).

- 75** L'accordo interistituzionale<sup>35</sup> definisce i principi per un'efficace cooperazione interistituzionale ai fini di un rapido processo decisionale in materia di bilanci rettificativi. Per esempio, "il Parlamento europeo e il Consiglio tengono conto della relativa urgenza del bilancio rettificativo e della necessità di approvarlo in tempo utile affinché possa essere applicato durante l'esercizio in questione". Per la procedura di storno, il regolamento finanziario prevede che l'autorità di bilancio adotti la decisione di storno entro sei settimane dalla proposta della Commissione<sup>36</sup> o entro tre settimane in situazioni urgenti.
- 76** Per gli strumenti di flessibilità disciplinati dalla legislazione settoriale (FEG, BAR, FSUE), la procedura di storno è preceduta dalla valutazione della Commissione delle domande degli Stati membri, volta a confermare il soddisfacimento delle condizioni di ammissibilità al finanziamento.
- 77** Secondo l'indagine della Corte, la commissione BUDG del Parlamento europeo e i rappresentanti di 17 Stati membri in seno alla commissione per i bilanci del Consiglio ritengono che entrambe le procedure di mobilitazione consentano una risposta tempestiva agli eventi imprevisti e alle esigenze emergenti. Sono state espresse preoccupazioni in merito alla mobilitazione dell'FSUE, osservando che gli esborsi richiedono troppo tempo e che l'intero processo non fornisce aiuti immediati dopo le catastrofi naturali.

### **Rapidità delle procedure di mobilitazione**

- 78** Le norme e le tempistiche della procedura di bilancio annuale sono chiaramente definite<sup>37</sup>. Poiché il progetto di bilancio viene elaborato e adottato nell'anno precedente la sua esecuzione, di norma non è utilizzato per emergenze immediate, il che rende il calendario di approvazione meno pertinente ai fini di una rapida mobilitazione. Tuttavia, dall'esame svolto dalla Corte su 11 casi di mobilitazione attraverso i bilanci annuali, è emerso che occorrono in media quattro mesi dalla richiesta di rinforzo alla sua approvazione da parte dell'autorità di bilancio.

---

<sup>35</sup> Paragrafo 31 dell'[accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio](#), 2020.

<sup>36</sup> Articoli 31 e 32 del [regolamento finanziario](#).

<sup>37</sup> Articolo 314 del [trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#).

- 79** Per quanto riguarda i bilanci rettificativi, una procedura di approvazione rapida è fondamentale per mobilitare rapidamente strumenti speciali non tematici nel corso dell'anno, al fine di far fronte a circostanze eccezionali e imprevedute. La base giuridica<sup>38</sup> non specifica i termini per il processo di adozione, il che potrebbe incidere sulla rapidità della mobilitazione.
- 80** Dall'analisi svolta dalla Corte sui casi inclusi nel campione è emerso che i bilanci rettificativi e le procedure di storno presentano velocità di mobilitazione analoghe, sebbene la procedura di storno sia leggermente più rapida (cfr. *tabella 2*). La mancanza di scadenze specifiche per la mobilitazione mediante bilanci rettificativi non ha inciso sulla rapidità della mobilitazione.

**Tabella 2 | In media, sia il bilancio rettificativo che le procedure di storno richiedono un lasso di tempo analogo per autorizzare le spese supplementari (casi inclusi nel campione, 2021-2024)**

Procedura e strumento interessato	Termini per l'approvazione/adozione	Riserva nel bilancio adottato	Tempo medio (in mesi)		
			La DG BUDG prepara la proposta su richiesta interna	Procedure del Consiglio e del Parlamento	Procedura totale
<b>Bilancio rettificativo</b> (SMI, FLEX, margini)	No, ma in virtù dell'accordo interistituzionale è necessario tenere conto della relativa urgenza	No	0,9	2,1	3,0
<b>Storno</b> nel quadro del bilancio annuale (FEG, SEAR (due componenti: FSUE e EAR), BAR)	Sì, entro sei settimane dal ricevimento della proposta (o tre settimane in circostanze urgenti)	Sì	1,1	1,1	2,2

*Nota:* dal confronto è stato escluso un caso atipico in cui il tempo trascorso dalla richiesta interna della Commissione all'adozione del bilancio rettificativo è stato di quasi due anni a causa della necessità di un accordo politico su un pacchetto di sostegno ai rifugiati siriani).

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base degli atti giuridici e dei dati della Commissione.

<sup>38</sup> Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, regolamento finanziario, regolamento relativo al QFP 2021-2027, accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio (parte F).

## Durata delle valutazioni che precedono la proposta di mobilitazione

- 81** La Corte ha inoltre analizzato la durata della valutazione della Commissione delle domande degli Stati membri per il FEG e l'FSUE, che precede la proposta di storno di bilancio. Sulla base dei termini di legge, la procedura può richiedere fino a cinque (FEG) o sette mesi (FSUE). La durata della procedura è stata una delle critiche mosse a tali strumenti nelle relazioni di valutazione<sup>39</sup>. In effetti, tali tempi possono rivelarsi troppo lunghi per rispondere a esigenze immediate. Inoltre, la mobilitazione impone al Consiglio e al Parlamento di adottare due atti giuridici, ciascuno con le proprie regole di voto.
- 82** Per i casi inclusi nel campione, la Corte ha analizzato il tempo totale intercorso tra la domanda dello Stato membro e le decisioni di mobilitazione del FEG e dell'FSUE (cfr. [tabella 3](#)). Il totale medio è stato di cinque mesi per i casi FEG e di oltre dieci mesi per i casi FSUE, dati non sempre in linea con i termini stabiliti nel regolamento FSUE. Per alcune domande, la Commissione ha impiegato un anno per completare la propria valutazione e chiedere la mobilitazione dell'FSUE, rispetto al termine di sei settimane previsto dal regolamento. Secondo la Commissione, ciò è stato dovuto all'incertezza relativa al bilancio disponibile per l'FSUE, al raggruppamento delle richieste e al lungo processo di chiarimento, tenuto conto del fatto che gli Stati membri presentavano a volte domande incomplete.

---

<sup>39</sup> Valutazione *ex post* del Fondo di solidarietà dell'Unione europea 2002-2016, Commissione europea, 2018; Relazione della Commissione sulla valutazione *ex post* del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione 2014-2020, Commissione europea, 2021.

**Tabella 3 | Il processo di mobilitazione del FEG e dell'FSUE per l'assistenza emergenziale non è tempestivo (casi inclusi nel campione, 2021-2024)**

Mobilitazione di strumenti speciali tematici con la legislazione settoriale	Tempo medio (in mesi)				
	Tempo intercorso tra la presentazione della domanda dello Stato membro fino al suo completamento	Valutazione della domanda da parte della DG responsabile	La DG BUDG prepara la proposta su richiesta interna	Procedure del Consiglio e del Parlamento	Procedura totale
FEG	1,2	1,8	0,8	1,5	5,3
FSUE: catastrofi naturali	1,2	7,0	1,1	1,1	10,4
FSUE: emergenza di sanità pubblica	8,5*		1,1	1,1	10,7

\*Considerato che le domande FSUE connesse alla COVID-19 non avevano precedenti, non è possibile ripartire accuratamente il tempo tra il tempo trascorso sulle domande finché non sono state considerate complete e quello dedicato alla valutazione da parte della Commissione.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base degli atti giuridici e dei dati della Commissione.

**83** Contrariamente alla procedura di domanda relativa all'FSUE e al FEG, la proposta di storno della riserva di adeguamento alla Brexit non richiede una valutazione preliminare della richiesta di finanziamento degli Stati membri da parte della Commissione. Conformemente al regolamento BAR, la Commissione ha calcolato le dotazioni provvisorie per ciascuno Stato membro<sup>40</sup> e le ha versate a titolo di prefinanziamento fino al 73 % in tre rate annuali dal 2021 al 2023, con un pagamento finale previsto per il 2025. In deroga al regolamento finanziario, nella sua decisione la Commissione non ha dovuto descrivere le azioni da finanziare<sup>41</sup>. Nel 2025 valuterà *ex post* la conformità della spesa al regolamento BAR.

**84** L'autorità di bilancio esamina la proposta della Commissione di mobilitazione del FEG, dell'FSUE e degli strumenti speciali tematici della riserva di adeguamento alla Brexit, che segue norme rigorose basate su regolamenti settoriali. Il solo motivo per cui la proposta potrebbe essere respinta o modificata è se contenesse errori o fosse contraria ai regolamenti. L'autorità di bilancio non ha modificato la proposta della Commissione in nessuno dei casi analizzati. Sulla base del campione della Corte, la Corte ha riscontrato che l'integrazione di tali strumenti nel bilancio del QFP come riserve gestite dalla Commissione

<sup>40</sup> [Decisione di esecuzione \(UE\) 2021/1803 della Commissione](#) che stabilisce gli importi provvisori assegnati a ciascuno Stato membro a carico delle risorse della riserva di adeguamento alla Brexit, 2021.

<sup>41</sup> Articolo 8, paragrafo 5, del [regolamento BAR](#).

potrebbe consentire di risparmiare in media 2,2 mesi sulla preparazione degli storni e sul processo decisionale.

- 85** Ciò non si applicherebbe allo strumento speciale tematico della riserva per gli aiuti d'urgenza, in quanto le sue condizioni e i suoi criteri di assegnazione non sono disciplinati dalla legislazione settoriale. La riserva per gli aiuti d'urgenza viene mobilitata mediante una procedura di storno e la Corte ha riscontrato che è stata utilizzata per finanziare lo stesso tipo di fabbisogno finanziato mediante strumenti speciali e margini non tematici (cfr. paragrafo 66), mobilitati attraverso la procedura di bilancio. Poiché non vi è quasi alcuna differenza nel tempo medio di mobilitazione per le due procedure (paragrafo 80), la fusione dell'EAR nel FLEX non ridurrebbe in modo significativo la probabilità di una tempestiva mobilitazione.

## **Mancanza di un approccio strutturato nella documentazione dell'analisi delle opzioni e degli importi di finanziamento alternativi**

- 86** I principi dell'OCSE in materia di governance di bilancio stabiliscono che, a fronte di risorse limitate, l'elaborazione del bilancio comporta la definizione delle priorità, la valutazione del rapporto qualità/prezzo e l'adozione di decisioni.
- 87** Prima di proporre di mobilitare lo strumento speciale tematico della riserva per gli aiuti d'urgenza e gli strumenti speciali non tematici FLEX e SMI, la Commissione deve esaminare la possibilità di riassegnare gli stanziamenti all'interno del bilancio annuale adottato<sup>42</sup>. Le possibilità di riassegnazione devono essere esaminate anche quando si propone di utilizzare i margini non assegnati nel corso di un esercizio finanziario (mediante un bilancio rettificativo)<sup>43</sup>.
- 88** Non è necessario esaminare le possibilità di riassegnazione prima di mobilitare il FEG, l'FSUE e gli strumenti speciali tematici della riserva di adeguamento alla Brexit, in quanto finanziano spese specifiche conformemente ai criteri stabiliti nell'atto giuridico di ciascuno strumento.

---

<sup>42</sup> Articolo 9, paragrafo 1, lettera b), articolo 11, paragrafo 1, lettere a) e c), articolo 11, paragrafo 4 e articolo 12 del regolamento relativo al QFP 2021-2027; paragrafi 10, 12 e 13 dell'accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio.

<sup>43</sup> Articolo 44, paragrafo 2, del regolamento finanziario (2018/1046, idem 2024/2509 (rifusione)).

- 89** Per i casi inclusi nel campione, la Corte ha analizzato la documentazione della Commissione per verificare se essa esamini le possibilità di riassegnazione degli stanziamenti nell'ambito dei programmi esistenti, la giustificazione delle esigenze, degli importi e della scelta dello strumento di flessibilità nonché l'allineamento della finalità di ciascuna mobilitazione ai requisiti specifici degli strumenti.
- 90** Venti dei 26 casi inclusi nel campione riguardavano l'uso o la mobilitazione dei margini, l'EAR, lo SMI e FLEX, che richiedono un'analisi delle possibilità di riassegnazione. In 14 dei 20 casi, la Commissione ha identificato le opzioni di finanziamento alternative possibili per rispondere a nuovi bisogni mediante la riassegnazione, ma anche attraverso la ridefinizione delle priorità e il ricorso alle flessibilità integrate e agli strumenti emergenziali al di sotto dei massimali del QFP. Nei casi inclusi nel campione della Corte, ciò ha consentito di ridurre gli importi richiesti a titolo degli strumenti di flessibilità. Tali importi andavano dal 6 % al 68 % dei fondi necessari per coprire le esigenze supplementari, il che indica che le opzioni di finanziamento alternative costituivano una fonte di finanziamento pertinente per coprire nuove esigenze, compresi nuovi programmi e nuove priorità politiche. Nei restanti sei casi inclusi nel campione, gli strumenti di flessibilità erano l'unica fonte di finanziamento.
- 91** Per i 20 casi di cui sopra, la Corte ha osservato che l'analisi delle possibilità di riassegnazione non era documentata in modo chiaro e tracciabile. Non è stato possibile confermare che tutte le opzioni di riassegnazione erano state esaminate e utilizzate a causa della mancanza di una pista di controllo adeguata (cfr. [riquadro 5](#)). Secondo la Commissione, in alcuni casi la mancanza di un approccio strutturato alla documentazione è dovuta all'urgente necessità di preparare la proposta di mobilitazione. Nelle proprie procedure interne, la Commissione non ha definito alcuna fase specifica né una lista di controllo per esaminare le possibilità di riassegnazione prima di proporre l'uso dei margini o la mobilitazione di strumenti speciali non tematici. Parimenti, non ha richiesto ai servizi della Commissione di documentare tale processo e le alternative considerate.

## Riquadro 5

### Esempio di processo decisionale non sufficientemente documentato

Lo strumento FLEX è stato mobilitato per due nuove iniziative legislative: lo [strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni \(EDIRPA\)](#) (500 milioni di euro) e la [legge a sostegno della produzione di munizioni \(ASAP\)](#), 343 milioni di euro).

La proposta dell'EDIRPA, presentata a luglio 2022 e adottata a ottobre 2023, non menzionava i tentativi di utilizzare risparmi o riassegnazioni per garantire fondi per l'iniziativa. La Commissione ha attribuito tale omissione a vincoli temporali e alla portata limitata della rubrica 5 "Sicurezza e difesa".

Per contro, l'ASAP, proposto a maggio 2023 e adottato a luglio 2023, è stato finanziato mediante i) riassegnazioni a titolo della rubrica 5 (260 milioni di euro dal Fondo europeo per la difesa); ii) parte del finanziamento concordato dell'EDIRPA (43 milioni di euro); e iii) FLEX (40 milioni di euro). I documenti giustificativi ricevuti per questo caso non chiarivano il motivo per cui le opzioni di riassegnazione utilizzate per l'ASAP non siano state utilizzate in precedenza per l'EDIRPA.

- 92** Nell'indagine di audit della Corte, la commissione BUDG del Parlamento europeo ha osservato che la Commissione ha solitamente fornito una spiegazione di base riguardante le altre opzioni di finanziamento esaminate, ma che tale spiegazione non era sufficientemente precisa né solida e non illustrava gli effetti sui programmi da cui erano prelevati gli stanziamenti. Alcuni partecipanti, appartenenti alla commissione per i bilanci del Consiglio, hanno affermato che la Commissione ha sempre (il 6 % dei 17 che hanno risposto) o solitamente (47 % dei 17 che hanno risposto) fornito tali informazioni, mentre altri (il 47 % dei 17 che hanno risposto) hanno dichiarato che lo ha fatto solo raramente.
- 93** Inoltre, dall'analisi svolta dalla Corte sui casi inclusi nel campione è emerso che la giustificazione degli importi per finanziare nuovi fabbisogni non era sufficientemente chiara o dettagliata in 18 dei 20 casi riguardanti l'utilizzo e la mobilitazione dei margini, gli strumenti speciali non tematici FLEX e SMI e lo strumento speciale tematico della riserva per gli aiuti d'urgenza. Il modo in cui tali importi erano stati stimati non era corroborato da calcoli sottostanti e le attività specifiche da finanziare non erano oggetto di una disaggregazione finanziaria. In 13 casi, gli importi erano collegati ad accordi politici riguardanti rifinanziamenti adeguato alle esigenze in questione. Negli altri cinque casi, gli importi proposti erano collegati a specifici eventi scatenanti che richiedevano il rafforzamento di alcuni programmi del QFP nel settore degli aiuti umanitari, della salute e della protezione civile.

---

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione V, presieduta da Jan Gregor, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione dell'8 luglio 2025.

*Per la Corte dei conti europea*

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Tony Murphy'.

Tony Murphy

*Presidente*

# Allegati

## Allegato I – L’audit

### Flessibilità del bilancio dell’UE

- 01** L’Unione europea si avvale di bilanci a lungo termine definiti quadri finanziari pluriennali (QFP). Essi forniscono un quadro stabile che consente di aumentare la prevedibilità delle finanze dell’UE attraverso limiti annuali giuridicamente vincolanti (“massimali”). I massimali sono fissati per le entrate (“massimale delle risorse proprie”) e le spese (“massimale del QFP”) e per ciascuna categoria di spesa (“rubrica”). Uno degli aspetti più problematici legati al successo della pianificazione finanziaria pluriennale è trovare un equilibrio tra stabilità e prevedibilità, da un lato, e flessibilità dall’altro<sup>1</sup>.
- 02** Attualmente il QFP copre un periodo di sette anni, più lungo rispetto alla maggior parte dei paesi dell’OCSE, dove i quadri di spesa a medio termine coprono da tre a cinque anni al massimo<sup>2</sup>. Inoltre, la preparazione di un nuovo QFP richiede diversi anni. La Commissione impiega circa un anno per la preparazione di un QFP e deve presentare la propria proposta due anni e mezzo prima del suo inizio<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *How flexible is the EU budget? Flexibility instruments and mechanisms in the multiannual financial framework (MFF)*, Servizio Ricerca del Parlamento europeo, 2020.

<sup>2</sup> Capitolo 4 “*Budgeting practices and procedures*”, *Government at a glance*, OCSE, 2013.

<sup>3</sup> Articolo 21 del regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 (regolamento relativo al QFP 2021-2027).

- 03** Oltre alla durata del QFP e all'uso dei massimali, diverse altre caratteristiche del bilancio dell'UE creano una percezione di rigidità, ad esempio:
- è vincolato dai princ'pi di bilancio stabiliti nel [trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#)<sup>4</sup> e illustrati nel regolamento finanziario<sup>5</sup>. Principi quali l'unità, l'annualità e la specializzazione limitano le possibilità di assegnazione di risorse aggiuntive e di spostamento delle dotazioni all'interno del QFP;
  - circa due terzi del bilancio sono preassegnati agli Stati membri<sup>6</sup>, il che limita la possibilità per la Commissione di riassegnare la spesa tra le varie linee di bilancio.
- 04** Al contempo, il bilancio richiede anche flessibilità per far fronte a sfide inattese — come crisi e situazioni di emergenza — nonché al mutare delle priorità. Il QFP comprende disposizioni specifiche e “strumenti speciali” per mettere a disposizione fondi in tali circostanze. Tali meccanismi di flessibilità consentono di derogare ai massimali vincolanti del QFP e ai princ'pi di bilancio aggiungendo stanziamenti finanziari e spostandoli tra esercizi e rubriche.
- 05** Le molteplici crisi che hanno colpito l'UE negli ultimi anni, in particolare le sfide economiche, migratorie, sanitarie e di sicurezza, le catastrofi naturali, la guerra, l'inflazione e la necessità di affrontare le priorità politiche emergenti, hanno confermato la necessità di flessibilità nel bilancio dell'UE. In risposta a tali sviluppi, l'UE ha ampliato i propri strumenti di flessibilità sia nel QFP 2014-2020 che nel QFP 2021-2027. L'UE ha ulteriormente rafforzato il proprio pacchetto di strumenti di flessibilità nella revisione intermedia del QFP concordata nel febbraio 2024<sup>7</sup>.
- 06** Nell'esaminare il grado complessivo della flessibilità di bilancio, occorre operare una distinzione tra gli strumenti speciali non tematici, unitamente ai margini, e gli strumenti speciali tematici. La flessibilità degli strumenti speciali tematici è limitata dalla loro finalità molto specifica, mentre gli strumenti speciali non tematici e i margini non sono vincolati da alcuna finalità specifica.

---

<sup>4</sup> Articolo 310 del [trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#).

<sup>5</sup> Articolo 6 del [regolamento finanziario](#).

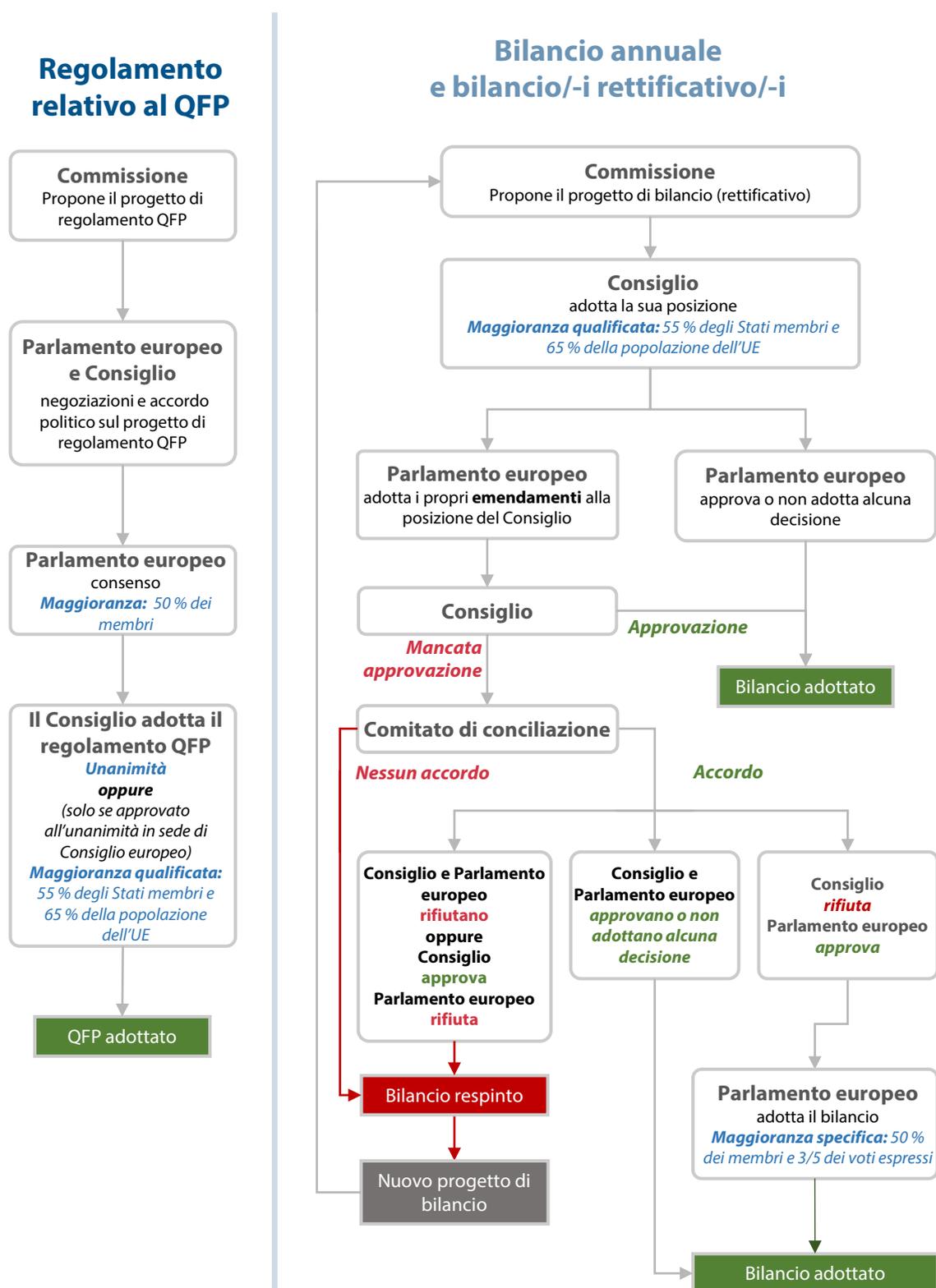
<sup>6</sup> “*The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU*”, Commissione europea, 2021.

<sup>7</sup> Articolo 4 del regolamento (UE) [2023/435](#).

## Ruoli e responsabilità

- 07** La *figura 1* illustra le fasi principali del processo di approvazione del regolamento QFP, nonché dei bilanci annuali e rettificativi.

**Figura 1 | Il processo di approvazione del regolamento QFP e dei bilanci annuali e correttivi**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base degli articoli 312 e 314 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dell'articolo 21 del regolamento relativo al QFP e del calendario dell'iter legislativo del Parlamento.

**08** Per quanto riguarda le modalità specifiche per l'utilizzo degli strumenti di flessibilità, la decisione di mobilitare gli strumenti speciali tematici è presa congiuntamente dal Parlamento e dal Consiglio a seguito della proposta di storno verso le linee di bilancio corrispondenti avanzata dalla Commissione. La mobilitazione di strumenti speciali non tematici e l'utilizzo dei margini vengono decisi mediante la procedura di bilancio nell'ambito della quale le risorse aggiuntive sono assegnate al programma o ai programmi pertinenti.

## Estensione e approccio dell'audit

**09** Con il presente audit, la Corte ha valutato se gli strumenti di flessibilità del bilancio dell'UE per il QFP 2021-2027 fossero ben concepiti e se il loro utilizzo fosse giustificato, in modo da evitare il rischio di esaurire la loro dotazione troppo rapidamente durante i primi anni del QFP. L'audit si è concentrato sull'elaborazione e la mobilitazione degli strumenti speciali tematici (FEG, SEAR e BAR) e non tematici (SMI e FLEX) al di sopra del massimale del QFP e sull'utilizzo di margini al di sotto del massimale del QFP nel QFP in corso, per il periodo 2021-2024.

**10** L'estensione dell'audit ha escluso la riserva per l'Ucraina e lo strumento EURI in quanto era ancora troppo presto per valutare il loro funzionamento nella pratica. L'audit non ha riguardato neppure gli elementi strutturali che offrono flessibilità al di sotto dei massimali del QFP (storni, riporti, riserve integrate ai programmi, ecc.), in quanto non aggiungono stanziamenti supplementari al bilancio adottato.

**11** La Corte ha analizzato:

- o documenti alla base del QFP 2021-2027 e dei singoli strumenti di flessibilità, integrati da ulteriori dettagli risultanti da colloqui con il personale della Commissione;
- o la concezione degli strumenti (compresi gli importi assegnati) a fronte delle norme internazionali in materia di bilancio pubblico (ove possibile, data la natura unica del bilancio dell'UE);
- o le norme e le procedure per la mobilitazione;
- o un campione di 26 casi di mobilitazione/utilizzo di strumenti di flessibilità, per un totale di quasi 10 miliardi di euro, che copre ciascuna fase dalla richiesta iniziale alla decisione finale.

- 12** La presentazione dei dati sull'uso dei margini e sulla mobilitazione degli strumenti speciali rispecchia l'obiettivo di audit della Corte di esaminare in che modo le diverse esigenze aggiuntive sono state finanziate dal bilancio dell'UE utilizzando tali strumenti. La Corte è partita dalle esigenze effettive che richiedevano finanziamenti e ha utilizzato documenti di bilancio per determinare in che modo tali esigenze sono state finanziate dai margini e dagli strumenti speciali disponibili. I margini sono calcolati sulla base della differenza tra i massimali del QFP adottati e le spese programmate e possono cambiare durante il QFP a causa degli adeguamenti della programmazione finanziaria. I risparmi e altre modifiche apportate durante l'esecuzione del bilancio aumentano pertanto i margini disponibili rispetto ai margini iniziali concordati al momento dell'adozione del regolamento relativo al QFP. La Corte ha ritenuto che tali margini "liberati" fossero disponibili per far fronte alle nuove esigenze.
- 13** Per integrare le suddette fonti di informazione, la Corte ha condotto un'indagine presso i rappresentanti dei 27 Stati membri dell'UE in seno alla commissione per i bilanci del Consiglio, nonché la commissione per i bilanci del Parlamento, per ottenere il loro parere in qualità di autorità di bilancio che decide in merito all'elaborazione e all'uso di tali strumenti. Sono pervenute risposte dai rappresentanti di 17 Stati membri in seno alla commissione del Consiglio e una risposta dalla commissione del Parlamento, rappresentante le opinioni aggregate dei suoi membri. Le domande poste durante l'indagine riguardavano temi quali l'adeguatezza degli importi disponibili per gli strumenti di flessibilità, la complessità del quadro di flessibilità, la rapidità delle procedure di mobilitazione e la sufficienza delle informazioni fornite dalla Commissione nel processo decisionale.

## Allegato II – Principali requisiti giuridici

**01** La [tabella 1](#) presenta una panoramica delle principali caratteristiche degli strumenti di flessibilità del bilancio dell'UE oggetto del presente audit, come stabilito nella legislazione pertinente.

**Tabella 1 | Panoramica dei principali requisiti giuridici per gli strumenti di flessibilità**

Strumento di flessibilità	Finalità	Norme in materia di mobilitazione/utilizzo e base giuridica
<b>Margini</b>	Nessuna finalità definita.	Per quanto possibile nel corso della procedura di bilancio e al momento dell'adozione del bilancio generale dell'Unione, devono essere lasciati disponibili margini sufficienti al di sotto dei massimali delle varie rubriche del QFP, fatta eccezione per la sottorubrica "Coesione economica, sociale e territoriale". Base giuridica: Paragrafo 7 dell' <a href="#">accordo intergovernativo</a>
<b>Strumenti speciali non tematici</b>		
<b>Strumento unico di margine (SMI)</b>	Rendere possibile lo <b>spostamento dei margini disponibili</b> al di sotto dei massimali del QFP tra gli esercizi e le rubriche del QFP.	Tre parti: a) margini ancora disponibili al di sotto dei massimali del QFP per gli stanziamenti d'impegno dell'anno precedente; b) differenza tra i pagamenti eseguiti e il massimale di pagamento del QFP nell'esercizio precedente; e c) in ultima istanza, importi aggiuntivi che possono essere messi a disposizione se compensati a fronte di margini per gli esercizi in corso o futuri. Importi annuali massimi: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 0,04 % dell'RNL dell'UE per gli stanziamenti d'impegno</li> <li>○ 0,03 % dell'RNL dell'UE per gli stanziamenti di pagamento</li> <li>○ adeguamento massimo fisso del massimale di pagamento nel periodo 2025-2027</li> </ul> Base giuridica: Articolo 11 del <a href="#">regolamento relativo al QFP</a> .
<b>Strumento di flessibilità (FLEX)</b>	<b>Finanziare spese impreviste specifiche</b> per un determinato esercizio.	Importi annuali massimi: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 915 milioni di euro per il periodo 2021-2023;</li> <li>○ 1 346 milioni di euro per il periodo 2024-2027.</li> </ul> Gli importi SEAR annullati sono trasferiti a FLEX. Gli importi FLEX non utilizzati possono essere utilizzati fino all'esercizio N+2. Base giuridica: Articolo 12 del <a href="#">regolamento relativo al QFP</a>
<b>Strumenti speciali tematici</b>		
<b>Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG)</b>	Accompagnare le trasformazioni socioeconomiche derivanti dalla globalizzazione nonché dai cambiamenti tecnologici e ambientali, <b>aiutando i lavoratori espulsi dal lavoro</b> e i lavoratori autonomi la cui attività sia cessata ad adattarsi ai mutamenti strutturali.	Importo annuale massimo: 30 milioni di euro. Base giuridica: Articolo 8 del <a href="#">regolamento relativo al QFP</a> . Atto giuridico aggiuntivo: <a href="#">Regolamento (UE) 2021/691 sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione per i lavoratori espulsi dal lavoro</a> .

Strumento di flessibilità	Finalità	Norme in materia di mobilitazione/utilizzo e base giuridica
Riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza	Riserva di solidarietà europea: fornire <b>assistenza per rispondere a situazioni di emergenza</b> derivanti da catastrofi gravi coperte dal Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE).	<p>Importo annuale massimo: 1 016 milioni di euro.</p> <p>Gli importi EUSF non utilizzati possono essere utilizzati fino all'esercizio N+1. Il 25 % dell'importo annuo deve rimanere disponibile nell'ultimo trimestre dell'anno.</p> <p>Base giuridica: Articolo 9 del <a href="#">regolamento relativo al QFP</a>.</p> <p>Atto giuridico aggiuntivo: <a href="#">Regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio dell'11 novembre 2002 che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea</a></p>
	Riserva per gli aiuti d'urgenza (EAR): fornire <b>risposte rapide a specifiche esigenze di emergenza</b> all'interno o all'esterno dell'Unione a seguito di eventi imprevedibili.	<p>Importo annuale massimo: 508 milioni di euro.</p> <p>Gli importi EAR non utilizzati possono essere utilizzati fino all'esercizio N+1.</p> <p>Base giuridica: Articolo 9 del <a href="#">regolamento relativo al QFP</a>.</p>
Riserva di adeguamento alla Brexit (BAR)	Fornire assistenza per <b>contrastare le conseguenze impreviste e negative negli Stati membri e nei settori maggiormente colpiti dal recesso del Regno Unito dall'UE</b> .	<p>Importo totale massimo per l'intero QFP: 4 491 milioni di euro.</p> <p>Base giuridica: Articolo 10 del <a href="#">regolamento relativo al QFP</a></p> <p>Atto giuridico aggiuntivo: <a href="#">Regolamento (UE) 2021/1755 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 2021 che istituisce la riserva di adeguamento alla Brexit</a></p>

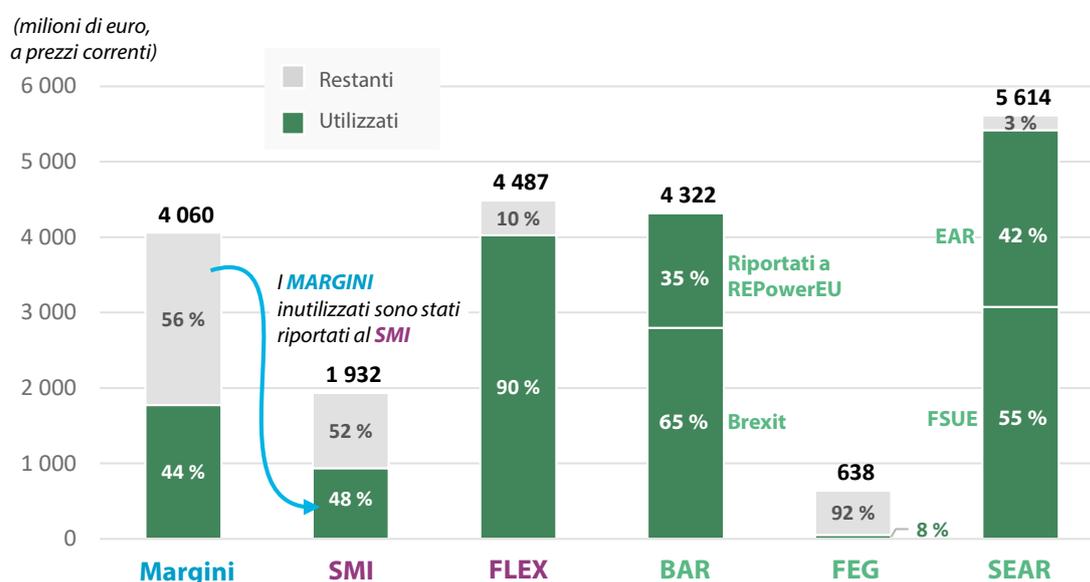
*Nota:* Tutti gli importi si riferiscono a prezzi del 2018.

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base degli atti giuridici elencati nella tabella.

## Allegato III — L'uso di strumenti di flessibilità nel periodo 2021-2024

**01** La Corte ha analizzato l'uso di strumenti di flessibilità nel periodo dal 2021 al 2024 (cfr. [figura 1](#)). Alcuni di essi sono stati utilizzati in modo più intensivo rispetto ad altri. In particolare, i più richiesti sono stati SEAR e FLEX.

**Figura 1 | FLEX e SEAR sono stati utilizzati in modo intensivo tra il 2021 e il 2024**



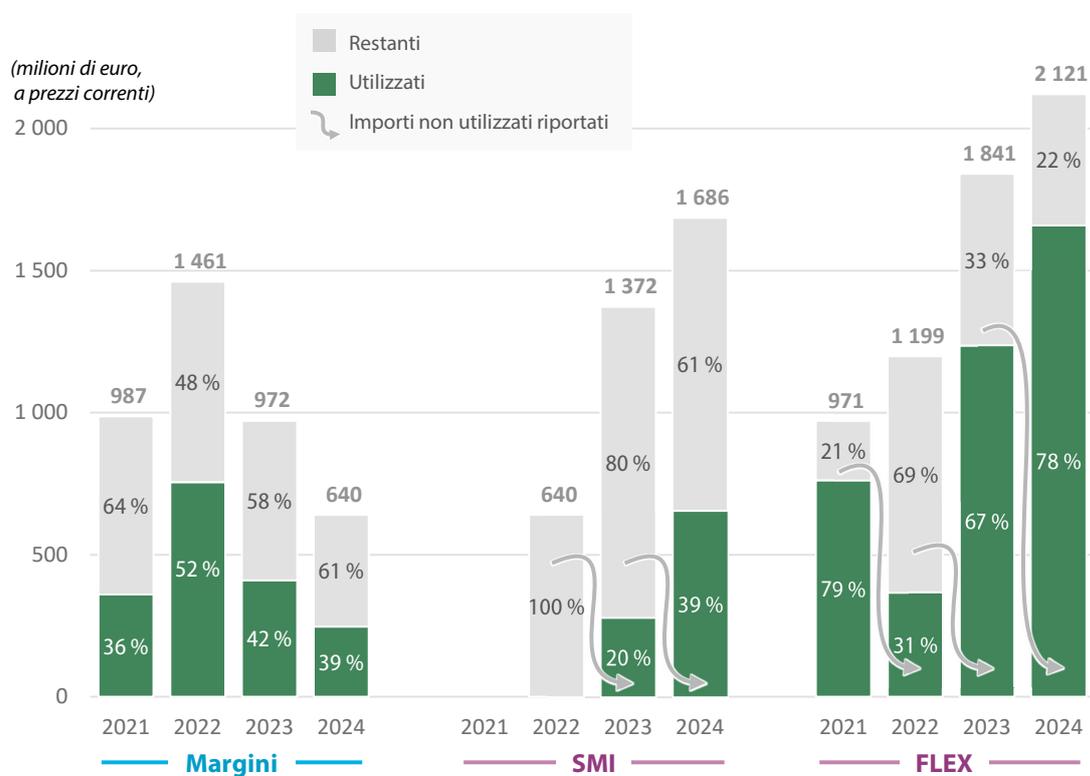
*Nota:* La figura mostra i margini totali effettivamente disponibili nel periodo 2021-2024. Gli importi totali disponibili per FLEX, BAR, FEG e SEAR corrispondono alla somma delle dotazioni annuali per il periodo 2021-2024, comprese le modifiche del riesame intermedio del QFP per il 2024.

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base del [regolamento QFP 2021-2027](#), dei documenti di bilancio e dei dati della Commissione.

### Uso di margini e strumenti speciali non tematici

**02** Dall'analisi dell'uso dei margini e degli strumenti non tematici FLEX e SMI dal 2021 al 2024 è emerso che i margini sono stati utilizzati in modo più intensivo nel 2022, quando è iniziata la guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina. La domanda di SMI e FLEX è aumentata notevolmente nel 2023 e nel 2024 a causa dell'elevata inflazione, che ha inciso sui costi amministrativi dell'UE e sui costi per gli interessi dello strumento dell'Unione europea per la ripresa (EURI) (cfr. [figura 2](#)).

**Figura 2 | Dal 2021 al 2024, i margini e gli strumenti speciali non tematici hanno sempre più preso in considerazione le esigenze emergenti**



#### Strumenti speciali non tematici Margini

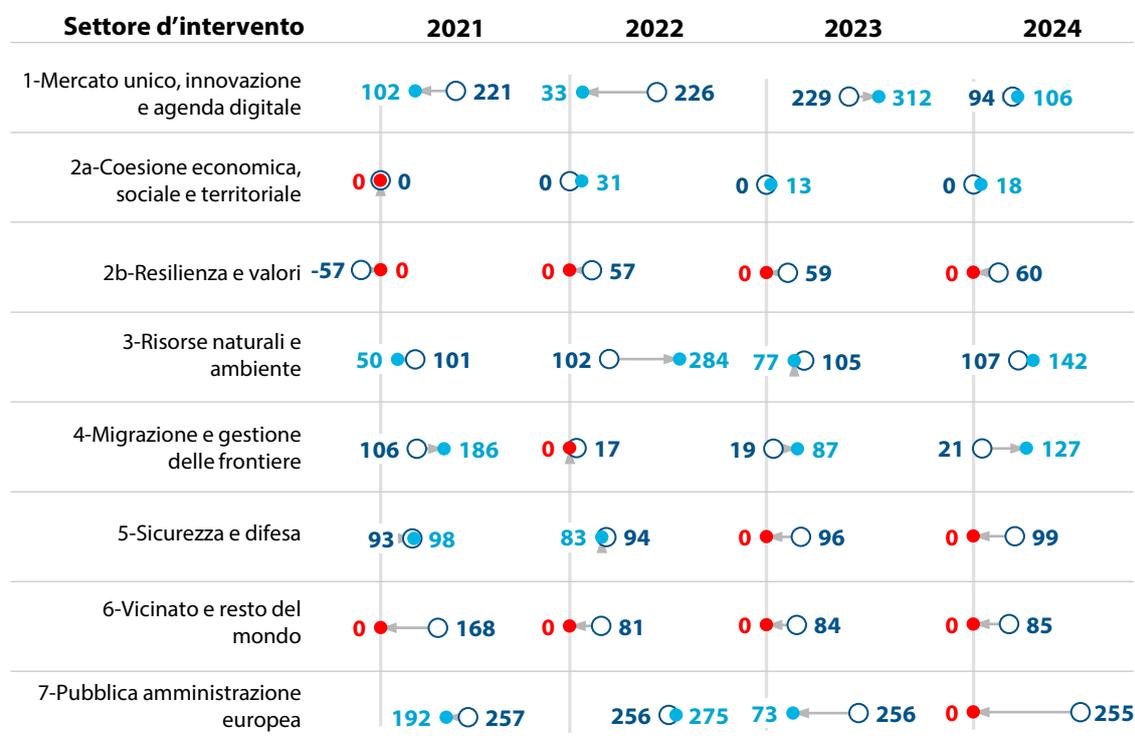
*Nota:* La figura mostra i margini totali effettivamente disponibili nel periodo 2021-2024. Gli importi totali disponibili nel 2024 riflettono le modifiche apportate in seguito alla revisione intermedia del QFP.

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base del [regolamento QFP 2021-2027](#), dei documenti di bilancio e dei dati della Commissione.

**03** I **margini** sono stati esauriti in specifici settori strategici del QFP con un aumento delle esigenze emergenti, mentre in altri settori la domanda era inferiore, mentre i margini residui confluivano nello SMI. La [figura 3](#) mostra che i **margini** delle rubriche 2b, 5 e 6 del QFP (resilienza e valori, sicurezza e difesa e azione esterna) sono stati costantemente esauriti.

**Figura 3 | I margini disponibili sono stati costantemente esauriti per i settori connessi alla resilienza, alla difesa e all'azione esterna**

(milioni di euro, a prezzi correnti)



○ **Margine iniziale** in linea con il regolamento QFP adottato

**Margine residuo** alla fine dell'esercizio:

● Superiore a zero

● Nessun margine residuo

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione: [Il bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027 e NextGenerationEU — Fatti e cifre](#), DG BUDG, 2021 (per i margini annuali iniziali); aggiornamento tecnico della programmazione finanziaria per il periodo 2026-2027 a seguito dell'adozione del bilancio 2025 (per margini aggiornati nel periodo 2021-2024 e margini indicativi nel periodo 2025-2027).

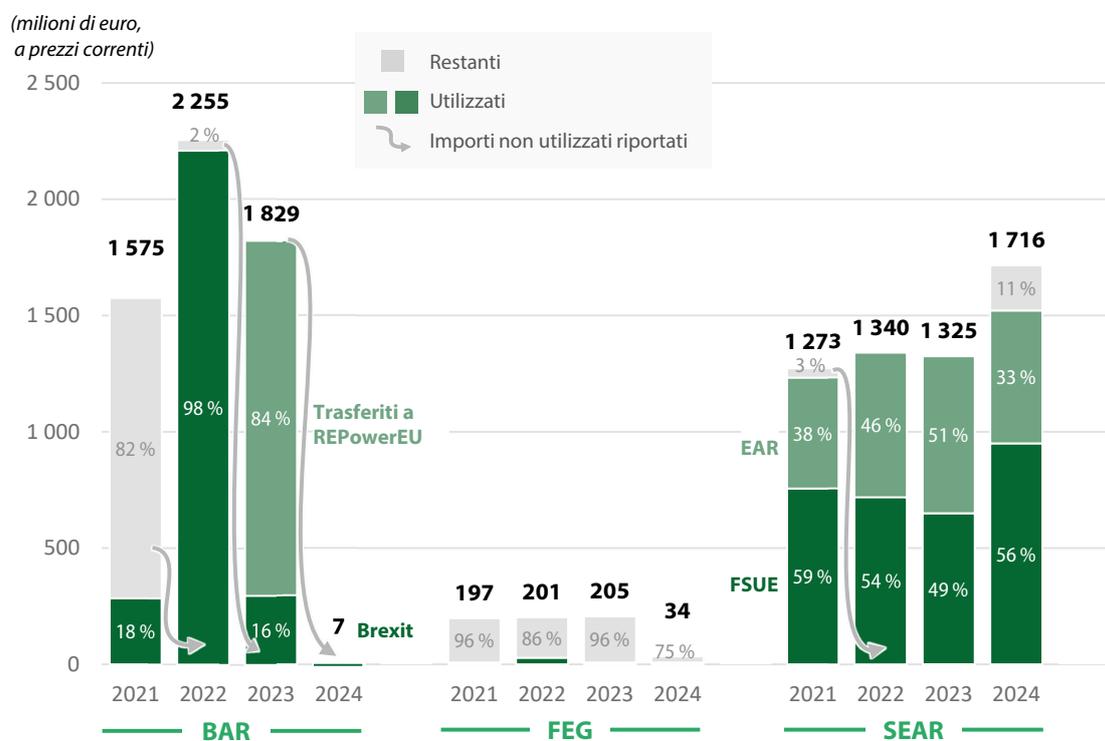
**04** Nell'ambito della rubrica 5 del QFP, i margini sono stati esauriti nel periodo 2023-2024 a causa della creazione dello [strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni](#) (EDIRPA) in risposta alla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina. Nell'ambito della rubrica 6, i programmi di azione esterna dell'UE dovevano essere rafforzati a causa di un cambiamento delle priorità politiche che richiedeva maggiori finanziamenti per sostenere i rifugiati siriani in Turchia e nei paesi vicini per il periodo 2021-2024. L'uso significativo dei margini nell'ambito di altre rubriche è dovuto all'aumento degli oneri finanziari per l'EURI (rubrica 2b), al sostegno ai sistemi di accoglienza per le persone in fuga dall'Ucraina (rubrica 4) e all'impatto dell'inflazione sulle spese amministrative (rubrica 7).

- 05** Lo **SMI** è stato mobilitato solo nel 2023 e nel 2024. Tuttavia, tutte le volte in cui è stato utilizzato, gli importi sono stati significativi, con una media di circa 200 milioni di euro. Il 60 % dell'importo totale dello SMI è stato mobilitato per far fronte agli aumenti delle spese programmate rispetto alle stime iniziali causati dall'impennata dell'inflazione: i) la spesa per gli interessi passivi per i fondi presi in prestito sui mercati dei capitali per finanziare l'EURI; e ii) le spese amministrative delle istituzioni dell'UE. Altri casi di mobilitazione sono stati collegati ad accordi politici volti a rafforzare le azioni in materia di migrazione e di aiuti umanitari.
- 06** La domanda dello strumento **FLEX** non è stata lineare. Questo strumento è stato utilizzato moderatamente nel 2021 e nel 2022 e i finanziamenti sono stati riportati agli anni successivi. La domanda è poi aumentata in modo significativo nel 2023 e nel 2024, sebbene le risorse FLEX non siano mai state completamente esaurite.
- 07** Analogamente allo SMI, lo scopo principale della mobilitazione del FLEX (45 %) era quello di far fronte all'aumento dei costi per gli interessi dell'EURI derivanti dall'aumento dell'inflazione. Inoltre, il 25 % dei fondi è stato mobilitato per gli aiuti umanitari, mentre il 14 % è stato utilizzato per affrontare la crisi causata dalla COVID-19 e le catastrofi naturali. Gli importi rimanenti (16 %) sono stati mobilitati per nuove priorità politiche e per il rafforzamento del programma del QFP.

### Ricorso a strumenti speciali tematici

- 08** Dall'analisi del ricorso agli strumenti speciali tematici è emerso che la **riserva di adeguamento alla Brexit** e gli strumenti speciali tematici del **FEG** sono stati notevolmente sottoutilizzati, mentre la **SEAR**, comprendente l'FSUE e la riserva per gli aiuti d'urgenza, è stata pienamente utilizzata ogni anno dal 2021 al 2023 prima dell'introduzione di modifiche nel riesame intermedio del QFP 2024 (cfr. [figura 4](#)).

**Figura 4 | BAR e FEG sono stati sottoutilizzati, ma la SEAR ha fatto oggetto di una richiesta elevata nel periodo 2021-2024**



#### Strumenti speciali tematici

*Nota:* Gli importi totali disponibili nel 2024 riflettono le modifiche apportate in seguito alla revisione intermedia del QFP.

L'importo BAR trasferito a REPowerEU nel 2023 comprende somme erogate a titolo di prefinanziamenti agli Stati membri nel 2021 (123 milioni di euro) e nel 2022 (335 milioni di euro). Tali importi sono esclusi dagli importi utilizzati e disponibili nel 2021 e nel 2022.

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base del [regolamento QFP 2021-2027](#), dei documenti di bilancio e dei dati della Commissione.

- 09** Nel 2023 la Commissione aveva erogato 2,8 miliardi di euro a titolo di prefinanziamenti a 17 Stati membri che avevano richiesto il sostegno della BAR, mentre dieci Stati membri non avevano presentato domanda. La [relazione della Commissione sui progressi compiuti nell'attuazione della riserva di adeguamento alla Brexit](#) nel giugno 2024 ha segnalato ritardi e ha indicato tra i motivi l'obbligo per gli Stati membri di dimostrare un chiaro legame con la Brexit per le misure sostenute. Inoltre, la capacità dell'amministrazione nazionale è stata messa a dura prova a causa dei negoziati sui piani nazionali e sui programmi della politica di coesione a titolo del [dispositivo per la ripresa e la resilienza](#). Successivamente, una modifica del regolamento BAR<sup>1</sup> ha consentito agli Stati membri di trasferire i fondi BAR inutilizzati a [RePowerEU](#). All'inizio del 2023, 23 Stati membri si sono avvalsi di questa opzione, per un importo totale di 2,1 miliardi di euro.
- 10** Il ricorso al **FEG** è stato modesto nonostante l'ampliamento del suo ambito di applicazione nel QFP 2021-2027 e gli importi a titolo del FEG sono stati ridotti nell'ambito della revisione intermedia del QFP.
- 11** L'intensa domanda relativa alla **SEAR**, che comprende l'FSUE e la riserva per gli aiuti d'urgenza, ha evidenziato un aumento delle esigenze legate alla finalità di tali strumenti: il verificarsi e la portata delle catastrofi naturali (FSUE) e delle crisi umanitarie nel vicinato dell'UE dovute alla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina (EAR).

---

<sup>1</sup> Articolo 4 del regolamento (UE) [2023/435](#).

## Abbreviazioni

**AMIF:** Fondo Asilo, migrazione e integrazione

**ASAP:** regolamento sul sostegno alla produzione di munizioni

**BAR:** riserva di adeguamento alla Brexit

**BMVI:** strumento per la gestione delle frontiere e i visti

**BUDG:** commissione per i bilanci del Parlamento europeo

**DG BUDG:** direzione generale del Bilancio della Commissione europea

**EAR:** riserva per gli aiuti d'urgenza

**EDIRPA:** strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni

**EURI:** strumento dell'Unione europea per la ripresa

**FEG:** Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione

**FESR:** Fondo europeo di sviluppo regionale

**FLEX:** strumento di flessibilità

**FSE:** Fondo sociale europeo

**FSE+:** Fondo sociale europeo Plus

**FSUE:** Fondo di solidarietà dell'Unione europea

**NDICI – Europa globale:** strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale

**OCSE:** Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici

**QFP:** quadro finanziario pluriennale

**SEAR:** riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza

**SMI:** strumento unico di margine

## Glossario

**Autorità di bilancio:** locuzione che designa il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea nell'esercizio dei loro poteri decisionali su questioni afferenti il bilancio dell'UE.

**Bilancio:** stato di previsione delle entrate e delle spese per un periodo determinato.

**Fondo di solidarietà dell'Unione europea:** fondo che sostiene gli Stati membri dell'UE e i paesi in via di adesione nella risposta alle catastrofi naturali e alle emergenze di sanità pubblica.

**Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione:** fondo istituito come sostegno ai lavoratori dipendenti e autonomi la cui attività ha dovuto cessare in conseguenza della globalizzazione e dei cambiamenti tecnologici e ambientali.

**Fondo europeo di sviluppo regionale:** fondo dell'UE che rafforza la coesione economica e sociale nell'Unione europea finanziando investimenti per ridurre gli squilibri tra le regioni.

**Fondo sociale europeo Plus:** fondo dell'UE per l'occupazione, gli affari sociali, l'istruzione e le competenze, comprese le riforme strutturali in questi settori. È stato preceduto dal Fondo sociale europeo.

**Fondo sociale europeo:** fondo dell'UE finalizzato alla creazione di opportunità di istruzione e occupazione, nonché al miglioramento delle condizioni delle persone a rischio di povertà. È stato sostituito dal Fondo sociale europeo Plus.

**Margine globale per gli impegni:** strumento speciale dell'UE contenuto nel QFP 2014-2020 che consente l'inclusione nel bilancio degli stanziamenti d'impegno inutilizzati degli esercizi precedenti.

**Margine per imprevisti:** strumento speciale dell'UE relativo al QFP 2014-2020 che consente finanziamenti di ultima istanza in risposta a circostanze impreviste consentendo l'inclusione nel bilancio di stanziamenti inutilizzati nell'ambito di una o più rubriche del QFP dell'esercizio in corso o di quelli futuri.

**Margine:** differenza tra i massimali fissati nel quadro finanziario pluriennale e le spese previste.

**Quadro finanziario pluriennale:** piano di spesa dell'UE che fissa priorità (in base agli obiettivi strategici) e massimali di spesa, in genere per sette anni. Ponendo un limite a ciascuna categoria di spesa, costituisce la struttura entro la quale sono fissati i bilanci annuali dell'UE.

**Regolamento finanziario:** insieme di norme che disciplinano le modalità di compilazione e utilizzo del bilancio UE, nonché i procedimenti associati, come il controllo interno, la rendicontazione, l'audit e il discarico.

**REPowerEU:** iniziativa dell'UE mirata a porre fine alla dipendenza dai combustibili fossili, diversificare l'approvvigionamento energetico e accelerare la transizione verso un'energia pulita.

**Riserva di adeguamento alla Brexit:** fondo che aiuta gli Stati membri, le regioni e i settori più colpiti dal recesso del Regno Unito dall'UE a fronteggiarne le ricadute negative.

**Riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza:** strumento speciale dell'UE per rispondere a situazioni di emergenza dovute a catastrofi naturali, crisi di sanità pubblica e conflitti armati.

**Riserva di solidarietà europea:** strumento speciale dell'UE che può essere utilizzato per finanziare l'assistenza in risposta a emergenze derivanti da catastrofi gravi coperte dal Fondo di solidarietà dell'Unione europea.

**Riserva per gli aiuti d'urgenza:** fondi iscritti nel bilancio dell'UE da utilizzare in caso di crisi umanitarie e civili impreviste in paesi non-UE.

**Riserva per l'Ucraina:** strumento speciale dell'UE che può essere utilizzato per finanziare lo strumento per l'Ucraina.

**Stanziamiento:** importo iscritto in bilancio per una finalità specifica. Il bilancio dell'UE comprende stanziamenti d'impegno e di pagamento.

**Strumento dell'Unione europea per la ripresa:** pacchetto di finanziamenti che mira ad aiutare gli Stati membri dell'UE a superare l'impatto economico e sociale della pandemia di COVID-19, principalmente attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Anche noto con il nome di NextGenerationEU.

**Strumento di flessibilità:** fonte di finanziamento per voci di spesa impreviste e specifiche che non possono essere coperte dal bilancio annuale dell'UE senza superare i massimali di spesa corrispondenti.

#### **Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione**

**internazionale – Europa globale:** programma dell'UE nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2021-2027 che accorpa in un unico strumento diversi strumenti di azione esterna.

**Strumento EURI:** strumento speciale dell'UE che può essere utilizzato per finanziare parte dei costi dei pagamenti dovuti per prestiti contratti sui mercati dei capitali per finanziare lo strumento dell'Unione europea per la ripresa.

**Strumento per l'Ucraina:** strumento dell'UE per fornire sostegno all'Ucraina nel contesto della guerra di aggressione della Russia.

**Strumento speciale:** strumento che consente all'UE di mobilitare fondi aggiuntivi oltre i normali massimali di spesa in risposta a eventi imprevisti quali crisi ed emergenze.

**Strumento unico di margine:** strumento speciale dell'UE che consente di includere in bilancio stanziamenti non utilizzati degli esercizi precedenti o, come soluzione di ultima istanza, dell'esercizio in corso o di esercizi futuri.

## Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/SR-2025-18>

## Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/SR-2025-18>

## Equipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti incarichi di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit V ("Finanziamento ed amministrazione dell'Unione"), presieduta da Jan Gregor, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Jorg Kristijan Petrovič, Membro della Corte, coadiuvato da: Martin Puc, capo di Gabinetto, e Mirko Iaconisi, attaché di Gabinetto; Bogna Kuczynska, primo manager; Ilze Ozola, capoincarico; Diana Voinea, Miguel Ferrao e Thomas Frappaz, auditor. Jesús Nieto Muñoz ha fornito supporto grafico.



*Da sinistra a destra:* Thomas Frappaz, Jesús Nieto Muñoz, Martin Puc, Ilze Ozola, Jorg Kristijan Petrovič, Diana Voinea, Bogna Kuczynska, Miguel Ferrão and Mirko Iaconisi.

# DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2025

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che, in linea generale, ne è consentito il riutilizzo, a condizione che sia citata la fonte in maniera appropriata e che siano indicate le eventuali modifiche. In caso di riutilizzo del materiale della Corte, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini (ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte) o se include lavori di terzi, è necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale già menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti che non sono di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Foto di copertina: © [stock.adobe.com/luzitanija](https://stock.adobe.com/luzitanija).

Figura 1 – Pittogrammi di case: © [stock.adobe.com/Jahura](https://stock.adobe.com/Jahura).

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

## Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

HTML	ISBN 978-92-849-5543-5	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/8275003	QJ-01-25-043-IT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5544-2	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/9736571	QJ-01-25-043-IT-N

## COME CITARE LA PRESENTE PUBBLICAZIONE:

Corte dei conti europea, [relazione speciale 18/2025](#): “Flessibilità del bilancio dell’UE – Una risorsa in caso di imprevisti, ma un quadro troppo complesso”, Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, 2025.

L'UE si avvale di bilanci a lungo termine, che attualmente coprono un periodo di sette anni, noti come quadri finanziari pluriennali (QFP). Il presente audit si è concentrato sugli strumenti di flessibilità che consentono al bilancio dell'UE di finanziare spese aggiuntive nell'ambito del QFP 2021-2027. La Corte ha valutato se tali strumenti fossero ben concepiti e se il loro uso fosse giustificato in modo da evitare che la loro dotazione fosse esaurita troppo rapidamente durante i primi anni del QFP. La Corte ha rilevato che, nonostante l'uso intensivo fatto degli strumenti, la flessibilità del bilancio ha consentito all'UE di rispondere a un'ampia gamma di esigenze. Tuttavia, il quadro di flessibilità risulta troppo complesso, con molteplici strumenti che talvolta si sovrappongono e mancano di una chiara definizione delle priorità. La Corte raccomanda alla Commissione di sostenere meglio il processo decisionale per la concezione del futuro quadro di flessibilità, proporre la semplificazione e migliorare le procedure di analisi delle opzioni alternative prima di proporre il ricorso magli strumenti di flessibilità.

*Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.*



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni  
dell'Unione europea

**CORTE DEI CONTI EUROPEA**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: [eca.europa.eu/it/contact](https://eca.europa.eu/it/contact)  
Sito Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Social media: @EUauditors