

Bruxelles, 30 giugno 2026
(OR. en)

11098/26

ELARG 142

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	30 giugno 2026
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2026) 334 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO Un pacchetto finanziario per i negoziati di adesione con il Montenegro

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2026) 334 final.

All.: COM(2026) 334 final



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 30.6.2026
COM(2026) 334 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

Un pacchetto finanziario per i negoziati di adesione con il Montenegro

1 INTRODUZIONE

La comunicazione 2025 sulla politica di allargamento dell'UE¹ indicava che, a condizione che il Montenegro mantenesse il ritmo di avanzamento nei preparativi per l'adesione all'UE, la Commissione avrebbe presentato un progetto di pacchetto finanziario, come da prassi consolidata. Da allora, l'UE e il Montenegro hanno chiuso in via provvisoria altri nove capitoli, portando a 16 il numero totale di capitoli chiusi in via provvisoria, mentre proseguono i lavori per la chiusura di quelli restanti.

Tenendo conto dei progressi complessivi finora compiuti dal Montenegro nei negoziati di adesione, la presente comunicazione fornisce i principali elementi di un pacchetto finanziario per il paese, al fine di consentire al Consiglio di discutere tali questioni parallelamente ai lavori sui restanti capitoli. Sempre che le condizioni siano soddisfatte, un'eventuale adesione potrebbe avere luogo in un momento successivo all'inizio del prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP) 2028-2034. Tale pacchetto finanziario si basa pertanto sulla proposta della Commissione per il prossimo quadro finanziario pluriennale², tenendo conto della progettazione proposta delle future politiche interne dell'Unione nonché del nuovo pacchetto sulle risorse proprie³. Su tale base, la Commissione presenterà successivamente al Consiglio un progetto di posizione comune di negoziato sulle disposizioni finanziarie e di bilancio (capitolo 33).

La presente comunicazione si basa sui principi dei pacchetti finanziari per i precedenti cicli di allargamento, con adeguamenti adattati per tenere conto dell'adesione del Montenegro nell'ambito della proposta per il QFP 2028-2034 e presenta vantaggi sia per gli Stati membri nuovi sia per quelli attuali. Per il Montenegro, garantisce la continuità, riduce gli oneri amministrativi ed evita lacune attuative in un momento critico immediatamente successivo all'adesione. Per gli attuali Stati membri, fornisce chiarezza sui costi dell'adesione del Montenegro.

2 PROGETTO DI PACCHETTO FINANZIARIO

In linea con la prassi dei precedenti cicli di allargamento, il pacchetto finanziario copre, da un lato, la dotazione finanziaria nazionale preassegnata per il Montenegro e, dall'altro, l'aumento dei massimali delle rubriche del QFP senza dotazioni finanziarie preassegnate. Come nei precedenti allargamenti, il pacchetto finanziario garantisce pieni diritti e obblighi dal giorno dell'adesione, vale a dire che il nuovo Stato membro versa tutti i contributi al bilancio dell'UE e ha accesso a tutti i programmi e a tutti i fondi del bilancio dell'UE dalla data di adesione.

Per quanto riguarda le dotazioni preassegnate della rubrica 1 ("coesione economica, sociale e territoriale, agricoltura e affari rurali, affari marittimi, prosperità e sicurezza delle politiche interne"), l'attuazione avverrà sulla base di un piano di partenariato nazionale e regionale ("piano NRP") per ciascuno Stato membro, che si basa su obiettivi, nel senso che subordina gli esborsi al conseguimento di traguardi e obiettivi prestabiliti. Per preparare adeguatamente i paesi candidati alla gestione dei fondi interni, tali paesi presenteranno altresì piani nell'ambito dello strumento Europa globale (di seguito "piano Europa globale") nell'ambito della rubrica esterna (rubrica 3 - "Europa globale"), anch'essi basati su obiettivi nello stesso senso della

¹ COM(2025) 690 final.

² Commissione, proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2028-2034 (COM(2025) 571 final).

³ COM(2025) 574 final.

rubrica 1⁴. Di conseguenza il pacchetto finanziario è imperniato principalmente su tale piano, garantendo la continua attuazione del sostegno dalla preadesione ai fondi interni, secondo la metodologia illustrata di seguito.

Per il paese in via di adesione, il calcolo degli importi che incrementano la capacità delle rubriche e dei programmi privi di una dotazione specifica per paese (ossia la parte restante della rubrica 1 al di fuori del piano NRP, la rubrica 2 e la rubrica 3) si basa su una ripartizione combinata: al 50 % sulla popolazione e al 50 % sul PIL, calcolati rispetto a un'UE allargata. Si tratta della medesima metodologia applicata per il quinto allargamento nel 2004 e per tutti i cicli di allargamento successivi.

L'approccio proposto garantirà la prevedibilità e ridurrà al minimo eventuali perturbazioni nell'attuazione a seguito dell'adesione, senza pregiudicare lo status ufficiale del Montenegro quale nuovo Stato membro. Risponde all'incertezza connessa all'entrata in vigore del trattato di adesione e riduce i costi a carico degli attuali Stati membri riutilizzando le disponibilità per il piano Europa globale del Montenegro nell'ambito della rubrica 3. Le cifre proposte si basano sulla proposta della Commissione per il prossimo quadro finanziario pluriennale, attualmente in fase di negoziato con il Consiglio e il Parlamento europeo⁵. Eventuali modifiche nel corso della proposta di QFP possono incidere sui risultati del finanziamento e sull'approccio qui descritto.

Le cifre che figurano nella presente comunicazione sono espresse a prezzi correnti.

2.1 RUBRICA 1: COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE, AGRICOLTURA E AFFARI RURALI, AFFARI MARITTIMI, PROSPERITÀ E SICUREZZA

Ciascuno Stato membro presenta un unico piano NRP, che copre diversi settori strategici quali la politica agricola comune (PAC), la politica di coesione, gli affari interni e la politica comune della pesca. Il piano NRP del Montenegro comprenderà una componente non assegnata, che costituirà la dotazione più consistente, destinata a obiettivi economici, sociali e territoriali, comprese la pesca e le comunità rurali, di cui un importo pari a 17,8 milioni di EUR sarà riservato alla politica comune della pesca. Il piano NRP comprenderà inoltre due componenti riservate, destinate rispettivamente alle risorse per la politica agricola comune (PAC) e per gli affari interni (migrazione, gestione delle frontiere e sicurezza interna).

Il piano Europa globale del Montenegro sarà preparato tenendo presenti i requisiti previsti dal regolamento sui piani di partenariato nazionali e regionali (NRP). Rispetterà gli obiettivi di spesa applicabili nell'ambito di Europa globale. Al momento dell'adesione, il piano del Montenegro presentato nell'ambito di Europa globale diventerà parte del piano NRP nell'ambito della componente non assegnata per evitare lacune attuative in una fase critica della sua adesione, con la revisione e l'adattamento necessari per aggiungere le componenti PAC e affari interni. Mentre dopo la sua adesione il Montenegro proseguirà l'attuazione del piano esistente, gli importi disponibili nell'ambito del piano saranno modulati secondo la formula di assegnazione del piano NRP, compresi i massimali pertinenti, e tutti i finanziamenti erogati sulla base dei traguardi e degli obiettivi conseguiti saranno versati integralmente in sovvenzioni. I costi risultanti nell'ambito della rubrica 1 saranno parzialmente compensati trasferendo le risorse previste per il piano Europa globale del Montenegro nell'ambito della rubrica 3 del QFP

⁴ COM(2025) 551 final.

⁵ La proposta della Commissione relativa al regolamento che istituisce Europa globale (COM(2025) 551 final) prevede 200 309 000 000 EUR a prezzi correnti per lo strumento, di cui 43 174 000 000 EUR destinati al pilastro Europa.

alla rubrica 1. In linea con i termini stabiliti dal regolamento sui piani NRP, il Montenegro presenterà un nuovo piano pienamente conforme alle norme dei piani NRP, compresi gli obiettivi di spesa applicabili, che coprirà il resto del QFP, consentendo al paese di rispondere alle nuove esigenze e opportunità derivanti dai primi anni dell'adesione.

Dopo l'adesione all'Unione, il Montenegro sarà pienamente integrato nel quadro di un piano NRP. La sua dotazione finanziaria per il periodo successivo al 2034 non è quantificata nell'ambito del presente pacchetto finanziario. Il pacchetto finanziario ivi presentato non pregiudica eventuali pacchetti finanziari per altri candidati in una fase successiva, che terranno conto dei livelli di sostegno per i paesi candidati nell'ambito di Europa globale nonché, a norma dell'articolo 174 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), della necessità di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo legati, tra l'altro, al PIL pro capite, considerando nel contempo la loro capacità di assorbimento, al fine di garantire livelli di sostegno coerenti per tutti i potenziali nuovi Stati membri.

A norma della proposta di regolamento sui piani NRP, gli Stati membri potranno richiedere prestiti nell'ambito dei loro piani. Il Montenegro può altresì chiedere prestiti in aggiunta alla sua dotazione finanziaria preassegnata, nei limiti delle disponibilità rimanenti in quel momento.

Piano NRP: coesione economica, territoriale e sociale, comprese la pesca e le comunità rurali

La componente non assegnata del piano del Montenegro sarà calcolata sulla base dei criteri di cui all'allegato I del regolamento sui piani NRP, applicando nel contempo un massimale e una rete di sicurezza pari rispettivamente a +5 % e -20 % rispetto alla dotazione 2021-2027 degli aiuti di preadesione per il paese. Sulla base di tali calcoli, ciò comporterà 155 milioni di EUR all'anno, una parte dei quali sarà finanziata dalle disponibilità di bilancio a titolo della rubrica 3. L'importo esatto dipenderà dall'accordo finale sul prossimo QFP e dalle relative dotazioni. Non vi sarà alcun impatto sulle dotazioni preassegnate per gli attuali Stati membri.

Pacchetto finanziario per il Montenegro (milioni di EUR, prezzi correnti)	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Totale
RUBRICA 1								
Piano NRP								
<i>di cui fondi non assegnati</i>	<i>155,0</i>	<i>155,0</i>	<i>155,0</i>	<i>155,0</i>	<i>155,0</i>	<i>155,0</i>	<i>155,0</i>	<i>1 085</i>

Piano NRP: politica agricola comune

La futura PAC comprenderà interventi di sostegno al reddito (pagamenti diretti e altri tipi di interventi di sostegno al reddito) nonché interventi di altro tipo.

Analogamente all'approccio adottato dall'Unione per i precedenti cicli di allargamento, il livello minimo annuo per gli interventi di sostegno al reddito della PAC dovrebbe essere introdotto progressivamente su un periodo di dieci anni secondo lo schema di incrementi seguente:

primo anno dopo l'adesione: 40 %⁶;
secondo anno dopo l'adesione: 44 %;
terzo anno dopo l'adesione: 48 %;
quarto anno dopo l'adesione: 52 %;

Successivamente sono previsti incrementi dell'8 %, in modo tale da raggiungere il livello di sostegno applicabile nell'UE-27.

Tenendo conto anche della capacità di assorbimento prevista del Montenegro, tale dotazione annuale corrisponde all'importo minimo che deve essere pianificato per gli interventi della PAC, compreso il sostegno al reddito, con la possibilità per il Montenegro di finanziare ulteriori interventi della PAC attingendo alle risorse non assegnate di cui sopra.

Pacchetto finanziario per il Montenegro (milioni di EUR, prezzi correnti)	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Totale
RUBRICA 1								
Piano NRP								
<i>di cui PAC</i>	28,6	31,4	34,3	37,1	42,9	48,6	54,3	277

La presente metodologia non pregiudica le condizioni stabilite in relazione alla PAC per potenziali futuri pacchetti finanziari per altri paesi candidati, in particolare per l'Ucraina.

NRP: affari interni

L'adesione del Montenegro creerà una nuova frontiera esterna dell'UE, dando luogo a un notevole fabbisogno finanziario nei settori della gestione delle frontiere, della migrazione e della sicurezza interna.

Gli importi di riferimento per i fondi per gli affari interni saranno calcolati sulla base della metodologia di cui all'allegato del regolamento sui piani NRP. Dato che il fabbisogno di investimenti più urgente, in particolare nelle infrastrutture di frontiera e nella sicurezza interna, si farà sentire nel periodo precedente l'adesione e in quello immediatamente successivo, la proposta non prevede un'introduzione graduale dei fondi per gli affari interni. Tuttavia, dato che la capacità del Montenegro di attuare e assorbire i fondi in tale settore rimane limitata, questi ultimi saranno messi a disposizione in una ripartizione uniforme pari al 70 % della dotazione totale durante il QFP 2028-2034. Tale approccio trova il giusto equilibrio tra i limiti pratici dell'attuazione, da un lato, e la necessità di proteggere le frontiere esterne dell'UE e rafforzare la sicurezza interna sin dal primo giorno dell'adesione, dall'altro. Su tale base, sarà necessario un finanziamento annuale supplementare di 84,5 milioni di EUR.

⁶ Per il piano NRP, l'importo minimo riservato per la politica agricola comune (PAC) finanzia interventi corrispondenti sia agli attuali pagamenti diretti agli agricoltori sia al sostegno allo sviluppo rurale. Per l'attuale PAC, l'80 % degli importi totali previsti riguarda i pagamenti diretti e il 20 % gli interventi di sviluppo rurale. L'introduzione graduale dell'80 % seguirà lo stesso schema di incrementi applicato per gli allargamenti a partire dal 2004 (25 %, 30 %, 35 %, 40 % e successivamente 10 %). Le cifre ivi presentate corrispondono al risultato di tale approccio, ad esempio il 40 % per il primo anno, pari al 20 % più il 25 % dell'80 %.

Pacchetto finanziario per il Montenegro (milioni di EUR, prezzi correnti)	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Totale
RUBRICA 1								
Piano NRP								
<i>di cui affari interni</i>	84,5	84,5	84,5	84,5	84,5	84,5	84,5	592

Altre voci della rubrica 1

La rubrica 1 comprende altre voci senza dotazioni preassegnate per ciascuno Stato membro. Ciò comprende lo strumento dell'UE, Interreg, le agenzie decentrate e altri.

Nel periodo 2028-2034 sarà istituito un piano Interreg riguardante la cooperazione transfrontaliera, transnazionale, interregionale e delle regioni ultraperiferiche. I paesi candidati e i potenziali candidati beneficeranno dei fondi per la cooperazione transfrontaliera nell'ambito di Europa globale, equivalenti al sostegno fornito dai fondi Interreg agli Stati membri dall'altro lato della frontiera pertinente. Al fine di garantire il proseguimento dei programmi di cooperazione transfrontaliera e di evitare effetti negativi sui finanziamenti previsti per l'UE-27, sarà necessario un aumento complessivo degli stanziamenti per Interreg.

La proposta per il prossimo QFP 2028-2034 istituisce uno strumento dell'UE, costituito da diverse componenti, tra cui le azioni di solidarietà, la rete di sicurezza dell'unità e le azioni degli affari interni. come pure una riserva. Il Montenegro avrà accesso allo strumento dell'UE. Sebbene non vi siano dotazioni finanziarie specifiche per paese nell'ambito dello strumento dell'UE, sarà necessario un aumento complessivo degli stanziamenti per garantire che non vi siano effetti negativi sui finanziamenti previsti per l'UE-27.

Saranno necessari ulteriori finanziamenti annuali per aumentare le componenti pertinenti diverse dal piano NRP nell'ambito della rubrica 1, in linea con i valori presentati nella tabella seguente.

Pacchetto finanziario per il Montenegro (milioni di EUR, prezzi correnti)	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Totale
RUBRICA 1								
Piano NRP								
<i>di cui Interreg</i>	0,0	6,3	6,4	6,5	6,6	5,5	5,6	37
Altro	13,0	11,8	11,7	12,1	11,8	12,5	12,8	86

2.2 RUBRICA 2: COMPETITIVITÀ, PROSPERITÀ E SICUREZZA

Si prevede che il Montenegro parteciperà pienamente alle azioni e ai programmi dell'Unione sin dalla sua adesione. Non essendo previste dotazioni finanziarie nazionali specifiche nell'ambito delle azioni e dei programmi esistenti rientranti nella rubrica 2, sarà necessario un aumento complessivo degli stanziamenti per i programmi dell'UE al fine di garantire l'assenza di ripercussioni negative sui finanziamenti previsti per l'UE-27. Sulla base della stessa metodologia utilizzata per determinare il livello di aumento dei fondi disponibili per le politiche

interne nei precedenti allargamenti, saranno necessari ulteriori finanziamenti annuali per l'adesione del Montenegro, in linea con i valori presentati nella tabella seguente.

Pacchetto finanziario per il Montenegro (milioni di EUR, prezzi correnti)	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Totale
RUBRICA 2	59,3	72,1	73,8	77,5	78,6	80,5	81,3	523

2.3 RUBRICA 3: EUROPA GLOBALE

Dopo la revisione del QFP e il trasferimento delle risorse disponibili per il Montenegro alla rubrica 1, il paese non sarà più ammissibile ai finanziamenti di Europa globale nell'ambito della rubrica 3. Allo stesso tempo, dovrebbero essere rafforzati proporzionalmente altri pilastri nell'ambito dello strumento Europa globale rispetto al pilastro Europa. Sulla base della stessa metodologia utilizzata per determinare il livello di aumento dei fondi disponibili per le politiche interne, saranno necessari ulteriori finanziamenti annuali in linea con i valori presentati nella tabella seguente.

Pacchetto finanziario per il Montenegro (milioni di EUR, prezzi correnti)	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Totale
RUBRICA 3	16,8	17,2	17,5	21	24,5	24,9	25,4	147

2.4 RUBRICA 4: AMMINISTRAZIONE

Come nel caso dei precedenti allargamenti, non vi saranno spese amministrative specificamente destinate al Montenegro. Saranno tuttavia necessarie ulteriori spese amministrative a causa dell'adesione del Montenegro, ad esempio per l'attuazione delle politiche e per le esigenze linguistiche. Sulla base dell'esperienza dell'ultimo allargamento, vale a dire l'adesione della Croazia nel 2013, si stima che l'adesione del Montenegro richiederà finanziamenti annuali supplementari per coprire il corrispondente aumento del fabbisogno di personale della Commissione in linea con i valori presentati nella tabella seguente.

Pacchetto finanziario per il Montenegro (milioni di EUR, prezzi correnti)	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Totale
RUBRICA 4	27,1	48,4	70,5	71,9	73,3	74,8	76,3	442

3 COMPENSAZIONE

Sarà mantenuto il principio, concordato nei precedenti allargamenti, secondo cui nei primi anni dell'adesione nessun nuovo Stato membro dovrebbe trovarsi in una posizione di bilancio netta peggiore rispetto alla situazione dell'anno precedente l'adesione in cui beneficiava dei fondi di preadesione.

La necessità di una compensazione di bilancio temporanea o di uno strumento per i flussi di tesoreria sarà valutata alla luce dell'esito finale dei negoziati di adesione nella loro fase conclusiva.

In linea con quanto convenuto per i paesi dei precedenti allargamenti, è previsto che la decisione relativa alle risorse proprie si applichi pienamente al Montenegro a partire dal primo anno di adesione.

4 ADEGUAMENTO DEL QUADRO FINANZIARIO 2028-2034 PER TENERE CONTO DELL'ADESIONE DEL MONTENEGRO

Sarà necessario un adeguamento del QFP 2028-2034 per tenere conto dei risultati dei negoziati di adesione. L'articolo 11 della proposta di regolamento QFP prevede che, nel caso in cui nuovi Stati membri aderiscano all'Unione, il QFP sia rivisto di conseguenza a norma dei trattati di adesione, per tenere conto delle esigenze di spesa derivanti da tale adesione all'Unione.

Tutte le modifiche dei massimali delle rubriche e gli eventuali trasferimenti di risorse tra rubriche richiederanno la revisione del QFP.

L'allegato della presente comunicazione contiene la tabella che indica l'aumento stimato delle spese del QFP necessario per tenere conto dell'adesione del Montenegro. Gli importi calcolati si basano sulla proposta della Commissione per il QFP 2028-2034. Ove necessario, dovrebbero essere modificati al fine di rispecchiare i cambiamenti derivanti dall'esito dei negoziati sul QFP.

ALLEGATO

Pacchetto finanziario per il Montenegro⁷ (milioni di EUR, prezzi correnti)	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Totale
RUBRICA 1: coesione economica, sociale e territoriale, agricoltura e affari rurali, affari marittimi, prosperità e sicurezza	281,1	289,0	291,9	295,3	300,8	306,1	312,2	2 076
Piano NRP	268,1	277,2	280,2	283,2	289,0	293,6	299,4	1 991
<i>di cui PAC</i>	28,6	31,4	34,3	37,1	42,9	48,6	54,3	277
<i>di cui fondi non assegnati</i>	155,0	155,0	155,0	155,0	155,0	155,0	155,0	1 085
<i>di cui affari interni</i>	84,5	84,5	84,5	84,5	84,5	84,5	84,5	592
<i>di cui Interreg</i>	0,0	6,3	6,4	6,5	6,6	5,5	5,6	37
Altro	13,0	11,8	11,7	12,1	11,8	12,5	12,8	86
RUBRICA 2: competitività, prosperità e sicurezza	59,3	72,1	73,8	77,5	78,6	80,5	81,3	523
RUBRICA 3: Europa globale⁸	16,8	17,2	17,5	21,0	24,5	24,9	25,4	147
RUBRICA 4: amministrazione	27,1	48,4	70,5	71,9	73,3	74,8	76,3	442
TOTALE RUBRICHE 1 - 4	384,3	426,8	453,7	465,6	477,2	486,2	495,2	3 189
<i>di cui trasferiti dalla rubrica 3⁹</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>

⁷ La tabella rappresenta un esempio illustrativo sulla base dell'adesione del Montenegro nel 2028. Nel caso in cui l'adesione avvenga in una fase successiva nel corso del QFP, le cifre relative alle rubriche saranno adeguate. Per le dotazioni preassegnate nell'ambito della rubrica 1, l'avvio dell'attuazione sarebbe ritardato e il primo anno successivo all'adesione corrisponderebbe all'assegnazione prevista per il 2028. In tal modo si eliminerebbe di fatto l'ultimo anno dalla tabella. Per le altre voci senza dotazioni preassegnate, gli anni indicati corrispondono al fabbisogno effettivo di adeguamento. Se l'adesione avrà luogo nel 2029, non sarà effettuato alcun adeguamento per il 2028, eliminando di fatto dalla tabella gli anni precedenti l'adesione.

⁸ Tiene esclusivamente conto dei pilastri diversi dal pilastro Europa dello strumento Europa globale che sono rafforzati.

⁹ A titolo di riferimento, l'attuale sostegno fornito al Montenegro nell'ambito dell'attuale QFP è superiore a 1 miliardo di EUR, compreso il sostegno fornito sotto forma di prestiti. L'importo effettivo trasferito dipenderà dall'accordo finale su Europa globale, comprese la dotazione finanziaria e le modalità di erogazione del sostegno futuro, dal bilancio e dalla programmazione finanziaria concordati dalle autorità di bilancio nella prima procedura di bilancio annuale e dalla data effettiva di adesione.