

IT

IT

IT



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 19.10.2010
COM(2010) 700 definitivo

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

Revisione del bilancio dell'Unione europea

{SEC(2010) 7000 definitivo}

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

Revisione del bilancio dell'Unione europea

Nel 2006 è stata concordata la decisione di intraprendere una revisione generale e approfondita di tutti gli aspetti relativi alle spese e alle risorse dell'UE¹. Da allora, la situazione economica è radicalmente cambiata e oggi, a causa della crisi economica mondiale, la spesa pubblica è al centro del dibattito politico dei paesi europei. In tutta l'Unione europea vengono operate scelte difficili e le priorità della spesa pubblica vengono messe in discussione come non succedeva da decenni.

Contemporaneamente, però, la spesa pubblica ha svolto un ruolo essenziale nel processo di ripresa dell'economia. Le misure di stimolo adottate alla fine del 2008 hanno permesso di evitare che la crisi avesse conseguenze peggiori. L'adozione di interventi mirati in modo intelligente ha fatto sì che gli incentivi fossero applicati a settori che rappresentano una risorsa per il futuro - alle politiche in grado di stimolare la crescita e alle infrastrutture strategiche - ed evitassero che le abilità e le attività di importanza strategica fossero spazzate dall'onda d'urto generata dalla crisi.

La revisione viene quindi intrapresa in un momento in cui la definizione delle priorità, il valore aggiunto e la qualità della spesa sono ai primi posti tra le preoccupazioni dei cittadini. La revisione è il frutto di un lungo periodo di consultazione e riflessione², in cui state fatte circolare idee promettenti su come calibrare al meglio il bilancio per raggiungere gli obiettivi dell'UE, su come il bilancio possa essere al servizio delle politiche e promuovere la Strategia Europa 2020, su come esso possa ottenere risultati nel modo più efficace possibile e, infine, su come ripensare su nuove premesse al modo migliore di fornire le risorse necessarie per finanziare le politiche UE.

La spesa pubblica rappresenta un mezzo per perseguire determinati fini e la nostra priorità assoluta è rappresentata da una crescita che crei occupazione, concentrandosi sull'obiettivo di dare un posto di lavoro al maggior numero possibile di cittadini, potenziando la competitività delle nostre imprese e costruendo un mercato unico aperto e moderno.

La Commissione è tenuta a presentare le proprie proposte per il prossimo quadro finanziario pluriennale entro il 1° luglio 2011. La presente revisione illustra alcuni aspetti problematici del bilancio UE e che sono rilevanti per il prossimo quadro e oltre: il modo in cui l'UE debba tenere conto sia dell'impatto della crisi economica e finanziaria sia delle sfide a lungo termine, quali i cambiamenti demografici, la necessità di affrontare i problemi dei cambiamenti climatici e la pressione sulle risorse naturali; capire che il problema non consiste nel decidere se spendere di più o di meno, ma nel trovare modi per spendere *in maniera più intelligente* e

¹ GU C 139 del 14.6.2006, pag. 15 (Dichiarazione n. 3).

² Sito dedicato alla consultazione:
http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/summary_consultation_doc_final_en.pdf

la necessità di elaborare una visione olistica della riforma del bilancio, che comprenda tanto le spese che le entrate.

Trovare un consenso sulla via da seguire rappresenta un'importante sfida per l'Unione europea, ma anche un traguardo importante. Raggiungere questo obiettivo costituirebbe un segnale inequivocabile che l'Unione europea è in grado di utilizzare gli strumenti di cui dispone per migliorare concretamente la vita dei suoi cittadini.

1. COSA CI INSEGNA IL BILANCIO ATTUALE

Il trattato di Lisbona ha introdotto un nuovo contesto giuridico per il quadro finanziario pluriennale ed ha ribadito la necessità di un approccio a medio termine per la spesa UE e il principio che l'UE venga finanziata tramite risorse proprie. Ciò significa che il processo di revisione, pur rivolto al futuro, si è anche basato molto sull'esperienza accumulata nell'attuale periodo di finanziamento.

Fino ad oggi, il bilancio dell'UE si è infatti rivelato uno strumento efficace che ha permesso di concretizzare le aspirazioni dell'UE e attuarne le politiche. Il bilancio dell'UE ha contribuito concretamente alla crescita, alla creazione di posti di lavoro, al potenziamento della ricerca, della competitività e delle abilità e competenze, garantendo al contempo il sostegno particolare che, in nome del principio di solidarietà, l'Unione offre alle persone maggiormente bisognose. Esso ha sostenuto in modo particolare i progetti prioritari, contribuendo al contempo a fornire gli incentivi resisi necessari in seguito alla crisi finanziaria. Ha migliorato la sicurezza dell'Unione. Ha contribuito ad aiutare centinaia di milioni di persone tra le più povere al mondo, ha accelerato lo sviluppo dei paesi vicini all'Europa e ha promosso la diffusione in tutto il mondo delle politiche UE.

L'obiettivo ultimo è quello di utilizzare il bilancio il più efficacemente possibile per raggiungere gli obiettivi dell'UE. Ecco alcuni importanti dati da tenere a mente in questo senso:

- fin dalla loro introduzione nel 1988, i quadri finanziari pluriennali dell'UE hanno garantito una rigorosa disciplina di bilancio e la prevedibilità a medio termine della spesa dell'UE. Tale prevedibilità ha però penalizzato la flessibilità. Gli ultimi anni hanno dimostrato che il quadro finanziario e i suoi programmi non sono sempre riusciti a fornire una risposta pronta agli imperativi politici e al rapido evolversi delle circostanze. Le decisioni dell'UE di fornire aiuti supplementari ai paesi in via di sviluppo in occasione dell'impennata dei prezzi dei generi alimentari nel 2008 e le misure adottate per reagire alle mutazioni della domanda relativa ai principali programmi europei, per esempio Galileo e ITER, a causa dei lunghi tempi di realizzazione e dell'evoluzione dei costi, per contribuire all'incentivazione economica nel 2008-2009 e per reagire alle emergenze mondiali, per esempio allo tsunami, si sono scontrate con l'eccessiva rigidità del sistema attuale. Solo con estrema difficoltà e utilizzando margini imprevidi che si sono resi disponibili in altri settori del bilancio, si sono liberate le risorse necessarie. Anche all'interno dei programmi, gli ostacoli alla ridefinizione delle priorità hanno reso più difficile dare la precedenza dovuta alle nuove emergenze sanitarie, riesaminare le esigenze di formazione alla luce della crisi o tenere conto dei mutati rapporti dell'Unione con le economie emergenti. L'incapacità del bilancio di "prevedere l'imprevisto" rappresenta quindi un costo per l'UE sia in termini operativi che di immagine;

- Un ulteriore evento imprevisto degli ultimi anni è stata la crisi economica e i suoi effetti sul dibattito sulla governance economica, che ha sottolineato l'interdipendenza delle economie dell'UE e la necessità di rafforzare le regole comuni. Innanzitutto, l'utilizzo del bilancio come strumento collaterale per sostenere il meccanismo europeo di stabilizzazione ha costituito una novità, in quanto il bilancio non era mai stato utilizzato per far fronte ad un'emergenza politica, per quanto entro i limiti rigorosi rappresentati dai massimali delle risorse proprie. Inoltre, è stato proposto di impiegare le entrate dei fondi UE per rafforzare tanto le misure preventive quanto quelle correttive a sostegno del patto di stabilità e di crescita;
- la natura del dibattito che ha portato ad un accordo relativo all'ultimo quadro finanziario ha avuto conseguenze anche sulla capacità del bilancio di conseguire gli obiettivi prefissati. La concentrazione sulla questione dei "saldi netti" ha fatto sì che i programmi fossero modificati per aumentare la massima capacità di mettere in anticipo una "bandiera nazionale" sulle spese. A questo aspetto è stata data la precedenza rispetto alle misure volte a migliorare il rendimento, per esempio il dialogo sulle politiche macroeconomiche o la trattenuta delle riserve per premiare l'efficienza. Ciò significa anche che la dimensione europea – nella quale l'UE può apportare il massimo valore aggiunto – non è stata sempre la considerazione primaria. Il dibattito relativo al "juste retour" ha pertanto avuto un'incidenza negativa sulla qualità del conseguimento degli obiettivi e ha ridotto il valore aggiunto dell'UE;
- per attuare i nuovi programmi è necessario un certo tempo – in particolare se questi si basano su una strategia di partenariato per calcolare le esigenze e le priorità a livello locale. Il tempo disponibile compreso tra l'accordo sui testi legislativi e l'inizio del periodo di finanziamento è cruciale ai fini dell'efficienza. Nella fase di preparazione per il 2007, l'accordo tardivo sul pacchetto finanziario ha ridotto questo periodo critico, con il risultato che l'avvio effettivo dei programmi ne è risultato ritardato e, in alcuni casi, con ripercussioni osservate per tutto il periodo;
- i ritardi nell'avvio dei programmi, alcune difficoltà intrinseche, l'approccio estremamente decentralizzato e l'incidenza della crisi finanziaria sui bilanci pubblici nazionali hanno causato una certa lentezza nell'assorbimento della spesa relativa alla coesione. Tra le possibili soluzioni individuate, vi sono una migliore progettazione degli interventi, l'accelerazione del processo decisionale, l'utilizzo di procedure semplificate e armonizzate, una migliore definizione delle priorità a tutti i livelli e un approccio più flessibile al cofinanziamento;
- l'efficacia della spesa dell'UE può essere ostacolata dalle norme che disciplinano i programmi. Se è vero che i controlli hanno contribuito a garantire il miglioramento costante della sana gestione finanziaria, alcune incoerenze tra diversi programmi e i pesanti oneri amministrativi si sono rivelati deleteri ai fini dell'efficienza. I controlli sono inoltre caratterizzati dalla tendenza a valutare i programmi sulla base degli elementi iniziali piuttosto che sul rendimento, con conseguente diminuzione degli incentivi ad ottenere buoni risultati;
- nell'ambito dell'attuale quadro finanziario sono stati compiuti i primi passi verso un nuovo approccio in materia di impatto del bilancio UE. Se il bilancio UE può, grazie all'effetto leva, ottenere investimenti da altre fonti pubbliche e private, gli stessi finanziamenti possono contribuire a raggiungere gli obiettivi politici dell'UE in modo più efficace. Tale approccio ha dato buoni frutti nel caso del Meccanismo di finanziamento con ripartizione

dei rischi, che ha dato impulso a tutta una serie di investimenti di imprese nel settore della ricerca ad alto rischio. Non è pertanto escluso che l'utilizzo dominante delle sovvenzioni possa avere limitato l'efficacia del bilancio.

2. PRINCIPI ALLA BASE DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA

Il bilancio dell'Unione europea deve ispirarsi ad una serie di principi fondamentali, che rappresentano il metro di valutazione delle opzioni alternative. Grazie a tali principi, i cittadini europei dovrebbero avere un'idea più chiara di quali siano gli obiettivi del bilancio UE e di come siano state adottate le decisioni fondamentali in materia.

2.1. Realizzare le priorità politiche fondamentali

Il bilancio UE è uno dei principali strumenti di elaborazione e realizzazione delle politiche UE per i cittadini e gli operatori economici e sociali. Il bilancio non rappresenta comunque l'unico strumento di cui dispone l'UE: molti dei suoi obiettivi possono infatti essere conseguiti tramite l'adozione di normative o il coordinamento politico. Tuttavia, esso è una componente essenziale dell'arsenale dell'UE.

Nell'ambito delle politiche che necessitano di significativi finanziamenti pubblici, il volume della spesa dovrebbe rispecchiare le principali priorità politiche dell'UE. Concretamente, esso dovrebbe essere conforme ai nuovi orientamenti politici del trattato di Lisbona e all'importanza riconosciuta a settori quali l'energia e il clima, l'immagine e il ruolo internazionale dell'UE e giustizia e affari interni.

Soprattutto, esso dovrebbe essere concepito come uno dei più importanti strumenti di realizzazione della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. La crisi economica e finanziaria ha lasciato in eredità una crescita più debole. Non è possibile affrontare questa scomoda eredità e stimolare la crescita potenziale in un periodo di risanamento del bilancio se si agisce soltanto a livello nazionale: c'è bisogno di una risposta comune a livello UE. Il bilancio dell'UE deve contribuire al processo di ricostituzione della capacità di crescita, indirizzando le risorse dove la contropartita è più immediata, ampia e cospicua.

2.2. Valore aggiunto UE

Pur non potendo essere quantificato come voce di bilancio, anche il valore aggiunto di un progetto politico rappresenta un parametro importante di verifica dell'opportunità di spesa a livello UE in quanto permette di valutare se la spesa a livello UE rappresenta, per i cittadini, un'operazione più vantaggiosa rispetto alla spesa a livello nazionale. La dimensione europea può amplificare al massimo l'efficacia delle finanze degli Stati membri ed aiutare a ridurre la loro spesa complessiva, favorendo la condivisione dei servizi comuni, in un'ottica di economia di scala. Pertanto, il bilancio UE dovrebbe essere impiegato per finanziare i "beni pubblici" dell'Unione europea e azioni che gli Stati membri e le regioni non riescono a finanziare in autonomia e nei casi in cui l'intervento UE può garantire risultati migliori.

Nel 2010 la spesa UE è stata pari a 122,9 miliardi di euro. Tale importo è relativamente esiguo se confrontato con i bilanci nazionali e corrisponde all'1% circa del PIL, mentre negli Stati membri la spesa pubblica media complessiva si situa tra il 45% e il 50%. Ampi settori di spesa – per esempio la fornitura di servizi in settori quali sanità, istruzione, sicurezza sociale –

sono giustamente di competenza dei bilanci nazionali, che finanziano i servizi sulla base di scelte sociali.

In altri settori, invece, risulta più razionale ricorrere al bilancio UE, che rappresenta la scelta migliore per conseguire gli obiettivi dell'UE. L'UE, che conta 500 milioni di cittadini, è la più grande economia del mondo. Le opportunità di sfruttamento del valore aggiunto sono concrete e grazie alle dimensioni è possibile ottenere economie di scala e concentrarsi effettivamente sulle priorità politiche ed evitare sovrapposizioni superflue. La dimensione continentale può far sì che le politiche fondamentali funzionino bene, permettendo per esempio l'identificazione di situazioni di eccellenza nell'ambito della ricerca, grazie alla concorrenza, dove, a livello nazionale, la massa critica necessaria non è spesso disponibile. Tale dimensione può colmare le lacune create dalle dinamiche dell'iter decisionale politico a livello nazionale, tipicamente occupandosi delle questioni transfrontaliere in settori quali le infrastrutture, la mobilità, la coesione territoriale o la cooperazione alla ricerca UE, lacune che se non affrontate potrebbero danneggiare gli interessi dell'intera Unione europea. In questo modo, è possibile, grazie all'effetto leva, interessare e coinvolgere una gamma molto più ampia di risorse pubbliche e private di quanto non sia possibile a livello nazionale.

In una prospettiva a lungo termine di rigidi vincoli di bilancio, il coordinamento tra l'UE e i bilanci nazionali dovrebbe essere ritenuto di importanza fondamentale in un'ottica di miglioramento della governance economica, della trasparenza e dell'efficacia della spesa pubblica.

2.3. Un bilancio orientato ai risultati

La semplice individuazione dei settori in cui la dimensione UE può offrire un valore aggiunto non è sufficiente. Vale la pena investire risorse nelle politiche opportune soltanto se in questo modo si ottengono i risultati auspicati. I programmi di spesa devono avere un impatto concreto e l'investimento si deve trasformare gradualmente in azione - un'azione che, a sua volta, va misurata in termini di impatto concreto piuttosto che in termini di elementi iniziali coinvolti. È necessario trovare il punto di equilibrio tra prevedibilità, da un parte, e gli importanti obiettivi di flessibilità, condizionalità e pagamenti in funzione dei risultati dall'altra, nonché tra semplificazione e i controlli previsti dalla sana gestione finanziaria. Per garantire che la spesa raggiunga gli obiettivi previsti, è necessario che siano presenti non soltanto controlli ma anche incentivi.

2.4. Benefici reciproci tramite la solidarietà

La solidarietà rappresenta una delle pietre angolari dell'Unione europea, allo stesso tempo un principio di fondo e una fonte di forza. Il bilancio UE non è il solo strumento di cui dispone l'UE per concretizzare il principio della solidarietà, ma rappresenta una parte indispensabile dell'approccio UE. L'allargamento ha fatto aumentare la diversità economica dell'Unione e quest'ultima ha tutto l'interesse politico, sociale ed economico ad aiutare le sue componenti meno sviluppate a contribuire al raggiungimento delle sue finalità. La stabilità rappresenta un vantaggio per tutti. Inoltre, mentre l'Unione europea cerca di attuare una strategia economica globale per la crescita futura, la solidarietà richiede di concentrare l'attenzione e le risorse sui cittadini più vulnerabili e quelli sulle cui spalle grava di più il peso della riforma. Ma dei benefici della solidarietà godono tutti, grazie al potenziale di crescita del mercato unico, agli effetti transnazionali della spesa UE a livello nazionale e regionale e al circolo virtuoso degli individui e delle imprese che colgono le opportunità offerte dall'Unione europea nella suo insieme. Nel 2009 il PIL dell'UE25 è risultato aumentato dello 0,7%, grazie alla politica di

coesione del periodo 2000/2006; la spesa relativa allo stesso periodo, che è stata pari allo 0,5 % del PIL, si è quindi rivelata un buon investimento³.

Gli obiettivi collettivi dell'UE richiedono spesso interventi concentrati a livello geografico. Per esempio, la protezione delle frontiere esterne dell'Unione contro l'immigrazione illegale riguarda naturalmente gli Stati membri che hanno frontiere esterne. Anche le infrastrutture situate in particolari Stati membri possono apportare importanti benefici a tutta l'Unione. Le azioni per promuovere la tutela dell'ambiente o per affrontare i cambiamenti climatici possono avere un carattere estremamente locale, ma i loro benefici hanno una ricaduta su un territorio molto più vasto. In questi casi, gli investimenti disponibili a livello nazionale spesso non bastano ad avviare le azioni, ma la mancanza di azioni può penalizzare Europa nel suo insieme. Attraverso il suo bilancio, l'UE dovrebbe contribuire a sostenere tali costi e così facendo promuovere i propri obiettivi collettivi.

2.5. La riforma del finanziamento del bilancio

La questione delle "risorse proprie" rappresenta un aspetto importante della revisione del bilancio. A cominciare dai primi anni Settanta, l'UE ha raccolto le risorse proprie partendo da politiche comuni, per esempio applicando i dazi della tariffa doganale comune. Nel tempo, l'autonomia di tali risorse proprie si è andata riducendo. L'attuale sistema di finanziamento dell'UE si è evoluto in modo frammentario, fino a diventare un insieme eterogeneo e poco chiaro di contributi dai bilanci nazionali, rettifiche e rimborsi. Il collegamento tra le risorse proprie originali e le politiche UE comuni è andato perso, rendendo il sistema meno trasparente e alimentando i dubbi sulla sua imparzialità. Ormai è necessario un taglio nuovo e fresco, in grado di riallineare il finanziamento dell'UE ai principi di autonomia, trasparenza ed equità.

3. UN BILANCIO PER IL FUTURO

L'UE si è impegnata ad applicare un programma fondamentale di riforme economiche, a liberare le potenzialità dell'economia UE, a trovare nuove fonti di crescita e a creare nuovi posti di lavoro, tutti obiettivi che rientrano nella strategia Europa 2020.

La finalità di questa strategia è il conseguimento di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, come esemplificano i seguenti cinque obiettivi:

- aumentare di almeno il 75% il tasso di occupazione della popolazione tra i 20 e i 64 anni di età;
- investire il 3% del PIL in ricerca e sviluppo;
- ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990 o del 30%, se sussistono le necessarie condizioni; portare al 20% del consumo complessivo di energia l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili e aumentare del 20% l'efficienza energetica;
- entro il 2020, ridurre del 10% il tasso di abbandono scolastico e portare ad almeno il 40% la quota di popolazione tra i 30 e i 34 anni con diploma universitario; e

³ Tale percentuale comprende bilancio UE e cofinanziamenti nazionali.

- permettere a 20 milioni di persone di uscire dalla situazione di povertà in cui si trovano.

Complessivamente, la Commissione ha calcolato che il risultato del conseguimento di questi obiettivi potrebbe essere un aumento del PIL del 4% e la creazione di 5,6 milioni di posti di lavoro, entro il 2020⁴.

Un impegno di questa portata coinvolge un ampio ventaglio di settori politici e presuppone un partenariato tra i livelli UE, nazionali e regionali. Inoltre, è necessario che gli interventi siano particolarmente mirati, per garantire che le azioni si concentrino dove possono essere più efficaci. Un'attenzione particolare va prestata ai settori in cui le azioni possono avere un impatto rapido sulla crescita. Il bilancio UE può e deve svolgere un ruolo fondamentale nel contesto di questa strategia e deve rappresentare la pietra di paragone per una nuova generazione di programmi di spesa.

Una componente della forza motrice del programma Europa 2020 è rappresentata dalla necessità di una visione globale per l'economia e per la società dell'Unione europea, in cui gli obiettivi si corroborano a vicenda e le azioni possono perseguire contemporaneamente obiettivi diversi. A tal fine, non è necessario un fondo unico; è necessario un alto livello di coordinamento. Poiché la strategia Europa 2020 ha bisogno di soluzioni integrate, anche gli strumenti utilizzati per attuarla dovrebbero essere integrati. Le azioni descritte di seguito vanno considerate come un pacchetto di misure, strettamente collegate tra loro e funzionanti in parallelo per garantire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

3.1. Una crescita intelligente

Tra le componenti essenziali della strategia 2020 vi è la necessità di sostenere la trasformazione dell'economia europea in un'economia basata sulla conoscenza e l'innovazione. Gran parte del lavoro necessario per stimolare la competitività futura e creare i posti di lavoro di domani riguarda i programmi nazionali volti a promuovere la ricerca e l'innovazione, migliorare l'istruzione e rimuovere le barriere che ostacolano l'espressione dello spirito imprenditoriale. L'Europa, però, possiede un'enorme risorsa – le sue dimensioni - di cui bisogna approfittare fino in fondo, sfruttando le potenzialità del mercato unico e utilizzando i fondi del bilancio UE per apportare un valore aggiunto al modo in cui il settore pubblico stimola i promotori della crescita.

Ricerca, innovazione e istruzione

La ricerca e l'innovazione rappresentano i generatori maggiormente sostenibili della crescita dell'economia e della produttività. Gli attuali programmi UE in materia di ricerca e innovazione garantiscono ottimi benefici a livello sociale e un sicuro valore aggiunto europeo, permettendo la formazione di una massa critica in settori quali la ricerca di base. La spesa UE in ricerca e innovazione è raddoppiata nel corso dell'ultimo quadro finanziario pluriennale e raggiungerà nel 2013 il 7% circa del bilancio dell'Unione⁵. Con il Consiglio europeo della ricerca e l'Istituto europeo di tecnologia, l'UE ha applicato un nuovo approccio alla promozione dell'eccellenza su scala europea e alla creazione di collegamenti tra i comparti

⁴ I calcoli dei servizi della Commissione si basano sulle seguenti analisi: "Quantifying the potential macroeconomic effects of the Europe 2020 strategy: stylised scenarios" (European Commission Economic Papers n. 424, settembre 2010) e "Macroeconomic effects of Europe 2020: stylised scenarios" (ECFIN Economic Briefs 2010 n. 11).

⁵ Secondo i calcoli, l'attuale programma quadro dovrebbe creare 900.000 posti di lavoro e far crescere dell'1% il PIL dell'UE.

dell'istruzione, della ricerca e delle imprese, che rivestono un'importanza fondamentale per la trasformazione della creatività in crescita. La futura spesa nel settore della ricerca e dell'innovazione dovrà avere un impatto ancora più forte in termini di crescita e creazione di posti di lavoro e in termini di effetti significativi a livello sociale e ambientale.

Per raggiungere gli obiettivi della strategia Europa 2020 relativi a questo settore, la Commissione ha proposto l'iniziativa "Unione dell'innovazione". In un periodo di difficoltà finanziarie, l'UE e gli Stati membri devono continuare ad investire nella ricerca e sviluppo e nell'innovazione. Essi devono inoltre fare in modo che vengano rimosse le ultime barriere che impediscono agli imprenditori di far approdare le loro idee al mercato, garantendo un accesso più facile ai finanziamenti e ai diritti di proprietà intellettuale, la fissazione più rapida di norme interoperabili e un uso strategico dei nostri bilanci per gli appalti. Tutto ciò dovrebbe procedere di pari passo con l'adozione di riforme in grado di garantire un miglior rapporto qualità / prezzo, risolvere il problema della frammentazione e amplificare gli effetti leva.

- **Importanza dell'innovazione.** I futuri finanziamenti di attività di ricerca e sviluppo devono contribuire direttamente alla realizzazione della strategia Europa 2020, in particolare per quanto riguarda l'iniziativa "Unione dell'innovazione"⁶. Tale iniziativa dovrebbe basarsi sui risultati del programma "Competitività e Innovazione" e sostenere i progetti innovativi, in particolare quelli che coinvolgono le PMI, con evidenti potenzialità commerciali, per contribuire a consolidare e allargare la base industriale europea. Il successo del meccanismo di finanziamento con ripartizione dei rischi ha dimostrato che i nuovi approcci alla fornitura di sostegno possono riuscire ad attirare, grazie all'effetto leva, gli investimenti privati. Tale meccanismo ha utilizzato una dotazione di 1 miliardo di euro a titolo del bilancio UE per reperire altri 16,2 miliardi di euro per sostenere la ricerca e sviluppo in tutta l'Unione europea. Le Piattaforme tecnologiche europee hanno contribuito ad aiutare a definire le priorità industriali all'interno del programma quadro. I partenariati tra settore pubblico e settore privato sono stati creati per coinvolgere attivamente l'industria nel coinvestimento in programmi di ricerca promossi dal settore industriale, come le Iniziative tecnologiche congiunte, che hanno dimostrato come grazie ad una collaborazione creativa si possa utilizzare un contributo relativamente esiguo dal bilancio UE per stimolare i grandi progetti industriali europei. A tal fine, l'intera gamma degli strumenti dovrebbe essere utilizzata in parallelo, nel quadro di un quadro strategico comune.
- **Affrontare le principali sfide sociali.** L'Europa si trova ad affrontare una serie senza uguali di sfide sociali, che possono essere affrontate soltanto tramite significativi progressi scientifici e tecnologici. In questo contesto, è necessario dare la precedenza agli obiettivi fondamentali dell'Unione europea, in particolare a quelli che rientrano nella strategia Europa 2020. Per esempio, l'Unione europea dovrebbe contribuire a porre rimedio a decenni di inefficienze ed inadeguatezze che hanno caratterizzato la ricerca energetica, a causa delle quali l'Europa ha accumulato un notevole ritardo nello sviluppo dell'approvvigionamento energetico interno e nella soluzione del problema della riduzione delle emissioni. Per accelerare la ricerca e lo sviluppo e l'immissione sul mercato delle innovazioni e per unire e condividere competenze e risorse e rilanciare la competitività dell'industria UE, saranno avviati i Partenariati europei per l'innovazione.
- **Realizzare lo spazio europeo della ricerca.** È diventato più che mai fondamentale amplificare al massimo l'efficacia del sistema europeo di ricerca e innovazione, tramite la

⁶ Unione dell'innovazione – COM(2010)565 del 6.10.2010. Tra gli altri importanti programmi faro del settore figurano l'Agenda europea del digitale e della politica industriale.

creazione di uno spazio europeo della ricerca veramente compatto e coordinato, all'interno del quale tutti gli operatori, pubblici e privati, possano agire liberamente, stringere alleanze e accumulare massa critica per essere competitivi e cooperare su scala mondiale. Un migliore coordinamento a livello regionale, nazionale e di Unione europea può aiutare a evitare le sovrapposizioni ed incoraggiare le migliori pratiche e una programmazione congiunta rafforzata potrebbe assicurare la formazione di sinergie e la complementarità dei diversi livelli di finanziamento. A tal fine, è importante affrontare il problema degli ostacoli alla mobilità dei ricercatori.

- **Allargare la base della ricerca UE.** Se, da una parte, i finanziamenti UE devono stimolare l'eccellenza, essi dovrebbero anche contribuire ad allargare la base della ricerca e dell'innovazione, aiutando ad innalzare la qualità delle infrastrutture di ricerca di tutta l'Unione europea. Per sviluppare la prossima generazione di infrastrutture di ricerca, sulla base di specializzazioni regionali, dovrebbero essere sfruttati i fondi strutturali.
- **Aumentare l'efficacia grazie alla semplificazione.** Le comunità scientifica ed imprenditoriale lamentano gli eccessivi oneri amministrativi ed hanno fatto appello alla Commissione affinché trovi un migliore equilibrio tra fiducia e controlli e tra l'assunzione e il rifiuto dei rischi. Nonostante nel quadro dei programmi attuali si siano registrati progressi verso una maggiore semplificazione, è necessario fare di più. Alcune misure che hanno un buon potenziale in termini di semplificazione sono l'accettazione generale delle pratiche contabili dei partecipanti, compreso l'utilizzo dei costi medi, l'unificazione in un'unica serie, valida per tutti i partecipanti, delle regole relative a tutte le misure di intervento e la riduzione del numero dei diversi tassi di rimborso e dei diversi metodi di calcolo dei costi indiretti.
- **Modernizzazione a tutti i livelli dei sistemi scolastici.** Il principio guida di ogni sistema di istruzione deve essere sempre più la ricerca dell'eccellenza. È necessario che aumenti il numero delle università con una reputazione di livello mondiale, così come il livello delle competenze e abilità, e che le nostre università riescano ad attirare i migliori talenti da tutto il mondo. Dovrebbe essere organizzato un riesame coordinato degli attuali programmi scolastici e di formazione, al fine di elaborare un approccio integrato nel contesto dell'iniziativa "Gioventù in movimento". Gli aspetti principali delle politiche in materia di istruzione e di occupazione sono di competenza degli Stati membri, ma l'Unione ha la speciale responsabilità di promuovere la mobilità ed eliminare le barriere a livello europeo. Gli attuali programmi di mobilità nel campo dell'istruzione non solo hanno innalzato le abilità, le competenze, le conoscenze e il livello di istruzione dei beneficiari, ma stimolano anche la competitività tra università e sistemi scolastici. Attualmente, la domanda supera abbondantemente l'offerta. Del programma Erasmus, a livello universitario, beneficia ancora soltanto il 5% degli studenti. Tali programmi dovrebbero essere ampliati e l'assegnazione delle risorse dovrebbe dipendere in misura più diretta dalla misura in cui le opportunità di mobilità sono effettivamente sfruttate.

Infrastrutture per il futuro

Le infrastrutture transfrontaliere rappresentano uno dei migliori esempi di ambito in cui l'Unione europea può colmare le lacune esistenti e conseguire risultati con un più alto valore aggiunto. Le reti dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia apportano benefici enormi a tutta la società. Succede però che, a causa delle inefficienze del mercato, alcuni progetti con un elevato valore aggiunto UE non riescano ad attirare gli investimenti necessari da parte delle imprese private. Tutto ciò si traduce in un costo per l'UE in termini di

competitività, solidarietà e funzionamento efficace del mercato unico. Il sostegno finanziario mirato a livello UE può aiutare ad avviare questi importanti progetti, che spesso detengono un elevato potenziale commerciale nel lungo termine.

Paesi come gli Stati Uniti e la Cina stanno lanciando grandi e ambiziosi progetti di investimento nelle infrastrutture. Per rimanere competitiva, l'Europa ha un interesse strategico particolarmente forte ad investire in infrastrutture efficienti, per gettare le fondamenta di una crescita economica di lungo respiro. L'Unione europea deve riuscire a offrire la giusta miscela di politiche per stimolare la necessaria modernizzazione e mantenere il livello delle infrastrutture esistenti. Ciò presuppone un quadro politico a lungo termine credibile ed affidabile, in grado di convincere gli investitori a mobilitare i grandi capitali e finanziamenti a lungo termine necessari, un quadro normativo che incentivi tali interventi e un sostegno finanziario attentamente calibrato e veicolato da opportuni strumenti finanziari che permettano ai progetti di spiccare il volo. Il risultato a cui si tende è una rete europea di trasporti di base che trasferisca i flussi delle merci e dei passeggeri verso modalità di trasporto più sostenibili, la disponibilità di collegamenti a banda larga ad alta velocità in tutta l'Unione europea e una rete dell'energia in grado di concretizzare le potenzialità del mercato interno, utilizzare le nuove fonti di energia e sfruttare le nuove tecnologie intelligenti.

Un sostegno di questo tipo deve concentrarsi sulle principali priorità - eliminare le strozzature che si trovano sugli assi transeuropei strategici, incoraggiare la loro estensione e sviluppare le connessioni transfrontaliere e intermodali. È necessario inoltre applicare criteri rigorosi per selezionare i progetti migliori, ovverosia quelli per i quali si può dimostrare che posseggono la capacità di gestione necessaria, che possono essere avviati in tempi ragionevoli e che soddisfano i requisiti di sostenibilità. Se per alcune tipologie di infrastrutture, come il trasporto ferroviario o l'estensione delle reti fino alle comunità scarsamente popolate, saranno ancora necessari investimenti pubblici, per altri settori potrà essere un importante criterio la capacità dei progetti di attirare i finanziamenti privati. Per fissare le priorità di investimento e disporre dell'energia di attivazione necessaria, sarebbe necessario un approccio comune tra l'Unione europea, i bilanci nazionali, la Banca europea e gli investitori privati. A tal fine è necessario disporre di un adeguato quadro normativo a livello UE, che favorisca l'unione e la condivisione delle risorse private e pubbliche. Sarebbe inoltre opportuno valutare come e in quale misura i finanziamenti potrebbero includere progetti il cui campo di applicazione superi i confini dell'Unione europea e di cui potrebbero beneficiare anche i nostri vicini.

3.2. Crescita sostenibile

Integrazione delle politiche in materia di energia e clima in un'economia che utilizza efficacemente le risorse

Affrontare i problemi dell'efficienza delle risorse, del cambiamento climatico e della sicurezza ed efficienza energetica è uno degli obiettivi di base della strategia Europa 2020. A tal fine, è necessario non soltanto intervenire sull'economia affinché possa contribuire al conseguimento di tali obiettivi, ma anche stimolare gli investimenti nelle tecnologie e nei servizi più rispettosi dell'ambiente ai quali sono riconosciute le maggiori potenzialità in termini di esportazioni e posti di lavoro futuri, nel quadro di un settore che dà già lavoro a 3,5 milioni di europei⁷. Per raggiungere questo ambizioso traguardo, devono essere utilizzati tutti gli strumenti di cui

⁷ Relazione della Commissione per la conferenza di alto livello sulla competitività industriale (aprile 2010).

dispone l'Unione europea, compresi le nuove fonti di finanziamento e gli strumenti finanziari innovativi.

Un'opzione è rappresentata da una riorganizzazione del bilancio che preveda la creazione di fondi di grandi dimensioni destinati agli investimenti in tali settori. Il Piano europeo di ripresa economica ha dimostrato la possibilità di individuare e finanziare alcuni progetti altamente strategici nel settore dell'energia e affrontare il rischio che la rarefazione del credito causi il blocco dei progetti. Esso ha contribuito a dare credibilità alle politiche energetiche a lungo termine dell'Unione europea e a stimolare la volontà degli investitori di liberare capitali per progetti di lungo respiro. Un approccio di questo tipo potrebbe essere ripreso e sviluppato come opzione basata su programmi distinti. Alternativamente, un approccio più efficace potrebbe consistere nell'integrazione di tali priorità in programmi diversi, riconoscendo che la stessa azione può – e dovrebbe – perseguire contemporaneamente obiettivi diversi. La supremazia di obiettivi politici relativi ad ambiti quali i cambiamenti climatici e l'energia imporrebbe già di per sé una ridefinizione delle priorità all'interno delle politiche di settori quali la ricerca, la coesione, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, con un accantonamento con finalità chiaramente politiche controbilanciato dalla necessità di evitare nuove rigidità. Tale approccio potrebbe essere accompagnato da un esplicito obbligo trasversale di individuare gli ambiti in cui i programmi hanno stimolato tali politiche. In questo modo, l'Unione europea sarebbe in grado di stabilire chiaramente quali risorse possano contribuire alle politiche relative ai cambiamenti climatici o alla sicurezza energetica, indipendentemente dagli strumenti con cui tali politiche vengono attuate.

La politica agricola comune

Per garantire la sostenibilità dell'economia dell'Unione europea, è necessario che il settore agricolo sia prospero e che contribuisca al raggiungimento di tutta una serie di obiettivi UE, relativi per esempio ai settori della coesione, dei cambiamenti climatici, della protezione dell'ambiente, della biodiversità, della sanità, della concorrenza e della sicurezza alimentare. Grazie ad una serie di riforme della politica agricola comune, il sostegno agli agricoltori è divenuto sempre più subordinato alla realizzazione di tali obiettivi e la quota del bilancio totale destinata alla PAC è diminuita costantemente negli ultimi anni. Anche se l'attuale tendenza dovesse essere confermata, il settore agricolo continuerebbe a rappresentare un importante capitolo di investimento pubblico, che va a gravare più sulle spalle dell'Unione europea che sui bilanci nazionali.

Alcune riforme successive hanno avvicinato l'agricoltura dell'Unione europea al mercato e hanno permesso di conseguire dei progressi a livello di sicurezza alimentare, miglioramento della gestione delle risorse naturali e stabilità delle comunità rurali. Oltre un terzo del reddito degli agricoltori dipende da pagamenti a titolo del bilancio UE. L'agricoltura dell'Unione europea continua ad essere un'importante fonte di prodotti alimentari di alta qualità, in un'epoca in cui i bisogni di una popolazione mondiale in rapida crescita continuano ad aumentare. L'industria agroalimentare svolge un ruolo molto dinamico nell'economia dell'Unione europea.

Tuttavia, esistono alcuni problemi evidenti che devono essere risolti. Lo stanziamento di pagamenti diretti agli agricoltori si basa su valori di riferimento elaborati oltre dieci anni fa e il livello di tali pagamenti varia in misura considerevole tra i diversi Stati membri. Se un certo margine di variazione è giustificato, è comunque evidente l'importanza di ridurre progressivamente le differenze tra livelli di pagamento. Rinunciare ai valori di riferimento storici permetterebbe inoltre di evitare una cultura della dipendenza che può ostacolare

l'impiego di misure di incentivazione volte a garantire il conseguimento di risultati concreti. Ciò solleverebbe anche problemi per quanto riguarda la pressione sul reddito degli agricoltori e sui costi di produzione, nonché questioni relative alla destinazione degli stanziamenti e alla definizione delle priorità all'interno dei due pilastri della PAC.

Lo scorso giugno, il Consiglio europeo ha ribadito che un settore agricolo sostenibile, produttivo e competitivo può contribuire in misura significativa alla realizzazione della strategia Europa 2020, tenuto conto del potenziale di crescita delle zone rurali, pur garantendo condizioni di concorrenza leale.

Le riforme potrebbero essere perseguite in modi diversi:

- allineando maggiormente la PAC con più ampie priorità politiche dell'Unione europea, introducendo la dimensione ecologica negli aiuti diretti per sostenere pratiche rispettose dell'ambiente sempre più rigorose e miglioramenti positivi per stimolare l'innovazione e la competitività in ambito rurale, oltre al concetto di condizionalità;
- lo sviluppo rurale dovrebbe mirare a stimolare la competitività del settore agricolo e l'innovazione in ambiti quali i processi produttivi, il progresso tecnologico, la diversificazione economica nelle aree rurali, e la protezione dell'ambiente e delle risorse naturali, ad affrontare il problema dei cambiamenti climatici, sia in termini di attenuazione che di adeguamento, a contribuire alla gestione efficiente delle risorse idriche e ad offrire un sostegno specifico alle persone più svantaggiate nelle aree rurali, per esempio, coloro che si trovano ad affrontare problemi quali la desertificazione;
- favorendo il ricorso al mercato, associato allo sviluppo di forme di assicurazione conformi alla scatola verde dell'OMC, e ad altri strumenti di gestione dei rischi di sbalzi nei redditi, in combinazione con migliori condizioni concorrenziali nella catena di approvvigionamento alimentare;
- promuovendo migliori sinergie tra lo sviluppo rurale e le altre politiche dell'Unione europea, per contribuire a raggiungere gli obiettivi politici previsti in settori quali la ricerca, l'occupazione e le infrastrutture di rete, compresa l'integrazione con i quadri di riferimento strategici e con i programmi nazionali di riforma nel contesto della strategia Europa 2020.

La riforma della PAC potrebbe quindi essere perseguita con diversi gradi di intensità. Potrebbe limitarsi a eliminare alcune discrepanze che esistono attualmente, introducendo per esempio una maggiore equità nella distribuzione dei pagamenti diretti tra Stati membri e agricoltori. Potrebbe prevedere interventi più significativi, in modo che la PAC diventi maggiormente sostenibile e stabilisca un nuovo equilibrio tra i diversi obiettivi politici e le esigenze degli agricoltori e degli Stati membri, in particolare introducendo un approccio alle priorità più mirato. Una riforma più radicale si spingerebbe oltre, rinunciando al sostegno al reddito e alla maggior parte degli interventi sul mercato e dando la priorità agli obiettivi relativi ad ambiente e cambiamenti climatici rispetto alle dimensioni economiche e sociali della PAC.

3.3. Crescita inclusiva

Politica di coesione e strategia Europa 2020

Perseguendo la coesione, l'Unione è riuscita a dimostrare in modo convincente il proprio impegno a favore della solidarietà e a diffondere crescita e prosperità in tutto il suo territorio. Della politica di coesione beneficiano tutti, perché investire nelle economie UE apporta vantaggi a tutti gli Stati membri. Tale politica prevede di investire nella modernizzazione, stimola la crescita nelle zone meno prospere dell'Unione europea e agisce da catalizzatore per introdurre cambiamenti in tutte le regioni europee. Allarga i mercati e crea nuove prospettive commerciali per tutta l'Unione europea. Se associata alle riforme strutturali e alla stabilità macroeconomica, può contribuire concretamente alla crescita. Tuttavia, per garantire tali risultati, i finanziamenti destinati alla coesione devono essere indirizzati verso ambiti scelti con estrema attenzione, in modo da amplificare al massimo il valore aggiunto. Sarà quindi necessario concentrarsi rigorosamente sugli obiettivi della strategia Europa 2020 e sui risultati auspicati.

Per il quadro di riferimento 2007-2013, la destinazione delle spese per la coesione alla strategia di Lisbona ha confermato i vantaggi di usare un'ampia gamma di strumenti finanziari nel perseguimento di obiettivi politici primari. Per il prossimo periodo, la strategia Europa 2020 prevede un insieme chiaro di priorità comuni e un quadro di riferimento preciso per individuare le priorità di finanziamento. La strategia Europa 2020 permette una concentrazione molto migliore che in passato. Potrebbero essere fissate priorità chiare per rendere possibile una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, sulla base dei seguenti elementi: sostegno alle nuove imprese, innovazione, riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, miglioramento della qualità dell'ambiente, modernizzazione delle università, risparmio energetico, sviluppo di reti di energia, trasporti e telecomunicazioni di interesse comune UE, investimenti nelle infrastrutture di ricerca, sviluppo del capitale umano e inclusione attiva per aiutare la lotta contro la povertà.

La correlazione esplicita tra politica di coesione e strategia Europa 2020 rappresenta un'opportunità concreta per continuare ad aiutare le regioni più povere dell'UE a recuperare il ritardo e per sviluppare ulteriormente la politica di coesione e farla diventare un volano di crescita in tutta l'Unione europea. I programmi di riforma nazionali costituiscono lo strumento più adeguato per garantire una sinergia tra i fondi di coesione UE e le priorità nazionali in materia di riforme e di spesa.

La politica di coesione dovrebbe diventare, in tutte le regioni, la politica portabandiera degli obiettivi di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile della strategia Europa 2020. Tali obiettivi possono essere un potente motore per la politica di coesione - e rafforzare gli obblighi del trattato relativi al consolidamento della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione - in grado di accelerare il processo di riduzione delle disparità tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni. Come succede oggi, le risorse dell'Unione europea dovrebbero concentrarsi sulle regioni e sugli Stati membri più poveri, conformemente all'impegno dell'Unione a favore della solidarietà. Il sostegno alla politica di coesione è però importante anche per il resto dell'Unione, per affrontare problemi quali l'esclusione sociale e il degrado ambientale (per esempio, nelle aree urbane), per sostenere la ristrutturazione economica e il passaggio verso un'economia più innovativa e basata sulla conoscenza, per creare posti di lavoro e per migliorare abilità e competenze. Con particolare attenzione andranno seguite le regioni che non hanno ancora colmato il ritardo rispetto agli altri Stati membri. Un sistema

semplice ed equo di sostegno transitorio potrà evitare lo shock economico dovuto ad un'improvvisa riduzione dei finanziamenti.

Per aumentare il valore aggiunto UE, è opportuno apportare alcune modifiche all'attuale programmazione strategica, in particolare intensificando il coordinamento tra la strategia Europa 2020 e la politica di coesione. Tale coordinamento necessita di orientamenti chiari a livello europeo, di un processo negoziale maggiormente strategico tra i partner a livello locale e regionale, gli Stati membri e la Commissione europea e di un follow up efficace e significativo dei progressi realizzati. Il risultato cui tendere è la percezione comune della strategia Europa 2020 come di una guida politica a tutti i livelli e della responsabilità comune delle azioni elaborate e attuate in partenariato tra Unione europea e le autorità nazionali e regionali.

Maggiori concentrazione e coerenza

Per ottimizzare l'incidenza dei fondi di coesione, in futuro sarà necessario garantire che gli Stati membri e le regioni concentrino le risorse UE e nazionali sulle priorità UE concordate. È possibile ottenere questo risultato, individuando un numero limitato di priorità di importanza europea, collegate, tramite la strategia Europa 2020, agli obiettivi politici settoriali. Un tale "assortimento" di priorità tematiche direttamente collegate agli orientamenti integrati e ai progetti faro della strategia Europa 2020 sarebbe presentato negli strumenti giuridici relativi alla coesione, così da sottolineare la capacità della politica di coesione di affrontare bisogni diversi (dalle grandi infrastrutture, in alcune regioni, ai piccoli progetti gestiti dalle comunità, nelle aree urbane sfavorite). Alcune priorità trasversali, per esempio l'innovazione, risulterebbero obbligatorie. Le regioni maggiormente sviluppate potrebbero essere invitate ad assegnare l'integralità delle dotazioni finanziarie di competenza a due o tre priorità, mentre le regioni meno sviluppate potrebbero destinare le proprie principali risorse ad una serie leggermente più ampia di priorità.

Essenziale sarà il potenziamento della coerenza e del coordinamento con gli altri strumenti UE di attuazione delle politiche UE in settori quali i trasporti, le comunicazioni, l'energia, l'ambiente e l'innovazione. Ai beneficiari del sostegno UE si dovrebbe offrire un insieme coerente di programmi complementari che permettono una "specializzazione intelligente", piuttosto che obbligarli ad orientarsi tra una moltitudine di proposte - che in parte si sovrappongono - e di norme diverse. La maggiore armonizzazione dei criteri di ammissibilità e attuazione rappresenterebbe un passo importante verso la realizzazione più integrata delle politiche UE sul campo.

Un quadro strategico comune

Per rafforzare l'integrazione delle politiche UE volte alla realizzazione della strategia Europa 2020 e conformemente agli orientamenti integrati, la Commissione potrebbe adottare un quadro strategico comune in cui definire la strategia globale di investimento che permetta di tradurre in priorità di investimento le finalità e gli obiettivi della strategia Europa 2020. Nel contesto di tale quadro verrebbero, in particolare, individuati gli investimenti necessari in relazione agli obiettivi generali e ai progetti faro. In esso, verrebbero inoltre individuate le riforme necessarie per amplificare al massimo l'incidenza degli investimenti effettuati nel quadro della politica di coesione.

Tale quadro di riferimento si andrebbe a sostituire all'approccio attuale, che consiste nell'elaborare serie distinte di orientamenti strategici per le diverse politiche, e garantirebbe un

maggiore coordinamento tra queste ultime. Vi rientrerebbero le azioni che attualmente rientrano nel campo d'azione del Fondo di coesione, del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo, del Fondo europeo per la pesca e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale. Infine, all'interno del quadro strategico verrebbero individuati i collegamenti e i meccanismi di coordinamento con gli altri strumenti UE, per esempio con i programmi in materia di ricerca, innovazione, formazione permanente e reti.

Un contratto di partenariato in materia di sviluppo e di investimento per concentrarsi sui risultati attesi del sostegno UE

Sulla base del quadro di riferimento strategico, gli Stati membri presenterebbero le proprie strategie di sviluppo nei rispettivi Programmi nazionali di riforma, in modo tale da garantire un forte senso di responsabilità per le priorità UE anche a livello nazionale e regionale. Tale strategia permetterebbe di illustrare come lo Stato membro e le sue regioni intendono conformarsi alle priorità e agli obiettivi della strategia Europa 2020, dei programmi faro e delle raccomandazioni tematiche e specifiche per paese. Essa indicherebbe inoltre i cambiamenti positivi che i paesi intendono realizzare con il sostegno dell'Unione europea. Il frutto della discussione con la Commissione sarebbe un contratto di partenariato in materia di sviluppo e di investimento tra la Commissione e lo Stato membro che sancirebbe gli impegni dei partner a livello nazionale e regionale.

Tale contratto stabilirebbe gli obiettivi da raggiungere, la modalità di calcolo e misurazione dei progressi verso tali obiettivi e la ripartizione delle risorse nazionali e UE tra i settori prioritari e i programmi. Il contratto prevederebbe inoltre un numero limitato di condizioni preliminari legate alle riforme necessarie per garantire la buona esecuzione dei programmi. Se necessario, esso segnalerebbe i progetti strategici da includere (per esempio a livello di importanti dispositivi di interconnessione nelle reti dell'energia e dei trasporti). Esso conterrebbe inoltre la descrizione del sistema di coordinamento tra fondi UE da applicare a livello nazionale.

Il risultato di un tale approccio sarebbe quello di stabilire una relazione tra lo stanziamento iniziale potenziale di risorse tra Stati membri e regioni – frutto di una scelta politica in materia di solidarietà – ed un meccanismo concreto che garantisca che al livello del sostegno corrisponda il conseguimento di finalità e obiettivi.

Una migliore qualità della spesa

Le capacità istituzionali del settore pubblico a livello nazionale, regionale e locale svolgono un ruolo fondamentale per quanto riguarda la riuscita dell'elaborazione, dell'attuazione e del monitoraggio delle politiche necessarie per raggiungere gli obiettivi della strategia Europa 2020. L'assorbimento adeguato delle risorse UE dipende infatti in misura cruciale dalle capacità tecniche ed amministrative dei beneficiari. Il rafforzamento delle capacità istituzionali e amministrative può contribuire alla realizzazione degli adeguamenti strutturali e stimolare la crescita e l'occupazione, e di conseguenza migliorare in misura significativa la qualità della spesa pubblica. Lo stanziamento delle risorse finanziarie dovrebbe pertanto tenere conto della capacità degli Stati membri e delle regioni di utilizzare effettivamente tali risorse e rispettare i principi del cofinanziamento e dell'addizionalità, riconoscendo allo stesso tempo la pressione sui bilanci nazionali.

La politica di coesione può svolgere un ruolo importante in questo contesto, finanziando gli interventi destinati al potenziamento delle capacità istituzionali, promuovendo le riforme

amministrative e diffondendo una cultura del rendimento e dei risultati concreti. Tale ruolo potrebbe essere consolidato tramite interventi mirati di assistenza tecnica, destinati ad aiutare gli Stati membri e le regioni a preparare, attuare e monitorare i grandi programmi di investimento in settori quali le infrastrutture di rete e l'ambiente.

Un'altra tecnica per migliorare la qualità della spesa sarebbe quella di introdurre alcune forme di concorrenza qualitativa tra programmi candidati a finanziamenti a titolo della politica di coesione. Ciò potrebbe significare accantonare in una riserva di efficacia ed efficienza una porzione limitata di fondi di coesione, cui potrebbero accedere tutti gli Stati membri e le regioni ammissibili. I fondi della riserva verrebbero stanziati in base ai progressi compiuti dai programmi nazionali e regionali in termini di conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020.

Le abilità e le competenze giuste per la forza lavoro di domani

Un'economia europea basata sulla conoscenza ha bisogno di una forza lavoro dotata di abilità e competenze più ampie e migliori. Sempre più, i posti di lavoro richiederanno abilità e competenze più elevate. L'azione dell'UE dovrebbe quindi concentrarsi sul raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 e su una formazione che risponda ai bisogni dell'economia del domani. Gli investimenti mirati possono offrire un valore aggiunto significativo, incoraggiando l'adattabilità e la formazione permanente, in particolare assistendo le strategie nazionali di riforma dei sistemi scolastici e di formazione professionale e potenziando le capacità istituzionali in materia.

Il Fondo sociale europeo sostiene già la formazione di 9 milioni di europei ogni anno e testimonia dell'equilibrio delle politiche economiche UE, dimostrando concretamente che l'UE promuove allo stesso tempo attivamente inclusione e crescita. Il fondo sfrutta l'esperienza maturata in ambito transfrontaliero per fornire sostegno ai gruppi sociali o ai settori politici che altrimenti riceverebbero poca o nessuna assistenza ed esamina con particolare attenzione gli approcci innovativi ai problemi dell'occupazione, della formazione e dell'inclusione sociale.

Il Fondo sociale europeo potrebbe essere riorganizzato in funzione degli obiettivi della strategia Europa 2020. Un'iniziativa globale europea in materia di occupazione potrebbe migliorare le abilità e le competenze, la mobilità, l'adattabilità e la partecipazione sociale tramite iniziative congiunte nei settori dell'istruzione, dell'occupazione e dell'integrazione. Un altro elemento di importanza immediata per l'Unione europea è l'integrazione delle minoranze, per esempio, i Rom e gli immigrati, un dominio in cui le iniziative volte a garantire l'inclusione sociale e i diritti legali per gli immigrati sono strettamente legate all'approccio globale UE alla migrazione. Allo stesso tempo, l'importanza del lavoro, delle abilità e delle competenze all'interno del progetto economico dell'Unione europea conferma il bisogno di una maggiore visibilità e della prevedibilità dell'entità dei finanziamenti nel quadro del quadro di riferimento strategico in materia di coesione descritto sopra.

Sostegno ai settori in difficoltà

Le dimensioni e l'eterogeneità intrinseca dell'economia dell'Unione europea implicano che talvolta, inevitabilmente, i benefici di cui gode una maggioranza di categorie ne penalizza altre. Un esempio in questo senso potrebbe essere un accordo commerciale che apre nuovi mercati significativi per le esportazioni UE, ma che comporta un cambiamento ugualmente significativo della situazione concorrenziale di alcuni settori particolari. Il Fondo europeo di

adeguamento alla globalizzazione ha già fornito un buon esempio di come possano essere affrontati gli effetti negativi a livello locale. Così, potrebbe essere istituito un fondo ampliato e permanente, il cui compito sia ammortizzare l'impatto di alcune perturbazioni gravi che interessano la forza lavoro degli Stati membri. Il funzionamento di tale Fondo dovrebbe essere semplificato, affinché possa reagire più rapidamente alle mutate circostanze economiche.

3.4. Cittadinanza

Numerosi programmi di spesa UE contribuiscono, in modi diversi, al consolidamento della cittadinanza dell'Unione europea. Ogniquale volta gli effetti concreti dell'azione UE – le sovvenzioni per la mobilità, i risultati di un programma di ricerca, un progetto locale di coesione – sono riconosciuti dai cittadini, viene confermata e illustrata la vocazione dell'UE ad essere al servizio dei suoi cittadini. I programmi che sostengono la diversità culturale mostrano i molteplici modi in cui l'integrazione europea può incidere sulla vita dei cittadini.

L'azione dell'UE in questo ambito abbraccia anche la dimensione dei "diritti", che comprende la promozione dei diritti fondamentali e dei valori di cui l'Unione europea è portatrice. Tale azione potrebbe comprendere iniziative volte a fare dell'Unione europea uno spazio di giustizia, eliminando gli ostacoli al buon funzionamento delle procedure civili transfrontaliere e dei rapporti tra imprese e consumatori, promuovendo il riconoscimento reciproco e la fiducia reciproca nei procedimenti penali ed agevolando l'accesso alla giustizia in tutta l'Unione europea.

Anche alcuni programmi più specifici in materia di cultura e di cittadinanza contribuiscono a preparare i cittadini europei a superare le barriere culturali e a sfruttare appieno le opportunità offerte dallo spazio europeo. I diversi programmi volti a promuovere la cooperazione culturale e il patrimonio culturale europeo, l'interazione tra cittadini e il coinvolgimento dei giovani nella società europea potrebbero essere integrati in un programma unico di grande visibilità, il cui obiettivo sia la promozione dell'unità nella diversità in Europa, e potrebbero essere gestiti in modalità congiunta.

Le responsabilità dell'Unione europea nei confronti dei propri cittadini sono dimostrate anche dal Fondo di solidarietà dell'Unione europea, che ha permesso all'Unione europea di esprimere il proprio impegno collettivo a contribuire a risolvere le situazioni di crisi. Dal 2002, l'Unione europea è riuscita a stanziare più di 2,1 miliardi di euro a favore degli Stati membri e delle regioni colpite da catastrofi naturali gravi. L'esperienza ha tuttavia rivelato alcune significative limitazioni e debolezze nel funzionamento del fondo; andrebbero infatti rivisti aspetti quali il ritmo al quale vengono liberate le dotazioni del fondo, la trasparenza dei criteri di assegnazione e il fatto che il fondo possa essere utilizzato soltanto in casi di catastrofi naturali. Per esempio, il fondo non è finanziato in modo permanente e non può essere utilizzato per far fronte a qualsiasi catastrofe grave. Un contributo dal bilancio UE potrebbe inoltre aiutare a colmare le lacune del sistema che impediscono alle unità di protezione civile degli Stati membri di essere mobilitate rapidamente ove vi sia bisogno, e a sviluppare una rete efficace di protezione civile - dimostrando quanto la cooperazione a livello di Unione europea possa avere effetti concreti sulla vita delle persone in difficoltà, sia all'interno che all'esterno dell'Unione europea.

Un altro importante settore di rilevanza immediata per i cittadini è la spesa a favore delle politiche volte alla realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, politiche la cui riuscita riveste evidentemente un interesse comune. Tutta l'Unione beneficia del sostegno alla

gestione efficace delle frontiere, allo scambio di informazioni e conoscenze per un'applicazione puntuale della giustizia, all'attuazione delle politiche in materia di immigrazione e asilo. Nel prossimo periodo di finanziamento, sarà necessario insistere sulla gestione delle frontiere esterne (in particolare grazie ai sistemi d'informazione SIS II e VIS e al futuro sistema di ingresso/uscita), sulla politica dei rimpatri e delle richieste di asilo e sull'integrazione degli immigrati legali. Nella ricerca di modalità economicamente convenienti per realizzare tali politiche, verrà data priorità alla suddivisione degli oneri tra Stati membri, al sostegno al lavoro delle amministrazioni nazionali e all'unione e alla condivisione delle risorse con il bilancio UE.

3.5. Sostegno alla preadesione

Il sostegno finanziario a favore del consolidamento dell'integrazione tramite il processo di allargamento aiuta l'Unione europea a realizzare i propri obiettivi in un certo numero di ambiti di importanza essenziale per il rilancio dell'economia e la crescita sostenibile, quali i settori dell'energia, delle infrastrutture di rete, la protezione dell'ambiente e la lotta contro i cambiamenti climatici. Tale sostegno garantisce anche che i paesi candidati e candidati potenziali siano pronti per una eventuale adesione, in particolare incoraggiando tali paesi ad integrare le priorità dell'Unione europea legate agli obiettivi della strategia Europa 2020 tra le proprie priorità nazionali. Esso deve quindi rimanere uno degli strumenti volti a promuovere la riuscita dell'allargamento.

3.6 Ruolo mondiale dell'Europa

Gli europei si aspettano che l'Unione europea promuova i propri interessi ed eserciti un'influenza a livello internazionale. In effetti, problemi come la riduzione della povertà, l'immigrazione, la competitività, i cambiamenti climatici, le risorse energetiche, il terrorismo e la criminalità organizzata possono essere affrontati con efficacia soltanto in un contesto internazionale. Nell'epoca della globalizzazione, è essenziale che il programma interno volto ad assicurare una crescita e un'occupazione sostenibile in Europa si integri in un programma esterno. È poi evidente che la solidarietà ha una forte dimensione esterna: l'Unione europea si può giustamente vantare di essere, nel settore degli aiuti umanitari e allo sviluppo, il donatore più generoso al mondo – l'Unione europea e gli Stati membri forniscono il 55% delle donazioni globali – e di essere uno dei protagonisti della lotta contro la povertà. Essa è profondamente consapevole dell'importanza degli obiettivi di sviluppo del millennio per garantire la stabilità, la sicurezza e il benessere di larghe fasce della popolazione mondiale.

Per essere efficace, l'uso delle risorse UE deve rispettare, sia in caso di impiego interno che di impiego esterno, le stesse regole: una valutazione intelligente delle situazioni in cui un'azione collettiva può permettere risultati migliori rispetto ad un insieme di azioni a livello nazionale, coerenza tra programmi di spesa e politiche prioritarie ed uno sguardo nuovo sui meccanismi e gli strumenti utilizzati.

L'applicazione di questo approccio sarà facilitata dalle nuove strutture per le relazioni esterne previste dal trattato di Lisbona, che permetteranno di utilizzare in modo creativo i diversi strumenti di politica estera dell'Unione europea e di operare nel contesto di un quadro di riferimento strategico di ampio respiro.

Affermare i valori e gli interessi dell'Unione europea nel mondo

Grazie alla costituzione del SEAE, l'UE dispone ora degli strumenti per migliorare la capacità di affermare i propri interessi a livello mondiale, conformemente alla propria importanza

economica e politica. L'abilità dell'Unione europea di calibrare, orientare ed utilizzare i propri strumenti in modo efficace dipende dall'esistenza di un orizzonte strategico chiaro e di adeguate relazioni con i paesi terzi partner, nonché dalla qualità di progettazione degli strumenti stessi. Gli strumenti devono essere sufficientemente adattabili ai cambiamenti di priorità e al mutare delle circostanze. Alcune delle importanti sfide di livello planetario che l'Unione deve oggi affrontare esigono un'attenzione particolare. Per esempio, l'Unione europea e gli Stati membri dovranno essere in grado di onorare gli impegni finanziari relativi ai cambiamenti climatici. Relativamente a tale questione, è necessario procedere ad una riflessione separata che terrà conto dei progressi dei negoziati e della necessità di garantire la coerenza e la visibilità del contributo UE all'azione internazionale, l'efficacia degli interventi, e la possibilità di economie di scala nella gestione degli esborsi. Sarà inoltre opportuno valutare se il ruolo del bilancio UE non debba essere integrato da uno strumento separato in grado di raggruppare il contributo collettivo, stabile e visibile, dell'Unione europea. Un altro esempio è rappresentato dalla migrazione, per la quale è necessario calibrare efficacemente le azioni all'interno dell'Unione europea e oltre le sue frontiere.

Reagire alle situazioni di crisi

È particolarmente importante migliorare la capacità dell'Unione di reagire ai conflitti e alla catastrofi su grande scala. Il contributo essenziale dell'Unione europea alla dimensione più globale della sicurezza nelle relazioni esterne sottolinea la necessità di sfruttare gli strumenti disponibili, quali lo Strumento per la stabilità, le azioni della PESC e le missioni di osservazione delle elezioni. La velocità di mobilitazione, la flessibilità e la capacità di adeguare gli interventi al mutare delle circostanze politiche sono tutte componenti essenziali in questo senso.

L'assistenza umanitaria dell'Unione europea rappresenta uno dei più importanti ed efficaci strumenti di erogazione di aiuti d'emergenza, ma alla fase degli aiuti d'emergenza dovrebbero seguire con maggiore rapidità ed efficacia interventi di assistenza allo sviluppo destinati alla ricostruzione post-crisi e al consolidamento delle capacità di superamento delle difficoltà in futuro, che non sono certo facilitati dalla rigidità del bilancio. Il fatto che in ogni esercizio dell'attuale periodo di finanziamento, il bilancio dell'assistenza umanitaria ha dovuto attingere alla riserva per gli aiuti d'emergenza indica le grandi sollecitazioni a cui è sottoposto questa parte del bilancio.

Riduzione della povertà

Considerando la centralità dei valori nell'opera di costruzione europea, la lotta contro la povertà è uno dei principali obiettivi dell'Unione europea. Tramite l'assistenza ai paesi meno sviluppati è possibile contribuire concretamente alla soluzione di problemi quali l'accesso al cibo, alle cure sanitarie, all'istruzione e all'acqua potabile e l'adattamento alle conseguenze dei cambiamenti climatici. L'Unione europea è all'avanguardia nell'impegno per raggiungere, entro il 2015, gli obiettivi di sviluppo del millennio. L'impegno collettivo di destinare, entro il 2015, lo 0,7% del RNL agli aiuti pubblici allo sviluppo si basa sul riconoscimento del ruolo fondamentale che le azioni esterne di finanziamento svolgono nel perseguimento dei nostri obiettivi. Tale impegno implica un aumento sostanziale del volume complessivo dell'assistenza allo sviluppo.

Poiché risulta evidente che la politica di sviluppo a livello UE può offrire un elevato valore aggiunto, il livello UE dovrebbe dare il proprio contributo a colmare l'aumento. La politica UE in materia di sviluppo ha già una portata globale – mentre gli Stati membri si concentrano

su un numero limitato di partner - e per molti paesi essa rappresenta l'unica presenza significativa in tale settore. Grazie alla propria azione, l'Unione europea riesce ad attuare in tutto il mondo una serie coerente di obiettivi. In termini di presenza, volume e precisione delle operazioni e peso politico, gli interventi dell'Unione europea offrono vantaggi notevoli rispetto alle azioni di livello nazionale. Inoltre, essi permettono una migliore suddivisione del lavoro tra donatori, promuovono significative economie di scala e offrono ai beneficiari la possibilità di rivolgersi ad un singolo interlocutore, per non parlare del peso e della legittimità associati ad un insieme di 27 Stati che operano insieme.

L'esperienza dimostra che per ottenere risultati concreti e di elevata qualità è necessario un impegno particolare a livello di coordinamento tra donatori e di accordi relativi alla governance. Il ruolo dell'Unione europea in quanto principale donatore mondiale le conferisce autorità in questioni quali la governance, la cooperazione regionale, lo sviluppo economico e le infrastrutture, che i singoli Stati che operano autonomamente non possono avere. Dopo l'adozione nel 2006 del Consenso europeo sullo sviluppo⁸, sono stati compiuti progressi per quanto riguarda l'unificazione e la condivisione delle risorse di tutti i donatori europei, che hanno permesso di evitare le sovrapposizioni e adottare, ove necessario, misure di concentrazione. Il problema della frammentazione degli aiuti comunque rimane e continua a causare inefficienze, che hanno conseguenze finanziarie e politiche. La soluzione di questi problemi apporterebbe sostanziali incrementi di efficienza per gli Stati membri – che, secondo, i calcoli raggiungerebbero i 6 miliardi all'anno⁹ - faciliterebbe il lavoro delle amministrazioni dei paesi partner e aiuterebbe l'Unione europea a esercitare appieno la propria influenza. Tra le altre priorità figurano la ricerca del giusto equilibrio tra prevedibilità dei livelli di aiuto per i paesi partner e un adeguato grado di flessibilità che permetta di adeguarsi al mutare delle circostanze, per esempio agli sbalzi dei prezzi dei generi alimentari, e realizzare programmi efficaci di ricostruzione in seguito a catastrofi.

Sono stati creati fondi fiduciari UE, per esempio il Fondo fiduciario UE-Africa per le infrastrutture, che convogliano le sovvenzioni della Commissione e degli Stati membri in modo tale da potersi combinare con gli strumenti creditizi della BEI e delle banche per lo sviluppo degli Stati membri, permettendo un notevole effetto moltiplicatore. Tali possibilità possono essere ulteriormente approfondite.

Altre priorità consistono nel fare in modo che la politica di sviluppo dell'Unione europea contribuisca sostanzialmente e direttamente a migliorare in misura significativa la governance nei paesi partner e nel continuare a migliorare l'incidenza reale degli aiuti. A tal fine, è necessario in particolare concentrarsi maggiormente sui progetti che comportano un forte valore aggiunto europeo e su accordi di partenariato chiari, mirati e orientati ai risultati. L'esperienza relativa ai diversi regimi finanziari che si applicano oggi al Fondo europeo di sviluppo e allo Strumento di cooperazione ha sollevato questioni importanti a livello di efficacia, flessibilità e procedura democratica, che è opportuno esaminare in modo più approfondito.

Inoltre, l'Unione europea deve valutare il modo in cui elaborare un approccio più sofisticato rispetto all'evoluzione della natura dei partner, in particolare per quanto riguarda i paesi a medio reddito e le economie emergenti, in cui, oltre che a livello di sviluppo, diventa sempre più importante cooperare nel quadro di partenariati economici, ambientali e sociali.

⁸ "Il consenso europeo", GU C 46 del 24.2.2006, pag. 1.

⁹ "Programma sull'efficacia degli aiuti: benefici di un approccio europeo" (studio realizzato da HTSPE per la Commissione, ottobre 2009).

Relazioni strette ed effettive con i vicini più prossimi dell'Unione europea

Il vicinato dell'Unione europea, con i suoi circa 300 milioni di abitanti, rappresenta un'interessante prospettiva per l'Unione. Per garantire la sua prosperità e stabilità a lungo termine e dimostrare la sua abilità ad assumere le responsabilità proprie al suo profilo di rilevanza mondiale, l'Unione europea deve riuscire a promuovere i suoi valori e sostenere lo sviluppo economico nei paesi vicini. Il sostegno finanziario può rappresentare uno strumento importante per attuare un'efficace politica di vicinato. In tale ambito, ci si dovrebbe concentrare su come fornire ai vicini dell'UE incentivi credibili alle riforme e alla cooperazione, indipendentemente dal fatto che abbiano o non abbiano prospettive a lungo termine di adesione all'Unione europea. Un sostegno particolare dovrebbe essere fornito nel contesto di accordi di libero scambio globali e approfonditi e degli sforzi di allineamento con l'acquis del mercato unico. I settori prossimi all'acquis e alle priorità strategiche dell'Unione europea – per esempio, l'energia, i controlli dell'immigrazione e alle frontiere e la protezione dell'ambiente – dovrebbero essere affrontati in via prioritaria, concentrandosi in particolare sullo sviluppo delle capacità e il consolidamento delle istituzioni.

L'ambito della politica di vicinato rappresenta uno dei migliori esempi di collaborazione tra il bilancio UE e le istituzioni finanziarie europee che ha permesso di ottenere, grazie all'effetto leva, il massimo livello di investimenti destinati allo sviluppo sociale ed economico. Concretamente, un impegno di 117 milioni di euro a titolo del bilancio UE a favore di meccanismi di combinazione si è tradotto in 7 miliardi di euro di investimenti da parte delle istituzioni finanziarie europee. Un approccio di questo tipo andrebbe approfondito.

3.7. Spese amministrative

Nel contesto dell'attuale quadro finanziario, il 5,7% del bilancio è destinato alle spese amministrative. Tali spese non coprono soltanto i costi relativi al personale, i sistemi informatici e le sedi di tutte le istituzioni, ma anche i costi relativi alla necessità di lavorare in 23 lingue. Ora che tutte le istituzioni hanno completato l'assunzione di personale proveniente dai nuovi Stati membri, l'organico dovrebbe stabilizzarsi. In effetti, dal 2007 la Commissione adotta una politica di crescita zero e affronta le nuove priorità assegnando le nuove funzioni al personale esistente e non richiedendo nuovi funzionari oltre a quelli resi necessari dall'allargamento. Il Consiglio e il Parlamento e altre istituzioni hanno richiesto posti supplementari in seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona. Per la costituzione del SEAE, risulteranno inizialmente necessari posti supplementari per assicurare l'assunzione dei diplomatici provenienti dagli Stati membri, ma in futuro l'intera procedura dovrebbe cercare di svolgersi senza incidenza sul bilancio.

Nella definizione del prossimo quadro finanziario si renderà necessaria un'analisi rigorosa su come aumentare l'efficienza e il rendimento delle risorse amministrative. A tal fine, sarà necessario esaminare come la razionalizzazione e l'utilizzo comune di procedure, strumenti e risorse potrebbe contenere i costi delle azioni sostenuti dalle istituzioni e dalle agenzie dell'Unione europea. Per esempio, la Commissione ha appena avviato un'importante valutazione dell'utilizzo delle risorse informatiche, volta a migliorare il rendimento e permettere un risparmio di risorse, che potrebbe effettivamente portare a delle economie congiunte grazie allo sviluppo di sistemi informatici comuni o condivisi per tutte le istituzioni. Forme analoghe di cooperazione interistituzionale potrebbero arrecare benefici in settori quali la traduzione o la gestione dei documenti. Un altro ambito oggetto di esame è la progettazione degli stessi programmi di spesa, soprattutto per quanto riguarda gli oneri amministrativi tanto per la Commissione che per i partner. Nel frattempo, la Commissione

continuerà a riassegnare il personale a nuove funzioni per affrontare le priorità, ridurre le spese generali e aumentare il numero di coloro che lavorano alle politiche più importanti. La Commissione passerà in rassegna le spese amministrative proprie e quelle delle agenzie nel quadro della preparazione del prossimo quadro finanziario allo scopo di individuare i mezzi per affrontare le nuove sfide contando sulle risorse esistenti, in particolare trovando il giusto equilibrio tra attuazione efficace dei programmi e contenimento dei costi amministrativi.

In generale, tutte le istituzioni dell'Unione europea dovranno in futuro impegnarsi ad applicare una disciplina rigorosa che permetta di contenere le spese amministrative.

4. UN BILANCIO EFFICACE

Interventi di spesa mirati sono indispensabili, ma non bastano. La spesa deve anche essere eseguita in modo tale da ottenere risultati. Se vogliamo che l'apporto dei contribuenti al bilancio UE sia redditizio, la prossima generazione di programmi finanziari deve essere rivista, in modo che l'efficacia ne diventi l'aspetto più importante.

4.1. Il bilancio come leva per gli investimenti

Tanto più il bilancio dell'Unione europea servirà ad ottenere, grazie all'effetto leva, il finanziamento di investimenti strategici con il più alto valore aggiunto europeo, tanto più forte sarà il suo impatto. L'uso di strumenti finanziari innovativi potrebbe rappresentare un'importante nuova fonte di finanziamento per gli investimenti strategici. La norma per i progetti con un potenziale commerciale a lungo termine dovrebbe diventare l'uso di fondi UE in partenariato con il settore privato e le banche, in particolare tramite la Banca europea degli investimenti (BEI), ma anche con altri partner, per esempio le banche di sviluppo degli Stati membri e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS). Per fare ciò, sarà necessario un attento coordinamento a monte tra gli esperti tecnici sia della Commissione che delle banche. La logica di tale approccio è che i progetti siano finanziati sulla base di candidature concorrenziali da parte dei promotori dei progetti, con un'attenzione particolare al valore aggiunto europeo.

La BEI ha contribuito in modo significativo alla risposta europea alla crisi economica. Adesso potrà svolgere un ruolo fondamentale nella riforma dell'economia europea in settori quali le tecnologie rispettose dell'ambiente, le infrastrutture e la sicurezza energetica. A tal fine, potrebbe essere opportuno ottimizzare l'uso del capitale della BEI, per esempio ricorrendo maggiormente ai meccanismi di condivisione dei rischi per permettere che le risorse della banca riescano ad esercitare un più forte effetto leva e quindi ampliare il raggio d'azione della banca. La Commissione e la BEI hanno già messo a punto con successo una serie di strumenti finanziari comuni. La combinazione tra le sovvenzioni provenienti dal bilancio UE e i prestiti concessi dalla BEI e da altre istituzioni finanziarie ha permesso di triplicare l'impatto della spesa esterna dell'Unione europea, attirando dalle istituzioni finanziarie volumi di investimenti più volte superiori. Tale strategia dovrebbe essere estesa fino a diventare la norma nei settori con un potenziale commerciale a lungo termine, in associazione con nuove regole che disciplinino la combinazione degli strumenti.

In generale, i programmi di spesa devono essere recettivi rispetto alle esigenze dei finanziatori privati, per esempio per quanto riguarda i tempi di esecuzione e le procedure onerose, precisi in termini di risultati che vogliono raggiungere e pragmatici quanto al momento in cui l'UE dovrebbe ritirarsi dai progetti che raggiungono la redditività commerciale. L'Unione europea potrebbe aprirsi maggiormente all'ipotesi di considerare le fonti di reddito prelevate presso gli

utenti delle infrastrutture, per esempio i pedaggi, come un mezzo per limitare i costi a lungo termine che i contribuenti devono sostenere. Analogamente, tanto più i costi esterni potranno essere internalizzati, tanto maggiori saranno le entrate che andranno a contribuire agli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi strategici, per esempio l'accelerazione della "decarbonizzazione" dell'energia. Gli strumenti finanziari dovrebbero essere usati per porre rimedio alle inefficienze identificabili del mercato, tenendo conto dello stato dei mercati finanziari nazionali, del contesto giuridico e normativo e delle esigenze dei beneficiari finali.

I nuovi strumenti finanziari di esecuzione di bilancio devono essere intelligenti, integrati e flessibili. Essi possono rispondere a un grande numero di bisogni politici diversi, utilizzando applicazioni coerenti. Fondamentalmente, le leggi del finanziamento sono le stesse per tutti, indipendentemente dal settore: le imprese o i progetti, in diverse fasi del loro sviluppo, hanno bisogno di fondi propri, di crediti, o di una combinazione di questi. La "borsa degli attrezzi" degli strumenti finanziari di esecuzione del bilancio UE è fondamentalmente duplice e potrebbe essere utilizzata tramite due meccanismi generali ai quali dovranno ricorrere i diversi programmi di spesa, un meccanismo UE di raccolta di fondi propri e un meccanismo UE di ripartizione dei rischi (comprendente le garanzie). Per quanto riguarda le garanzie sui prestiti come opzione possibile per gli strumenti finanziari innovativi, devono essere valutate attentamente le implicazioni dell'effetto leva prodotto dal bilancio UE, affinché siano rispettati i massimali delle risorse proprie, in particolare alla luce dei regimi di garanzia in vigore. Un utilizzo più generale del bilancio UE come strumento di garanzia sui prestiti e sulle obbligazioni dovrebbe tenere conto della capacità di sottoscrivere tali garanzie.

4.2. Obbligazioni europee per il finanziamento dei progetti

L'idea delle obbligazioni europee per il finanziamento dei progetti è nata prendendo in considerazione il potenziale degli strumenti innovativi di finanziamento e la particolare situazione in cui versa oggi l'economia europea. In settori quali l'energia, i trasporti e le TIC, l'economia UE dipende fortemente dalle infrastrutture. Gli obiettivi della strategia Europa 2020 per la modernizzazione dell'economia europea necessiteranno di investimenti massicci¹⁰. L'Unione europea può già sostenere tali progetti indicando un orientamento strategico coerente agli investitori che prendono decisioni che li vincoleranno per molti decenni a venire e fornendo il quadro normativo adeguato. A causa della crisi finanziaria, tuttavia, gli investitori esitano e di conseguenza alcuni progetti di interesse strategico per l'Unione europea non riescono a trovare gli investimenti necessari. I bilanci nazionali non sono nelle condizioni di assumersi l'onere del finanziamento di tali progetti e le autorità nazionali cercano soluzioni alternative per convincere ad assumere maggiori responsabilità in materia di infrastrutture. Rimandando i progetti si rischia di privare l'Unione europea dei benefici sia economici che di altro tipo che le infrastrutture possono generare e di dovere ricorrere a soluzioni più onerose in futuro.

Le obbligazioni europee per il finanziamento dei progetti potrebbero colmare questa lacuna, e creare un clima di fiducia tale da permettere ai principali progetti di investimenti di reperire le risorse di cui hanno bisogno. La Banca europea per gli investimenti ed altre importanti

¹⁰ Per esempio, fino al 2020, si calcola che saranno necessari 500 miliardi di euro per l'attuazione del programma TEN-T e tra 38-58 miliardi e 181-268 miliardi di euro per raggiungere gli obiettivi della Commissione in materia di banda larga. Nel settore dell'energia, si calcola che tra oggi e il 2020 saranno necessari 400 miliardi di euro per le reti di distribuzione e le reti intelligenti, 200 miliardi di euro per le reti di trasmissione e i terminali di stoccaggio e 500 miliardi di euro per migliorare l'attuale capacità di generazione e crearne di nuova, soprattutto a partire da fonti energetiche rinnovabili.

istituzioni finanziarie hanno già dato un contributo significativo, concedendo prestiti diretti, e la BEI, in particolare, ha reagito alla crisi aumentando considerevolmente il volume dei prestiti. La portata dei progetti di infrastrutture è tuttavia tale che l'Unione europea deve contribuire a convincere gli investitori privati.

A tal fine, a sostegno dei progetti potrebbero essere utilizzati stanziamenti dal bilancio UE, in una misura necessaria e sufficiente per aumentare il rating del credito e quindi attirare i finanziamenti da parte della BEI, di altre istituzioni finanziarie e di investitori privati sui mercati dei capitali, come i fondi pensione e le compagnie di assicurazione. Le garanzie dell'Unione europea o della BEI sarebbero emesse a favore di strumenti speciali creati dal settore privato per attirare i finanziamenti provenienti dal mercato dei capitali. I progetti che beneficerebbero di un tale meccanismo dovrebbero rivestire un interesse strategico per l'Unione europea e soddisfare determinati criteri di redditività. In quanto tale, tale sostegno non potrebbe essere preassegnato agli Stati membri o ai diversi settori, ma andrebbe a quei progetti che riescono ad attirare finanziamenti adeguati da parte del settore privato. I tempi del rimborso dipenderebbero dal calcolo del periodo necessario affinché il progetto diventi redditizio.

4.3. Grandi progetti

Una questione particolare è rappresentata dai grandi progetti, che richiedono contributi di molti miliardi di euro per lunghi periodi. L'Unione europea sta accumulando notevole esperienza in materia grazie a progetti come Galileo, ITER e GMES. È riconosciuto che tali progetti sono caratterizzati da una grande importanza strategica e potrebbero avere potenzialità commerciali a lungo termine. Per funzionare essi necessitano di una collaborazione a livello transnazionale. Tuttavia, essi sono soggetti a significativi superamenti e la loro governance non si addice alla gestione diretta da parte delle istituzioni dell'Unione europea, in quanto le incertezze finanziarie non sono compatibili con le modalità di pianificazione del bilancio UE. Per i promotori del progetto, un approccio alternativo sarebbe la creazione di una struttura di appoggio distinta, di cui l'UE avrebbe tutto l'interesse a garantire una governance efficace e alla quale il bilancio UE apporterebbe un contributo stabile sotto forma di un importo annuale fisso, naturalmente senza che l'Unione europea debba intervenire per porre rimedio ad eventuali ammanchi.

4.4. Incentivare l'uso delle risorse

Il bilancio dell'Unione europea può essere un potente veicolo di riforma - come viene riconosciuto nell'attuale dibattito relativo all'uso di sanzioni finanziarie e di incentivi per garantire il rispetto del Patto di stabilità e crescita. Per garantire il raggiungimento dei risultati previsti dai programmi, vale quindi la pena esercitare tale influenza. Le idee esposte sopra relativamente alla politica di coesione potrebbero essere applicate ad altri contesti ed estese a tutti i settori di spesa, previa definizione di una serie specifica di obiettivi a cui sarebbero subordinati i versamenti. Altre opzioni potrebbero consistere nell'accantonare una riserva UE per la maggior parte dei programmi o nel vincolare i tassi di cofinanziamento al livello di conseguimento dei risultati. In ogni caso, sarebbe essenziale garantire un trattamento equo per tutti gli Stati membri, la trasparenza e l'automaticità.

A tal fine, sono necessari un nuovo approccio e diversi strumenti. I programmi dovrebbero prevedere la definizione di obiettivi specifici, misurabili, ragionevoli e pertinenti, con relativi tempi di conseguimento, e di adeguati indicatori di rendimento. Affinché un sistema di incentivazioni funzioni adeguatamente sono necessari criteri di valutazione chiari e una

valutazione sistematica e approfondita. Se realizzate sistematicamente e al momento opportuno, le valutazioni possono svolgere un ruolo cruciale nello sforzo di massima amplificazione del valore aggiunto della spesa dell'Unione europea.

4.5. Una struttura che rispecchia le priorità

Anche la stessa struttura del bilancio rappresenta uno strumento efficace per far conoscere la finalità delle spese e gli obiettivi da raggiungere e per realizzarli. Un bilancio la cui struttura e il cui equilibrio rispecchiano le priorità politiche dell'Unione europea rappresenta un vantaggio ovvio. La struttura attuale evidenzia alcuni progressi in tal senso, ma un ulteriore passo in avanti sarebbe rappresentato dalla riduzione al minimo delle rubriche o dalla sua riorganizzazione in base alla strategia Europa 2020. In base alla prima alternativa, le rubriche potrebbero essere ridotte a tre: spese interne, spese esterne e spese amministrative. In base alla seconda alternativa, tre sottorubriche sostituirebbero le attuali rubriche dalla I alla III, e riguarderebbero politiche ispirate alla crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, oltre ad una quarta sottorubrica "interna", dedicata alle politiche in materia di cittadinanza. La struttura sarebbe integrata da due rubriche finali, una relativa alle politiche esterne (l'attuale rubrica IV) e l'altra relativa all'amministrazione.

4.6. Durata del quadro finanziario pluriennale

Un quadro finanziario pluriennale è garanzia di coerenza e prevedibilità a lungo termine e rende possibile la disciplina di bilancio e il funzionamento corretto del ciclo di bilancio. Tuttavia, ciascun quadro di riferimento è il frutto di decisioni politiche e rispecchia i cambiamenti di indirizzo politico.

Gli ultimi tre quadri di riferimento finanziari sono stati conclusi per un periodo di sette anni. Il Parlamento europeo ¹¹ e alcuni partecipanti alla consultazione pubblica sono dell'avviso che tale durata dovrebbe essere ridotta e portata a cinque anni. Una delle principali giustificazioni di tale proposta è quella di allineare la durata del quadro di riferimento con la legislatura del Parlamento europeo e il mandato della Commissione. Un periodo di cinque anni permetterebbe ad ogni Commissione di proporre e ad ogni Parlamento di negoziare un quadro di riferimento, anche se non lo vedrebbero applicato. Un periodo di cinque anni avrebbe alcuni vantaggi sul piano della capacità di tenere conto di nuove esigenze e alcuni svantaggi in termini di pianificazione: periodi più lunghi non soltanto permettono ai programmi di avere un'incidenza più profonda, ma possono adeguarsi meglio agli schemi di investimento del settore privato. Un'altra opzione più mirata sulle date specifiche in questione consisterebbe in un periodo di sette anni con una revisione importante dopo cinque anni, per permettere una riassegnazione finale basata specificatamente sulla strategia Europa 2020. In questo modo, si eviterebbe di fare proiezioni troppo lunghe sul futuro.

La soluzione più interessante è tuttavia rappresentata da un periodo di dieci anni, con un'importante revisione intermedia ("5 + 5"), un approccio che permetterebbe di procedere ad una profonda ridefinizione delle priorità. I massimali complessivi e gli strumenti giuridici potrebbero essere fissati per un periodo di dieci anni, mentre la distribuzione delle risorse all'interno delle rubriche e l'ordine delle priorità all'interno dei programmi e degli strumenti potrebbero essere sottoposte a rivalutazioni. Un approccio potrebbe prevedere di agevolare la

¹¹ Risoluzione del 25 marzo 2009 sulla revisione intermedia del quadro di riferimento finanziario 2007-2013 [INI/2008/2055 – P6_TA(2009)0174].

possibilità di riassegnare le risorse tramite l'accantonamento di riserve e margini sufficienti in tutte le parti del bilancio.

4.7. Reagire alle situazioni che cambiano

Uno degli equilibri più difficili da trovare in un bilancio è quello tra prevedibilità e flessibilità, ma è chiaro che il bilancio attuale si è rivelato troppo rigido per adeguarsi al succedersi pressante degli eventi. Le necessità urgenti per l'Unione europea di reagire agli eventi esterni, dallo tsunami agli eventi in Medio Oriente, seguite dal bisogno impellente di reagire alla crisi economica hanno dimostrato le debolezze dell'approccio attuale. Poiché per risultare efficaci gli interventi di spesa devono essere mirati e poiché l'evolversi delle circostanze impone cambiamenti nelle priorità, la rigidità del bilancio danneggia chiaramente la qualità della spesa. Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno ragione a controllare attentamente i cambi di orientamento della spesa, ma tanto la portata dei cambiamenti possibili quanto le modalità di esercizio di tali controlli devono essere riviste. L'esperienza mostra che la soluzione ovvia dell'aumento dei margini non si è rivelata possibile, a causa delle pressioni di preassegnare le risorse. Pertanto, potrebbe essere concordata una percentuale fissa, per esempio pari al 5%, obbligatoria. Tale valore potrebbe anche essere fissato ad un livello inferiore nei primi cinque anni del periodo finanziario per poi essere innalzato negli anni successivi in una soluzione unica o gradualmente, per incrementi annuali. In questo modo sarebbe possibile tenere conto in modo migliore delle nuove priorità in occasione della revisione intermedia. Altre possibilità di aumentare la flessibilità comprendono:

- una flessibilità in materia di riassegnazione, che permetta di procedere a storni tra rubriche in un determinato anno, entro limiti specifici;
- la possibilità di trasferire i margini inutilizzati da un anno al successivo – anche in questo caso entro limiti concordati;
- la libertà di anticipare o rinviare la spesa nel quadro di una dotazione pluriennale per rubrica, per permettere un'azione anticiclica e una risposta significativa alle grandi crisi;
- l'aumento della portata o del campo d'azione dello Strumento di flessibilità e della Riserva per gli aiuti di urgenza ed eventualmente la fusione dei due meccanismi.

Le attuali disposizioni relative ad una flessibilità dello 0,03% concordate a maggioranza qualificata dovrebbero essere mantenute in quanto costituiscono un'importante valvola di sicurezza che permette di limitare le deviazioni rispetto alle soglie previste.

Tutte queste modifiche dovrebbero andare di pari passo con un cambiamento di impostazione concettuale. L'enfasi dovrebbe spostarsi da un'idea di dotazioni finanziarie permanenti e predeterminate verso l'utilizzo delle limitate risorse dell'Unione europea per eseguire investimenti strategici di durata limitata, sapendo che il versamento dei fondi è subordinato al conseguimento di risultati.

4.8. Semplificazione e riduzione al minimo degli oneri amministrativi superflui

Dalla consultazione pubblica è emerso il messaggio chiaro che le procedure di attuazione e i requisiti relativi ai controlli sono troppo complessi e possono addirittura avere un effetto deterrente rispetto alla partecipazione ai programmi UE. L'UE ha la responsabilità di garantire che i propri fondi siano spesi bene, ma potrebbe adottare una serie di misure volte a ridurre gli

oneri amministrativi a carico dei destinatari dei fondi e a tagliare i costi amministrativi, permettendo così che maggiori risorse siano destinate all'obiettivo finale:

- il regolamento finanziario dota l'Unione europea di norme finanziarie comuni, ma le modalità e le procedure di attuazione possono differire considerevolmente da uno strumento politico all'altro. Per ridurre tali differenze al minimo necessario, dovrebbe essere adottata una serie di principi comuni ben chiari. L'associazione di strumenti diversi in un quadro attuativo comune rappresenta un buon modo per facilitare i rapporti e la comunicazione tra cittadini, imprese, particolarmente le PMI, e poteri pubblici, da una parte, e il bilancio UE dall'altra;
- La recente proposta della Commissione di revisione del regolamento finanziario contiene misure semplici per attuare regole finanziarie semplificate, che sarebbe opportuno esaminare in modo più approfondito per permettere procedure più snelle per le sovvenzioni minori (le soglie potrebbero essere fissate ad un livello superiore per questo tipo di progetto) e ricorrere più spesso ai pagamenti forfettari e ai sistemi basati sul rendimento.

4.9. Garantire la sana gestione finanziaria

La spesa pubblica necessita di controlli efficaci, effettivi e proporzionati, che devono fornire ai cittadini e ai loro rappresentanti nel Parlamento europeo e nel Consiglio l'assicurazione che il bilancio UE sia speso bene. È però vero che l'onere dei controlli può vanificare l'efficacia del programma. Un approccio più modulato ai controlli richiesti nei diversi Stati membri e un accordo comune sul rischio di errore tollerabile per i diversi settori politici permetterebbero di trovare un giusto equilibrio.

Negli ultimi anni, la Commissione ha dedicato molta attenzione all'aumento dell'efficacia della gestione e dei sistemi di controllo, al fine di ottenere una dichiarazione di affidabilità senza riserva da parte della Corte dei conti europea. I risultati sono positivi, ma esiste un margine di miglioramento, in particolare per quanto riguarda la collaborazione con gli Stati membri che attuano una parte importante del bilancio in gestione congiunta con la Commissione. Il sistema di basare i pagamenti su una dichiarazione di pagamento emessa dagli Stati membri, piuttosto che sulle spese sostenute dai beneficiari - come quello utilizzato oggi per le spese relative alla PAC - renderebbe la procedura di controllo più locale e permetterebbe un maggior allineamento con le procedure nazionali in vigore. Ciò rappresenterebbe una procedura più diretta e normale, rispetto alla centralizzazione dei controlli a livello UE, che potrebbe essere collegata ad attendibili dichiarazioni di affidabilità nazionali, per sottolineare la responsabilità dei poteri pubblici che gestiscono le risorse UE.

Per aumentare l'importo dei fondi che passano attraverso gli strumenti finanziari, la Commissione dovrà modificare radicalmente il modo in cui gestisce le spese di bilancio. Sempre più, essa delegherà le funzioni di esecuzione del bilancio e coopererà con le più importanti istituzioni finanziarie, come la Banca europea per gli investimenti (BEI)¹². Per questo motivo, sarà necessario armonizzare gli aspetti principali legati all'elaborazione e alla gestione degli strumenti finanziari, trovare un giusto equilibrio tra un approccio comune nelle operazioni della Commissione con i partner finanziari, proteggere gli interessi finanziari dell'Unione europea, e lasciare il margine di manovra che deve essere concesso a livello dell'attuazione, per garantire l'efficacia delle politiche. Ciò permetterebbe inoltre di aumentare la visibilità politica e l'efficienza amministrativa, grazie all'adozione di misure di

¹² Gli strumenti finanziari non saranno attuati esclusivamente dalla BEI, ma questa svolgerà un ruolo di catalizzatore per attirare altre fonti di finanziamento pubbliche e private.

semplificazione, di razionalizzare la comunicazione e il controllo e, infine, di agevolare la valutazione per tutti gli strumenti.

5. IL BILANCIO UE COME STRUMENTO PER SOSTENERE LA GOVERNANCE ECONOMICA

La ricerca di crescita e di occupazione nell'Unione europea deve basarsi su un approccio globale, che costituisce il fulcro della strategia Europa 2020. Stabilità macroeconomica e riforme strutturali non sono alternative che si escludono reciprocamente, ma imperativi che si rinforzano a vicenda. Risulta pertanto naturale il collegamento tra il bilancio UE e il rafforzamento della governance economica.

La Commissione ha presentato una serie di misure di riforma della governance economica, tese a rendere quest'ultima più efficace¹³, che illustrerà e proporrà nel quadro del dibattito sulla governance economica che farà seguito al Consiglio europeo di ottobre.

6. TENERE CONTO DELL'ALLARGAMENTO

I futuri allargamenti avranno inevitabilmente un'incidenza sul bilancio UE, in termini di possibili aumenti tanto delle entrate che degli impegni di spesa. Da una parte, i nuovi Stati membri contribuiranno al PIL complessivo e offriranno nuove opportunità di espansione economica, dall'altra, essi diventeranno ammissibili per interventi a titolo dei fondi strutturali e di altro tipo. I tempi di adesione dipendono dalla velocità con cui i candidati soddisfano i requisiti necessari. In tale contesto, il Consiglio europeo del dicembre 2006 si è impegnato a non fissare alcuna data definitiva di adesione fino a quando i negoziati non siano prossimi alla conclusione. Di conseguenza, il nuovo quadro finanziario non potrà pregiudicare le eventuali decisioni sugli allargamenti futuri, che saranno basate sulla preparazione del paese all'adesione. Una volta che le adesioni saranno approvate e le date confermate, il quadro finanziario dovrebbe essere modificato per tenere conto delle esigenze in materia di spesa che risulteranno dall'esito dei negoziati d'adesione.

7. RIFORMA DEL FINANZIAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

Esattamente come la parte del bilancio relativa alle spese, anche la struttura della parte relativa alle entrate si è notevolmente evoluta nel corso del tempo. I contributi basati sul RNL hanno assunto un'importanza crescente e rappresentano attualmente tre quarti del bilancio. Gradualmente, sono state introdotte molte correzioni e modifiche, sia per quanto riguarda le entrate che le spese del bilancio (alcune delle quali scadranno automaticamente nel 2013). Recentemente, i negoziati sul bilancio sono stati fortemente influenzati dall'attenzione degli Stati membri per il concetto di posizioni nette, con la conseguenza che sono stati favoriti gli strumenti provvisti di dotazioni finanziarie preassegnate su base geografica, rispetto agli strumenti caratterizzati da un maggiore valore aggiunto.

La consultazione sulla revisione del bilancio ha rivelato che le parti interessate sono molto critiche rispetto all'attuale sistema di finanziamento del bilancio UE. Tale sistema viene infatti

¹³ Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione – Gli strumenti per rafforzare la governance economica dell'UE - (COM(2010)367).

considerato poco trasparente e troppo complicato, iniquo – in particolare per quanto riguarda le rettifiche – e troppo dipendente da risorse che sono percepite come spese che gli Stati membri devono ridurre al minimo. Fatta eccezione per i dazi doganali che insorgono nel contesto dell'unione doganale, le risorse attuali non presentano collegamenti chiari con le politiche UE.

Va sottolineato che non si tratta di un'argomentazione che riguarda l'entità del bilancio, ma piuttosto la giusta combinazione delle risorse. L'introduzione progressiva di una nuova risorsa permetterebbe di ridurre, sopprimere gradualmente o eliminare le altre risorse.

Proposte di riforma del finanziamento del bilancio sono state avanzate dal mondo accademico, dai governi, dalle organizzazioni non governative e dal Parlamento europeo. Nel 2007, quest'ultimo ha adottato una relazione in cui analizzava l'attuale sistema delle risorse proprie e proponeva un ventaglio di possibili risorse proprie nuove¹⁴.

L'introduzione di una nuova fase dell'evoluzione del finanziamento del bilancio UE potrebbe comprendere tre dimensioni strettamente collegate tra loro: la semplificazione della contribuzione degli Stati membri, l'introduzione di una o più risorse proprie nuove e la graduale soppressione di tutti i meccanismi di rettifica. Parallelamente all'introduzione graduale dei cambiamenti, dovrebbero essere mantenuti gli elementi essenziali del sistema di finanziamento dell'Unione europea: un finanziamento stabile e sufficiente del bilancio UE, il rispetto della disciplina di bilancio ed un meccanismo che garantisca il pareggio del bilancio.

Semplificazione dei contribuiti degli Stati membri

Rispetto alla risorsa propria basata sul RNL, l'attuale risorsa propria basata sull'IVA offre un valore aggiunto limitato. Per ricreare una base imponibile paragonabile, si applica un calcolo matematico, invece di passare direttamente dai cittadini all'Unione europea, aggravando l'opacità e la complessità del sistema dei contribuiti. Sopprimere la risorsa propria basata sull'IVA nella sua forma attuale e contemporaneamente introdurre una nuova risorsa propria semplificherebbe il sistema dei contribuiti.

Introduzione progressiva di una o più risorse proprie incentrate sulle politiche

Le nuove risorse proprie potrebbero sostituire integralmente l'attuale risorsa propria basata sull'IVA e ridurre l'entità della risorsa basata sul RNL, prelevata direttamente dai bilanci nazionali. L'introduzione delle nuove risorse proprie rispecchierebbe lo spostamento progressivo della struttura del bilancio verso politiche più vicine ai cittadini UE e destinate a consolidare i "beni pubblici" europei e ad offrire un maggiore valore aggiunto. Essa potrebbe sostenere la realizzazione di importanti obiettivi politici UE o internazionali, ed essere strettamente collegata a tali obiettivi, per esempio nei settori dello sviluppo, dei cambiamenti climatici o dei mercati finanziari.

Per quanto riguarda le possibili nuove risorse, risultano pertinenti i seguenti criteri:

- esse dovrebbero essere maggiormente collegate all'acquis e all'obiettivo dell'Unione europea di aumentare la coerenza e l'efficacia dell'intero bilancio nella realizzazione delle priorità politiche dell'Unione europea. A tale proposito, è importante ricordare l'articolo 2,

¹⁴ Parlamento europeo, Relazione sul futuro delle risorse proprie dell'Unione europea (A6-0066/2007), relatore: A. Lamassoure).

paragrafo 2, della decisione sulle risorse proprie¹⁵, che afferma che "costituiscono inoltre risorse proprie iscritte nel bilancio generale dell'Unione europea le entrate provenienti da altre imposte eventualmente istituite, nell'ambito di una politica comune";

- esse dovrebbero avere carattere transfrontaliero ed essere basate su un sistema applicabile all'intero mercato interno;
- dovrebbero disporre di una base armonizzata che garantisca l'applicazione equa della risorsa in tutta l'Unione europea;
- ove possibile, il gettito della nuova risorsa dovrebbe essere prelevato direttamente dall'Unione europea all'esterno dei bilanci nazionali;
- esse dovrebbero applicarsi in modo equo ed imparziale e non andare ad aggravare il problema delle rettifiche;
- si dovrebbe tenere conto del loro impatto complessivo su particolari settori;
- esse dovrebbero cercare di evitare di costituire, a livello di prelievo, una nuova, onerosa responsabilità amministrativa per l'Unione europea.

La Commissione ritiene che i mezzi di finanziamento che figurano nel seguente elenco - non esaustivo - potrebbero costituire nuove risorse proprie che andrebbero gradualmente a sostituire i contributi nazionali, alleviando così anche l'onere per i bilanci nazionali:

- tassazione europea del settore finanziario,
- entrate derivanti all'Unione europea dalla messa all'asta del sistema di scambio delle quote di emissioni di gas a effetto serra,
- una tassa europea relativa al trasporto aereo,
- IVA europea,
- imposta europea sull'energia,
- imposta europea sulle società.

Ciascuno di questi strumenti finanziari ha caratteristiche particolari e presenta vantaggi e svantaggi¹⁶. Alla luce delle osservazioni ricevute, la Commissione presenterà alcune proposte nel quadro delle sue proposte generali relative al quadro finanziario pluriennale.

I meccanismi di rettifica

Il Consiglio europeo di Fontainebleau del 1984 ha stabilito i principi fondamentali del sistema quando ha affermato che la politica di spesa è, in ultima analisi, il mezzo principale di cui ci si serve per risolvere la questione degli squilibri finanziari e che ciascuno Stato membro che sostiene un onere finanziario eccessivo in rapporto alla sua prosperità relativa può beneficiare di una rettifica al momento opportuno. L'aumento della spesa a favore dei settori della crescita

¹⁵ Decisione 2007/436/CE, Euratom del Consiglio del 7 giugno 2007.

¹⁶ Si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione.

e dell'occupazione, dei cambiamenti climatici e dell'affermazione all'esterno degli interessi dell'Europa ridurrebbe la necessità di mantenere i meccanismi di rettifica. La composizione delle spese del prossimo quadro finanziario pluriennale e altre riforme del sistema delle risorse proprie determineranno se i meccanismi di rettifica saranno giustificati in futuro.

8. CONCLUSIONI E PROSSIMI SVILUPPI

La presente revisione del bilancio contiene alcune osservazioni della Commissione sull'architettura e le finalità del bilancio UE e un'idea di riforma di tale bilancio che potrebbe veramente cambiare la situazione. Questa infatti è l'ambizione della Commissione che sostiene le proposte che presenterà il prossimo anno in materia di nuovo quadro finanziario. Le idee della Commissione si basano sulla convinzione che entro il 2020 l'Unione europea dovrà adottare dei provvedimenti risolutivi per diventare una società intelligente, sostenibile e inclusiva. Per giungere a questo traguardo, dobbiamo mettere l'economia europea sulla strada giusta, adottare le decisioni importanti necessarie per rimodellare la nostra rete di infrastrutture, raggiungere il livello di abilità e competenza di cui avremo bisogno in futuro, rivendicare il nostro ruolo di guida a livello mondiale ed evitare che le crescenti divergenze presenti nelle nostre società minaccino la sua stabilità a lungo termine. Il bilancio dell'Unione deve essere percepito come uno degli strumenti comuni di cui disponiamo per raggiungere gli obiettivi comuni. In un'epoca di intense pressioni sulle finanze pubbliche, il bilancio dell'Unione europea e i bilanci nazionali non possono essere considerati in competizione tra loro; al contrario, essi devono perseguire gli stessi obiettivi, ai livelli in cui possono ottenere i risultati migliori.

I bilanci di domani devono quindi concentrarsi sulla possibilità di contribuire concretamente ed efficacemente al conseguimento dei nostri obiettivi. Devono rispondere all'esigenza di adeguarsi ad un mondo in rapida evoluzione ed essere rigorosi nella loro attenzione ai risultati. Devono tenere conto della necessità di far prova di solidarietà nel perseguimento del nostro programma d'azione comune e devono essere alimentati seguendo metodi che i nostri cittadini capiscano e riconoscano come ragionevoli ed equi.

Anche il modo in cui il bilancio UE viene applicato può essere semplificato e reso più efficace. È necessario disporre di una maggiore flessibilità, in modo che il bilancio si adatti all'evoluzione delle circostanze, garantendo però al contempo il finanziamento degli investimenti a lungo termine. In un'epoca di difficoltà finanziarie, possono essere utilizzati strumenti finanziari più innovativi per rendere il bilancio più efficace e aumentare l'impatto e la portata dei progetti UE ad alta priorità che possono essere realizzati.

La modernizzazione del bilancio UE deve riguardare la selezione attenta dei settori di intervento, l'ottimizzazione dei benefici ricavati da ogni euro speso e l'inserimento saldo del bilancio nell'insieme degli altri strumenti con cui l'Unione europea, le sue istituzioni e gli Stati membri possono intradare l'Europa sul cammino della crescita e della creazione di posti di lavoro.

Nei prossimi mesi, la Commissione tradurrà in proposte concrete le idee e le opzioni presentate in questa revisione del bilancio e attende con impazienza le occasioni di dialogo con le altre istituzioni e con le parti interessate, sulle idee e le opzioni presentate in questa revisione. Da tali discussioni scaturiranno le proposte, che saranno presentate nel giugno 2011, di un nuovo quadro finanziario pluriennale relativo agli anni successivi al 2013. In tale occasione, saranno presentati una proposta di regolamento che istituisce il quadro finanziario

pluriennale e un progetto di decisione in materia di risorse proprie. Nella seconda metà del 2011, la Commissione presenterà le proposte legislative necessarie per attuare le politiche e i programmi volti a sostenere le ambizioni dell'Unione europea per gli anni a venire.