



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 12.9.2007
SEC(2007) 1188 def.

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

RIFORMARE IL BILANCIO, CAMBIARE L'EUROPA:

**DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE PUBBLICA IN VISTA DELLA REVISIONE
DEL BILANCIO 2008/2009**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

RIFORMARE IL BILANCIO, CAMBIARE L'EUROPA

DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE PUBBLICA IN VISTA DELLA REVISIONE DEL BILANCIO 2008/2009

Introduzione

Una revisione globale della spesa e delle risorse

Nel maggio del 2006 il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno concordato che quest'ultima avrebbe avviato una revisione approfondita del bilancio dell'UE. La Commissione è stata invitata a

*"procedere a una revisione generale e approfondita comprendente tutti gli aspetti relativi alle spese dell'UE, compresa la politica agricola comune, e alle risorse, inclusa la correzione per il Regno Unito, e a presentarla nel 2008/2009."*¹

L'agenda politica dell'Unione europea è in una fase di profonda modernizzazione. La globalizzazione ha generato nuove sfide e il dibattito sull'Europa è dominato da nuovi problemi, come ad esempio i cambiamenti climatici, l'energia e la migrazione. L'innovazione, le competenze e la presenza di condizioni imprenditoriali favorevoli sono più che mai fondamentali per la strategia riguardante la crescita e l'occupazione. Mai come oggi i cittadini desiderano vedere i valori e gli interessi dell'Europa proiettati a livello mondiale. L'allargamento ha rafforzato l'esigenza di promuovere la coesione sociale, economica e territoriale.

Il bilancio rappresenta un importante strumento che consente all'UE di realizzare gli attuali obiettivi politici, promuovere il cambiamento e massimizzare l'impatto a lungo termine dell'azione dell'UE. Sono trascorsi 20 anni dal primo quadro finanziario ed è giunto il momento di avviare una riflessione a livello europeo per spianare la strada ad un rinnovato accordo sugli orientamenti delle politiche di spesa dell'UE che possa far fronte alle nuove sfide del prossimo decennio e degli anni successivi.

La revisione del bilancio costituisce un'opportunità senza precedenti per eseguire una valutazione approfondita del bilancio dell'UE e del suo finanziamento, senza dover tener conto dei vincoli di un negoziato sul quadro finanziario. Sarà necessario adottare una visione di lungo termine per decidere come impostare già da ora il bilancio per attuare le politiche dell'UE e affrontare le sfide dei prossimi decenni. La revisione non proporrà dunque un nuovo quadro finanziario pluriennale per il periodo a partire dal 2014 (questo compito spetta alla nuova Commissione), né stabilirà l'importo globale e la ripartizione dettagliata del bilancio dell'UE. Piuttosto, essa delinea la struttura e gli orientamenti delle future priorità di spesa dell'Unione, valutando gli elementi in grado di garantire il massimo valore aggiunto e i migliori risultati. Inoltre, la revisione esaminerà come funziona il bilancio, come assicurare il giusto equilibrio tra continuità e gestione delle nuove sfide e se sia opportuno o meno attuare

¹ Dichiarazione n. 3 allegata all'accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria, GU C 139 del 14.6.2006.

una diversa gestione. Infine, essa cercherà di individuare, in un'ottica nuova, il modo migliore per fornire le risorse necessarie per finanziare le politiche dell'UE.

Preparazione della revisione

Lo scopo del presente documento è avviare un ampio processo di consultazione con le parti interessate a livello locale, regionale e nazionale nonché a livello europeo al fine di stimolare un dibattito aperto sulle finanze dell'UE.

La sezione 1 inquadra il bilancio UE e illustra come esso possa essere utilizzato come strumento per riflettere le priorità politiche in costante evoluzione. La sezione 2 presenta alcuni elementi chiave per esaminare in quale misura la riforma del bilancio UE possa fornire il massimo valore aggiunto nell'affrontare le sfide di lungo termine dell'Unione europea. La sezione 3 analizza la questione del finanziamento del bilancio.

La consultazione costituirà un'importante piattaforma per i lavori della Commissione relativi alla revisione. Essa sarà integrata da un'azione preparatoria nei principali settori di spesa nei quali l'Unione europea ha effettuato ingenti investimenti e in cui un efficiente impiego delle risorse è particolarmente importante per il successo della politica. La politica agricola comune sarà sottoposta ad un esame dello "stato di salute" con l'obiettivo di migliorare ulteriormente le riforme del 2003 e contribuire al dibattito sulle future politiche in campo agricolo. La quarta relazione sulla coesione adottata a maggio ha esaminato i progressi compiuti in termini di riduzione delle disparità regionali e valutato i risultati ottenuti fino ad oggi dalla politica di coesione. Tali valutazioni mirano a verificare se le politiche funzionano come dovrebbero in un'Unione di 27 Stati membri. Oltre a produrre adeguamenti immediati in alcuni casi, esse contribuiranno a definire la visione di lungo termine della revisione. Inoltre, la Commissione ha avviato un dialogo con una serie di illustri esperti accademici e intrapreso diversi studi orizzontali e settoriali per integrare i risultati della consultazione. Con l'aiuto delle rappresentanze degli Stati membri, la Commissione accompagnerà il processo di consultazione promuovendo e sostenendo il dibattito a livello nazionale, regionale e locale.

Come previsto dall'accordo interistituzionale del maggio 2006 che stabilisce l'attuale quadro finanziario, il Parlamento europeo parteciperà alla revisione in tutte le fasi della procedura. Inoltre, la revisione sarà accompagnata da una valutazione del funzionamento dell'attuale accordo interistituzionale.

La consultazione invita le parti interessate a fornire il proprio contributo alla revisione del bilancio 2008-2009 da parte della Commissione, che sarà a sua volta l'oggetto di un importante dibattito all'interno delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri. L'approccio adottato dalla Commissione è aperto e imparziale: essa preparerà la revisione evitando qualsiasi preconcetto e invita tutte le parti interessate a partecipare alla consultazione.

Il processo di consultazione

I contributi devono essere inviati entro il **15 aprile 2008** all'indirizzo budget-review@ec.europa.eu. I contributi particolarmente lunghi dovrebbero essere accompagnati da una sintesi. Essi saranno pubblicati sul sito web

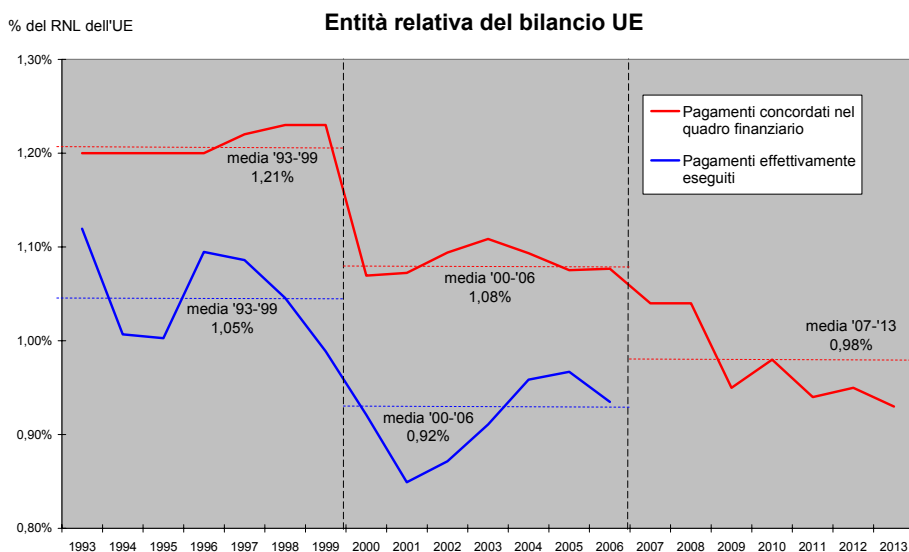
http://ec.europa.eu/bilancio/reform/index_en.htm salvo espresso parere contrario dei mittenti². La Commissione pubblicherà le osservazioni inviate al sito web nel loro formato originale. Esse non dovrebbero pertanto contenere informazioni riservate.

I principali messaggi e orientamenti che emergono dai contributi verranno presentati in occasione di una grande conferenza che sarà organizzata al termine del periodo di consultazione. Essi verranno inoltre pubblicati sul sito web della Commissione dedicato alla revisione del quadro finanziario pluriennale http://ec.europa.eu/bilancio/reform/index_en.htm.

1. IL BILANCIO DELL'UE DALLE SUE ORIGINI

1.1. *Un bilancio per la realizzazione degli obiettivi politici*

Il bilancio UE è spesso oggetto di fraintendimenti. Esso è al contempo imponente in termini assoluti (oltre 100 miliardi di euro l'anno) e modesto come percentuale della spesa complessiva dell'UE (meno del 2,5%). Pur essendo stato la fonte di crisi politiche periodiche, il bilancio UE è anche stato utilizzato come strumento di stabilità per lo sviluppo dell'UE attraverso i successivi quadri finanziari a partire dagli anni '80. In questo periodo il bilancio è aumentato in termini reali, ma il suo volume relativo rispetto al RNL è diminuito, nonostante l'Unione si sia allargata e abbia assunto nuove competenze.



Il bilancio si è rivelato uno strumento chiave per la realizzazione degli obiettivi politici dell'UE. Esso rappresenta un investimento per promuovere gli obiettivi dell'Europa e i cittadini pretendono e meritano i migliori risultati possibili da tale investimento. È pertanto necessario garantire che il bilancio raggiunga i massimi risultati, sia gestito in maniera

² Si noti tuttavia che, di norma, le osservazioni e i contributi di singoli cittadini sono pubblicati nel sito web della Commissione in forma anonima, ossia senza indicare il nome e recapito dell'autore, precisando solo il paese di residenza. Coloro che desiderano vedere pubblicato il proprio nome e recapito insieme al contributo inviato, devono indicarlo espressamente al momento dell'invio.

ineccepibile e riesca a produrre miglioramenti concreti nella vita quotidiana dei cittadini. In altre parole, esso deve poter cambiare per tener conto delle priorità in costante trasformazione e per accompagnare il processo di integrazione europea nel corso della sua evoluzione.

La spesa dell'UE deve essere coerente con le altre azioni al fine di attuare l'agenda politica dell'Europa ed essere riconosciuta a pari titolo come uno dei tanti strumenti disponibili, come ad esempio la legislazione, l'eliminazione degli ostacoli normativi, la pressione sulle politiche di spesa nazionali, il coordinamento delle politiche o lo scambio di idee e delle migliori pratiche e le valutazioni inter pares. Non tutte le politiche dell'UE implicano una spesa, a parte i costi amministrativi di base. Le politiche fondamentali, come ad esempio la politica commerciale e la politica della concorrenza, raggiungono i loro risultati con mezzi diversi e hanno poca o nessuna pertinenza con la revisione del quadro finanziario pluriennale. Nel caso delle altre politiche (ad esempio la politica di coesione e la mobilità degli studenti) la disponibilità delle risorse finanziarie è essenziale per la realizzazione degli obiettivi.

Il sostegno finanziario generato dalle politiche dell'UE può assumere forme e attingere a fonti diverse, ivi compresi i prestiti e le garanzie di prestito della Banca europea per gli investimenti o i bilanci degli Stati membri in caso di cofinanziamento nonché i finanziamenti privati nel caso del partenariati pubblico-privati. Laddove è stato utilizzato, il bilancio UE ha dimostrato di essere lo strumento più equo ed efficiente per il raggiungimento dei risultati.

1.2 Il bilancio come strumento per rispondere alle priorità in costante evoluzione

Le politiche dell'UE hanno subito notevoli trasformazioni nel corso degli ultimi decenni e il bilancio ha cercato sia di promuovere che di riflettere tale evoluzione.

Il bilancio UE ha rispecchiato le principali tappe dell'integrazione europea. Il Mercato unico, l'allargamento, lo sviluppo di una visione globale per l'Europa: tutte queste fasi hanno richiesto una reimpostazione delle spesa dell'UE. Il 2008 segnerà una nuova tappa, poiché per la prima volta la quota principale del bilancio UE andrà alla crescita economica e all'occupazione.

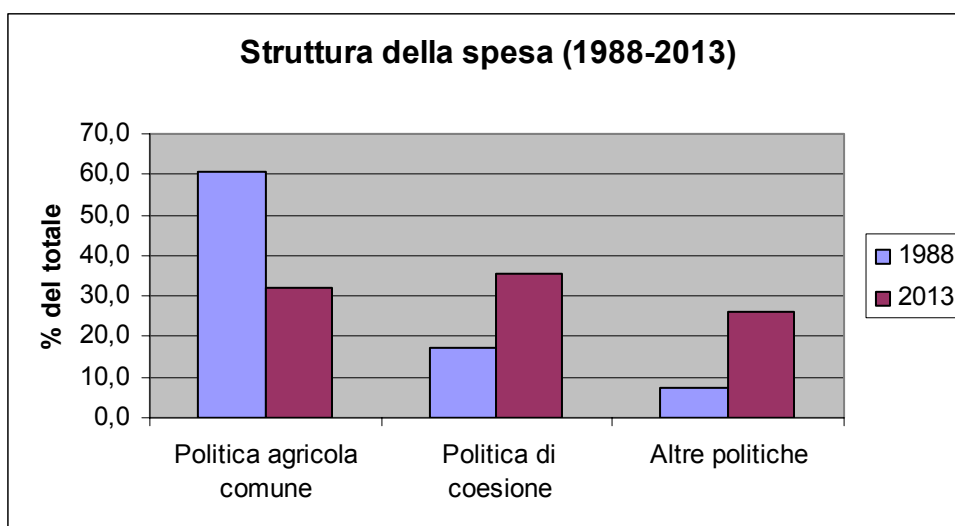
L'andamento della spesa dell'UE ha registrato sostanziali cambiamenti nel corso degli anni: tradizionalmente, una parte preponderante del bilancio UE veniva destinata ad un numero relativamente ristretto di politiche. All'interno e al di là di queste ultime sono cambiati gli obiettivi politici perseguiti e le priorità della spesa. La riforma del bilancio è tradizionalmente destinata ad incontrare numerose resistenze. Tuttavia, nonostante la sfida politica associata a tale riforma, è stato possibile attuare importanti cambiamenti e riorientamenti, anche se la risposta ha spesso tardato a manifestarsi.

La struttura e l'entità del bilancio hanno subito una costante evoluzione:

- All'inizio del processo di integrazione ciascuna delle tre Comunità europee disponeva di un proprio bilancio specifico. Il primo bilancio della Comunità economica europea (CEE) era estremamente modesto e copriva esclusivamente le spese amministrative. Il bilancio generale del 2007 è principalmente un bilancio operativo, che autorizza stanziamenti di pagamento pari a 115,5 miliardi di euro per la crescita sostenibile, la tutela delle risorse naturali, la cittadinanza, la libertà, la sicurezza e la giustizia e l'azione esterna dell'Unione.
- Nel 1965 i pagamenti destinati alla politica agricola comune (PAC) assorbivano il 35,7% del bilancio per arrivare fino al 70,8% nel 1985. Nel primo anno del quadro finanziario 1988-1992, la spesa per la PAC rappresentava ancora il 60,7% del bilancio. Nel 2013 la

percentuale della spesa tradizionale della PAC (escluso lo sviluppo rurale) si sarà quasi dimezzata (32%) a seguito della riduzione in termini reali nel corso dell'attuale periodo di finanziamento.

- Nel 1965 soltanto il 6% del bilancio europeo veniva speso per la politica di coesione. Tale percentuale non ha registrato aumenti sostanziali fino agli anni '80 (10,8% nel 1985). L'Atto unico europeo ha posto un nuovo accento sulla coesione economica e sociale ed è stato accompagnato da un sensibile incremento della spesa per la coesione. Già nel 1988 gli importi stanziati per le azioni strutturali erano saliti al 17,2% e rappresenteranno il 35,7% del bilancio UE nel 2013. Almeno due terzi di tali fondi saranno destinati alla competitività, alla crescita e all'occupazione.
- Inizialmente i finanziamenti per le altre politiche (principalmente competitività, azioni esterne e sviluppo rurale) erano assai limitati. Il primo quadro finanziario assegnava a tali settori soltanto il 7,3% del bilancio. Con il nuovo accento posto sullo sviluppo economico e sulla competitività queste politiche riceveranno il 26% delle risorse nel 2013 (10,2% per la competitività, 6,3% per le azioni esterne e 7,3% per lo sviluppo rurale).



Le politiche di spesa per il periodo 2007-2013 pongono un nuovo accento sulla crescita e l'occupazione e sulle nuove politiche come ad esempio la libertà, la sicurezza e la giustizia. Nel contempo, la decisione di avviare una revisione riconosce l'esigenza di eseguire una valutazione più approfondita, al fine di offrire una visione di lungo termine per ispirare le proposte per il prossimo quadro finanziario e oltre. Occorre sviluppare un bilancio per il futuro, prevedendo le sfide del domani in un mondo in rapida evoluzione.

Oltre al problema dell'evoluzione del bilancio da un quadro finanziario all'altro, vi è anche il problema della flessibilità all'interno di ciascun quadro finanziario. Sebbene la continuità favorisca alcuni programmi di spesa, il bilancio UE deve potersi anche adeguare efficacemente alle mutevoli circostanze politiche ed essere in grado di migliorare la capacità di risposta politica.

- Il bilancio UE ha risposto in maniera sufficiente al mutare delle esigenze?
- Come si dovrebbe conciliare l'esigenza di stabilità con l'esigenza di flessibilità all'interno dei quadri finanziari pluriennali?

2. Impostare il futuro bilancio dell'UE: il valore aggiunto della spesa dell'UE

La spesa pubblica a livello europeo (nazionale e locale) deve dare ai cittadini la certezza che essa si concentri sulle loro priorità e che i fondi destinati all'UE siano ben spesi. La disciplina finanziaria continua ad imporre rigorose limitazioni sulla spesa pubblica a tutti i livelli. La spesa UE deve pertanto basarsi su una valutazione del valore aggiunto dei diversi elementi della spesa dell'UE.

Tale valore aggiunto dipende da diversi fattori. La spesa dell'UE ha una dimensione politica (ad esempio deve dar prova di solidarietà, accrescere la visibilità e soprattutto promuovere i principali obiettivi delle politiche dell'Unione). Essa deve offrire un risultato a livello europeo che non si sarebbe potuto ottenere con nessun'altra spesa a livello nazionale o locale e deve essere organizzata in maniera tale da realizzare gli obiettivi fissati.

Ottimizzare la spesa dell'UE significa pertanto operare delle scelte e concentrare le risorse nei settori in cui essere generano i maggiori vantaggi. La revisione di bilancio 2008-2009 dovrebbe aiutare a operare tali scelte e a determinare le priorità di spesa: alcune politiche potrebbero non aver più bisogno dei finanziamenti europei, mentre in altri settori i risultati potrebbero essere limitati; d'altra parte, ci potrebbero essere nuove priorità politiche trasversali che richiedono nuove risorse. Nel contempo, si dovrà tenere conto anche dell'esigenza di completare le attività in corso e di continuare a finanziare le politiche che producono risultati validi.

2.1. Prepararsi alle sfide del domani

Negli ultimi due anni, l'Unione europea ha accelerato il processo di cambiamento e sviluppato un'agenda politica lungimirante che determinerà le azioni prioritarie dell'Unione nel corso del prossimo decennio e oltre. Le nuove sfide strategiche suscettibili di influenzare in maniera significativa il futuro indirizzo degli interventi dell'UE sono le seguenti:

- L'Europa deve promuovere i suoi valori in uno scenario caratterizzato da una crescente *diversità* e da *progressivi mutamenti* e all'interno di un ordine globale sempre più complesso. La competizione per la conquista delle risorse e dei mercati si è intensificata. Gli equilibri economici stanno cambiando. L'apertura di nuovi e vasti mercati crea nuove e immense opportunità per gli europei, ma metterà a dura prova la *capacità* dell'Europa di *adattarsi ulteriormente agli adeguamenti strutturali e di gestirne le conseguenze sociali*.
- La globalizzazione stimola il progresso *scientifico e tecnologico* e rende la dimensione europea ancora più importante per la promozione della *conoscenza, della mobilità, della competitività e dell'innovazione*. L'UE può contribuire a massimizzare i vantaggi della sua dimensione continentale per promuovere l'eccellenza e tradurla in crescita.
- La trasformazione in *un'economia della conoscenza e dei servizi* rappresenta una nuova rivoluzione paragonabile alla precedente transizione dall'economia agricola a quella industriale. Essa ridisegna la natura del lavoro. Le tecnologie dell'informazione e le competenze personali sono in forte richiesta. Troppi giovani (uno su sei) abbandonano ancora la scuola troppo presto e non possiedono neanche le competenze di base richieste dall'economia della conoscenza.
- Gli attuali tassi di natalità modificheranno la *struttura e gli equilibri delle nostre società*, creando notevoli problemi in termini di efficienza economica e di equità intergenerazionale. Sono necessarie riposte adeguate per promuovere il rinnovamento demografico, allungare la vita lavorativa e migliorarne la qualità, promuovere un'Europa

più produttiva e dinamica, integrare i migranti e garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche. Il sostegno al crescente numero di nuclei familiari “a doppio reddito”, per contribuire a conciliare impegni familiari e vita professionale, rappresenta un altro aspetto importante.

- *La solidarietà* e l'impegno dell'Europa a garantire la giustizia sociale rappresentano una dimensione importante dello stile di vita europeo in un mondo globalizzato. L'UE ha efficacemente utilizzato il suo bilancio come strumento per promuovere lo sviluppo economico nelle sue regioni meno avanzate. Tuttavia, le accresciute disparità create in seguito all'allargamento sottolineano l'importanza della *coesione economica e sociale* e inducono a chiedersi quale sia il modo migliore per utilizzare proficuamente il bilancio per promuovere la solidarietà. Tra il 1988 e il 2007 l'allargamento ha prodotto un aumento della popolazione dell'UE del 50%. Nel 1988 quattro Stati membri su 12 avevano un PIL pro capite inferiore al 75% della media europea. Due decenni dopo, 10 Stati membri su 27 si trovano nella stessa situazione e sette di essi hanno un PIL pro capite inferiore al livello registrato dallo Stato membro più povero nel 1988.
- L'impatto dei *cambiamenti climatici* sull'ambiente e sulla società occupa ormai un posto centrale nell'agenda europea e impone alla classe politica di formulare risposte efficaci utilizzando gli strumenti politici di cui dispone l'UE. Ciò riguarda sia le iniziative per mitigare i cambiamenti climatici riducendo le crescenti emissioni di gas ad effetto serra che le misure necessarie per adattarsi alle conseguenze di tali cambiamenti.
- Alla pressione esercitata dai cambiamenti climatici sull'ambiente rurale e marino si accompagnano l'evoluzione demografica e la richiesta dei consumatori di conferire una nuova dimensione alle politiche dell'Unione europea in materia di agricoltura, ambiente rurale, *società rurale* e zone marine.
- Garantire la sicurezza, la sostenibilità e la competitività delle *fonti energetiche* rappresenta una delle principali sfide della nostra società. La natura limitata dell'offerta, la crescente domanda a livello mondiale e l'obbligo di ridurre le emissioni confermano ancora una volta l'esigenza di sviluppare in Europa un'economia a basse emissioni di carbonio.
- *La pressione esercitata dai flussi migratori* avrà una particolare incidenza sull'Europa a causa della sua prossimità alle regioni più povere del mondo e a quelle più esposte agli effetti dei cambiamenti climatici. Il crescente deterioramento della situazione lungo le frontiere meridionali ed orientali dell'Europa richiederà una risposta energica da parte dell'UE, il che significa migliorare la sicurezza lungo le frontiere, elaborare soluzioni innovative in materia di gestione dei flussi migratori e attuare misure convincenti per eliminare le cause che sono all'origine della migrazione, ossia la guerra, l'instabilità e la povertà.
- La dimensione europea continua a svolgere un ruolo sempre più importante per garantire la *sicurezza e l'incolumità* dei cittadini (lotta alla criminalità e al terrorismo e prevenzione dei rischi nel settore dei trasporti, dell'ambiente, della salute e della sicurezza). Le nuove minacce per la sicurezza appaiono oggi più differenziate, meno visibili e meno prevedibili. La combinazione di dispositivi necessari per garantire un'efficace risposta europea in questi settori richiede un attento coordinamento dei diversi attori e degli strumenti disponibili.
- La globalizzazione impone all'Europa di sviluppare una *forte presenza a livello mondiale* per garantire un'efficace proiezione dei suoi valori ed interessi. L'allargamento e il rafforzamento della solidarietà reciproca hanno reso l'Unione un attore più credibile ed efficiente sulla scena internazionale. Nel contempo, è cambiato il contesto globale. Il

mondo è oggi più interdipendente e il forte impegno da parte dell'Europa a garantire la stabilità e la prosperità delle regioni limitrofe, a sviluppare un reale multilateralismo, a difendere i diritti umani e lo Stato di diritto e il suo ruolo di primo piano nella lotta contro la povertà non sono più soltanto una questione di principio, bensì una necessità vitale. Sta scomparendo la distinzione tra politiche nazionali ed estere e i grandi temi trasversali, come ad esempio la gestione dei cambiamenti climatici e la biodiversità, i cambiamenti demografici e la migrazione, la competitività, il terrorismo, la criminalità organizzata e l'energia possono ormai essere affrontati soltanto su scala internazionale.

È fondamentale che le leve della politica dell'UE siano adatte a far fronte a queste e ad altre nuove sfide. Le risorse finanziarie rappresenteranno inevitabilmente un elemento importante del mix di politiche necessarie per rispondere alle aspettative dei nostri cittadini. Sebbene la maggior parte dei finanziamenti venga attinta da fonti diverse dal bilancio UE, quest'ultimo può svolgere un ruolo importante, se utilizzato in maniera mirata per promuovere efficacemente il cambiamento.

2.2. L'equilibrio tra spesa europea e spesa nazionale

Nel bilancio come altrove, l'azione dell'UE dovrebbe fornire dei chiari vantaggi aggiuntivi rispetto all'azione intrapresa dai singoli Stati membri per promuovere l'interesse comune europeo.

La sussidiarietà e la proporzionalità rappresentano pertanto dei criteri fondamentali che determinano il valore aggiunto della spesa dell'UE. In base al principio di sussidiarietà, l'Unione può intervenire soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri (a livello centrale, regionale o locale) e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello dell'Unione. Il principio di proporzionalità prevede invece che il contenuto e la forma dell'azione dell'UE non vadano al di là di quanto necessario per raggiungere i suoi obiettivi. Lo strumento scelto è proporzionato se risulta essere lo strumento più appropriato a disposizione per realizzare un dato obiettivo.

Il ricorso al bilancio UE sulla base di tali principi avviene quando risulta essere lo strumento politico più efficiente a disposizione per fornire una risposta adeguata ad un determinato problema. La sussidiarietà e la proporzionalità implicano pertanto una valutazione dei fattori dai quali dipende il buon esito di una determinata politica, come ad esempio la sua dimensione transnazionale, le potenziali economie di scala o di scopo, i requisiti in termini di massa critica, le preferenze locali, i costi di coordinamento e le altre circostanze politiche.

2.3. Attuazione delle politiche dell'UE

Le politiche europee devono essere attuate in maniera efficace ed efficiente per garantire il necessario valore aggiunto. Le istituzioni, in particolare la Commissione, sono responsabili dell'impiego delle risorse finanziarie e devono essere in grado di dimostrare che il bilancio viene gestito applicando i massimi standard e che esse dispongono di meccanismi di attuazione efficaci ed efficienti.

Gli aspetti più importanti a tal riguardo sono i seguenti:

- **Equilibrio tra ripartizione del sostegno tra varie attività e concentrazione delle risorse disponibili:** la concentrazione su un numero più limitato di obiettivi politici

potrebbe generare economie di scala e, in alcuni casi, salvaguardare i bilanci nazionali. Tuttavia, questo approccio potrebbe privare gli altri settori del sostegno finanziario.

- **Equilibrio tra gestione centralizzata e decentrata:** attualmente i fondi UE vengono attuati attraverso diversi metodi di gestione. Circa il 22% viene gestito a livello centrale dalla Commissione; la gestione di circa il 76% dei fondi è affidata dalla Commissione agli Stati membri ("gestione concorrente"); le restanti risorse vengono gestite dalle organizzazioni internazionali o da paesi terzi. L'evoluzione delle politiche impone di avviare una nuova analisi per determinare in quale misura le diverse modalità garantiscano una sana gestione finanziaria e stabilire se l'attuale ripartizione rappresenti la soluzione idonea.
- **Maggiore semplificazione e potenziamento degli strumenti di attuazione:** il debutto del nuovo periodo di finanziamento all'inizio di quest'anno è stato caratterizzato da una notevole semplificazione della struttura del bilancio UE e dei relativi strumenti di attuazione. I programmi sono stati riorganizzati per contribuire ad applicare il principio "un programma, un fondo" e creare un nuovo equilibrio tra semplificazione dei programmi dell'UE e sana gestione finanziaria. La coerenza tra i vari programmi e un'attuazione economicamente efficiente degli stessi sono fondamentali per garantire un valore aggiunto.
- **Effetto leva sulle risorse:** la scelta del metodo di gestione contribuisce a determinare la misura in cui il bilancio UE riesce a far leva su altre risorse attraverso altri strumenti dell'UE come ad esempio la Banca europea per gli investimenti, la spesa pubblica nazionale, regionale e locale o i contributi del settore privato.
- **Il ricorso alle agenzie esecutive:** la possibilità di creare agenzie incaricate di svolgere alcune funzioni di gestione in relazione ai fondi gestiti direttamente dalla Commissione ha facilitato il ricorso a personale specializzato per talune attività di gestione, rafforzato la visibilità della gestione dei programmi e generato economie di scala. Essa ha tuttavia anche sollevato alcuni interrogativi riguardo all'equilibrio ottimale tra funzioni politiche e di gestione all'interno delle istituzioni.
- **Cofinanziamento:** il cofinanziamento rappresenta un esempio di partenariato tra l'azione regionale, nazionale e comunitaria in sede di attuazione delle politiche dell'UE. Esso rafforza la titolarità dell'azione e crea un ulteriore incentivo a garantire la complementarità tra l'azione dell'UE e quella nazionale. Il cofinanziamento obbligatorio a livello di Stati membri costituisce un elemento chiave delle politiche strutturali e di sviluppo rurale dell'Unione, che rappresentano, collettivamente, oltre il 40% della spesa nell'attuale periodo di finanziamento.
- **Garantire la massima trasparenza, visibilità e responsabilità nella gestione del bilancio** al fine di salvaguardare la legittimità e la fiducia dei cittadini nell'Unione europea.

Un altro aspetto correlato è la flessibilità. La sana gestione finanziaria potrebbe essere rafforzata attraverso una maggiore flessibilità, che consenta di riassegnare le risorse tra o all'interno delle varie linee di bilancio. Ciò potrebbe aiutare a indirizzare il sostegno verso i programmi più efficienti in termini di efficacia dei costi e sulla base di altri criteri, come ad esempio la capacità di assorbimento registrata.

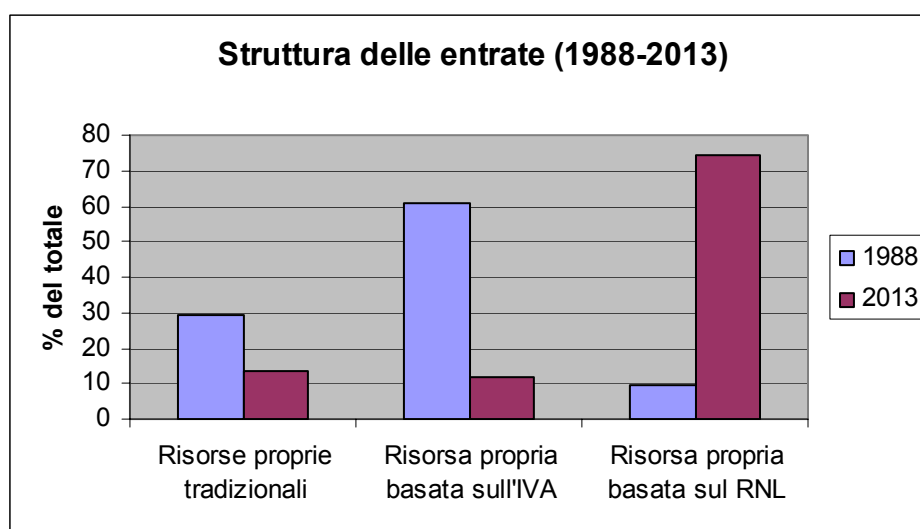
- Le nuove sfide politiche descritte in questo documento riassumono in maniera efficace i principali problemi che l'Europa dovrà affrontare nel corso dei prossimi decenni?
- Quali sono i criteri atti a garantire la concreta attuazione del principio di valore aggiunto europeo?
- Quali sono le misure necessarie per garantire che le priorità di spesa rispettino in maniera adeguata gli obiettivi politici? Quali sono i cambiamenti necessari?
- Quali dovrebbero essere i margini temporali del riorientamento della spesa?
- Quali sono le misure necessarie per migliorare l'efficacia e l'efficienza dei sistemi di esecuzione del bilancio?
- È possibile migliorare ulteriormente la trasparenza e la responsabilità in materia di bilancio?
- Il rafforzamento della flessibilità può contribuire a massimizzare il rendimento della spesa dell'UE e la capacità di risposta politica del bilancio UE?

3. FINANZIAMENTO DEL BILANCIO

3.1. *Il sistema delle risorse proprie dell'UE*

Le entrate complessive dell'UE devono essere uguali alla spesa totale e non devono superare la soglia concordata (l'1,31% del reddito nazionale lordo (RNL) dell'UE per gli stanziamenti per impegni e l'1,24% per gli stanziamenti per pagamenti).

La principale fonte di finanziamento del bilancio UE è rappresentata attualmente da una risorsa basata sul reddito nazionale lordo degli Stati membri. Tale risorsa ha superato le altre fonti di finanziamento, ossia i dazi doganali e i prelievi agricoli (le "risorse proprie tradizionali") e una risorsa basata sull'imponibile IVA. Il sistema delle risorse proprie ha subito una notevole trasformazione dall'inizio del primo quadro finanziario. Nel 1988 la risorsa RNL rappresentava meno dell'11% delle entrate dell'UE, rispetto al 28% generato dai dazi doganali e dai prelievi agricoli e al 57% proveniente dall'imponibile IVA. Nel 2013 la risorsa RNL costituirà circa il 74% delle entrate, rispetto al 13% per i dazi doganali e i prelievi agricoli e al 12% per la risorsa basata sull'IVA.



Le fonti e i meccanismi di finanziamento del bilancio UE dovrebbero garantire un adeguato finanziamento delle politiche dell'UE. Essi dovrebbero essere valutati sulla base di principi concordati, come ad esempio l'efficienza energetica, l'equità, la stabilità, la visibilità, la semplicità, l'efficacia amministrativa in termini di costi, l'autonomia finanziaria e la sufficienza. Nessuna delle fonti di finanziamento del bilancio UE soddisfa nella stessa misura tutti questi principi ed è difficile proporre un sistema di finanziamento "ideale". Tuttavia, la struttura delle risorse dovrebbe riflettere il più possibile i più importanti principi di finanziamento, riducendo nel contempo al minimo gli effetti negativi dal punto di vista degli altri principi fondamentali. Per raggiungere tale obiettivo è necessario operare delle scelte sui principi e sulla loro importanza.

Sebbene l'attuale sistema sia riuscito a fornire risorse sufficienti per finanziare il bilancio UE, si continua a discutere se sia possibile migliorare le fonti di finanziamento per soddisfare meglio i relativi principi. Le due principali fonti di entrate (le risorse proprie basate sull'IVA e sul RNL) presentano molte delle caratteristiche dei contributi nazionali e vengono spesso percepite come tali. Esse provengono dal Tesoro dei singoli Stati membri e vengono a volte presentate come voce di spesa nei bilanci nazionali. Di conseguenza, spesso gli Stati membri tendono a giudicare le politiche e le iniziative dell'UE in termini di risultati rapportati ai rispettivi contributi nazionali, invece di soffermarsi in primo luogo sul valore globale generato dal perseguimento di talune politiche a livello europeo.

La composizione generale del sistema delle risorse proprie dell'Unione rappresenterà pertanto un elemento importante da esaminare nel contesto della revisione.

3.2. Correzioni

Negli anni successivi all'accordo di Fontainebleau del 1984, in base al quale *"ogni Stato membro con un onere di bilancio eccessivo rispetto alla propria prosperità relativa potrà beneficiare di una correzione a tempo debito"*, sono stati introdotti diversi meccanismi permanenti o temporanei di correzione sul fronte delle entrate. Tali correzioni, ivi compresa la correzione per il Regno Unito (che consiste fondamentalmente nel rimborso del 66% della differenza tra i contributi RNL e IVA del Regno Unito al bilancio e le sue entrate), i versamenti forfettari a favore dei Paesi Bassi e della Svezia, le aliquote IVA ridotte per i Paesi Bassi, la Svezia, la Germania e l'Austria e una trattenuta forfettaria pari al 25% delle risorse proprie tradizionali per gli Stati membri che le riscuotono, hanno considerevolmente ridotto la semplicità e la trasparenza del sistema. Inoltre, questa logica, accompagnata dal crescente accento posto su un approccio prettamente "contabile", il cui principale obiettivo è massimizzare i risultati, ha creato alcune tensioni tra gli Stati membri e colorato il dibattito pubblico sul valore della spesa dell'UE e sui vantaggi della stessa appartenenza all'Unione.

Alla luce di tale scenario, la revisione analizzerà se e in quale misura i nuovi meccanismi di correzione e i relativi principi siano ancora giustificati. Un consenso sulle priorità di spesa potrebbe già facilitare la riforma del sistema delle risorse proprie dell'UE. La revisione dovrebbe inoltre valutare attentamente le eventuali risorse proprie alternative, tenendo conto della sovranità nazionale in materia di politica fiscale e, ad esempio, della mobilità transfrontaliera di alcune basi imponibili e dell'impatto di tali risorse sulle relative politiche dell'UE.

- Quali principi dovrebbero essere posti alla base delle entrate del bilancio e come dovrebbero essere incorporati nel sistema delle risorse proprie?
- Il mantenimento dei meccanismi di correzione o compensazione è giustificato?

- Quale dovrebbe essere il rapporto tra cittadini, priorità politiche e finanziamento del bilancio UE?

4. Conclusione

La revisione del bilancio offre all'Unione europea una concreta opportunità per riflettere su come utilizzare uno dei suoi strumenti più importanti, che ha un impatto diretto sugli europei in quanto cittadini, contribuenti e consumatori di servizi finanziati dall'UE. La Commissione europea invita tutti gli attori a livello locale, regionale, nazionale ed europeo a partecipare a questo dibattito e a rispondere alle domande poste nel presente documento, contribuendo in tal modo a riformare il bilancio UE e a cambiare l'Europa.

Il risultati di quest'ampia consultazione forniranno un importante contributo al lavoro di riflessione della stessa Commissione, che culminerà nella presentazione della revisione del bilancio.