



## REGIONE ABRUZZO

Direzione Affari della Presidenza, Politiche Legislative e Comunitarie, Rapporti Esterni

*Servizio Attività di Collegamento con l'Unione europea*

Avenue Louise 210, 1050 Bruxelles tel. 0032.2.6262850 - Fax 0032.2.6262859

e-mail: [rp.bruxelles@regione.abruzzo.it](mailto:rp.bruxelles@regione.abruzzo.it)



## S P E C I A L E

***RIFORMARE IL BILANCIO, CAMBIARE L'EUROPA***  
LA REVISIONE DI MEDIO-PERODO E LE RISULTANZE DELLA  
PRIMA CONSULTAZIONE PUBBLICA

NUMERO 6 - NOVEMBRE 2008

*Approfondimenti monografici su tematiche di interesse regionale*

## S O M M A R I O

<i>Presentazione</i> .....	p. 3
1. <i>La revisione di medio-periodo del bilancio e le risultanze della prima consultazione pubblica</i> [Fiche informativa n. 16 del 24 novembre 2008] .....	p. 5
2. <i>Relazione sulla consultazione “Riforma del bilancio, trasformazione dell'Europa: sintesi dei contributi” - Documento di lavoro redatto dal Segretariato generale e dalla DG Bilancio</i> [SEC(2008) 2739 del 03.11.2008] .....	p. 8
3. <i>Contributo dell'Italia in vista della revisione del bilancio comunitario nel 2008/2009</i> .....	p. 31
4. <i>Comunicazione della Commissione: “Riformare il bilancio, cambiare l'Europa” - Documento di consultazione pubblica in vista della revisione del bilancio 2008/2009</i> [SEC(2007) 1188 def del 12.9.2007] .....	p. 38

## P R E S E N T A Z I O N E

*La revisione di medio-periodo del bilancio comunitario ha costituito una delle pre-condizioni al via-libera sancito da Stati membri, Parlamento e Commissione alle Prospettive finanziarie 2007/2013.*

*Come si ricorderà, all'accordo interistituzionale "sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria" si pervenne sotto la Presidenza del Ministro delle finanze austriaco Karl-Heinz Grasser, al termine di una maratona durata più di sette ore, a margine dei lavori del Parlamento di Strasburgo, nella tarda serata di martedì 4 aprile 2006.*

*Nella dichiarazione n. 3, allegata all'accordo, la Commissione venne invitata a: "procedere a una revisione generale e approfondita comprendente tutti gli aspetti relativi alle spese dell'U.E., compresa la politica agricola comune, e alle risorse, inclusa la correzione per il Regno Unito, e a presentarla nel 2008/2009."*

*A due anni e mezzo da quell'accordo, il Commissario per la programmazione finanziaria ed il bilancio, Dalia Grybauskaitė, nel corso di una Conferenza di alto livello tenutasi a Bruxelles lo scorso 12 novembre ha presentato le risultanze della prima consultazione pubblica sul tema.*

\*\*\*\*\*

*L'attuale revisione non produrrà un nuovo quadro finanziario pluriennale per il periodo a partire dal 2014, rimanendo questo compito demandato alla nuova Commissione che si insedierà nel corso del 2009, né stabilirà l'importo globale e la ripartizione dettagliata del bilancio. Piuttosto, essa delineerà la struttura e gli orientamenti delle future priorità di spesa, esaminando gli elementi in grado di garantire il massimo valore aggiunto ed i migliori risultati.*

- 3 -

*Parallelamente, viene condotta un'azione complementare ed integrativa nei principali settori di spesa: un approfondito esame sullo "stato di salute" della politica agricola comune risulta attualmente in corso mentre la quarta relazione sulla coesione, di cui ci siamo diffusamente occupati nel numero precedente (Speciale-Newsletter n. 5 di settembre/ottobre 2008), ha valutato i risultati ottenuti fino ad oggi, proiettando la politica di coesione verso i nuovi scenari e le nuove sfide del dopo-2013.*

*Il complesso di tali valutazioni, oltre a produrre possibili adeguamenti immediati, contribuirà ad alimentare il dibattito e ad orientare le scelte future in vista di una prima proposta di riforma organica, da parte della Commissione, prevista per il 2009.*

**\*\*\*\*\***

*Alla revisione di medio-periodo del bilancio comunitario dedichiamo il presente fascicolo Speciale della Newsletter.*

*Esso potrà fornire utili elementi di giudizio e conoscenza a supporto della presa di decisioni in ambito regionale, contribuendo a collocare la programmazione, così come l'attuazione delle politiche di pertinenza, in un quadro di contesto integrato e coerente. Da qui la scelta di dare compiutamente conto anche della posizione ufficiale dell'Italia nell'ambito di questo rilevante processo.*

*Come di consueto, restiamo a disposizione di tutti i nostri interlocutori istituzionali, per gli approfondimenti che si rendessero eventualmente necessari.*

*(Servizio Attività di Collegamento con l'Unione Europea. - 26 novembre 2008)*



**DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA,  
POLITICHE LEGISLATIVE E COMUNITARIE**

**RELAZIONI ESTERNE**

**N. 16**

*SERVIZIO ATTIVITA' DI COLLEGAMENTO CON L'UNIONE  
EUROPEA DI BRUXELLES*

**24.11.2008**

**FICHE INFORMATIVA**

**LA REVISIONE DI MEDIO-PERODO DEL BILANCIO  
E LE RISULTANZE DELLA PRIMA CONSULTAZIONE PUBBLICA**

***I. INTRODUZIONE***

La politica di bilancio consente all'Unione europea di realizzare gli obiettivi di breve-medio periodo, promuovere il cambiamento e massimizzare l'impatto a lungo termine della propria azione.

Nel maggio del 2006 il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione concordarono una revisione approfondita del bilancio comunitario. In particolare la Commissione venne invitata a "procedere ad una revisione generale e approfondita comprendente tutti gli aspetti relativi alle spese dell'U.E., compresa la politica agricola comune, ed alle risorse, inclusa la correzione per il Regno Unito, e a presentarla nel 2008/2009." [1] Dopo 20 anni dal primo quadro finanziario, venne quindi dato impulso ad una riflessione organica sugli orientamenti delle politiche di spesa dell'Unione europea ritenuti più idonei a fronteggiare le nuove sfide del decennio in corso e degli anni successivi.

La revisione non proporrà un nuovo quadro finanziario pluriennale per il periodo a partire dal 2014, perché questo compito sarà direttamente demandato alla nuova Commissione che si insedierà nel corso del 2009, né stabilirà l'importo globale e la ripartizione dettagliata del bilancio dell'Unione. Piuttosto, essa delinerà la struttura e gli orientamenti delle future priorità di spesa dell'Unione, valutando gli elementi in grado di garantire il massimo valore aggiunto ed i migliori risultati.

Conformemente a quanto previsto dall'accordo interistituzionale del maggio 2006 che stabilisce l'attuale quadro finanziario, il Parlamento europeo partecipa alla revisione in tutte le fasi della procedura, ivi inclusa la valutazione del funzionamento dell'attuale accordo interistituzionale.

Parallelamente, la Commissione ha avviato un dialogo aperto con il mondo accademico ed intrapreso diversi studi orizzontali e settoriali per integrare i risultati della consultazione. In particolare, in preparazione della consultazione, sono stati commissionati due studi di carattere scientifico, uno sui **caratteri della spesa** e l'altro **sulle modalità di finanziamento del budget comunitario**.

Di entrambi i documenti non esistono versioni linguistiche in italiano.

Il primo prende in considerazione le principali politiche attorno alle quali si concentra la spesa e cerca di rispondere ai seguenti quesiti:

- qual è l'attuale impostazione del sistema di spesa? Quali le caratteristiche e quali gli eventuali colli di bottiglia?
- quali sono le alternative all'attuale impostazione e qual'è il tasso di effettività e di efficacia che si riesce a recuperare in tal modo?

Il secondo studio esamina il funzionamento attuale del sistema di finanziamento delle politiche ed i possibili margini di miglioramento futuro.

## **II. LA CONSULTAZIONE**

L'avvio di questa riflessione, in concreto, risale alla pubblicazione, nel mese di settembre dello scorso anno, della **Comunicazione della Commissione: "Riformare il bilancio, cambiare l'Europa"** [SEC(2007) 1188 def del 12.9.2007]. Con essa viene avviato un ampio processo di consultazione delle parti interessate a livello locale, regionale e nazionale, nonché a livello europeo.

Nelle intenzioni della Commissione, la consultazione dovrebbe servire a stimolare un dibattito aperto sulle finanze dell'Unione in vista della revisione del bilancio 2008/2009 ed, in prospettiva, fungere da piattaforma di discussione attorno alla quale far ruotare anche il successivo dibattito, all'interno delle istituzioni così come tra Istituzioni, Stati membri ed altri soggetti interessati.

Quanto ai contenuti del documento, la sezione 1 inquadra il bilancio dell'Unione ed illustra come esso possa essere utilizzato quale strumento per riflettere le priorità politiche in costante evoluzione.

La seconda sezione presenta alcuni aspetti fondamentali per comprendere in quale misura la riforma del bilancio possa fornire il massimo valore aggiunto nell'affrontare le sfide di lungo termine dell'Unione europea.

La terza sezione analizza la questione del finanziamento del bilancio.

Le risultanze della consultazione pubblica sono state rese note in occasione di una conferenza di alto livello tenutasi a Bruxelles lo scorso 12 novembre per iniziativa della **Commissaria al bilancio ed alla programmazione finanziaria**, Dalia Gribauskaité. La relazione **“Riforma del bilancio, trasformazione dell'Europa: Sintesi dei contributi”**, redatta dal Segretariato generale e dalla DG Bilancio [SEC(2008) 2739 del 03.11.2008] riassume i circa 300 contributi pervenuti, enucleando i temi e gli argomenti più ricorrenti.

### ***III. LE RISULTANZE DELLA CONSULTAZIONE***

L'agenda politica dell'Unione europea è in una fase di profonda trasformazione. La globalizzazione ha generato nuove sfide ed il dibattito sull'Europa è dominato da nuove problematiche: la **crisi dei mercati finanziari**, i **cambiamenti climatici**, **l'energia** e la **migrazione**.

Mai come oggi i cittadini desiderano vedere i valori e gli interessi dell'Europa proiettati a livello mondiale e l'Europa agire quale **attore globale** di uno scenario internazionale che assume sempre di più un aspetto policentrico.

L'**innovazione**, la **ricerca** le **competenze** e la presenza di **condizioni imprenditoriali favorevoli**, tra le quali il potenziamento delle infrastrutture ad elevato valore aggiunto europeo ed, *in primis*, delle **reti transeuropee**, sono determinanti per la strategia sulla crescita e l'occupazione. D'altra parte, l'allargamento, ha rafforzato l'esigenza di promuovere la **coesione sociale, economica e territoriale**.

Queste, insieme al **destino della politica agricola comune**, sono le tematiche centrali attorno alle quali ruotano la maggior parte dei contributi raccolti nel corso della consultazione.

I contributi successivi serviranno ad alimentare ulteriormente il dibattito, in vista della definizione di una prima proposta di riforma organica, da parte della Commissione europea, che dovrebbe vedere la luce nel 2009.

[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.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 3.11.2008  
SEC(2008) 2739

**RELAZIONE SULLA CONSULTAZIONE**

**Riforma del bilancio, trasformazione dell'Europa:  
sintesi dei contributi**

Documento di lavoro redatto dal Segretariato generale e dalla DG Bilancio



## **Riforma del bilancio, trasformazione dell'Europa: sintesi dei contributi**

L'iniziativa della Commissione di avviare un riesame completo del bilancio UE e la sua prima consultazione sul futuro delle finanze UE ha stimolato in tutta l'Europa un dibattito politico di cui si avvertiva la necessità urgente.

Alla Commissione sono pervenuti quasi 300 contributi, che rispecchiano un ampio ventaglio di pareri e di prospettive. Siamo grati a tutti coloro che hanno risposto al nostro invito, contribuendo in modo significativo al riesame. I contributi costituiranno la base della conferenza "Riforma del bilancio, trasformazione dell'Europa" che ospiteremo a Bruxelles il 12 novembre 2008 e che rappresenterà un'importante opportunità di dialogo nella fase preparatoria del riesame del bilancio.

La presente sintesi è uno dei documenti preparati in vista della conferenza. Essa non è un resoconto esaustivo di tutte le idee interessanti emerse nel corso della consultazione, né sostituisce i singoli contributi nella loro funzione di punti di partenza di analisi e riflessioni ulteriori. Essa esprime tuttavia a grandi linee i temi e gli argomenti più ricorrenti. Chi desidera saperne di più, troverà il testo integrale di tutti i contributi sul sito web della Commissione<sup>1</sup>. La risposta politica alla consultazione seguirà nel 2009, anno in cui la Commissione proporrà la propria riforma. I contributi sintetizzati nella presente relazione e il dibattito che seguirà aiuteranno a orientare le scelte della Commissione e siamo ansiosi di discuterle più approfonditamente in sede di conferenza.

José Manuel BARROSO  
*Presidente della Commissione Europea*

Dalia GRYBAUSKAITE  
*Commissario europeo per la programmazione  
finanziaria e il bilancio*

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm)

## **1. IL BILANCIO COME STRUMENTO PER CAMBIARE LE PRIORITÀ**

### **1.1. Sensibilità ai bisogni che cambiano**

Nonostante molti partecipanti alla consultazione concordino sul fatto che il bilancio UE si sia sviluppato in modo significativo rispetto all'epoca della sua introduzione e si sia dimostrato in grado di adeguarsi alle sfide che si sono via via presentate, soltanto pochi si dichiarano pienamente soddisfatti della sua struttura attuale. Alcuni affermano che il bilancio stia evolvendo verso la direzione giusta, ma tendono a concordare sul fatto che tale evoluzione non sia adeguata al ritmo dei cambiamenti e alle sfide dell'Unione allargata e della globalizzazione. Un numero significativo di partecipanti critica alcuni aspetti dell'attuale struttura del bilancio UE e percepisce come problemi la rigidità all'interno delle strutture finanziarie e l'incapacità di adattarsi rapidamente alle nuove priorità.

Un numero considerevole di partecipanti critica l'approccio del saldo netto, in cui le dimensioni e l'assegnazione geografica degli stanziamenti UE determinano le politiche di spesa, considerandolo un notevole ostacolo al miglioramento della qualità della spesa. Molti partecipanti considerano il bilancio il frutto di compromessi politici, piuttosto che di motivate decisioni volte al raggiungimento degli obiettivi europei. Alcuni sostengono che, per questo motivo, i bisogni reali passano spesso in secondo piano. In quasi tutti i contributi si difende l'idea che il bilancio UE dovrebbe ispirarsi alle politiche ed essere basato su un'analisi corretta del valore aggiunto delle spese a livello UE in termini di attuazione dei programmi politici concordati. L'approccio proposto dalla Commissione nel suo documento di consultazione, che consiste nell'individuare gli ambiti in cui le limitate risorse finanziarie possono essere usate per ottenere gli effetti migliori, nel destinare le risorse a tali ambiti e nel concepire un sistema di finanziamento che garantisca stanziamenti adeguati e persegua gli obiettivi dell'Unione, risulta quindi ampiamente condiviso.

### **1.2. Il giusto equilibrio tra esigenza di stabilità ed esigenza di flessibilità all'interno dei quadri finanziari pluriennali**

L'idea di continuare a utilizzare i quadri finanziari pluriennali è in genere accolta con favore. Solo una minoranza di partecipanti, però, sostiene che il quadro attuale rappresenti l'equilibrio adeguato tra esigenza di stabilità ed esigenza di flessibilità. In un numero significativo di contributi, si ipotizzano quadri finanziari di durata minore di sette anni. Altri sottolineano però l'importanza della stabilità per quanto riguarda le politiche con una prospettiva strutturale di più lungo termine.

Gli argomenti a favore della riduzione della durata dei quadri a cinque anni (o a favore di quadri di dieci anni con un riesame intermedio) spesso vanno al di là della flessibilità del bilancio. Qualcuno sostiene che in questo modo si creerebbe un parallelismo più evidente con i mandati del Parlamento europeo e della Commissione europea, aumentando la responsabilità delle due istituzioni rispetto all'elaborazione e all'esecuzione del bilancio UE. I pochi contributi in cui si affrontano le implicazioni pratiche di tale proposta, ovvero il modo in cui tale parallelismo funzionerebbe concretamente, non sono concordi. Alcuni partecipanti vorrebbero che il quadro finanziario coincidesse con la durata del mandato delle due istituzioni, mentre altri preferiscono che esso cominci a metà di tale periodo. In alcuni contributi, si propongono altre valutazioni intermedie di alcuni programmi, sulla base di un sistema di valutazione molto efficace, in modo da adeguare meglio il bilancio UE ai bisogni che cambiano.

Alcuni partecipanti temono che i quadri quinquennali siano troppo brevi per quanto riguarda le politiche che necessitano di una programmazione di lunga durata. Alcuni sostengono inoltre che alcuni progetti (per esempio, i programmi spaziali) necessitano, per loro natura, di un impegno finanziario che va al di là di un quadro settennale. Un'altra preoccupazione che è emersa riguarda il fatto che periodi più brevi implicherebbero il rischio di negoziati finanziari permanenti, che comprometterebbero la funzione di stabilizzazione del quadro finanziario.

Alcuni sostengono che una maggiore flessibilità implicherebbe una minore dipendenza delle entrate di bilancio dai contributi nazionali e un numero minore di programmi finanziari.

## **2. IL VALORE AGGIUNTO DELLA SPESA UE**

### **2.1. Principali sfide politiche**

La consultazione ha evidenziato un livello significativo di convergenza riguardo alle principali sfide che l'Europa dovrà affrontare nei prossimi decenni. Molti riconoscono che all'origine di parecchie di queste sfide vi è la globalizzazione, che crea numerose opportunità ma, allo stesso tempo, mette a dura prova la capacità dell'Europa di controllarne e gestirne le conseguenze.

La garanzia e il miglioramento della competitività dell'Europa a livello mondiale e della lotta contro i cambiamenti climatici sono spesso citati come i problemi più urgenti. Altre questioni cui si fa spesso riferimento sono l'assunzione di una maggiore responsabilità a livello mondiale per affrontare le crescenti pressioni esterne, la promozione della trasformazione dell'Europa in un'economia delle conoscenze e dei servizi, l'adattamento all'evoluzione demografica, la gestione dei flussi migratori, la riduzione delle disuguaglianze e delle disparità e le minacce alla sicurezza. Molti contributi sottolineano la necessità, per le nostre politiche, di tenere conto di questi problemi prioritari.

Per quanto riguarda la competitività dell'Europa, la maggior parte dei contributi provenienti dal settore privato sottolinea l'importanza dell'efficienza economica; altri, in particolare quelli inviati dalle ONG, indicano spesso obiettivi collegati allo sviluppo sostenibile, quali l'integrazione sociale e il mantenimento del modello sociale europeo.

Molti contributi sono ampiamente concordi nel sostenere che l'Europa deve continuare a mantenere il suo ruolo di guida e ad impiegare tutti i mezzi di cui dispone per lottare contro i cambiamenti climatici, in particolare per affrontare il problema in una prospettiva globale.

### **2.2. Principi guida**

Il principio del "valore aggiunto europeo" è riconosciuto dalla maggioranza dei partecipanti come criterio fondamentale per proseguire le politiche di spesa a livello UE. Pochi contributi contengono una descrizione dettagliata di ciò che si intende per valore aggiunto europeo – ed alcuni sottolineano che il concetto è troppo vago per essere applicato con efficacia – ma spesso si inferisce che i principi cui si fa riferimento sono i principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Nei contributi vengono proposti numerosi fattori che permetterebbero determinare se tali condizioni sono soddisfatte, che spaziano dai criteri di efficienza economica, quali le economie di scala (per esempio concentrando le risorse, evitando le duplicazioni e tramite una maggiore visibilità), gli effetti esterni, il networking e la divulgazione delle migliori pratiche o altri vantaggi comparativi nel perseguimento efficace degli obiettivi europei, alle

considerazioni in materia di solidarietà, alla natura potenzialmente distorsiva o restrittiva dell'azione a livelli amministrativi più bassi.

La spesa UE deve generare benefici chiari e visibili a favore dell'Unione e dei suoi cittadini che non possono essere raggiunti effettuando le spese ad altri livelli (compreso il settore privato). Spesso si fa riferimento al patrimonio pubblico europeo, per esempio agli investimenti in infrastrutture transnazionali, alla protezione dell'ambiente, al mantenimento della sicurezza alimentare, alla promozione dell'identità europea (per esempio, tramite programmi di mobilità scolastica), allo sviluppo economico e sociale equilibrato e alla protezione delle frontiere esterne.

Il valore aggiunto europeo si può raggiungere in modi diversi. Alcuni segnalano che il bilancio non è l'unico strumento per raggiungere i nostri obiettivi e vengono menzionati i benefici e il potenziale dei regimi di prestito e di garanzie di prestiti.

### **2.3. Priorità e modifiche da applicare**

I partecipanti concordano in genere sul fatto che il bilancio UE debba rispecchiare le attuali sfide politiche che, nella maggior parte dei contributi vengono fatte coincidere con i cambiamenti climatici e il miglioramento della competitività europea. Analogamente, quando si tratta di proporre raccomandazioni per il futuro, in testa all'elenco delle proposte figurano il miglioramento ulteriore delle politiche a favore della crescita che rientrano nella strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione e le misure relative al clima.

In numerosi contributi si esprimono sostegno ad una modifica sostanziale delle priorità di spesa e molti propugnano, in particolare, la riduzione della spesa a favore del settore agricolo e l'aumento di quella a favore di ricerca ed energia. Il sostegno alla coesione è forte, anche se le opinioni divergono considerevolmente sui modi in cui la relativa politica dovrebbe essere modificate.

Un numero considerevole di partecipanti ha sottolineato l'importanza dell'allineamento tra tutte le politiche e le principali priorità e la necessità di modificare le politiche esistenti per affrontare le principali sfide. Una proposta tipica in tale contesto consiste nell'evitare di finanziare progetti che potrebbero avere un'incidenza negativa sull'ambiente. Alcune ONG attive nel settore dell'ambiente, in particolare, esprimono preoccupazione per l'incidenza negativa dei notevoli fondi UE che vengono spesi nei nuovi Stati membri in infrastrutture stradali ed aeree. Secondo tali organizzazioni, sarebbe necessario concentrarsi maggiormente sullo sviluppo delle energie rinnovabili e sulle misure di risparmio energetico e favorire l'impiego di mezzi di trasporto più ecologici.

Molti partecipanti auspicano l'aumento della spesa nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione. Molti sostengono che la competitività europea necessita di maggiori finanziamenti destinati alle attività di ricerca e di sviluppo e ai programmi di mobilità scolastica. Per quanto riguarda la lotta ai cambiamenti climatici, molti partecipanti sono a favore dell'aumento dei finanziamenti alla ricerca e sviluppo in materia di tutela ambientale, di garanzie che le spese dirette a favore delle politiche ambientali aumentino e del rispetto, nel quadro delle altre politiche di spesa, alle norme ambientali. Essi sottolineano l'importanza dell'efficienza energetica a livello di spese UE a favore della ricerca, dell'aumento degli investimenti in tecnologie rispettose dell'ambiente, lo sviluppo di fonti energetiche rinnovabili ed altre iniziative che possono ridurre le emissioni di gas ad effetto serra. Secondo i contributi, il settore energetico meriterebbe una maggiore attenzione, in quanto lo sviluppo dell'interconnessione energetica e la realizzazione dei collegamenti

mancanti in Europa sono considerati uno strumento fondamentale per affrontare i problemi ambientali, aumentare la sicurezza energetica e rafforzare la competitività dell'economia europea.

Una delle principali preoccupazioni nel contesto dell'Unione allargata rimane la riduzione delle disparità regionali. Una netta maggioranza di contributi è a favore di una maggiore concentrazione dei finanziamenti sugli Stati membri e le regioni in ritardo di sviluppo. Alcuni vorrebbero ridurre le spese a favore della coesione per quanto riguarda gli Stati membri più ricchi, mentre altri propugnano il mantenimento della disponibilità di fondi strutturali per tutte le regioni. Alcuni partecipanti sostengono che la politica di coesione dovrebbe dare un contributo importante al raggiungimento degli obiettivi prioritari dell'aumento della competitività e della lotta contro i cambiamenti climatici, mentre altri mettono in guardia contro il rischio di assegnare alla politica troppi obiettivi; al contrario, argomentano questi, la politica di coesione dovrebbe concentrarsi nuovamente sul suo obiettivo iniziale, selezionando un numero limitato di azioni ben definite che facilitino la valutazione del suo impatto, ne aumentino l'efficacia e migliorino la distribuzione delle responsabilità.

Per quanto riguarda il ruolo e la definizione della coesione territoriale, le opinioni divergono. Alcuni sostengono che tale concetto è implicito negli attuali obiettivi, in particolare nell'obiettivo della cooperazione territoriale che tiene conto della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale. Il reddito nazionale lordo (RNL) e il prodotto interno lordo (PIL) pro capite dovrebbero continuare a costituire i principali criteri di riferimento in base a cui decidere in materia di ammissibilità e di livelli di sostegno. Secondo altri, dovrebbero essere aggiunti altri criteri che tengano conto dei bisogni specifici dei territori, sia in termini di svantaggi naturali che di impatto potenziale dei cambiamenti climatici, delle tendenze demografiche e di altre sfide individuate.

Il settore politico su cui si concentra il maggior numero di osservazioni è la politica agricola comune (PAC). Esiste un consenso relativamente ampio sulla necessità di ulteriori riforme che adeguino la politica alle priorità attuali. I pareri divergono però quando si tratta della portata di tali riforme. Per molti, l'agricoltura rimane un settore strategico, ma la maggior parte dei partecipanti alla consultazione propugna una modernizzazione della PAC, che renda l'agricoltura europea competitiva a livello mondiale, più sensibile ai problemi dei cambiamenti climatici, della sicurezza alimentare e dei requisiti di qualità e maggiormente concentrata sugli obiettivi. Gli attuali livelli e meccanismi di spesa non sono ritenuti adeguati a tali requisiti e alle nuove realtà. Molti partecipanti auspicano una riduzione significativa della spesa agricola e sostengono cambiamenti più o meno radicali, in particolare per quanto riguarda il primo pilastro, mentre altri ritengono che sia meglio continuare le riforme nello spirito della verifica dello stato di salute ("*Health Check*") e delle riforme precedenti. Molti partecipanti si dichiarano a favore del trasferimento della spesa dal primo al secondo pilastro. Alcuni propongono di spostare il secondo pilastro in direzione della politica di coesione e trasformarlo in una politica più equilibrata per le aree rurali. La maggior parte delle associazioni di agricoltori non è contraria in linea di principio ad un aumento dell'attenzione allo sviluppo rurale, ma sottolineano l'importanza del primo pilastro. I contributi delle ONG tendono a sottolineare l'importanza dello sviluppo rurale, con particolare attenzione alla dimensione ambientale (per esempio, la conservazione della biodiversità) e il contributo dello sviluppo rurale alla lotta contro i cambiamenti climatici. I contributi non concordano invece per quanto riguarda il futuro dei pagamenti diretti. Alcuni vogliono eliminare gradualmente le misure di sostegno diretto all'agricoltura, basando le proprie argomentazioni su ciò che percepiscono come la natura distorsiva dei pagamenti diretti e degli aumenti di prezzo strutturali dei prodotti agricoli. In numerosi contributi si sottolineano le carenze dell'attuale metodo di assegnazione e propugnano l'introduzione di livelli di sostegno paragonabili in

tutta l'Unione. Se, da una parte, esiste un'evidente aspettativa di riduzione delle spese agricole, la grande maggioranza dei partecipanti non prende in considerazione la rinazionalizzazione della politica agricola. In alcuni contributi, si parla esplicitamente o si propugna il cofinanziamento del primo pilastro.

Generalmente, è forte il sostegno a favore di una presa di posizione più forte dell'Unione nei settori dell'immigrazione e della sicurezza, anche se in alcuni contributi si segnala che non tutti gli aspetti legati a tali priorità hanno necessariamente bisogno di molte risorse finanziarie. In tale contesto, si parla soprattutto di condivisione degli oneri e di cooperazione operativa, con particolare enfasi sulla protezione delle frontiere, sulle infrastrutture per lo scambio di informazioni e sulla dimensione esterna delle nostre politiche in materia di immigrazione e sicurezza.

In un numero significativo di contributi si sottolinea la crescente dipendenza del benessere dei cittadini europei da fattori che agiscono al di là delle frontiere, in particolare nei paesi vicini. Si sottolinea quindi l'importanza particolare svolta dalle politiche estere, compresa la dimensione esterna della sicurezza energetica, dei cambiamenti climatici o dell'immigrazione; in tale contesto, si nominano spesso l'allargamento, la politica europea di vicinato, l'azione in materia di sviluppo e la politica estera e di sicurezza comune.

#### **2.4. Attuazione**

I partecipanti concordano spesso sul fatto che esistono margini per ulteriori miglioramenti a livello di efficacia ed efficienza dell'attuazione del bilancio. Lo stesso vale per la trasparenza e l'assunzione di responsabilità, a proposito delle quali si sottolinea la necessità di responsabilità chiare e di un quadro integrato di controllo. I partecipanti alla consultazione hanno espresso un messaggio chiaro a favore della semplificazione e della proporzionalità. Gli oneri amministrativi e i requisiti in materia di controlli sono spesso considerati eccessivi, rispetto all'esiguità delle risorse destinate a determinate azioni.

La maggior parte dei partecipanti concorda sul fatto che l'esecuzione del bilancio dovrebbe tenere maggiormente conto dei risultati e che il coordinamento dovrebbe migliorare per favorire le sinergie e garantire la coerenza. In molti contributi, si parla dell'importanza di valutazioni politiche sistematiche e di legami più stretti con il bilancio.

##### ***Equilibrio tra gestione centralizzata e decentrata***

In particolare, i rappresentanti di amministrazioni locali e regionali sottolineano spesso la necessità di una decentralizzazione dell'esecuzione del bilancio ed incoraggiano il maggior coinvolgimento delle autorità locali e regionali sia nella preparazione che nell'esecuzione delle azioni finanziarie UE, senza che ciò comporti nuovi oneri amministrativi.

##### ***Semplificazione e introduzione di strumenti di esecuzione rafforzati***

La maggior parte dei partecipanti concorda sul fatto che le procedure debbano essere semplificate e ottimizzate all'interno delle singole politiche e tra politiche diverse. Numerosi partecipanti chiedono che tutti i fondi e le spese UE siano integrati nel bilancio UE.

##### ***Agenzie esecutive***

Alcuni partecipanti esprimono preoccupazione per il numero crescente delle agenzie esecutive. Una proposta in merito consiste nell'obbligo di procedere ad un'analisi costi-benefici prima di istituire nuove agenzie e di fissare limiti di tempo per il loro funzionamento.

Secondo un punto di vista complementare, le agenzie dovrebbero essere istituite soltanto se sono garantite economie di scala chiare o se la specializzazione comporta vantaggi concreti. Altri considerano che il ricorso alle agenzie esecutive significa utilizzare un'interfaccia unica specializzata per la soluzione di problemi o la richiesta di informazioni.

### ***Trasparenza e responsabilità***

In alcuni contributi si sostiene che il compito di migliorare continuamente la trasparenza e l'assunzione di responsabilità è reso complicato dalla notevole complessità organizzativa e procedurale e dalle modalità di gestione e di controllo che si sono sviluppate in tempi molto lunghi. Le misure che vengono proposte per far fronte a tali problemi comprendono:

- la semplificazione della struttura del bilancio;
- l'applicazione del principio dell'accesso pubblico e nuovi investimenti a livello di informazione del pubblico,
- iniziative analoghe all'adozione del codice di condotta dei rappresentanti di interessi (quadro per le lobby),
- un maggiore coinvolgimento degli Stati membri e/o il rafforzamento dei partenariati con le autorità locali,
- la pubblicazione di informazioni su tutti i beneficiari dei finanziamenti UE.

Alcuni partecipanti alla consultazione sono del parere che è necessario trovare un migliore equilibrio tra i costi dei controlli, la loro efficacia e i loro vantaggi. Poiché la ricerca del rischio zero è estremamente cara ed irrealistica, un'intesa chiara sul rischio di errore tollerabile potrebbe aiutare a migliorare l'economia del sistema.

Un numero sostanziale di partecipanti sostiene che, a fronte di un 80% dei fondi UE gestiti dalle autorità responsabili dell'attuazione degli Stati membri, è necessario rafforzare l'assunzione di responsabilità a livello nazionale. Una distribuzione chiara delle responsabilità tra Stati membri e la Commissione europea è particolarmente importante nei settori oggetto di gestione comune.

Numerosi partecipanti sottolineano il fatto che l'integrazione di *tutte* le spese UE nel bilancio, in particolare del fondo europeo di sviluppo, aumenterebbe le sinergie, la legittimità e la semplificazione amministrativa.

In alcuni contributi si sottolinea il ruolo importante degli audit esterni, mirati all'individuazione delle fonti di debolezze sistemiche piuttosto che di errori nelle singole transazioni inserite nel campione. A questo proposito, si fa inoltre spesso riferimento alla necessità di dichiarazioni di audit a livello nazionale.

In molti contributi si parla di necessità di continuare ad impegnarsi al fine di ottenere una dichiarazione di affidabilità positiva da parte della Corte dei conti. La collaborazione efficace tra Commissione, Stati membri e Corte dei conti è considerata essenziale a tal fine, in particolare per quanto riguarda gli ambiti di gestione comune. Alcuni propongono pertanto di introdurre dichiarazioni di attendibilità nazionali generalizzate. Altri partecipanti segnalano il rischio di nuovi oneri amministrativi a carico degli Stati membri.

Per quanto riguarda le attività della Corte dei conti, si suggerisce di operare una distinzione tra irregolarità e frodi e quindi di pubblicare i dati pertinenti separatamente. Il compito della Corte dei conti potrebbe essere ampliato e comprendere la pubblicazione di relazioni speciali sul rapporto costi benefici di determinate azioni e l'esecuzione di audit sui risultati (*performance audit*).

### ***Flessibilità di esecuzione del bilancio***

Un numero considerevole di partecipanti alla consultazione sostiene che si dovrebbero prevedere risorse sufficienti per aumentare l'efficacia e l'efficienza. Alcuni concordano sul fatto che lo spostamento dei finanziamenti verso i programmi che hanno dato i migliori risultati in base a criteri quali la capacità di assorbimento potrebbe migliorare la qualità della gestione finanziaria. Si sostiene però anche che la flessibilità non dovrebbe favorire soltanto tali programmi, ma dovrebbe permettere azioni in materia di solidarietà e di rafforzamento delle capacità. La flessibilità è inoltre apprezzata per quanto riguarda le procedure UE che sono spesso ritenute troppo lente e predeterminate per la valutazione di nuove idee. Per sostenere le nuove iniziative sarebbero più adatti strumenti maggiormente flessibili che permettano di adottare decisioni rapide.

Alcuni partecipanti esprimono scetticismo sulla possibilità di riassegnare le risorse trasferendole tra capitoli di spesa, in quanto la maggiore flessibilità comprometterebbe la funzione stabilizzante del quadro finanziario. Alcuni sostengono inoltre che troppa flessibilità potrebbe dar luogo ad abusi, favorendo considerazioni a breve termine rispetto a strategie a lungo termine.

## **2.5. Tempi delle riforme**

Tra i partecipanti che fanno concretamente riferimento ai tempi necessari per le riforme, la maggioranza si mette in una prospettiva post-2013 e parlano di soluzioni temporanee adeguate per realizzare i cambiamenti più importanti. Alcuni partecipanti pensano che alcune riforme potrebbero entrare in vigore già nel corso dell'attuale esercizio finanziario, mentre altri propongono di introdurre alcuni cambiamenti dopo il 2020.

## **3. FINANZIAMENTO DEL BILANCIO**

### **3.1. Riforma del sistema delle risorse proprie**

I principi guida a cui si fa più spesso riferimento per quanto riguarda il sistema delle risorse proprie sono la correttezza, l'efficacia, la semplicità, la trasparenza, l'imparzialità, la sufficienza delle risorse, la sostenibilità e la stabilità. I partecipanti si sono espressi in generale a favore di due opzioni per quanto riguarda il sistema di finanziamento dell'UE: l'adozione di un sistema basato esclusivamente sulle risorse proprie tradizionali e sulle risorse basate sul reddito interno lordo; oppure l'abbandono del sistema basato sui contributi a favore di un sistema basato su nuove risorse proprie. Sebbene molti Stati membri riconoscano i meriti dei contributi basati sul reddito interno lordo, un numero sempre crescente di essi esprime la disponibilità a prendere in esame altre opzioni basate su fonti alternative di finanziamento.

Pochissimi pareri negativi sono stati espressi sulle risorse proprie tradizionali, che costituiscono una componente nota ed accettata del sistema di finanziamento. Alcuni partecipanti segnalano che i diritti di esazione applicati dagli Stati membri non corrispondono ai costi effettivi sostenuti e ne chiedono la riduzione o l'eliminazione.



Un gran numero di partecipanti sostiene che l'eliminazione della risorsa basata sull'imposta sul valore aggiunto (IVA) statistica potrebbe contribuire a creare un sistema di finanziamento più trasparente e semplice, senza alterare in misura significativa il suo funzionamento attuale. La netta maggioranza degli Stati membri è a favore di tale riforma, come molti altri partecipanti. Il sostegno attivo a favore del mantenimento della risorsa basata sull'IVA è molto limitato. Alcuni propongono di sopprimerla nel quadro di un'ampia riforma che comprenda anche lo sviluppo di nuove risorse proprie.

Molti partecipanti hanno espresso soddisfazione per quanto riguarda la risorsa basata sul reddito nazionale lordo: che considerano equo, trasparente e relativamente semplice. Come risorsa residuale, essa contribuisce a garantire una procedura di bilancio uniforme e bilanci equilibrati. In molti casi, i partecipanti auspicano che il contributo basato sul reddito nazionale lordo sia ampliato, in particolare a spese della risorsa basata sull'IVA.

Molti partecipanti sono favorevoli all'idea di finanziare una porzione maggiore del bilancio UE con nuove risorse proprie. Pur riconoscendo i problemi tecnici e politici che ciò solleverebbe, molti (tra cui un numero significativo di governi degli Stati membri) dichiarano di essere pronti alla discussione. Lo sviluppo di nuove risorse proprie costituisce l'approccio preferito alla riforma del sistema di finanziamento per tutte le categorie di partecipanti, ad eccezione dei governi degli Stati membri, anche se con pareri diversi in merito a quale tipo di risorsa potrebbe essere auspicabile. D'altra parte, alcuni partecipanti, in particolare gli Stati membri, rifiutano esplicitamente l'idea di creare un'imposta UE per finanziare il bilancio UE. Tuttavia, salvo poche eccezioni, essi non mettono in discussione l'acquis, in particolare il fatto che i dazi doganali rappresentano un'importante fonte di finanziamento. Per quanto riguarda risorse proprie alternative diverse dalle imposte, pochissime parti interessate le rifiutano espressamente.

Vengono menzionate diverse potenziali risorse proprie alternative, spesso collegate all'acquis o a specifiche politiche UE. Le risorse relative all'ambiente e in particolare ai cambiamenti climatici figurano tra i candidati favoriti. Più precisamente, i partecipanti alla consultazione fanno riferimento all'assegnazione di una parte o dell'integrità delle entrate provenienti dal sistema di scambio di quote di emissioni; alla tassazione delle emissioni di CO<sub>2</sub> o del carbonio; ad imposte sull'energia, sul petrolio, sui carburanti e sul kerosene; a tasse aeree e ad imposte sul trasporto marittimo e sui veicoli. Numerosi partecipanti nominano anche le risorse basate sull'IVA e la tassazione delle transazioni finanziarie.

Alcuni partecipanti suggeriscono che per istituire una nuova fonte di finanziamento del bilancio sarebbe necessario un approccio graduale.

### **3.2. Rettifiche**

Tutte le categorie di partecipanti si oppongono fermamente a qualsiasi tipo di rettifiche, eccezioni e compensazioni. La netta maggioranza ritiene che, per rendere il bilancio UE più equo e trasparente, è indispensabile abolire le attuali eccezioni e i meccanismi correttivi in vigore. Solo una bassa percentuale di Stati membri è a favore del mantenimento del sistema delle rettifiche o dell'introduzione di nuove rettifiche.

Tuttavia, alcuni partecipanti segnalano la difficoltà politica di eliminare tutti i meccanismi di rettifica e suggeriscono che tutti gli Stati membri dovrebbero essere trattati analogamente da questo punto di vista. Un numero esiguo di partecipanti - soprattutto provenienti da un particolare Stato membro - sostiene che una soluzione potrebbe essere rappresentata da un

meccanismo di rettifica generale o da una serie più limitata di varianti basata su alcuni elementi del bilancio.

Numerosi partecipanti esprimono scetticismo a proposito della possibilità di eliminare tutti i dispositivi di rettifica in un periodo in cui si lavora allo sviluppo della risorsa basata sull'IVA, osservando che in passato si era stabilito un forte parallelismo tra lo sviluppo dei contributi nazionali e l'aumento del numero e dell'entità delle rettifiche.

### **3.3. Modello di finanziamento futuro**

In generale, vengono proposti numerosi modelli. Il modello preferito dagli Stati membri è un modello basato sul reddito interno lordo, caratterizzato dall'eliminazione di tutte le rettifiche e del contributo basato sull'IVA. Un secondo modello proposto dagli Stati membri consiste nell'elaborazione di fonti finanziarie alternative e nell'eliminazione di tutte le rettifiche. Alcuni Stati membri propongono che ciò potrebbe avvenire in un secondo momento, dopo il rafforzamento della risorsa basata sul reddito interno lordo oppure nel lungo periodo. I due modelli raccolgono in eguale misura il favore degli altri organismi pubblici, mentre le ONG, il mondo accademico e altri partecipanti preferiscono nettamente il secondo. I partecipanti provenienti dal mondo accademico o altri tipi di partecipanti spesso propugnano lo sviluppo di risorse proprie alternative.

## ANNEX I: STATISTICAL OVERVIEW

### *Total number of contributions*

The consultation was launched on 12 September 2007. To stimulate the debate, the Commission Representations organised information sessions and debates in most Member States. The initial closing date of 15 April 2008 was extended to 15 June 2008 due to the great interest triggered by the consultation and individual requests to allow for some more time for coordination. Additional contributions were received during that period and a considerable number of contributors took advantage of the extended period to submit improved versions of their earlier submissions. 13 contributions were sent in after the closing date but were still accepted. In total, 305 contributors submitted 284 different contributions.

The consultation document and related documents sent in were published on a website specifically dedicated to this exercise ("Reforming the Budget, Changing Europe")<sup>2</sup>. Contributions could be submitted to the Commission by e-mail in all Community languages. Submissions were made public on the budget review website unless the senders concerned explicitly objected to the publication of their contribution. Following established practice, the contributions of individual citizens were published indicating only their national origin, without stating their name or any private details.

### *Results by sectors and countries*

An analysis by sector shows that with 94 contributions, the public/governmental sector has been by far the biggest contributing sector. Nearly all Member States (26)<sup>3</sup> submitted a contribution. However, the majority of contributions were made by regional or local governments. Some national Parliaments, EU institutions and bodies participated as well, such as the European Court of Auditors, the European Economic and Social Committee or the Committee of the Regions. Contributions were also received from the European Parliament's Committee on Budgetary Control as well as from some individual Members of Parliament.

The Commission received 55 contributions from non-governmental organisations, 41 contributions from various private sector interest groups and social partners, 38 contributions from universities and academic experts, 35 contributions from individual citizens in 13 Member States and 21 other<sup>4</sup> contributions.

An analysis by country shows that the largest number of contributions has been made by cross-border membership organisations (83 submissions), most of them organised at the European level. Nearly half of these contributions came from NGOs (40).

Amongst the larger Member States, contributors from Germany (35) and the United Kingdom (32) have been the most active in absolute terms. Whilst for Germany a balanced representation of all sectors can be observed, two thirds of the contributions originating from the United Kingdom came from the public/governmental sector (20), in particular from the

---

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm)

<sup>3</sup> Slovenia contributed through the work of the 'Taskforce on the EU Budget Reform'.

<sup>4</sup> Contributors that asked not to be grouped into any of the categories or which could not be classified.

regional government level. Participation in France (11), Italy (14) and Spain (10) was proportionally much lower than in Austria (13), the Netherlands (10) and Sweden (16). The Commission received proportionately fewer contributions from participants in Member States from Eastern and Southern Europe.

## **ANNEX II: LIST OF CONTRIBUTORS**

- 1 Aberdeenshire Council
- 2 Academy of Finland
- 3 Advisory Committee of the European Commission on equal opportunities for women and men
- 4 Advisory Council on International Affairs (AIV)
- 5 Aerospace and Defence Industries Association of Europe (ASD)
- 6 Alliance for Childhood Network Group
- 7 Amt der Niederösterreichischen Landesregierung
- 8 Amt der Vorarlberger Landesregierung
- 9 Alfonso Iozzo, Stefano Micossi and Maria Teresa Salvemini
- 10 ANCI IDEALI
- 11 András Inotai, Budapest
- 12 Assembly of European Regions (AER)
- 13 Association of Dutch Provinces (IPO) and Association of Netherlands Municipalities (VNG)
- 14 Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ)
- 15 Baden-Württembergischer Industrie-und Handelskammertag
- 16 Barnsley Metropolitan Borough Council
- 17 Bayerischer Bauernverband
- 18 Bayerischer Handwerkskammer
- 19 BirdLife International
- 20 BRUEGEL
- 21 Budgetary Control Committee, European Parliament
- 22 Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege (BAGFW)
- 23 Bundesarbeitskammer Österreich

- 24 Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) & Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)
- 25 Bundesverband der Öffentlicher Banken Deutschlands
- 26 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) - Stiftung Europäisches Naturerbe - Euronatur
- 27 Bündnis 90/die Grünen Parliamentary Group in the German Bundestag
- 28 Bunte Kuh
- 29 BusinessEurope
- 30 Business for New Europe (BNE)
- 31 Camera di Commercio di Firenze
- 32 Campagna Sbilanciamoci!
- 33 Campaign to protect rural England (CPRE)
- 34 Caritas Europa
- 35 Coalition for a Free Europe
- 36 Coalition of 7 PDPs researching health solutions for diseases
- 37 Collège d'Europe (students)
- 38 Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe (CPMR)
- 39 Consejería de Hacienda de la Junta de Castilla y León
- 40 CDU-Landtagsfraktion Baden-Württemberg
- 41 CEE Bankwatch Network
- 42 CEEweb for Biodiversity
- 43 Central Union of Agricultural Producers and Forest Owners (MTK)
- 44 Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), München
- 45 CESR d'Île-de-France
- 46 Church of England's House of Bishops Europe Panel
- 47 Committee of Regions
- 48 Comunidades Autónomas Españolas
- 49 CONCORD

- 50 Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES)
- 51 Confederation of Danish Industries
- 52 Confederation of Swedish Enterprise
- 53 Confederation of the Food and Drink Industries of the EU (CIAA)
- 54 Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (CISL)
- 55 Conseil Économique et Social (CES) de France
- 56 Conseil regional de Bourgogne
- 57 Convention of Scottish Local Authorities (COSLA)
- 58 COPA-COGECA
- 59 Costas Botopoulos - MEP
- 60 Council of European Municipalities and Regions (CEMR)
- 61 CSU Parliamentary Group in the German Bundestag
- 62 Culture Action Europe
- 63 Cyprus Chamber of Commerce and Industry and the Cyprus Euro Info Center
- 64 D66 Political Party
- 65 Daniel Daianu - MEP
- 66 Danish Agricultural Council
- 67 Demos EUROPA
- 68 Deutscher Bauernverband
- 69 Deutscher Gewerkschaftsbund Baden-Württemberg
- 70 Deutscher Industrie-und Handelskammertag
- 71 Deutsches Zentrum für Luft-und Raumfahrt e.V. (DLR)
- 72 Diakonisches Werk der evangelischen Kirche in Deutschland e.V.
- 73 DNR – WWF Deutschland – NABU Deutschland
- 74 Dr. A.R. Leen, Leiden University
- 75 Dr. Daniel Schwarzer and Dr. Sebastien Dullien
- 76 E3G Third Generation Environmentalism

- 77 East of Scotland – European Consortium (ESEC)
- 78 Ecologic – Institute for International and European Environmental Policy
- 79 Economic Research Department (OFCE) – Prof. Jacques Le Cacheux
- 80 Ecosocial Forum Europe
- 81 EU Civil Society Contact Group
- 82 Euclid Network
- 83 EU Health Policy Forum
- 84 EUMETSAT
- 85 Eurocadres
- 86 EUROCHAMBRES
- 87 EUROCITIES
- 88 Euro Coop
- 89 Eurodiaconia
- 90 Europaforum Northern Sweden
- 91 European Affairs Directorate of the Basque Government
- 92 European Children's Network - EURONET
- 93 European Citizen Action Service (ECAS)
- 94 European Consumer's Organisation (BEUC)
- 95 European Council on Foreign Relations (ECFR)
- 96 European Court of Auditors
- 97 European Disability Forum (EDF)
- 98 European Economic and Social Committee (EESC)
- 99 European Environmental Bureau
- 100 European Farmers Coordination
- 101 European Foundation Centre
- 102 European Gender Budgeting Network (EGBN)
- 103 European Heart Network (EHN) & EU Health Policy Forum



- 104 European Landowner Organisation (ELO)
- 105 European Movement in Finland
- 106 European Network of Education Councils (EUNEC)
- 107 European Policy Centre (EPC)
- 108 European Rail Infrastructure Managers (EIM)
- 109 European Rail Research Advisory Council (ERRAC)
- 110 European Railway Industries (UNIFE)
- 111 European Social Fund (ESF) Committee
- 112 European Space Agency (ESA)
- 113 European Trade Union Confederation (ETUC)
- 114 European Women's Lobby (EWL)
- 115 European Writer's Congress
- 116 European Youth Forum
- 117 Eurostep
- 118 FDP-Bundestagsfraktion
- 119 Federal Government of Germany
- 120 Federal Trust for Education and Research
- 121 Fédération des Éditeurs Européens
- 122 Federation of European Accountants
- 123 Fifty Economists of the European Union
- 124 Finnish Trade Union Confederations
- 125 Folkbildningsförbundet (National Federation of Study Associations)
- 126 Forum permanent de la société civile européenne
- 127 Friends of the Earth Europe
- 128 German Bundesrat
- 129 GKI Economic Research Co.
- 130 Government of Australia

- 131 Government of Austria
- 132 Government of Belgium
- 133 Government of Bulgaria
- 134 Government of Cyprus
- 135 Government of Denmark
- 136 Government of Estonia
- 137 Government of Finland
- 138 Government of France
- 139 Government of Greece
- 140 Government of Hungary
- 141 Government of Ireland
- 142 Government of Italy
- 143 Government of Latvia
- 144 Government of Lithuania
- 145 Government of Luxembourg
- 146 Government of Malta
- 147 Government of Poland
- 148 Government of Portugal
- 149 Government of Romania
- 150 Government of Slovakia
- 151 Government of Spain
- 152 Government of Sweden
- 153 Government of the Czech Republic
- 154 Government of the Netherlands
- 155 Government of the United Kingdom
- 156 Greater London Authority
- 157 Green 10

- 158 Green Alliance
- 159 Green Budget Europe / Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft
- 160 Grüner Parlamentsklub im österreichischen Parlament
- 161 Health & Environment Alliance (HEAL)
- 162 Helga Truepel and Gerard Onesta, Green MEPs
- 163 House of Lords – European Union Committee
- 164 Initiativ Liewensufank
- 165 Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln
- 166 Institut d'Études politiques, Lyon (Université Lumière Lyon 2) – students
- 167 Institute for European Environmental Policy (IEEP)
- 168 Institute of Strategic and Development Studies (ISTAME) - Andreas Papandreou
- 169 Instituto de Estudios Europeos, Universidad de Valladolid
- 170 Istituto di Studi Federalisti "Altiero Spinelli"
- 171 Jan Hagemeyer, Jan J. Michałek, Tomasz Michałek – University of Economics, Warsaw
- 172 Kommission der Bischofskonferenzen der Europäischen Gemeinschaft (COMECE)
- 173 Kulturpolitische Gesellschaft e.V.
- 174 Lancashire County Council
- 175 Landesbauernverband in Baden-Württemberg
- 176 Landesregierung Salzburg
- 177 Lars Wohlin – MEP
- 178 Light for the World
- 179 Local Government Association (LGA)
- 180 Maison de l'Europe - Bretagne
- 181 Mental Health Europe
- 182 Mouvement des Entreprises de France (MEDEF)
- 183 Mouvement européen de la Ruralité (MER)
- 184 National Farmers' Union of England and Wales (NFU)

- 185 Natural England
- 186 Neth-ER
- 187 Nicolas-Jean Brehon
- 188 North East England
- 189 North West of England Public Health Community
- 190 North West Regional European Partnership
- 191 Notre Europe
- 192 Nuno Gama de Oliveira Pinto (Phd), Lisbon
- 193 Österreichischer Gewerkschaftsbund
- 194 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)
- 195 Partido Socialista de Madeira
- 196 Pervenche Berès – MEP
- 197 PKPP Lewiatan
- 198 Principality of Asturias
- 199 Procapitalism
- 200 Professor Dr. F.D.J. Van Schaik
- 201 Professor Dr. Rolf Caesar – University of Hohenheim, Chair of Public Finance
- 202 Professor Elzbieta Kawecka-Wyrzykowska
- 203 Professor Isabel Vega Mocoroa – Valladolid University
- 204 Professor Jerzy Wilkin, University of Warsaw
- 205 Professor Jian-Ming Zhou
- 206 Quaker's Council
- 207 Régions ultrapériphériques de l'UE
- 208 Region Västra Götaland
- 209 Romanian Municipalities Association (RMA)
- 210 Rotherham Metropolitan Borough Council
- 211 Ruralité – Environnement - Développement

- 212 Sandor Richter, Vienna Institute for International Economic Studies
- 213 Scottish Natural Heritage
- 214 Social Economy Europe
- 215 Social Platform
- 216 Somerset County Council
- 217 South East England Joint Europe Committee
- 218 South Finland – EU office
- 219 South West England
- 220 SPD-Bundestagsfraktion
- 221 Stop TB Partnership
- 222 Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR)
- 223 Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS)
- 224 Swedish Parliament
- 225 Taskforce on the EU Budget Reform, Slovenia
- 226 Taxlobby
- 227 Team 18 of the EU-CONSENT network of excellence
- 228 Ten civil society organisations in health and development
- 229 Transparency International
- 230 UEF Groupe Europe
- 231 Vasja Rana, Faculty of Economics, Ljubljana University
- 232 Vlaamse Regering
- 233 Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies (VOICE)
- 234 WaCoPaS-Simulation
- 235 Welsh Assembly Government
- 236 Welsh Higher Education Brussels (WHEB)
- 237 Welsh Local Government Association
- 238 West Midlands

- 239 West Sussex County Council and Hampshire County Council
- 240 Wildlife and Countryside Link
- 241 Wirtschaftskammer Österreich
- 242 WWF
- 243 Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW)

35 further contributions were submitted by individual citizens from 13 different Member States

## **CONTRIBUTO DELL'ITALIA IN VISTA DELLA REVISIONE DEL BILANCIO COMUNITARIO NEL 2008/2009**

Il Governo italiano concorda pienamente con l'approccio adottato dalla Commissione con la Comunicazione 1118, con cui ha lanciato la consultazione pubblica che avrà termine il 15 aprile. E' infatti fondamentale favorire un dibattito aperto sulle finanze dell'Unione Europea, capace di coinvolgere tutte le parti interessate, a livello europeo, nazionale, regionale e locale.

La revisione del 2008/2009 rappresenta effettivamente un'opportunità unica per riflettere in un'ottica di lungo periodo sul bilancio dell'Unione Europea e sul suo regime di finanziamento, libera dai condizionamenti derivanti da un tipico negoziato sulle Prospettive Finanziarie.

In questo spirito si sottopone il presente contributo, il cui obiettivo è quello di fornire idee volte a stimolare la riflessione, senza voler anticipare il dibattito vero e proprio, che si terrà al momento opportuno nell'ambito del Consiglio e fra le istituzioni, una volta che la Commissione avrà presentato le proprie proposte.

L'Accordo Inter-Istituzionale firmato il 17 maggio 2006 da Consiglio, Parlamento Europeo e Commissione ha definito il quadro finanziario per il periodo 2007-2013. Il dibattito può pertanto ora concentrarsi sull'individuazione di una struttura di spesa capace di sostenere l'azione dell'Unione Europea nel lungo termine, sulla base di una visione chiara delle sue priorità, nonché sulla definizione di un regime di finanziamento equo, semplice e trasparente.

### **1. La struttura della spesa: i principi**

L'accordo del maggio 2006 ha introdotto novità importanti. Accogliendo le proposte presentate dalla Commissione nel 2004 è stata approvata una nuova struttura di bilancio, orientata agli obiettivi di carattere strategico dell'Unione, che prevede quattro grandi categorie di spesa: crescita sostenibile; conservazione e gestione delle risorse naturali; cittadinanza libertà sicurezza e giustizia; l'UE come partner globale.

Una ridefinizione della struttura della spesa è stata quindi già intrapresa e si tratta ora di consolidarla, introducendo i necessari aggiustamenti e miglioramenti, per dotare l'Unione degli strumenti adeguati a far fronte alle sfide future.

Alcuni principi devono guidare la revisione: valore aggiunto delle politiche comunitarie, sussidiarietà, proporzionalità, sana gestione finanziaria, disciplina di bilancio, efficacia ed efficienza nell'impiego delle risorse.

Sulla base di tali principi, sarà possibile valutare le priorità politiche per l'azione dell'Unione Europea nel futuro e quindi anche il livello dei finanziamenti per il bilancio comune.

Per quanto concerne in particolare il valore aggiunto, si tratta di un principio sulla cui base occorre passare al vaglio le politiche finanziate dall'UE, al fine di valutare le possibili modifiche. E' però necessario definire tale concetto, sulla base di una metodologia condivisa.

La revisione dovrà preparare il terreno per il prossimo negoziato sul Quadro Finanziario Pluriennale, così da consentire l'introduzione delle riforme dal 2014 in poi.

Nell'analisi occorre tener conto del fatto che il bilancio dell'UE non può essere considerato in isolamento, ma nel più ampio contesto delle politiche economiche promosse in Europa ai vari livelli di governo.

Il collegamento fra politiche comunitarie e politiche nazionali è infatti essenziale. Esso viene realizzato, in alcuni settori, tramite due principi: co-finanziamento nazionale e addizionalità (il primo mira a rendere gli Stati membri corresponsabili degli interventi finanziati dall'UE e il secondo a fare in modo che i fondi comunitari non si sostituiscano ai fondi nazionali, ma si aggiungano ad essi). La

spesa comunitaria può così avere un “effetto-leva”, capace di accrescere gli investimenti pubblici e privati complessivi a favore della crescita.

Si tratta di due principi importanti, che andrebbero valorizzati e adottati come regola generale, se l’obiettivo è sostenere la crescita tramite un complesso di politiche - comunitarie nazionali e regionali - che si rafforzano reciprocamente, massimizzando il valore aggiunto di ogni euro che viene speso dai bilanci pubblici.

Il principio di valutazione dovrebbe inoltre essere applicato più compiutamente ed estesamente, accompagnando l’attuazione di tutte le politiche finanziate.

In generale, il bilancio comunitario dovrebbe privilegiare la fornitura di “beni pubblici”, per i quali spesso i benefici non sono totalmente appropriabili dal punto di vista degli investitori privati e/o la scala nazionale può risultare inefficiente, con rischi di una loro sotto-produzione che, a sua volta, riduce la produttività dell’economia nel suo insieme.

## **2. La struttura della spesa: le priorità**

- Crescita, competitività e coesione

Nel quadro della Strategia di Lisbona sulla Crescita e l’Occupazione, gli Stati membri hanno assunto impegni importanti per la realizzazione di riforme strutturali in grado di accrescere la produttività e il potenziale di sviluppo delle rispettive economie.

Rispetto agli sforzi nazionali, il bilancio comunitario può svolgere un ruolo complementare, che è tuttavia molto importante, al fine di promuovere la competitività dell’economia europea nel suo complesso. Un’azione a livello europeo può infatti assicurare in molti ambiti economie di scala ed esternalità positive rispetto ad azioni puramente nazionali.

Ciò avviene già in vari settori: ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione (creazione di reti di ricerca transnazionali e multi-settoriali, mobilità dei ricercatori, coordinamento delle politiche di ricerca nazionali, Consiglio Europeo della Ricerca, Galileo, Iniziative Tecnologiche Congiunte, Istituto Europeo di Innovazione e Tecnologia, etc.); promozione della competitività delle imprese, in particolare PMI (P.Q. Competitività e Innovazione e varie misure nei programmi orizzontali); istruzione e formazione (Erasmus e programmi di mobilità degli studenti, programmi di apprendimento lungo tutto l’arco della vita, etc.); reti transeuropee nei trasporti, energia e telecomunicazioni (fondamentali per il completamento di un mercato interno che, sul piano dei collegamenti fisici e delle reti energetiche, è ancora frammentato); affrontare le sfide comuni a livello sociale, favorendo il sostegno alle transizioni professionali, migliorando la qualità del lavoro e rafforzando la partecipazione delle categorie meno rappresentate, come i giovani e le donne (programma Progress, Fondo Europeo di Adattamento alla Globalizzazione, etc.).

Anche se la programmazione 2007-2013 rappresenta un progresso rispetto al precedente quadro finanziario (prevedendo maggiori fondi per i settori sopra citati), sarebbe auspicabile aumentare le risorse nel post-2013, in virtù dell’importanza di tali politiche e programmi, che mirano ad agire sui fattori strutturali capaci di innalzare in modo permanente il tasso di crescita dell’economia europea.

Lo sviluppo dell’economia della conoscenza, e della ricerca in particolare, dovrebbe essere uno dei temi al centro dell’agenda europea nei prossimi anni, facendo ricorso a tutti gli strumenti disponibili (finanziario, legislativo, regolamentare, etc.).

Fra gli obiettivi fondamentali dell’Unione rientra, accanto a crescita e competitività, la coesione. Tutti i territori dell’Unione dovrebbero infatti essere posti in condizione di sfruttare il loro potenziale di sviluppo.

La Politica di Coesione comunitaria svolge al riguardo un ruolo fondamentale, come politica di sviluppo per consentire a tutte le Regioni di contribuire alla crescita della competitività dell’intera Unione Europea, indipendentemente dal grado medio di sviluppo dello Stato in cui si trovano.

Essa traduce nei fatti il principio di solidarietà e lo coniuga con l’obiettivo di aumento della competitività, assicurando la fornitura di beni pubblici (intesi come quegli interventi di



infrastrutturazione materiale ed immateriale e quelle azioni di modernizzazione dei servizi e dei mercati che rafforzano la capacità di una regione di attrarre capitali, imprese, lavoro e migliorare la qualità della vita dei cittadini) per accelerare la crescita della produttività.

Essa completa gli strumenti di *governance* economica (mercato unico, moneta unica) di cui dispone l'Unione Europea e consente, con la condivisione di regole comuni, di evitare che lo sviluppo all'interno di un'area integrata si risolva in un "gioco a somma zero", in cui la crescita di alcune Regioni avviene a detrimento di altre.

La Politica di Coesione è stata riformata con l'accordo al Consiglio Europeo del dicembre 2005 e l'adozione dei relativi Regolamenti sulla *governance* dei Fondi, che prevedono un suo forte ancoraggio alle finalità della Strategia di Lisbona. Come confermato dalla Commissione con la Comunicazione 798 "*Member States and Regions delivering the Lisbon strategy for growth and jobs through EU cohesion policy, 2007-2013*", questo orientamento è divenuto preminente nei Quadri Strategici Nazionali e nei programmi dell'attuale ciclo di programmazione.

Le quattro aree prioritarie identificate dal Consiglio Europeo della primavera 2006 per la "Strategia di Lisbona rinnovata" (investire in conoscenza e innovazione; liberare il potenziale delle imprese, in particolare PMI; rafforzare la capacità d'impiego tramite la "flessicurezza"; miglior gestione delle risorse energetiche) sono infatti al centro delle strategie nazionali e regionali della Coesione. E' fondamentale continuare in questa direzione, favorendo la concentrazione degli interventi su un numero limitato di aree tematiche, al fine di massimizzarne l'impatto e il valore aggiunto.

Sarebbe inoltre opportuno riflettere sulle modalità con cui migliorare la qualità e la selettività della spesa, per accrescerne l'impatto su tutti i territori, rafforzarne l'orientamento ai risultati e l'integrazione con le politiche nazionali.

Si potrebbero introdurre obiettivi chiari, quantificati e verificabili, condizionando al loro raggiungimento l'utilizzo dei fondi, che dovrebbero restare adeguati e coerenti con le finalità della Politica.

Si potrebbe rafforzare l'efficienza della *governance*, introducendo meccanismi di premialità, così da incentivare un uso più efficace dei fondi e favorire tutti i possibili miglioramenti nella loro gestione.

Si potrebbe rafforzare il principio di addizionalità, utilizzandolo come strumento di politica economica e non solo come obbligo formale.

La valutazione della Politica di Coesione dovrebbe inoltre essere ulteriormente rafforzata, per accompagnarne costantemente l'attuazione, a sostegno di decisioni consapevoli, così da migliorare l'"accountability" della politica e favorire la mobilitazione della collettività sugli obiettivi perseguiti.

#### - Energia e cambiamenti climatici

L'Unione Europea promuove una Strategia di Sviluppo Sostenibile, che mira ad integrare sia la dimensione interna (competitività e crescita, equità sociale e coesione, gestione delle risorse naturali e tutela dell'ambiente, etc.) che esterna della sostenibilità (*Doha Development Agenda, Millennium Development Goals, etc.*).

In tale contesto, nell'ultimo anno si sono imposte all'attenzione dell'opinione pubblica la sfida energetica e il cambiamento climatico. L'UE ha risposto con l'adozione di una strategia integrata per l'energia e il clima, mirante ad affrontare tre aspetti fondamentali: lotta ai cambiamenti climatici, sicurezza degli approvvigionamenti, rafforzamento della competitività.

E' evidente che in questo ambito il ruolo degli Stati membri e degli operatori privati resta fondamentale e che lo sviluppo di una Politica Europea dell'Energia consiste in primo luogo nella creazione di un quadro giuridico, trasparente e prevedibile, nonché nella definizione di un approccio il più possibile coeso nelle relazioni con i Paesi terzi.

Ciò detto, occorre valutare quali strumenti utilizzare, inclusi quelli finanziari, per incentivare il ricorso alle energie rinnovabili e all'efficienza energetica. Si potrebbe ad es. esaminare in che misura il bilancio UE possa contribuire a sviluppare la nuova generazione di tecnologie energetiche.

Occorre inoltre considerare in che misura l'UE possa agire a sostegno di strategie di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico, sia sul suo territorio che soprattutto nei PVS. Questo tema è infatti destinato a divenire sempre più importante nelle strategie di sviluppo, tenuto conto che gli squilibri climatici sono in grado di vanificare i risultati della lotta alla povertà. La cooperazione governativa a livello globale è destinata al riguardo a svolgere un ruolo essenziale, tramite programmi di assistenza e trasferimento di tecnologie a condizioni favorevoli.

Una riflessione approfondita su questi temi è dunque necessaria, per valutare se e in che misura il bilancio comunitario possa essere utilizzato per sostenere gli obiettivi fissati dal Consiglio Europeo.

#### - La Politica Agricola

La Politica Agricola Comune è tradizionalmente al centro del dibattito quando si affronta il tema della riforma della spesa, tenuto conto della sua quota sul bilancio totale.

A questo riguardo, occorre affrontare l'argomento con un approccio libero da pregiudizi, avendo presente che:

- a) è in corso da anni un processo di riforma della PAC, che ne ha sostanzialmente modificato la natura, grazie a un ri-orientamento ai principi dello Sviluppo Sostenibile (fra cui in particolare la tutela dell'ambiente e la protezione dei consumatori);
- b) oltre il 70% del sostegno all'agricoltura in Europa proviene dal bilancio UE.

Alla luce di ciò, è necessario riflettere sulle modalità con cui perseguire la salvaguardia dell'agricoltura europea e assicurare la sopravvivenza del mondo rurale.

E' auspicabile che l'esercizio di "controllo dello stato di salute" (*health check*) della PAC, che si terrà nei prossimi mesi, possa favorire il miglioramento della *governance* e la semplificazione delle procedure amministrative e dei meccanismi di gestione, al fine di alleviare gli oneri sugli agricoltori e rispondere nel modo migliore alle esigenze dei consumatori.

Su tale base sarà possibile condurre, nel quadro della revisione del bilancio comunitario, un esame approfondito delle finalità e degli strumenti della Politica, che dovrebbe comprendere anche una valutazione della ripartizione ottimale, fra livello europeo e nazionale, del sostegno pubblico all'agricoltura.

In generale, l'UE dovrebbe continuare a sostenere l'apertura dei mercati, introducendo al suo interno le riforme necessarie a rendere l'agricoltura europea più competitiva a livello mondiale; continuare il processo di graduale trasferimento di risorse finanziarie dal primo al secondo pilastro (sviluppo rurale); accrescere il sostegno alla produzione agricola di qualità; proseguire negli sforzi volti a rendere lo sfruttamento del territorio sempre più compatibile con la tutela dell'ambiente (conservazione del territorio e del paesaggio, biodiversità, gestione equilibrata delle risorse naturali, benessere animale), la protezione del consumatore e sicurezza alimentare; valutare le possibilità di sviluppo delle bioenergie, facendo tuttavia attenzione ad assicurare un equilibrio rispetto alla produzione alimentare.

Sul piano finanziario, l'Italia ha già evocato in passato l'ipotesi di co-finanziamento nazionale degli aiuti diretti: questa ipotesi è stata vista da alcuni come una forma mascherata di ri-nazionalizzazione della Politica. Posto che l'Italia è favorevole al mantenimento della PAC, che è una delle principali politiche comuni finora realizzate, si fa presente che tale argomentazione non è corretta. Il co-finanziamento dovrebbe infatti essere obbligatorio, così da evitare distorsioni fra gli Stati membri e salvaguardare al contempo il reddito degli agricoltori.

L'introduzione del co-finanziamento estenderebbe in pratica alla PAC quanto già avviene per tutte le altre Politiche comunitarie (incluso lo Sviluppo Rurale). Ciò avrebbe effetti positivi in termini di "ownership" degli interventi anche a livello nazionale, affermandosi il principio secondo cui il sostegno all'agricoltura è una responsabilità congiunta dell'Unione Europea e degli Stati membri.

Un limitato co-finanziamento consentirebbe infine di liberare risorse a livello comunitario, che potrebbero essere destinate ad altre priorità, favorendo una distribuzione più equilibrata della spesa fra le varie poste del bilancio UE.

#### - Cittadinanza, libertà sicurezza e giustizia

La creazione di uno Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia è un obiettivo fondamentale, con particolare riferimento alla concreta attuazione della cittadinanza europea e alla promozione di una politica comune europea in materia di migrazioni. Sarebbe pertanto necessario destinare risorse crescenti a questi obiettivi.

I settori che rientrano nel concetto di “cittadinanza europea” (salute pubblica e protezione del consumatore, politica di informazione e dialogo con i cittadini, cultura e media, programmi per la gioventù, protezione civile) sono importanti e occorrerebbe valutare le modalità del loro sviluppo futuro. Occorre rafforzare poi la cooperazione consolare nei Paesi terzi, per garantire ovunque un’idonea assistenza ai cittadini europei e per conferire visibilità agli sforzi dell’UE in tal senso.

Per quanto riguarda la gestione delle frontiere esterne e dei flussi migratori, è necessaria un’equa condivisione delle responsabilità e degli oneri finanziari fra gli Stati membri: alcuni di essi infatti, in ragione della loro collocazione geografica, si trovano a sostenere costi crescenti, che sarebbe invece opportuno mutualizzare. Maggiori fondi sono necessari per potenziare l’operatività di Frontex, in particolare per quanto riguarda la sorveglianza della frontiera marittima meridionale. Infine occorre garantire un’assistenza finanziaria adeguata agli Stati terzi, in linea con l’Approccio Globale alle Migrazioni, in modo da incentivarne l’effettivo contributo alle attività di gestione dei flussi. Il bilancio comunitario dovrebbe inoltre garantire un sostegno all’integrazione dei migranti negli Stati membri.

E’ necessario inoltre che l’UE continui a sostenere l’azione degli Stati membri nella lotta al terrorismo e al crimine transnazionale.

#### - L’Unione Europea nel mondo

L’Unione Europea è un attore fondamentale, sia a livello regionale che globale, e svolge un ruolo essenziale a favore della prevenzione dei conflitti, della promozione della democrazia e dei diritti umani, della stabilità e sicurezza su scala mondiale. La gamma di strumenti a disposizione dell’Unione non ha eguali e permette una gradualità ed una flessibilità di intervento straordinaria.

Questo ruolo è destinato a crescere nel tempo e il bilancio comunitario dovrà assicurare le risorse necessarie a sostenere una presenza sempre più determinata e responsabile dell’UE nel mondo. Le numerose missioni civili PESC avviate a partire dal 2003 hanno reso l’impegno dell’UE sempre più operativo e concreto. Per mantenere la sua credibilità di attore, sia regionale che globale, di politica estera, è sempre più necessario che l’UE possa disporre di risorse adeguate alle sue ambizioni, definite compiutamente dalla Strategia di Sicurezza Europea approvata dal Consiglio Europeo del dicembre 2003, di cui è peraltro previsto un aggiornamento nel corso del 2008.

Al fine di consentire all’Unione di svolgere il ruolo che le compete, sulla base dei valori che la contraddistinguono, è necessario assicurare che tutti gli strumenti idonei a sostenere la sua azione possano operare in maniera efficace e coerente: dal dialogo politico alla promozione degli scambi, dal sostegno alla stabilità dei mercati alla cooperazione allo sviluppo, dalla politica estera e di sicurezza comune al rafforzamento delle organizzazioni multilaterali, etc., anche alla luce degli sviluppi previsti dal Trattato di Lisbona.

In tale contesto, la Politica di Vicinato, la strategia di Allargamento, la PESC/PESC e i rapporti con i Paesi ACP resteranno i settori di maggior rilievo per l’azione esterna dell’Unione.

Un punto più generale relativo alla spesa dell’Unione, e non trascurabile nel contesto dell’esercizio del 2008/2009, è quello dell’eccessiva burocratizzazione del processo di spesa.

Occorre favorire la semplificazione e lo snellimento delle procedure, in linea con i principi di “migliore regolamentazione” a cui è ormai informata tutta l’attività dell’Unione. E’ necessario

pertanto condurre una riflessione sull'aspetto specifico della riduzione degli oneri amministrativi derivanti dalle procedure della spesa comunitaria.

### **3. Il finanziamento: un approccio integrato a spese ed entrate**

Un'autentica riforma del bilancio comunitario non può prescindere da un'autentica riforma del suo regime di finanziamento. Spese ed entrate sono strettamente collegate e come tali dovrebbero essere esaminate e discusse contestualmente.

Un dibattito approfondito sulle Risorse Proprie è importante, poiché questo argomento viene tradizionalmente sacrificato nei negoziati sulle Prospettive Finanziarie (e l'ultimo non ha fatto eccezione) a favore della trattativa sulle spese.

Nel corso degli anni il regime di finanziamento è divenuto estremamente complesso e opaco<sup>1</sup> e l'accordo del 2005 ha complicato ancor di più il quadro. Si può citare un solo dato, estremamente significativo: nelle Prospettive Finanziarie 2007-2013 alcuni Stati membri riceveranno una serie di compensazioni *ad hoc* per un totale pari a circa 60 miliardi di euro.

La riforma delle Risorse Proprie è così strettamente correlata alla questione dei saldi netti, cioè all'esigenza di assicurare che il contributo netto degli Stati membri non sia eccessivo, ma proporzionato alla loro ricchezza relativa.

Al riguardo, occorre sottolineare che questa logica è criticabile, sia per ragioni di carattere tecnico (fra l'altro, per la difficoltà a ripartire con chiarezza i rientri fra gli Stati membri per varie categorie di spesa), che soprattutto di principio (i benefici derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea non sono certo soltanto frutto di un'operazione contabile).

Ciò detto, la questione dei saldi netti è una realtà che non può essere ignorata e occorre valutare le possibili soluzioni.

Il regime attuale, fondato sulle correzioni "ad hoc", è criticabile sotto diversi profili: in particolare, non risponde alle esigenze di equità sopra ricordate e non è sostenibile nel lungo termine poiché, se si dovesse continuare con la logica dei rimborsi, altri Paesi saranno indotti in futuro a chiedere una correzione a loro favore (tenuto anche conto della prevedibile evoluzione della spesa).

Una riforma sostanziale appare pertanto necessaria: secondo il Governo italiano essa è realizzabile soltanto in stretto collegamento con la riforma della spesa.

Quali principi dovrebbero dunque guidare la revisione delle Risorse Proprie? È fondamentale che il bilancio possa contare su fonti di finanziamento sufficienti e stabili nel tempo; è auspicabile che il sistema risulti semplice e trasparente per i cittadini; esso dovrebbe assicurare un'equa ripartizione degli oneri fra gli Stati membri.

Fra le varie ipotesi, il Parlamento Europeo ha rilanciato l'idea di sviluppare la componente "risorse proprie", introdotta già dai Trattati di Roma, tramite la creazione di una nuova risorsa di natura fiscale. Questa ipotesi è stata criticata, con argomentazioni sia di natura politica (opposizione a una "tassa europea", sovranità degli Stati membri) che tecnica (mancata o incompleta armonizzazione delle basi imponibili; problemi di regressività di alcune imposte, etc.).

Pur nella consapevolezza delle difficoltà, è necessario tuttavia approfondire l'analisi, tenendo presenti i meriti di questo approccio. La devoluzione di una quota di un'imposta nazionale all'UE consentirebbe infatti di ridimensionare la componente intergovernativa del finanziamento del bilancio comunitario, assicurando un più diretto coinvolgimento del singolo cittadino, in un quadro di maggiore trasparenza.

In ogni caso, la creazione di una nuova risorsa propria dovrebbe rispettare due principi fondamentali: la sovranità fiscale degli Stati membri e la neutralità fiscale (non dovrebbe accrescere l'onere gravante sui cittadini, né la spesa pubblica globale).

---

<sup>1</sup> Fra l'altro esso è regressivo: gli Stati con reddito minore versano proporzionalmente contributi maggiori rispetto agli Stati con reddito più elevato. Questo elemento andrebbe considerato e approfondito nella revisione.

Oltre a ciò, si potrebbe considerare l'introduzione di nuove "risorse proprie", laddove queste siano una conseguenza dell'applicazione dell'*acquis*, come è stato per la tariffa doganale comune e i prelievi agricoli. Ad es., in relazione al dossier sulla riduzione di CO2 dai veicoli leggeri, su cui è in corso il dibattito, la Commissione ha proposto di destinare al bilancio comunitario i proventi delle sanzioni da applicare nei confronti delle case produttrici che non rispettano gli obiettivi di riduzione. Si potrebbe inoltre riflettere sull'ipotesi di destinare al bilancio UE i proventi delle aste dei diritti di emissione, nel quadro del nuovo sistema comunitario di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra (ETS).

Un'altra ipotesi di riforma è quella della semplificazione del regime di finanziamento (evocata anch'essa dal Parlamento Europeo), tramite il passaggio a un sistema fondato sulle contribuzioni degli Stati membri in chiave RNL, con la progressiva eliminazione delle compensazioni di bilancio di cui beneficiano alcuni Stati membri.

Questa soluzione assicurerebbe la sufficienza e stabilità delle risorse (nel rispetto del tetto delle risorse proprie, 1,24% del RNL per gli stanziamenti di pagamento e 1,31% per gli stanziamenti d'impegno), sarebbe semplice e visibile.

L'eliminazione delle correzioni *ad hoc* sarebbe in linea con il principio di parità fra gli Stati membri e porrebbe fine a una situazione in cui alcuni Paesi contribuiscono soltanto parzialmente alle spese comuni (non coerente con la logica del processo di integrazione).

Occorre però valutare con la massima prudenza l'ipotesi di abolire la risorsa IVA, trasferendone l'onere sulla risorsa RNL: la risorsa IVA si basa infatti su un sistema fortemente armonizzato e consolidato e presenta costi amministrativi limitati. Il passaggio alla risorsa RNL avrebbe inoltre l'effetto di rafforzare la componente intergovernativa del bilancio comunitario, riducendo le possibilità di far evolvere in futuro il sistema verso autentiche "risorse proprie".

Per quanto concerne i saldi netti, nell'ultimo negoziato è stata avanzata, senza successo, l'ipotesi di introdurre un meccanismo di correzione generalizzata, che dovrebbe assicurare, sulla base di determinati criteri e soglie, una compensazione automatica agli Stati membri che incorrono in squilibri eccessivi nella loro posizione netta. Questo approccio tende tuttavia a istituzionalizzare la logica dei saldi netti, rendendo il sistema più complesso.

Si tratta comunque di un'ipotesi da tenere in considerazione, poiché essa potrebbe consentire, come *extrema ratio*, di inserire la problematica dei saldi netti in una cornice chiara e definita (in cui il riconoscimento di correzioni di bilancio deriverebbe da regole condivise e valide per tutti), senz'altro preferibile alla situazione attuale, in cui i rimborsi sono *ad hoc*.

#### **4. Conclusioni**

In linea con l'Accordo Inter-istituzionale del maggio 2006, la revisione deve rappresentare un processo unitario, che riguarda insieme le spese e le entrate del bilancio comunitario.

Secondo il Governo italiano, è necessario rompere il circolo vizioso oggi esistente fra gli squilibri dal lato della spesa e le correzioni dal lato delle entrate, che si rafforzano a vicenda e non consentono cambiamenti.

La soluzione al problema dell'equità dei contributi nazionali potrebbe pertanto risiedere nell'eliminazione delle correzioni *ad hoc* e nella contestuale ri-definizione della struttura della spesa. I due processi andrebbero condotti in parallelo, altrimenti forte è il rischio di insuccesso.

La creazione di un bilancio più equilibrato, capace di mettere a disposizione le necessarie risorse a favore dell'economia della conoscenza e della Crescita Sostenibile, potrebbe consentire a tutti i membri dell'Unione di accedere in modo più equilibrato ai benefici delle Politiche comuni, consegnando al contempo all'Unione Europea un bilancio moderno e in linea con le grandi sfide del XXI secolo.



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."*<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> 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](mailto:budget-review@ec.europa.eu). I contributi particolarmente lunghi dovrebbero essere accompagnati da una sintesi. Essi saranno pubblicati sul sito web



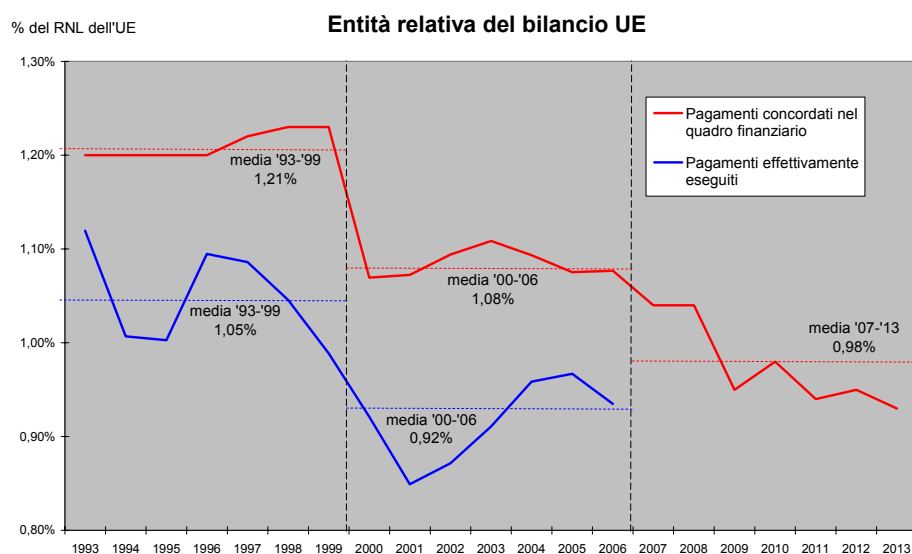
[http://ec.europa.eu/bilancio/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/bilancio/reform/index_en.htm) salvo espresso parere contrario dei mittenti<sup>2</sup>. La Commissione pubblicherà le osservazioni inviate al sito web nel loro formato originale. Esse non dovrebbero pertanto contenere informazioni 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](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

<sup>2</sup> 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.

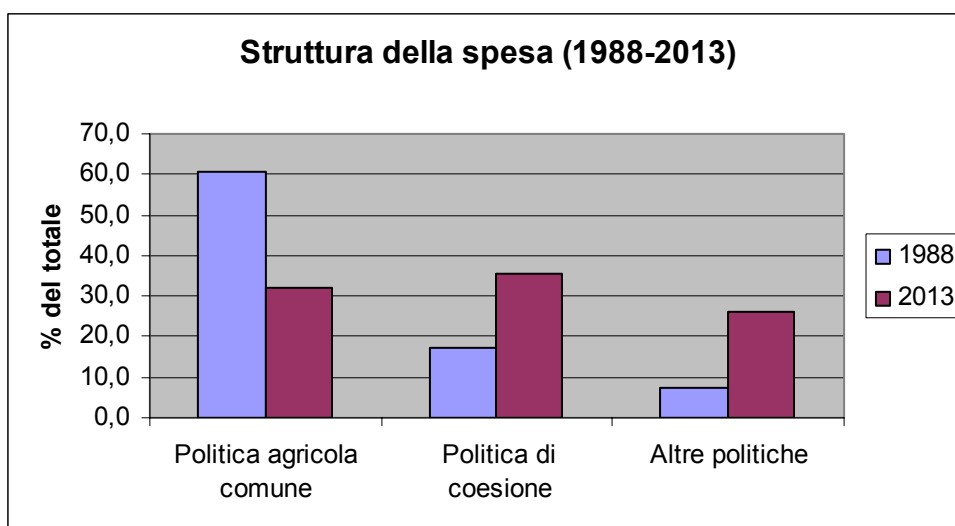
L'andamento della spesa dell'UE ha registrato sostanziali cambiamenti nel corso degli anni: tradizionalmente, una parte preponderante del bilancio UE veniva destinata ad un numero relativamente ristretto di politiche. All'interno e al di là di queste ultime sono cambiati gli obiettivi politici perseguiti 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.

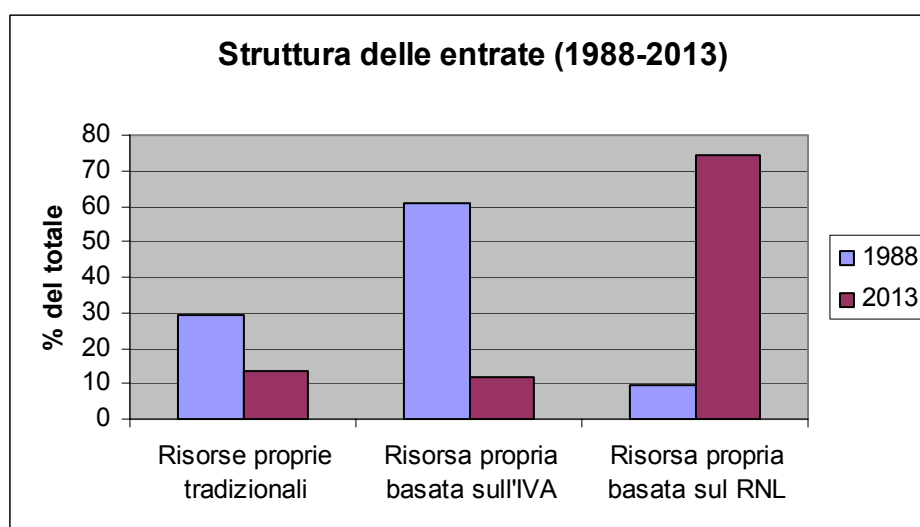
- Le nuove sfide politiche descritte in questo documento riassumono in maniera efficace i principali problemi che l'Europa dovrà affrontare nel corso dei prossimi decenni?
- Quali sono i criteri atti a garantire la concreta attuazione del principio di valore aggiunto europeo?
- Quali sono le misure necessarie 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.

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Quali principi dovrebbero essere posti alla base delle entrate del bilancio e come dovrebbero essere incorporati nel sistema delle risorse proprie?</li><li>• Il mantenimento dei meccanismi di correzione o compensazione è giustificato?</li></ul> |
|--|

- 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.

**La Sede di Bruxelles della Regione Abruzzo è a disposizione per  
valutare richieste di approfondimento su tematiche specifiche  
da trattare nello speciale**

REGIONE ABRUZZO SERVIZIO DI COLLEGAMENTO CON L'U.E.

Avenue Louise 210, 1050 Bruxelles tel 0032.2.6262850 fax 0032.2.6262859

e-mail: [rp.bruxelles@regione.abruzzo.it](mailto:rp.bruxelles@regione.abruzzo.it)