



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 10.2.2004  
COM(2004) definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO  
EUROPEO**

**Costruire il nostro avvenire comune  
Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013**

## INDICE

<b>I. Priorità per l'Unione europea allargata.....</b>	<b>6</b>
<b>A. Sviluppo sostenibile.....</b>	<b>6</b>
1. Competitività per la crescita e l'occupazione: la necessità di attuare Lisbona.....	6
2. Una maggiore coesione per la crescita e l'occupazione.....	15
3. Gestione sostenibile e protezione delle risorse nazionali: agricoltura, pesca e ambiente.....	17
<b>B. Dare concretezza alla cittadinanza europea.....</b>	<b>19</b>
1. Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.....	19
2. Accesso a beni e servizi fondamentali.....	21
3. Far sì che la cittadinanza diventi effettiva: promuovere la cultura e la cittadinanza europea.....	22
<b>C. L'UE quale partner globale.....</b>	<b>23</b>
1. L'UE e la sua politica di vicinato.....	23
2. L'UE quale partner per lo sviluppo sostenibile.....	24
3. L'UE quale attore globale.....	25
4. Il policy mix.....	26
<b>II. Far coincidere le risorse con gli obiettivi.....</b>	<b>26</b>
1. L'eredità degli attuali stanziamenti.....	27
2. I nuovi requisiti finanziari.....	28
<b>III. Assicurare il raggiungimento degli obiettivi: strumenti e governance.....</b>	<b>31</b>
<b>A. Un ruolino di marcia.....</b>	<b>31</b>
<b>B. Semplificare gli strumenti per migliorare l'attuazione.....</b>	<b>32</b>
<b>IV. Il nuovo quadro finanziario (2007-2013).....</b>	<b>34</b>
<b>A. Copertura di un periodo adeguato.....</b>	<b>34</b>
<b>B. Classificazione della spesa e sviluppo della spesa.....</b>	<b>35</b>
<b>C. Flessibilità.....</b>	<b>36</b>
<b>V. Il sistema di finanziamento.....</b>	<b>37</b>
<b>A. La struttura delle risorse proprie.....</b>	<b>37</b>
<b>B. Correzione degli squilibri di bilancio.....</b>	<b>38</b>

**Allegati**

*“Quanto al futuro, ciò che conta non è prevederlo ma assicurare che ci sia”*

*Antoine de Saint-Exupéry*

## **INTRODUZIONE**

L'Unione europea si trova alla vigilia della sua maggiore realizzazione da quando è iniziato il processo d'integrazione europea sulla scia della Seconda guerra mondiale – la riunificazione storica del continente. A seguito dei successi costituiti dalla creazione del mercato unico e dall'introduzione della valuta unica, l'Europa sarà ora riunita nella ricerca della democrazia, della libertà, della pace e del progresso.

Questa Unione europea allargata offre opportunità senza precedenti per migliorare la prosperità e la qualità della vita dei cittadini e del mondo in cui loro e i loro figli vivono. La sfida che ci troviamo ora ad affrontare consiste nel trasformare in realtà questa ambizione e nell'assicurare che l'Unione europea colga appieno le potenzialità dell'allargamento e soddisfi le aspettative del pubblico.

L'obbligo di adottare nuove prospettive finanziarie a partire dal 2006 presenta un'opportunità per dare a un'Unione europea allargata un senso di effettiva finalità politica oltre ai mezzi per realizzare le sue ambizioni, mediante azioni ai livelli nazionale ed europeo operanti di conserva.

Il nostro obiettivo comune dovrebbe essere un'Europa che esalti la diversità culturale e nazionale di ciascuno Stato membro, conservi le identità nazionali, ma sia nel contempo impegnata a tener alto il valore dell'identità europea e la volontà politica di raggiungere obiettivi comuni. Un'Europa della solidarietà e del partenariato che dia ai cittadini l'opportunità di creare assieme una prosperità durevole. Un'Europa in cui i cittadini abbiano fiducia nel futuro. Un'Europa che sappia far sentire la sua voce nel mondo intero.

Ovviamente ci troviamo ad affrontare questa sfida in un contesto mondiale difficile e in una situazione interna incerta poiché eventi recenti hanno suscitato dubbi quanto alla capacità dell'Unione europea di agire.

Dare all'Europa una Costituzione è un atto forte e simbolico, ma non si è ancora realizzato. L'Unione europea deve continuare sulla via dell'integrazione ed evitare la trappola dell'intergovernamentalismo. Questo è il motivo per cui abbiamo bisogno della Costituzione e degli strumenti per decidere e agire rapidamente in modo da poter progredire pur mantenendo i “checks and balances” del metodo comunitario. L'accorso sulla nuova Costituzione rimane perciò essenziale per il futuro dell'Europa.

Sul piano economico l'Europa deve essere all'altezza della sfida. I nostri cittadini si aspettano che l'Unione europea vada oltre l'integrazione economica e trasformi la più grande entità economica e commerciale esistente al mondo in uno spazio che generi maggiore crescita e prosperità. I risultati economici dell'Europa sono stati scarsi in termini relativi. Dal 1995 il tasso di crescita per l'UE-15 è stato in media di 2,2% rispetto a una media globale di 3,6% e di 3,2% per gli Stati Uniti. I dati di cui si dispone fanno pensare che – a meno che non si agisca ora – l'economia europea è votata al declino. Quanto più a lungo dura la debolezza dell'economia europea, tanti più dubbi sorgono quanto alla capacità dell'Europa di realizzare quello che uno degli elementi chiave della legittimazione politica: la prosperità. Occorrono azioni forti, coordinate e coerenti per invertire tale tendenza.

La lotta per la pace e contro il terrorismo nel mondo intero è un ambito in cui l'Europa deve recare un forte contributo, ma le divergenze su importanti questioni internazionali hanno raffreddato parecchio tali speranze.

O si affrontano tali problemi o si perde il treno: questa è la sfida reale per l'Unione e per i suoi Stati membri. I costi dell'inazione sono grandi e lo diventeranno ancora di più.

Occorre un nuovo impegno per mettere a punto gli obiettivi del progetto europeo per l'Unione allargata negli anni futuri e per dare all'Unione gli strumenti per realizzarli. Altrimenti tutti gli Stati membri saranno perdenti. Occorre un'azione congiunta da parte delle autorità pubbliche, sia a livello europeo che nazionale, che ottimizzi il valore aggiunto a ciascun livello e rechi vantaggi tangibili per tutti.

Il valore aggiunto dell'Unione consiste nell'azione transnazionale e su scala europea. A questo proposito le autorità nazionali sono mal equipaggiate per valutare appieno i vantaggi o i costi delle loro azioni. Per un'azione efficace occorrono grandi masse critiche che vanno al di là della portata dei singoli governi nazionali o delle reti create a livello nazionale.

Politiche comuni, quali stabilite dai trattati, possono recare tali vantaggi con un mix di regolamentazione, coordinamento e risorse finanziarie.

Le scelte da affrontare nell'ambito delle prossime prospettive finanziarie non sono solo una questione di soldi. È una questione di indirizzo politico da decidersi sulla base di una visione chiara di ciò che vogliamo fare. Queste scelte determineranno se l'Unione europea e i suoi Stati membri saranno in grado di raggiungere nella pratica ciò che i cittadini europei si aspettano.

Ciò implica una nuova fase per il bilancio dell'Unione. Non si tratta di ridistribuire risorse tra gli Stati membri. Si tratta di trovare il modo di massimizzare l'impatto delle nostre politiche comuni in modo da accrescere ulteriormente il valore aggiunto di ogni euro speso a livello europeo

\* \*

\*

Le successive prospettive finanziarie rispecchiavano un progetto politico. Per Agenda 2000, nel periodo 2000-2006, il progetto consisteva nel finanziare l'Europa per rendere possibile l'allargamento. Ora che l'allargamento è diventato realtà, anche se rimane molto da fare per integrare i nuovi Stati membri, l'Europa deve trovare un dinamismo nuovo e dare risposta a nuove aspettative.

**L'Europa deve adoperarsi congiuntamente per una crescita maggiore con nuovi e migliori posti di lavoro.** Non vi è una soluzione magica per accelerare la crescita dell'economia in Europa e porla su un percorso sostenibile. Tuttavia, è chiaro che parte del problema consiste nel fatto che l'innovazione e la tecnologia ancora non danno impulso alla crescita nelle economie europee. Dopo Lisbona, l'UE si è adoperata per trasformare l'Unione europea in un'economia dinamica basata sulla conoscenza con una solida base industriale e con obiettivi che comportavano di innalzare la crescita a circa 3% all'anno. L'incapacità dell'Unione e dei suoi Stati membri di raggiungere tale obiettivo rivelano l'inadeguatezza dell'azione adottata sinora.

La strategia di Lisbona e il mercato interno richiedono un'efficace governance economica per realizzare il mix equilibrato di realizzazioni d'ordine economico, sociale e ambientale che è al centro dello sviluppo sostenibile e consente agli europei di affrontare con fiducia il cambiamento.

La crescita deve andare di pari passo con la solidarietà. La competitività e la coesione si rafforzano reciprocamente. La politica di coesione dell'Unione esiste per assicurare la solidarietà tra tutte le regioni e tutti cittadini. Essa ha dato buona prova di sé in passato e deve ora funzionare in un'Unione che sarà più che mai diversificata sul piano economico. Ciò significa concentrare le azioni su iniziative selezionate tenendo conto delle diversità e dei bisogni rispettivi.

I frutti della crescita devono essere convogliati in modo da aiutare i cittadini europei nel processo di cambiamento. Il dialogo sociale europeo dovrebbe essere quindi rafforzato e meglio integrato nelle politiche pubbliche in modo da aiutare tutti gli attori dell'economia ad anticipare e a gestire il cambiamento.

**La cittadinanza europea deve servire a garantire diritti e doveri concreti, in particolare libertà, giustizia e sicurezza** e assicurare l'accesso a servizi pubblici fondamentali a livello europeo. Per i cittadini il fatto di appartenere all'Unione va ora al di là delle libertà di mercato e questi aspetti devono ricevere una maggiore priorità. Si tratta di un ambito in cui le libertà civili e i diritti individuali nonché i doveri a livello europeo si stanno sviluppando mentre le diversità culturali rimangono forti e devono essere costantemente supportate e incoraggiate. La diversità culturale contribuisce all'unità dell'Europa. L'Unione deve perciò integrare gli sforzi degli Stati membri e assicurare che i benefici dell'Europa senza frontiere siano disponibili e accessibili per tutti su base equa.

**L'Europa quale forte attore globale.** Nessuno può mettere in dubbio l'importanza del ruolo che l'Europa è chiamata a svolgere nel mondo a partire dalla sua responsabilità nei confronti dei paesi vicini. Questo aspetto è stato dato per scontato, ad esempio, nel dibattito sull'avvenire dell'Europa. Che si tratti di assistenza allo sviluppo, di politica commerciale, di politica estera e di sicurezza o degli aspetti esterni di altre politiche, crescono le aspettative nei confronti dell'Europa.

È anche evidente che, sulla scena globale, l'Europa agisce parecchio in sottotono rispetto al suo peso economico e al suo potenziale politico. Solo ponendo in atto un'azione comune efficiente potremo tradurre in realtà i nostri valori e le nostre dichiarazioni politiche. Non saremo mai in grado di dare risposta adeguata alle crisi in Europa o altrove se non disporremo di strumenti comuni e delle risorse per farli funzionare. Quale attore continentale e globale l'UE deve essere all'altezza delle sfide e responsabilità crescenti determinate dalla sua leadership regionale.

\* \*

\*

Il futuro quadro finanziario dell'Unione europea dovrebbe creare la base stabile per sostenere gli obiettivi politici dell'Unione in una prospettiva pluriennale. Esso deve essere finalizzato a realizzare specifiche priorità concrete che vadano a beneficio degli Stati membri e dei cittadini. Ciò significa ottimizzare la relazione tra l'azione a livello nazionale e quella a livello dell'Unione.

Le politiche comuni possono e devono continuare ad essere fondamentali per raggiungere gli obiettivi dell'Unione allargata. Le politiche comuni non sono un optional di cui si possa fare a meno: in questi ambiti soltanto un'azione comune a livello nazionale può essere coronata da successo.

Tradizionalmente le politiche dell'UE si sono impennate sul settore dell'agricoltura, sulla coesione, sulla creazione di un mercato interno integrato e sul raggiungimento della stabilità macroeconomica. In questi ambiti esse hanno avuto un grande successo. Sarebbe un errore disimpegnarsi da questi ambiti in cui, prendendo le mosse dai loro buoni risultati, le politiche sono state adattate per affrontare i nuovi bisogni urgenti. L'accordo sulla riforma dell'agricoltura e sul suo finanziamento indica che gli Stati membri condividono tale concezione. L'Unione deve ora razionalizzare ulteriormente la sua azione in questi ambiti ed estenderla ai nuovi Stati membri. Ma poiché l'allargamento avrà un impatto asimmetrico sul bilancio comunitario – aumentando la spesa più che le entrate – anche il semplice mantenimento del bagaglio storico di acquisizioni dell'Unione comporta un'intensificazione dello sforzo finanziario.

Non è ammissibile che si allarghi ancora il divario tra ambiziosi impegni politici d'alto livello e la loro non attuazione. In molti di questi ambiti prioritari la capacità dell'Unione di realizzare le promesse degli Stati membri è bloccata dalla mancanza di una volontà politica di agire e da risorse insufficienti. Agli obiettivi politici e alle aspettative nei confronti dell'Unione devono corrispondere mezzi adeguati, comprese anche risorse finanziarie. L'obiettivo deve essere di massimizzare l'efficienza della spesa pubblica e far sì che gli sforzi nazionali ed europei siano più che la somma delle parti.

## I. PRIORITÀ PER L'UNIONE EUROPEA ALLARGATA

### 3 priorità per le prossime prospettive finanziarie:

- (1) Il mercato interno deve essere completato affinché possa svolgere appieno il suo ruolo volto a raggiungere l'obiettivo più ampio dello **sviluppo sostenibile**, mobilitando a tal fine le politiche economica, sociale e ambientale. In ciò rientrano la competitività, la coesione e la gestione e protezione sostenibili delle risorse naturali.
- (2) Il concetto politico di **cittadinanza europea** si basa sul completamento di uno spazio di libertà, giustizia e sicurezza e sull'accesso ai beni pubblici fondamentali.
- (3) L'Europa dovrebbe presentarsi in un ruolo coerente di **partner globale**, ispirandosi ai suoi valori di fondo nell'affrontare le responsabilità regionali, promuovendo lo sviluppo sostenibile e contribuendo alla sicurezza civile e strategica.

### A. Sviluppo sostenibile

L'obiettivo del mercato interno costituisce la base per la crescita. Ma il fatto di aumentare la prosperità dei cittadini europei sulla base di valori europei impone la trasformazione dell'Unione europea in un'economia dinamica basata sulla conoscenza con una crescita economica sostenibile e una maggiore coesione sociale e di questo tratta per l'appunto l'agenda di Lisbona lanciata nel 2000 e integrata nel Consiglio europeo di Göteborg del 2001.

Rafforzare e realizzare l'agenda di Lisbona significa affrontare gli aspetti, che si rafforzano reciprocamente, della competitività e della coesione. Se ne tratta nelle seguenti sezioni.

Per accrescere la prosperità dei cittadini europei in modo sostenibile si deve:

- Trasformare l'Unione europea in un'economia dinamica basata sulla conoscenza e orientata alla crescita;
- Ricercare una maggiore coesione nel contesto di un'Unione allargata;
- Accrescere la competitività della nostra agricoltura, rafforzare lo sviluppo rurale, assicurare uno sfruttamento sostenibile delle risorse ittiche e la qualità dell'ambiente.

### 1. Competitività per la crescita e l'occupazione: la necessità di attuare Lisbona

Il fatto di dare priorità alla crescita richiede un nuovo orientamento delle politiche e dei bilanci nazionali e dell'UE. Ciò che occorre ora è un'Europa più dinamica e più strettamente collegata. Questo richiede un cambiamento sostanziale delle politiche per supportare l'infrastruttura di conoscenza e fisica dell'Unione. Ciò implica azioni per migliorare la ricerca, incoraggiare le imprese e l'innovazione, istituire reti a livello europeo e accrescere il ruolo dell'istruzione. Questa è una delle condizioni per mantenere una base industriale competitiva. Allo stesso tempo ciò

richiede nuove garanzie collettive per i lavoratori e un rinnovato sforzo per anticipare e adattarsi tempestivamente a un contesto economico-commerciale globale in via di evoluzione.

#### Gli obiettivi

- Promuovere la competitività delle imprese in un mercato unico pienamente integrato
- Potenziare e migliorare le iniziative europee in materia di ricerca e sviluppo tecnologico
- Interconnettere l'Europa mediante reti UE
- Migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione
- Agenda per la politica sociale: aiutare la società europea ad anticipare e gestire il cambiamento.

#### a) *Promuovere la competitività delle imprese in un mercato unico pienamente integrato*

Per raggiungere i suoi obiettivi ambiziosi volti a potenziare la crescita promuovendo nel contempo la coesione e investimenti che non vadano a danno dell'ambiente, l'Europa deve sviluppare un approccio coerente in materia di competitività per valorizzare le potenzialità inutilizzate del mercato interno. L'Unione può essere il catalizzatore e il coordinatore degli sforzi degli Stati membri e può contribuire, integrandole, alle loro realizzazioni.

Le azioni dell'Unione europea per migliorare il contesto economico e accrescere la produttività potrebbero orientarsi sui seguenti filoni:

- **Completare, migliorare e gestire il mercato interno.** Ulteriori lavori legislativi avranno lo scopo di rimuovere i rimanenti ostacoli che si frappongono alla piena integrazione del mercato. In certi ambiti particolari come le industrie o i servizi di network, il mercato unico è ancora lungi dall'essere una realtà. Gestire il mercato interno in ambiti come quello dei prodotti farmaceutici o chimici per il tramite di agenzie o della normalizzazione europea continuerà a richiedere uno sforzo significativo nell'Unione allargata. La sfida addizionale consisterà nell'estendere tutto ciò ai paesi vicini.
- **Preservare e accrescere la competitività dell'industria,** al fine di un aumento della produttività e di una migliore competitività internazionale. Ciò comporta un nuovo approccio alla legislazione comunitaria e nazionale facendo pieno uso dei principi del "legiferare meglio", compresa la valutazione dell'impatto della legislazione e del contesto normativo sulla competitività delle imprese europee.
- **Promuovere lo spirito d'iniziativa imprenditoriale e lo sviluppo di piccole imprese.** Un ulteriore miglioramento dell'accesso ai finanziamenti mediante strumenti finanziari comunitari come anche la disponibilità di servizi europei di sostegno alle imprese contribuirà alla capacità delle imprese di operare nel mercato interno allargato e di competere all'estero.
- Mobilitare attori e risorse pertinenti per **contribuire a realizzare le potenzialità innovative delle imprese.** Promuovere il **trasferimento tecnologico** mediante flussi di conoscenza e reti d'innovazione che recheranno beneficio alle imprese, in particolare alle giovani imprese innovative. La politica dell'innovazione incoraggerà anche l'investimento nell'innovazione, nel **cambiamento organizzativo** e in **soluzioni progettuali innovative**. Il fatto di incoraggiare approcci comuni, attività transfrontaliere e regionali e di creare reti in tutta l'UE può contribuire allo sviluppo e alla diffusione di un contesto normativo favorevole all'innovazione.

- Più intensi approcci sistemici alla **società dell'informazione** sulla base di un mix di politiche in materia di **ricerca, regolamentazione e strategie di spiegamento** sono essenziali per ridurre il divario in materia di crescita della produttività, poiché l'investimento pubblico e privato nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione svolge un ruolo importante per migliorare la produttività, la competitività e accrescere l'efficienza.
- Investimento nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei **servizi pubblici** negli Stati membri è stimato a circa 50 miliardi di euro fino al 2011 per azioni puramente nazionali. Occorrerà uno sforzo addizionale per assicurare l'accettazione e l'adozione di tali tecnologie in servizi pubblici paneuropei al fine di migliorarne l'efficienza, l'efficacia e l'interoperabilità. Ciò interessa ambiti del settore pubblico quali la sanità, l'ambiente, la cultura, l'istruzione e la sicurezza.
- Promuovere l'accettazione di **tecnologie eco-efficienti** suscettibili di ridurre gli impatti ambientali contribuendo nel contempo alla competitività e alla crescita. Esistono già molte tecnologie ambientali dalle grandi potenzialità, ma sono sottoutilizzate a causa del pregiudizio a favore delle tecnologie esistenti, delle difficoltà di accesso ai finanziamenti, della scarsa consapevolezza degli investitori, di segnali distorti sul piano dei prezzi. Sulla base del piano d'azione per le tecnologie ambientali, le tecnologie ambientali possono essere promosse mediante strumenti di mercato come anche mediante iniziative politiche mirate volte a promuovere l'innovazione in questo ambito. Gli strumenti dell'UE nel campo della ricerca, della dimostrazione e dell'innovazione come anche la politica regionale e la cooperazione esterna dovrebbero integrare questa dimensione.

*b) Potenziare lo sforzo europeo nel campo della ricerca e dello sviluppo tecnologico*

Un chiaro ambito in cui il bilancio dell'UE può e deve recare un contributo marcato è quello della ricerca e della tecnologia. In Europa gli sforzi nel campo della ricerca rimangono troppo frammentati, troppo compartimentati e insufficientemente connessi con la cooperazione internazionale. Inoltre, l'Europa consacra alla ricerca soltanto 2% del suo PIL rispetto al 2,7% degli Stati Uniti e a più di 3% in Giappone. L'Europa non è stata capace di attirare i migliori ricercatori mondiali e molti scienziati europei di vaglia scelgono ancora di lavorare negli USA. È essenziale migliorare la capacità del nostro settore produttivo di avvantaggiarsi della nuova visione internazionale del lavoro.

Per aiutare l'Europa a diventare un riferimento di eccellenza capace di attirare ricercatori e investimenti dobbiamo rimuovere le barriere che si frappongono all'eccellenza derivanti da programmi nazionali segmentati. Ma non basteranno miglioramenti sul piano qualitativo. Bisognerà anche intensificare lo sforzo di ricerca. Ciò implica che l'Unione deve portare avanti contemporaneamente tre obiettivi interrelati e complementari:

- **Realizzare uno “spazio europeo della ricerca”**, che funga da mercato interno per la ricerca e la tecnologia nonché da spazio per un migliore coordinamento delle attività e politiche nazionali e regionali nel campo della ricerca al fine di ovviare all'attuale frammentazione e duplicazione degli sforzi di ricerca in Europa.
- Contribuire ad accrescere **lo sforzo europeo in materia di ricerca portandolo a 3% del PIL dell'Unione entro il 2010**; l'1% dovrebbe provenire da fonti pubbliche e 2% dal settore privato.
- **Sostenere e rafforzare la ricerca** in tutta Europa fornendo un sostegno finanziario diretto a livello europeo a integrazione dei programmi nazionali volti a raggiungere i primi due obiettivi.

Il sostegno finanziario a livello dell'UE offre un forte valore aggiunto nella ricerca contribuendo a creare masse critiche di risorse finanziarie e umane, stimolando l'eccellenza e la creatività mediante scambi, collegamenti in rete, collaborazioni e concorsi su scala europea oltre ad accrescere la visibilità delle capacità e dei risultati dell'Europa.

Vi sono quindi forti argomenti a favore di un aumento significativo del finanziamento UE della ricerca, che attualmente si situa a 0,04% del PIL, in quanto contributo per colmare il gap residuo verso l'obiettivo dell'1% di investimento pubblico, ad integrazione degli sforzi nazionali e in stretta correlazione con essi. L'azione dell'Unione dovrebbe concentrarsi su cinque principali tematiche corrispondenti a cinque importanti problemi che l'Europa si trova ad affrontare nel campo della ricerca:

- Stimolare il dinamismo, l'eccellenza, la creatività e la produttività della ricerca europea conferendo un **sostegno finanziario** ai progetti condotti da **singoli gruppi di ricerca selezionati su base competitiva** a livello europeo piuttosto che nazionale, in particolare nel campo della ricerca fondamentale, per esplorare nuovi sbocchi e soggetti per la ricerca scientifica, in stretto contatto con la comunità scientifica.

A tal fine si creerà una struttura europea sulla falsa riga, ad esempio, della National Science Foundation degli USA che assegnerà borse per la ricerca a singoli gruppi di ricerca di altissimo livello in competizione a livello europeo in ambiti quali le matematiche di punta o la fisica dei quanti nella prospettiva di nuovi progressi nel campo dell'informatica e del software.

- Rafforzare le **capacità di ricerca** europee sostenendo la progettazione, lo sviluppo e l'uso di infrastrutture chiave di ricerca aventi dimensione e interesse europei come anche lo sviluppo delle risorse umane nel campo della ricerca e tecnologia, sostenendo la formazione, contribuendo a rimuovere gli ostacoli alle carriere scientifiche paneuropee e promuovendo la mobilità transnazionale dei ricercatori. Queste azioni dovrebbero essere coordinate con quelle nell'ambito della politica di coesione.

Capacità di ricerca di questo tipo sarebbero ad esempio le strutture europee che dispongono di mega laser e di fonti di neutroni per l'esplorazione della materia e applicazioni biomediche; oppure banche di biodati nel campo della genomica nonché il miglioramento delle reti di ricerca e dell'infrastruttura di calcolo in Europa. Il sostegno volto a migliorare le risorse umane nel campo della ricerca comprenderebbe programmi su grande scala a sostegno di giovani scienziati europei e scienziati europei già affermati.

- Istituire **partenariati pubblico/privati** paneuropei per la ricerca tecnologica mediante iniziative congiunte basate sul **concetto delle piattaforme tecnologiche** che fa confluire attori pubblici e privati, al fine di definire e attuare agende di ricerca comuni in ambiti di rilevanza industriale, sul modello seguito nell'Iniziativa di crescita europea (European Growth Initiative).

Quale esempio di tali partenariati si può citare lo sviluppo di una nuova generazione di aerei puliti ed economici nella prospettiva del 2020; lo sviluppo di una rete a idrogeno e di cellule di carburante, padroneggiare l'elettronica sulla nanoscala, l'investimento nelle future tecnologie e applicazioni mobili e senza cavo, potenziamento degli sforzi comuni nei sistemi incorporati, nonché nuove tecnologie nel campo dell'energia solare oltre a uno sforzo coordinato europeo nel settore della chimica di punta in vista di molteplici applicazioni industriali e a fini sociali.

- Stimolare lo sviluppo di "poli d'eccellenza" europei basati sulla **connessione in rete e collaborazione** a livello di laboratorio incoraggiando progetti e reti transnazionali di media

grandezza tramite i nuovi strumenti utilizzati nell'ambito del Sesto programma quadro dell'Unione nel campo della ricerca, migliorati sulla base dell'esperienza acquisita.

Questo filone comporta il sostegno a poli europei di eccellenza in ambiti quali la ricerca ambientale e climatica, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, la ricerca medica e alimentare o la ricerca su nuovi materiali e processi industriali mediante la creazione e il sostegno alla cooperazione di laboratori europei ad alto livello all'interno di "reti di eccellenza" europee e attività congiunte di ricerca con obiettivi precisi e ben definiti nell'ambito di "progetti integrati".

- Migliorare, mediante meccanismi specifici di collegamento in rete, il **coordinamento dei programmi e delle politiche nazionali e regionali nel campo della ricerca**, per creare masse critiche di risorse, rafforzare il carattere complementare delle attività nazionali e migliorare la coerenza delle agende pubbliche per la ricerca in tutta Europa. Ciò comporta lo stimolo del cambiamento, l'apertura reciproca di programmi e l'avvio di iniziative comuni.

Programmi di ricerca nazionali verrebbero accorpati in ambiti quali il cancro, l'Alzheimer e le malattie emergenti, le nanotecnologie o la ricerca in relazione alle principali sfide socioeconomiche come quelle legate alla demografia, all'istruzione, all'occupazione e all'innovazione.

In stretta correlazione con l'azione nel campo della ricerca l'Unione dovrebbe promuovere lo sviluppo di uno sforzo coerente e sostenuto a livello europeo in due ambiti in cui la scienza e la tecnologia svolgono un ruolo fondamentale:

- **Lo spazio**, a sostegno di una politica spaziale europea volta ad assicurare una maggiore coerenza degli sforzi europei e nazionali, pubblici e privati, e concentrandosi sullo sviluppo di applicazioni in ambiti quali il posizionamento e la navigazione, l'osservazione e il monitoraggio terrestri e le telecomunicazioni mediante un coordinamento degli investimenti di R&S a vari livelli e aiutando l'UE a meglio realizzare i suoi obiettivi politici in partenariato con le attuali potenze spaziali quali la Russia e quelle emergenti come Cina, India e Brasile.

L'azione in questo ambito comprenderà l'attuazione di un programma spaziale europeo che rafforzi i progetti spaziali dell'UE (come il GMES – Monitoraggio globale dell'ambiente e sicurezza).

- **La sicurezza**, a sostegno dell'attuazione delle politiche dell'Unione, incoraggiando le ricerche necessarie per accrescere la sicurezza nelle sue diverse dimensioni in Europa quale follow up dell'azione preparatoria avviata in questo ambito, tenendo presente che gli investimenti degli USA per la sicurezza sono cinque volte più grandi di quelli dell'Europa. Ciò costituisce un contributo della Commissione alla più ampia agenda dell'UE volta ad affrontare le sfide e le minacce cui è esposta l'Europa qual è delineata, tra l'altro, nella Strategia europea per la sicurezza che è stata adottata dal Consiglio europeo nel dicembre 2003. Questo è complementare alle azioni e agli sforzi sviluppati dagli Stati membri e dalle altre istituzioni dell'UE.

Ciò dovrebbe comportare lo sviluppo di conoscenze e tecnologie con un valore aggiunto europeo per anticipare, monitorare e contenere efficacemente le nuove minacce per la sicurezza come ad esempio quelle connesse con il bioterrorismo, la criminalità informatica e la sicurezza globale nonché per assicurare la presenza europea nelle reti di ricerca complesse.

L'azione dell'UE nel campo della **diffusione dei risultati della ricerca** verrà intensificata di conseguenza e si rafforzerà la **partecipazione e la leadership europea nelle iniziative globali**.

c) *Interconnettere l'Europa mediante reti UE*

Dieci anni dopo l'avvio dell'iniziativa di reti transeuropee, si registra una stagnazione nello sviluppo di un sistema di grandi assi in tutta l'Unione europea. Tuttavia, il traffico sulle reti continua a crescere e l'allargamento genererà una crescita addizionale del traffico su strada, rotaia e nelle infrastrutture energetiche. Il costo della congestione è stimato a 1% del PIL e raddoppierà entro il 2020. Se non si farà nulla, gran parte dell'aumento ricadrà sul trasporto su strada determinando conseguenze estremamente negative in termini di congestione, ambiente, sicurezza e qualità della vita. Se non si farà nulla, l'Europa non sarà interconnessa e pagherà il prezzo che la mancanza di infrastruttura farà gravare sulle sue potenzialità di crescita.

Reti transeuropee ad alta performance sono un catalizzatore essenziale per una mobilità sostenibile delle merci, dei cittadini e dell'energia in un'UE allargata. Ciò non contribuisce solo alla competitività, ma dà anche un segno tangibile dell'integrazione europea. Il potenziale inutilizzato, in termini di persone e imprese, che potrebbe essere valorizzato mediante migliori collegamenti dei trasporti è stimato a 0,23% del PIL cui corrisponde circa un milione di posti di lavoro permanenti. Progetti come le linee ferroviarie ad alta velocità o il sistema di navigazione satellitare europeo Galileo porteranno le industrie europee a posizioni di punta nel campo dell'alta tecnologia.

L'azione volta a creare un sistema di trasporto efficiente e sostenibile e una fornitura energetica affidabile è essenziale per la resa dell'economia. L'inazione determinerebbe costi reali.

Il ritorno su questo investimento va al di là dei confini nazionali. Ciò induce i governi nazionali a non assumere una prospettiva europea e a mantenere il riflesso condizionato di dare la precedenza ai programmi nazionali, soprattutto in periodi di intense pressioni sui bilanci nazionali. Il coordinamento a livello dell'Unione europea e la sua partecipazione al finanziamento con un accento particolare sulle sezioni transfrontaliere potrebbe recare coerenza su scala continentale, stabilità nel lungo periodo e determinare una maggiore partecipazione del settore privato.

- Ad esempio, le "Autostrade del mare" potrebbero togliere merci dal trasporto su strada (ad esempio 7,6 milioni di tonnellate di merci circolano annualmente tra Rotterdam e Bilbao, vale a dire il 10% del trasporto su strada su tale tratta). Ma ciò può funzionare soltanto con un coordinamento a livello dell'UE.
- Il tunnel ferroviario del Moncenisio tra Lione e Torino triplicherebbe l'attuale capacità e collegherebbe alcune delle regioni europee più dinamiche con il nucleo dei nuovi Stati membri. Ma tale progetto non può essere avviato così di colpo senza un sostegno dell'UE.

Il costo dell'intera rete transeuropea è stimato a 600 miliardi di euro. I nuovi orientamenti per le reti transeuropee accolti dal Consiglio europeo nel dicembre 2003 offrono un migliore coordinamento tra gli Stati membri e sono più esattamente mirati su un elenco di progetti definiti con scadenze precise.

In essi rientrano l'interconnessione delle reti ferroviarie nazionali ad alta velocità entro il 2012, lo sviluppo di una rete essenziale per il trasporto merci su rotaia nell'Europa centrale entro il 2015, e un pacchetto per collegare i porti e i trasporti terrestri entro il 2010.

Il livello complessivo dell'investimento richiesto per realizzare 26 progetti prioritari nel campo dei trasporti ammonta a 220 miliardi di euro fino al 2020 con il grosso dei finanziamenti tra il 2007 e il 2013. Si stima che la partecipazione del settore privato al finanziamento di tali progetti dovrebbe essere di circa 20% del fabbisogno mentre il resto sarebbe finanziato congiuntamente dai bilanci nazionali e dal bilancio comunitario a concorrenza del 20% .

Il finanziamento europeo è anche necessario per assicurare che le forniture energetiche dell'Europa siano distribuite al di là delle frontiere nazionali e per sviluppare le energie rinnovabili e combustibili puliti, con costi stimati a circa 100 miliardi di euro. Occorrono iniziative comunitarie per aumentare l'impatto e l'attrattiva delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica e per raggiungere gli obiettivi concordati come ad esempio il fatto di fornire 22% dell'elettricità da fonti rinnovabili entro il 2010.

L'Unione dovrà anche continuare i suoi sforzi per rimuovere le barriere che ostacolano lo sviluppo di un mercato interno delle telecomunicazioni e per assicurare la disponibilità di un'infrastruttura sicura per reti a banda larga in tutte le regioni, consacrando un'attenzione particolare al rischio dello scarto tra zone urbane e zone remote e rurali per quanto concerne la disponibilità di capacità informatiche.

d) *Migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione nell'Unione*

Il capitale umano è uno dei principali fattori che determinano la crescita. Un anno in più di scolarizzazione può far aumentare la produttività aggregata di 6,2% per quanto concerne un tipico paese europeo. Però nel periodo 1995–2000 l'investimento pubblico nell'istruzione e nella formazione in percentuale del PIL si è ridotto nella maggior parte degli Stati membri. L'UE è in posizione arretrata rispetto ai suoi competitori in termini di numero di laureati, di abilità disponibili al momento di lasciare la scuola e di partecipazione all'apprendimento permanente. Vi sono inoltre enormi variazioni in termini di resa da uno Stato membro all'altro. Considerati questi indicatori che segnalano un declino si avverte con urgenza la necessità di accelerare il ritmo della riforma e la modernizzazione dei sistemi d'istruzione e formazione in Europa. La globalizzazione e il cambiamento tecnologico e demografico richiedono una forza lavoro flessibile e mobile con abilità pertinenti e continuamente aggiornate.

Le politiche educative sono un ambito in cui la vicinanza ai singoli individui e la diversità culturale sono estremamente importanti, ragion per cui le autorità nazionali e locali sono chiamate a svolgere un ruolo primario. La modernizzazione complessiva dei sistemi d'istruzione e formazione della Comunità è al centro della strategia di Lisbona. Di conseguenza, il Consiglio europeo ha adottato obiettivi comuni e un programma di lavoro per trasformare i sistemi d'istruzione e formazione in sistemi efficaci di apprendimento permanente accessibili a tutti i cittadini e per promuovere la convergenza al fine di innalzare ovunque gli standard. L'attenzione si concentra sul miglioramento della qualità dell'istruzione e della formazione (riforma curricolare, nuovi metodi d'insegnamento, assicurazione di qualità), su un aumento dell'accesso all'istruzione e alla formazione in tutte le fasi della vita (compreso l'e-learning) e l'apertura dell'istruzione e della formazione a influenze esterne che vanno dai mercati del lavoro alla competizione mondiale.

Ciò richiede il sostegno dell'Unione poiché i benefici ricadono su tutta l'Europa e gli Stati membri non hanno individualmente i mezzi appropriati. Al di là del sostegno recato dalla politica di coesione all'infrastruttura e all'istruzione e formazione di base, il contributo dell'Unione assume due forme principali: sostegno alla mobilità individuale (vale a dire di studenti, insegnanti, studiosi o formatori) e promozione dei partenariati/delle reti tra scuole, università e erogatori di formazione in diversi paesi. Al centro di tale obiettivo vi è la mobilità di studenti, insegnanti, universitari, formatori e, non da ultimo, quella delle idee e delle buone pratiche. La mobilità transfrontaliera multilaterale è un aspetto che, pur essendo riconosciuto importante da tutti, non può essere organizzato o finanziato in modo efficace a livello nazionale. Solo un'azione a livello di UE può creare il quadro e fornire il sostegno finanziario di cui la domanda, nell'ambito dei programmi attuali, supera di gran lunga l'offerta.

I seguenti obiettivi comprenderebbero:

La partecipazione di 3 milioni di studenti universitari a programmi di mobilità entro il 2010 (la cifra di un milione è stata raggiunta nel 2002) il che implica che circa 10% degli studenti universitari si vedranno offrire la possibilità di beneficiare di uno studio all'estero;

Coinvolgimento ogni anno di 150.000 tirocinanti in formazione in azioni di mobilità entro il 2013;

Coinvolgimento del 10% della popolazione scolastica della Comunità (allievi e docenti) in azioni di mobilità durante l'intero periodo di programmazione;

Partecipazione di 50.000 adulti ad azioni di mobilità nel campo dell'apprendimento permanente entro il 2013.

Ciò deve costituire un importante contributo a ristabilire l'Europa nel suo ruolo di polo di eccellenza nel campo dell'istruzione e della formazione.

e) *Un'agenda per la politica sociale: aiutare la società europea ad anticipare e a gestire il cambiamento*

Il rapido cambiamento nelle condizioni della competitività internazionale porta a una nuova divisione del lavoro che ha ripercussioni su tutti. I suoi benefici sono diffusi, ma in periodi di crescita debole, ne può derivare un aumento della disoccupazione e dell'emarginazione. In un tale contesto, l'UE deve anticipare e accompagnare i cambiamenti futuri: in ciò consiste l'essenza del modello europeo di coesione sociale e di crescita economica.

L'Unione deve adattarsi al cambiamento, innescarlo e assorbirlo. Affrontando in modo dinamico le sfide legate al rapido evolversi delle condizioni della competitività internazionale, l'agenda della politica sociale è il ruolino dell'Unione per quanto concerne la politica e l'azione in ambito occupazionale e sociale, contestualmente alla strategia di Lisbona. Combinando gli strumenti legislativi, il metodo aperto di coordinamento e il dialogo sociale, nonché il sostegno del bilancio dell'UE, l'agenda contribuisce a modernizzare il modello sociale europeo.

L'agenda della politica sociale dovrebbe aiutare l'Europa a raggiungere le sue piene potenzialità rafforzando la politica sociale quale fattore produttivo e affrontando i costi di una politica non sociale.

L'UE deve fornire il quadro normativo adeguato per dare alle aziende e ai lavoratori un contesto equo definendo opportuni standard sociali e diritti di base. L'azione dell'UE funge anche da catalizzatore incoraggiando la definizione e l'attuazione di riforme ad opera degli Stati membri in relazione al loro mercato del lavoro e alle loro politiche sociali e, in quanto tale, produce importanti sviluppi politici con mezzi finanziari modesti. Il livello dell'UE è anche quello più appropriato per promuovere efficacemente il dialogo sociale, come previsto dal trattato.

- Per affrontare le nuove sfide comuni a tutti gli Stati membri e per gestire il cambiamento nel contesto dell'allargamento, della globalizzazione e dell'invecchiamento demografico, l'agenda della politica sociale dovrebbe essere ulteriormente rafforzata.
- Nella sua ultima relazione di primavera la Commissione ha chiesto l'istituzione di partenariati europei per il cambiamento, meccanismi tripartiti volti a identificare le sfide comuni e a fornire risposte appropriate per affrontare il cambiamento. Gli accordi collettivi tendono a coprire una gamma sempre più ampia di tematiche che vanno al di là degli argomenti classici dei salari e

dell'orario di lavoro in modo da sviluppare strumenti per anticipare e gestire il cambiamento. Questi partenariati dovrebbero anche affrontare questioni legate alla nuova divisione internazionale del lavoro derivante dalla globalizzazione, con un'attenzione particolare per i singoli settori.

L'azione a livello dell'UE è assicurata in quanto:

- L'UE fornisce il quadro normativo adeguato per dare alle aziende e ai lavoratori un contesto equo definendo standard e diritti sociali comuni e la libera circolazione dei lavoratori.

La promozione della prevenzione e la definizione di standard minimi in materia di salute e sicurezza ha ridotto in modo significativo le malattie professionali e gli infortuni sul lavoro. Tuttavia, il loro costo complessivo per l'economia è ancora rispettivamente di 2,6% e 3,8% del PIL a testimonianza dell'elevato costo economico derivante dal fatto di non disporre di una legislazione appropriata. La Commissione ha evocato quale obiettivo una riduzione complessiva di 15% nel tasso degli infortuni sul lavoro in ciascuno Stato membro.

Attualmente 30 milioni di persone beneficiano di disposizioni derivanti dal coordinamento della previdenza sociale a livello dell'UE allorché soggiornano temporaneamente in un altro Stato membro. L'obiettivo di almeno 100 milioni di persone dovrebbe essere raggiunto mediante la diffusione della tessera di assicurazione sanitaria europea.

- Il coordinamento politico dell'UE funge da catalizzatore determinando importanti sviluppi politici negli Stati membri con mezzi finanziari limitati.

La Strategia europea per l'occupazione determina riforme strutturali per i mercati del lavoro degli Stati membri. Per colmare ulteriormente il divario tra l'attuale tasso di occupazione e l'obiettivo della piena occupazione occorrono circa 16 milioni di posti di lavoro. Il solo fatto di valorizzare il potenziale dei lavoratori anziani ammonterebbe a 7 milioni di posti di lavoro. Il costo totale della sottoutilizzazione della forza lavoro è stimato a circa 9% del PIL dell'UE pari a 825 miliardi di euro.

- Il livello dell'UE è anche il più appropriato per promuovere con efficacia la qualità delle relazioni industriali e il dialogo sociale come previsto dal trattato.

La direttiva sui comitati aziendali europei intende promuovere l'informazione e la consultazione dei lavoratori a livello transnazionale. Se si aumentasse la copertura dei lavoratori portandola a 80% (dall'attuale 65%) altri 2,5-3 milioni di lavoratori potrebbero avvantaggiarsi di tali meccanismi con il risultato di raggiungere circa 21,5 milioni di lavoratori in tutta Europa e di agevolare così la ristrutturazione.

Alla luce di quanto osservato sopra si riporta un quadro finanziario per la sezione 1:

STANZIAMENTI D'IMPEGNO	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1a. Competitività per la crescita e l'occupazione	8.791	12.105	14.390	16.680	18.965	21.250	23.540	25.825

## 2. Una maggiore coesione per la crescita e l'occupazione

Con la sua politica di coesione l'Unione ha recato un importante contributo a uno sviluppo armonico, equilibrato e sostenibile. Mobilitando le potenzialità inutilizzate dell'Europa la politica di coesione ha anche accresciuto la resa economica nel complesso riducendo contemporaneamente le disparità socioeconomiche.

### *Il valore aggiunto della politica di coesione*

I fattori chiave del successo della politica di coesione europea al fine di migliorare la resa dell'economia dei futuri Stati membri e delle regioni sono i seguenti e dovrebbero essere rafforzati in futuro:

- **La concentrazione delle risorse sull'investimento** per accrescere e migliorare la disponibilità di capitale fisico e umano e assicurare quindi un impatto massimo sulla competitività e la crescita. È questa concentrazione che ha consentito alla maggior parte delle regioni meno sviluppate nei quattro paesi più poveri, principali beneficiari della politica in termini finanziari, di realizzare un tasso medio di crescita *superiore* alla media UE nel periodo 1995-2001.
- **Il rispetto delle regole del mercato unico**, ad esempio, in relazione alla politica di concorrenza e agli appalti pubblici. Un effetto misurabile di ciò lo si può vedere nell'aumento degli scambi intracomunitari, in particolare tra gli Stati membri e le regioni meno sviluppati e il resto dell'UE. Nel caso della politica di coesione ciò significa che circa un quarto della spesa effettuata nell'ambito dei programmi che interessano queste aree comporta un ritorno per il resto dell'Unione in termini di maggiori esportazioni;
- **L'accento posto sulla creazione di posti di lavoro nelle nuove attività** per contribuire ad affrontare gli effetti del cambiamento economico e sociale a seguito della nuova divisione internazionale del lavoro. Ad esempio, al di fuori delle regioni meno sviluppate, la precedente generazione di programmi che interessavano il periodo 1994-99 ha dato assistenza a circa 300.000 piccole imprese contribuendo alla creazione di 500.000 nuovi posti di lavoro.
- **Il contributo al partenariato e alla buona governance.** Il sistema di governance a più livelli che coinvolge attori e autorità a livello comunitario, nazionale, regionale e locale contribuisce ad assicurare che le azioni siano adattate alle circostanze sul terreno e che vi sia un reale impegno a raggiungere risultati ("ownership").
- **L'effetto leva** a seguito delle regole in materia di cofinanziamento che mobilitano risorse addizionali per nuovi investimenti da fonti nazionali pubbliche e private. Ogni euro di spesa proveniente dal bilancio dell'Unione per la politica di coesione stimola in media in € 0,9 nelle regioni meno sviluppate ("Obiettivo 1") e € 3 nelle altre regioni ("Obiettivo 2").
- L'efficace sostegno alle altre politiche settoriali dell'Unione:
  - Investendo nell'attuazione della legislazione comunitaria, la politica di coesione aiuta le regioni svantaggiate a soddisfare gli standard dell'UE, ad esempio in campo ambientale.
  - In settori come quello dell'istruzione, dei trasporti e dell'energia, la politica di coesione offre un sostegno su grande scala a nuovi investimenti, soprattutto negli Stati membri e nelle regioni in ritardo di sviluppo.

Per il futuro rimane essenziale mantenere una politica efficace a livello europeo per promuovere la modernizzazione e la crescita più rapida nelle regioni in ritardo di sviluppo e inserire un maggior numero di persone nell'occupazione produttiva nell'Unione nel suo insieme. Ma la politica dovrà anch'essa attraversare una riforma per meglio rispondere alle nuove sfide.

Una sfida senza precedenti sul piano della competitività e della coesione interna dell'Unione è costituita dall'allargamento. Nell'Unione allargata il PIL medio pro capite sarà di più di 12% inferiore che nell'Europa a quindici e ciò determinerà nel complesso un raddoppio delle disparità di reddito.

La riforma deve essere imperniata sulla competitività, lo sviluppo sostenibile e l'occupazione come stabilito nei Consigli europei di Lisbona e di Göteborg in un contesto di accresciuta competizione, globalizzazione e di una popolazione che invecchia. Per il futuro, **la sfida consiste nell'assicurare che gli obiettivi di Lisbona e Göteborg e l'anticipazione del cambiamento a seguito della nuova divisione internazionale del lavoro siano incorporati sistematicamente sin dall'inizio nella concezione di tutte le strategie di sviluppo nazionali e regionali.**

In uno sforzo per migliorare la qualità della spesa per il prossimo periodo conformemente agli obiettivi di Lisbona e Göteborg, la Commissione propone che la politica di coesione dovrebbe essere guidata da una strategia d'insieme. A tal fine la Commissione intende presentare al Parlamento e al Consiglio un documento strategico che delinea le priorità per la politica di coesione, comprese le misure ritenute necessarie in previsione del cambiamento socioeconomico.

La Commissione contempla anche l'opportunità di un quadro di priorità più semplice e trasparente al fine di realizzare le agende di Lisbona e Göteborg in modo differenziato a seconda delle circostanze, con le tre seguenti priorità (che rimpiazzano gli obiettivi attuali):

- **Convergenza.** Lo sforzo maggiore sarà indirizzato sugli **Stati membri e sulle regioni meno sviluppati** dell'Unione allargata. In essi rientreranno anche le regioni che non hanno completato il processo di convergenza ma non sarebbero più ammissibili a fruire di un sostegno perché il loro livello di reddito pro capite è più alto, in termini relativi, nell'Unione allargata (il cosiddetto "effetto statistico"). Gli sforzi nell'ambito dei programmi di convergenza dovrebbero essere consacrati alla modernizzazione e all'accrescimento del capitale fisico e umano per migliorare la competitività nel lungo termine, promuovere la sostenibilità ambientale e recare un maggiore contributo alla resa economica complessiva dell'Unione, sviluppando buone pratiche a livello di governance e capacità istituzionali.
- **Competitività regionale e occupazione.** I programmi per la competitività regionale e l'occupazione coprirebbero **gli altri Stati membri e regioni** poiché continueranno a sussistere importanti bisogni in tutta l'Unione a seguito della ristrutturazione economica e sociale e di altri fattori. Per assicurare il valore aggiunto delle azioni della Comunità gli interventi dovrebbero concentrarsi su un numero limitato di priorità politiche correlate all'agenda di Lisbona e di Göteborg, ambiti in cui esse possano recare un valore aggiunto e assicurare un effetto moltiplicatore delle politiche nazionali o regionali. I programmi di sviluppo regionale verrebbero semplificati abbandonando anche l'attuale sistema in base al quale la Commissione deve selezionare piccoli territori a livello subregionale. Si cercherebbe piuttosto un equilibrio appropriato tra la definizione geografica e tematica degli interventi contestualmente all'elaborazione del piano di sviluppo pluriennale. Il sostegno alle regioni che non soddisfano più i criteri dei programmi di convergenza, anche in assenza dell'effetto statistico dell'allargamento, rientrerebbero in questo capitolo.
- **Cooperazione territoriale europea** sotto forma di **programmi trasfrontalieri e transnazionali.** I programmi tenterebbero di affrontare i problemi particolari che si incontrano nel realizzare un'economia competitiva e efficace in regioni degli Stati membri attraverso le

quali passano i confini nazionali. L'accento verrebbe posto sulla promozione di scambi di esperienze e di buone pratiche che contribuiscano all'integrazione economica sul territorio dell'Unione e a uno sviluppo più armonico ed equilibrato.

Alla luce di quanto osservato sopra si riporta qui di seguito un quadro finanziario dei bisogni identificati nella sezione 2:

STANZIAMENTI D'IMPEGNO	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1b. Coesione per la crescita e l'occupazione	38.791	47.570	48.405	49.120	49.270	49.410	50.175	50.960

### **3. Gestione sostenibile e protezione delle risorse nazionali: agricoltura, pesca e ambiente**

I nuovi Stati membri (e altri ne arriveranno ancora) comportano 75 milioni di nuovi consumatori e 4 milioni di nuovi agricoltori nell'Unione europea. L'allargamento comporta un mercato molto più grande e una maggiore concorrenza oltre a una sfida ad assicurare standard elevati in termini di qualità e sicurezza dei prodotti e di protezione dell'ambiente. La decisione presa a suo tempo dagli Stati membri di rimpiazzare le loro rispettive politiche nazionali, costose e in parte contraddittorie, con una politica comune definita nel trattato è stata determinata dal previsto valore aggiunto in termini di libera circolazione dei prodotti agricoli e di eliminazione delle distorsioni della concorrenza nell'ambito della Comunità europea, col risultato di promuovere la stabilità delle forniture e di accrescere la competitività sul mercato interno e su quelli esterni.

Da allora la politica si è sviluppata facendosi carico di altre preoccupazioni del pubblico come ad esempio la qualità della produzione, l'ambiente, il benessere degli animali e la vitalità delle zone rurali che sono l'80% del territorio europeo. Essa ha anche tenuto conto della necessità di aiutare gli agricoltori che producono e conservano beni d'interesse pubblico nel modo più efficiente. Di conseguenza, la PAC nel tempo ha prodotto valore aggiunto a un costo inferiore rispetto a quello che si sarebbe registrato se gli Stati membri avessero continuato con le loro politiche agricole separate.

Una riforma fondamentale della politica agricola comune (PAC) è stata decisa lo scorso giugno ed è ora integrata da un secondo pacchetto cui seguirà una proposta sullo zucchero a metà del 2004. Tutto ciò è destinato ad assicurare un quadro stabile per il settore fino al 2013.

La riforma intende raggiungere gli obiettivi di competitività, solidarietà e migliore integrazione delle preoccupazioni ambientali e divenire così una tappa fondamentale nella strategia di Lisbona e Göteborg. Essa comporta:

- Una notevole semplificazione delle misure di sostegno del mercato e dei regimi di sostegno diretto svincolando dalla produzione il sostegno diretto agli agricoltori;
- Un ulteriore rafforzamento dello sviluppo rurale mediante il trasferimento di fondi dal sostegno del mercato allo sviluppo rurale mediante riduzioni nei regimi di sostegno diretto alle aziende agricole più grandi (modulazione) mettendo così in correlazione i due pilastri della PAC che sono complementari nel promuovere lo sviluppo sostenibile dell'agricoltura e delle comunità agricole;

- Un meccanismo di disciplina finanziaria in linea con la decisione del Consiglio europeo di fissare un tetto per la spesa per il sostegno del mercato e il sostegno diretto tra il 2007 e il 2013.

La futura politica di sviluppo rurale, che contribuisce agli obiettivi dello sviluppo sostenibile ed è stata rafforzata, si concentrerà dopo il 2006 su tre obiettivi principali:

- accrescere la competitività del settore agricolo mediante il sostegno alla ristrutturazione (ad esempio aiuti agli investimenti per i giovani agricoltori, misure di informazione e promozione);
- migliorare l'ambiente e le zone rurali mediante un sostegno alla gestione dei suoli, compreso il cofinanziamento di azioni di sviluppo rurale legate ai siti a natura protetta di Natura 2000 (ad esempio misure in relazione all'ambiente agricolo, alle foreste e alle zone svantaggiate);
- accrescere la qualità della vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche mediante misure interessanti il settore agricolo e altri attori rurali (ad esempio riorientamento qualitativo della produzione, qualità degli alimenti, restauro di villaggi).

La politica comune della pesca (PCP) è la condizione per assicurare un pari trattamento e pari opportunità economiche per i pescatori e le regioni costiere degli Stati membri e sta diventando sempre più importante per assicurare una pesca sostenibile via via che le risorse ittiche si riducono, tenendo conto degli aspetti ambientali, economici e sociali in modo equilibrato.

A partire dal 1° gennaio 2003 la rinnovata Politica comune della pesca che si basa maggiormente sullo sfruttamento sostenibile delle risorse acquatiche viventi tramite valide consulenze scientifiche e un approccio precauzionale alla gestione della pesca unitamente agli aspetti dell'acquacoltura è stata ora saldamente integrata nella politica comunitaria di sviluppo sostenibile.

Il raggiungimento degli obiettivi politici di Lisbona e Göteborg, in particolare lo sviluppo di un'economia europea che produca crescita pur riducendone gli impatti negativi per l'ambiente, richiede un continuato impegno a un uso e a una gestione sostenibili delle risorse e alla protezione dell'ambiente. La politica dell'ambiente è un elemento fondamentale a integrazione del mercato unico e accresce la qualità della vita. I cittadini europei considerano sempre di più l'accesso a un ambiente pulito quale un diritto e guardano all'UE quale garante di tale diritto e del fatto che gli Stati membri attuino correttamente la politica in materia ambientale. Importanti attività per il periodo 2006-2012 in relazione a tali priorità comprendono:

- Attuazione del programma della CE sul cambiamento climatico, comprese una serie di misure volte ad assicurare il raggiungimento dell'obiettivo fissato dal Protocollo di Kyoto quanto alla riduzione nella CE delle emissioni di gas che producono l'effetto serra;
- Attuazione delle strategie tematiche che affrontano specifiche priorità ambientali ad esempio i terreni; la qualità dell'aria, i pesticidi, l'ambiente marino, l'ambiente urbano, l'uso e la gestione sostenibile delle risorse nonché il riciclaggio dei rifiuti,
- Attuazione del Piano d'azione per la tecnologia ambientale ('PATA') per valorizzare appieno le potenzialità delle tecnologie ambientali e ridurre le pressioni che gravano sulle risorse naturali con l'obiettivo di migliorare la qualità della vita dei cittadini europei stimolando nel contempo la competitività e la crescita economica e promuovendo ulteriormente il ruolo che l'UE svolge nello sviluppo e nell'applicazione delle tecnologie ambientali.
- Sviluppo e attuazione della rete Natura 2000 di siti per proteggere la biodiversità europea nonché attuazione del Piano d'azione per la biodiversità.

Alla luce di quanto detto sopra, gli impegni presi vanno rispettati e l'Unione europea deve gestire le sue risorse naturali traducendo il modello europeo di crescita e di coesione nella gestione del suo ambiente.

Alla luce di quanto osservato sopra si riporta un quadro finanziario per la sezione 3:

STANZIAMENTI D'IMPEGNO	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
2. Conservazione e gestione delle risorse naturali	56.015	57.180	57.900	58.115	57.980	57.850	57.825	57.805

## B. Dare concretezza alla cittadinanza europea

### 1. Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia

La libertà, la sicurezza e la giustizia sono valori chiave che rappresentano elementi fondamentali del modello europeo di società.

Con l'integrazione della Carta dei diritti fondamentali nel trattato costituzionale l'Unione avrà un obbligo legale di assicurare che i diritti fondamentali non siano soltanto rispettati, bensì anche attivamente promossi.

Ci si rende ora chiaramente conto del fatto che le sfide poste dall'immigrazione, dalle persone in cerca di asilo e dalla lotta contro la criminalità e il terrorismo non possono essere più affrontate adeguatamente con misure adottate soltanto a livello nazionale.

In tale contesto, lo sviluppo di questa dimensione dell'Unione europea costituisce la nuova frontiera dell'integrazione: un vero spazio di libertà, sicurezza e giustizia è una componente indispensabile dell'Unione europea e ha una posizione centrale nel progetto politico di un'Unione allargata.

L'azione a livello dell'Unione assicura un'equa condivisione delle responsabilità e anche degli oneri finanziari e accresce la consapevolezza dei valori e delle problematiche comuni agevolando in tal modo la definizione di approcci comuni.

L'allargamento accrescerà il numero di cittadini che si aspettano benefici dal fatto di vivere in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia dalle dimensioni senza precedenti, ma recherà con sé anche sfide particolari, per esempio in termini di sicurezza delle nostre frontiere esterne.

#### (i) Frontiere esterne/immigrazione

- L'Unione deve gestire le sue **frontiere esterne** in modo integrato per accogliere l'immigrazione legale in modo coordinato e proteggere dall'immigrazione clandestina le proprie frontiere terrestri che, dopo l'allargamento, saranno lunghe circa 6.000 km e i più di 85.000 km di confini marittimi.

Un obiettivo chiave in questo ambito è costituito dall'Agenzia europea per le frontiere esterne che dovrebbe preparare il terreno per la creazione di un corpo di guardie di frontiera europee, dotato di mezzi adeguati per espletare mansioni di sorveglianza e di controllo delle frontiere a sostegno delle autorità nazionali.

- L'UE continuerà ad affrontare la sfida consistente nell'assicurare il rispetto degli obblighi internazionali in materia di protezione in un contesto di flussi migratori e di richiedenti asilo. Una **politica comune in materia di asilo** basata su un'equa condivisione delle responsabilità e degli oneri finanziari tra gli Stati membri assicurerà condizioni uniformi per l'accoglimento delle 400.000 e più persone che chiedono annualmente asilo nell'Unione allargata scoraggiando nel contempo le richieste infondate.
- Per soddisfare le esigenze del mercato del lavoro occorre una **politica comune dell'immigrazione** per una gestione efficace dei forti flussi migratori. Alla luce del cambiamento demografico i migranti contribuiranno alla crescita dell'economia, alla competitività e allo sviluppo sostenibile dell'UE. A tale proposito l'Unione deve attuare misure nella sua sfera d'intervento per fornire incentivi e sostegno all'azione degli Stati membri al fine di promuovere l'integrazione dei residenti che sono cittadini di paesi terzi.

L'efficace integrazione degli immigrati è quindi sia una questione di coesione sociale sia una condizione essenziale per l'efficienza dell'economia. I cittadini di paesi terzi che già vivono nell'UE ammontano ora a 14,3 milioni di persone con un afflusso annuo stimato a 1,5 milioni di persone.

L'intervento finanziario dell'UE dovrebbe mirare a integrare e sostenere le azioni degli Stati membri e a far opera di coordinamento in un ambito in cui le problematiche sono per la loro stessa natura transnazionali:

Coinvolgere almeno 5% dei cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente (10% tramite impatti indiretti) in programmi e azioni quali accesso a servizi, autoemancipazione nella vita sociale, creazione di reti e scambio di buone pratiche tra operatori. Inoltre, un obiettivo specifico in materia di immigrazione dovrebbe essere quello di fornire servizi specifici d'integrazione a 20% dei cittadini di paesi terzi neoarrivati (corsi di orientamento, corsi di lingua).

Lo sviluppo di uno strumento comune per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi che risiedono illegalmente o delle persone che sono immigrate illegalmente nell'UE sarebbe il necessario complemento di una politica di migrazione sostenibile.

## (ii) Giustizia/sicurezza

- Garantire la **sicurezza** mediante azioni di prevenzione e di lotta contro il crimine e il terrorismo rimarrà una sfida importantissima per l'Unione. Tra le priorità vi sono: azioni per sviluppare e rafforzare Europol e l'Accademia europea di polizia al fine di intensificare la cooperazione e gli scambi tra gli operatori interessati; e una maggiore attenzione per le attività di prevenzione del crimine, in particolare delle forme criminose emergenti e delle risorse della grande criminalità e della criminalità organizzata in modo da fare dell'esigenza di sicurezza un requisito essenziale per la sostenibilità amministrativa, sociale ed economica delle società europee. Esempi di azioni a livello di UE sono:
  - Far sì che 10% dei funzionari di polizia di grado più elevato fruisca della formazione fornita dall'Accademia europea di polizia e raggiungere indirettamente 60% dei funzionari di polizia nell'UE mediante la diffusione di moduli di formazione comuni;
  - Accrescere il volume degli scambi di informazioni pertinenti tra le autorità nazionali di forza pubblica ed Europol del 75 % nel 2013.
- Uno **spazio effettivo di giustizia** è il complemento naturale di una effettiva libertà di movimento in quanto fornisce la certezza del diritto necessaria per corroborare le transazioni transfrontaliere e affrontare le difficoltà legali transfrontaliere che interessano situazioni

personali e familiari. Occorre intervenire per assicurare l'accesso efficace alla giustizia e una stretta cooperazione giudiziaria nonché approcci comuni nella lotta contro il crimine in modo da eliminare i "santuari" per i criminali.

Eurojust sarà ulteriormente rafforzata per intensificare il coordinamento e la cooperazione tra investigatori e pubblici ministeri che si trovano ad affrontare gravi forme di criminalità transfrontaliera.

## 2. Accesso a beni e servizi fondamentali

I cittadini europei si attendono anche l'accesso ai livelli di beni e servizi di interesse generale associati al modello socioeconomico europeo:

- La protezione dei cittadini contro rischi tanto diversificati quali sono le calamità naturali, le emergenze sanitarie e ambientali è un ambito in cui l'Unione può fornire un valore aggiunto laddove l'azione individuale di uno Stato membro non è in grado di dare una risposta efficace ai rischi che comportano conseguenze transnazionali o nei casi in cui la grandezza del problema richiede una solidarietà europea:
  - Sviluppare questo filone significa rafforzare gli standard di sicurezza così da disporre di sistemi energetici e di trasporti puliti come anche applicare standard ambientali volti ad assicurare che le risorse naturali di base (aria, acqua, terreni) siano esenti da sostanze pericolose per la salute.
  - I cittadini guardano all'UE per essere protetti da catastrofi di grandi dimensioni. Nel medio termine l'UE sarà sempre più chiamata ad accrescere la sua capacità di risposta nel caso di calamità che eccedano le capacità nazionali e a massimizzare l'efficacia delle risorse disponibili su tutto il territorio dell'UE.
  - In quanto consumatori, i cittadini devono fare affidamento sui fornitori e sulle autorità pubbliche per avere la certezza che i beni e i servizi offerti loro sono sicuri. Occorrono una migliore informazione e messaggi chiari per far sì che i cittadini possano fare scelte consapevoli per quanto concerne i loro acquisti e i loro stili di vita. L'Unione deve impegnarsi ad assicurare, assieme alle autorità nazionali, la sicurezza delle merci. Ciò è particolarmente importante per la sicurezza, la qualità e il valore nutritivo degli alimenti e occorrono anche garanzie quanto al modo in cui essi sono prodotti oltre ad assicurare l'adeguatezza delle informazioni trasmesse ai cittadini sugli alimenti che acquistano o consumano.
  - Ma la salute genera anche ricchezza. Il fatto di migliorare la salute dà impulso al progresso, emancipa le persone dotandole di una vita più lunga, migliore e più produttiva ed è condizione di base per la prosperità economica. In quanto individui le persone si attendono di ricevere informazioni e consulenze autorevoli sulle loro scelte di fondo che riguardano la loro salute. L'Unione può aiutare le autorità nazionali a far sì che i singoli cittadini migliorino la loro salute e può agevolare la possibilità per i pazienti di accedere a servizi sanitario oltre frontiera. In un mondo moderno caratterizzato da una grande frequenza di trasporti e scambi a livello globale, le emergenze sanitarie si diffondono rapidamente oltre i confini e ciò richiede un'azione congiunta a livello dell'UE.
- Inoltre, nel modello europeo di società i cittadini si attendono di avere accesso a un **livello adeguato di servizi di base di interesse generale**, come ad esempio servizi sanitari e d'istruzione, forniture energetiche, trasporti, telecomunicazioni o servizi postali. Ciò può richiedere un quadro comune destinato a dare agli Stati membri garanzie che li aiutino a fare le pertinenti scelte politiche.

### **3. Far sì che la cittadinanza diventi effettiva: promuovere la cultura e la cittadinanza europea**

L'UE sta per vivere il più importante allargamento della sua storia. L'immigrazione si è già intensificata e la diversità culturale dell'Unione e le tendenze demografiche implicano che tale fenomeno continuerà. L'Unione sarà quindi caratterizzata in futuro da una grandissima diversità socioculturale. Diventa essenziale la conoscenza e comprensione reciproca tra i suoi cittadini. I cittadini europei devono conoscere e essere in grado di sperimentare direttamente quanto hanno in comune.

Il quadro per il dialogo e gli scambi tra i cittadini degli Stati membri, per promuovere la conoscenza reciproca e una identità europea condivisa nonché le azioni volte a promuovere una cittadinanza europea è destinato a integrare le azioni degli Stati membri e a promuovere la diversità culturale in un'Unione di 25 Stati membri con molte minoranze.

Ciò significa sostenere la cooperazione culturale europea, aiutare a superare gli ostacoli che si frappongono agli scambi e alle strutture trasfrontaliere nell'ambito dell'industria audiovisiva europea e incoraggiare gli scambi tra i giovani, il servizio di volontariato e l'apprendimento informale nonché l'apprendimento delle lingue e la formazione degli operatori la cui attività è basata sulle lingue. Sarà soprattutto coinvolgendo i giovani che l'Europa assicurerà il proprio futuro.

Altri esempi sono:

- Gli ostacoli alla cooperazione culturale a livello dell'UE – ad esempio mediante la circolazione delle opere d'arte o di artisti, la creazione di reti di musei, teatri d'opera o altre istituzioni culturali – derivano dalla frammentazione fra gli Stati membri.
- La situazione è analoga per quanto concerne la circolazione dei film e dei programmi televisivi europei: a causa delle specificità linguistiche, culturali e sociali l'industria audiovisiva europea è ancora strutturata per lo più su base nazionale ed è impostata essenzialmente sui mercati nazionali.

Si potrebbero contemplare i seguenti obiettivi:

Un aumento sostanziale del numero di iniziative dei cittadini per il dialogo e lo scambio interculturale nonché un aumento del numero di progetti di cooperazione transnazionale con la messa in rete di 1.500 istituzioni culturali al fine di raggiungere milioni di cittadini ogni anno.

Aumentare la percentuale di film europei distribuiti fuori dal loro paese di origine portandola dall'attuale 11% del mercato a 20% nel 2013, raddoppiare il numero di sale cinematografiche che programmano film europei entro il 2010 e formare 35.000 operatori dell'audiovisivo entro il 2013.

Realizzare 40.000 progetti con i giovani (ad esempio scambi di giovani) e 5.000 progetti (formazione, informazione e scambio di buone pratiche) per animatori giovanili nel corso del periodo del programma e accrescere la partecipazione al Servizio volontario europeo portandolo a 10.000 volontari all'anno.

Ne risulterà un importante contributo alla realizzazione dell'obiettivo dell'UE di conseguire l'unità nella diversità.

Alla luce di quanto osservato sopra si riporta un quadro finanziario dei bisogni identificati nella sezione 4:

STANZIAMENTI D'IMPEGNO	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
3. Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia	1.381	1.630	2.015	2.330	2.645	2.970	3.295	3.620

### C. L'UE quale partner globale

Con più di 450 milioni di abitanti e un quarto della produzione mondiale l'Unione dei 25 – e presto 27 – Stati membri dovrebbe esercitare una notevole influenza sulle scelte politiche ed economiche di lungo termine che determinano la prosperità e la stabilità in Europa e nel mondo in generale, e questo influisce a sua volta sul benessere e la sicurezza dei cittadini europei.

Vi è tuttavia un divario tra il peso economico dell'Europa e il suo mordente sul piano politico. L'Unione non è uno Stato ma relazioni esterne coerenti possono accrescere la sua influenza ben al di là di quanto gli Stati membri possono realizzare separatamente o magari seguendo linee d'azione parallele.

L'Unione ha sviluppato una gamma ampia, anche se incompleta, di strumenti per le relazioni esterne sotto forma di politica commerciale comune, cooperazione nel contesto di accordi bilaterali e multilaterali, cooperazione allo sviluppo, aiuto umanitario e assistenza finanziaria nonché gli aspetti esterni delle politiche interne (energia, ambiente, trasporti, giustizia e interni, ecc.).

L'azione esterna dell'UE che comprende la politica estera e di sicurezza comune, la politica commerciale comune e la cooperazione con i paesi terzi, costituisce un quadro sia per integrare tutti gli strumenti dell'UE – tenendo presenti le loro caratteristiche specifiche d'ordine istituzionale e operativo - sia per sviluppare gradualmente un insieme di azioni comuni basate su posizioni comuni nella sfera più ampia delle relazioni politiche, compresi gli aspetti della sicurezza.

Con l'allargamento l'UE si vedrà affidare responsabilità ancora maggiori in quanto leader regionale e partner globale. Essa dovrebbe perciò rafforzare la sua capacità di promuovere i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto come anche la sua capacità di meglio mirare la lotta contro la povertà, sia nei paesi vicini sia mediante le sue politiche multilaterali e bilaterali volte per lo più a promuovere lo sviluppo sostenibile e la stabilità politica. In tal modo l'UE realizzerà un'effettiva coerenza tra la sua agenda interna e quella esterna contribuendo così alla sicurezza e alla prosperità globale.

#### 1. L'UE e la sua politica di vicinato

Il ruolo dell'UE in quanto leader regionale è importante non solo per essa stessa e i paesi vicini, ma anche quale punto di partenza per recare il suo contributo alla sostenibilità e alla stabilità su scala mondiale. Prendendo le mosse dai successi registrati nei precedenti allargamenti l'Europa allargata si adopererà per stabilizzare i suoi vicini in senso lato e sostenere il loro sviluppo mediante una cooperazione stretta e un livello di integrazione di livello appropriato ai bisogni e alle possibilità dei paesi candidati nonché dei paesi in fase di preadesione e dei paesi ad essi immediatamente vicini. Liberalizzare gli scambi e gli investimenti, promuovere un grado adeguato di convergenza normativa, collegare le proprie reti di trasporti, energia e comunicazione con quelle di tali paesi contribuirà a sostenere le loro strategie di sviluppo interno che rimangono essenziali per pervenire a risultati validi. Una maggiore cooperazione nel campo dell'istruzione e della formazione, che costituisce già un successo della politica di vicinato dell'UE, sarà essenziale per sostenere tale integrazione. Le politiche concordate congiuntamente in materia di immigrazione si fonderanno da un lato sulla creazione di posti lavoro nei paesi di emigrazione e, dall'altro, sull'integrazione dei migranti in situazione regolare nell'UE allargata. In altri termini,

questo circuito di stabilità comporta uno spazio comune, una comunità estesa a “tutto escluse le istituzioni”.

La sicurezza ambientale e nucleare e la sicurezza energetica sono anche importanti tematiche per l’UE nei suoi rapporti con i vicini. L’immigrazione clandestina, la criminalità organizzata, i traffici illegali di vario genere, il terrorismo e le malattie trasmissibili costituiscono anch’essi serie minacce che richiedono un’azione concertata con tali paesi. Espandere le quattro libertà del mercato unico in tutto questo spazio accrescendo contemporaneamente la sicurezza richiede un grado elevato di cooperazione e di integrazione.

Al di là degli interessi specifici che uniscono gli Stati membri che hanno confini comuni con i vicini dell’UE al nord e al sud, l’UE ha un interesse collettivo a consolidare la democrazia e lo stato di diritto e a incoraggiare vigorosamente le riforme economiche e l’integrazione in tutto lo spazio costituito dall’UE con la Russia e i suoi vicini, i Balcani e il Mediterraneo fino al Golfo Persico. Estendere i benefici di un commercio intenso ed equilibrato nella dimensione di un’UE di 25 membri a tutto questo territorio integrando questi paesi in uno spazio fondato su valori comuni e su un ampio mercato strutturato da reti interconnesse e da regole standard comuni rappresenta una sfida enorme. Il crescente divario in termini di reddito e le diverse esperienze storiche hanno creato una notevole distanza tra l’UE e i suoi vicini, una distanza che deve essere accorciata mediante sforzi comuni portati avanti su un lungo periodo.

I suoi partner a est e a sud non possono rinviare più a lungo le riforme politiche ed economiche da cui dipendono l’industrializzazione/la reindustrializzazione e lo sviluppo dei servizi necessari per creare i milioni di posti di lavoro atti a migliorare le condizioni di vita e a ridurre le frustrazioni dei giovani. Tenendo presenti i criteri di Copenaghen a mo’ di riferimento, le condizioni che accompagnano la cooperazione e l’assistenza dell’UE e la lealtà mostrata dagli Stati membri all’UE nelle relazioni bilaterali con questi paesi sono importanti per far muovere le cose nella giusta direzione.

Nel suo vicinato e al di là di esso l’UE non può tuttavia limitarsi agli ambiti economico e politico; essa deve essere sempre più in grado di garantire la stabilità, prevenire i conflitti e gestire le crisi sulla sua stessa porta di casa, eventualmente ricorrendo, in ultima istanza, all’uso della forza nell’ambito di un mandato delle Nazioni Unite.

## **2. L’UE quale partner per lo sviluppo sostenibile**

Il principale contributo che l’UE può recare ora, in questa fase della sua integrazione, alla sicurezza mondiale consiste nell’adoperarsi attivamente per lo sviluppo sostenibile facendo leva sulla governance globale e sulle sue relazioni bilaterali.

Quale partner economico globale l’UE può rendere più efficace la governance globale generalizzando lo sviluppo sostenibile su tutto il pianeta mediante una combinazione di politiche di cooperazione internazionale e di efficaci politiche interne. La cooperazione con i paesi in via di sviluppo si concentrerà sull’eradicazione della povertà e – in linea con gli impegni presi a livello multilaterale – l’UE può e dovrebbe recare un contributo forte e coerente per procedere verso gli obiettivi di sviluppo del millennio stabiliti dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2000. Una politica comune di sviluppo imperniata sulla lotta contro la povertà costituirebbe il quadro appropriato.

L’UE allargata, che è già una potenza commerciale di punta, un importante erogatore di sovvenzioni e un partner attivo nella negoziazione di norme multilaterali vedrà accrescere notevolmente il suo ruolo e la sua influenza nei tre pilastri del sistema di governance economica – scambi, finanze e regolamentazione – assicurando ovunque un’unica rappresentanza esterna.

Promuovendo posizioni comuni concordate a maggioranza qualificata essa farà sentire una voce decisa nei negoziati multilaterali e assicurerà la tanto attesa coerenza nel sistema di governance.

Ma la coesione dell'Europa allargata e la coerenza della sua azione negli affari economici globali si fonderà alla fin fine su un forte consenso all'interno dell'UE in merito a un modello di sviluppo europeo compatibile con mercati aperti e competitivi.

L'effetto leva dell'assistenza finanziaria dell'UE e delle preferenze bilaterali nel campo degli scambi sarebbe notevolmente accresciuto da una simile presenza unitaria negli organi di governance economica multilaterale come ad esempio la Banca mondiale, l'FMI e le agenzie economiche delle Nazioni unite: in particolare ogni euro speso in questo nuovo contesto avrebbe un rientro sostanziale.

### **3. L'UE quale attore globale**

L'Unione dovrebbe svolgere appieno il suo ruolo nella governance politica globale a sostegno di un effettivo multilateralismo. Essa dovrebbe anche contribuire alla sicurezza strategica quale definita nella Strategia di sicurezza europea approvata dal Consiglio europeo nel dicembre 2003. Ciò riguarda la protezione contro le minacce che si possono presentare come anche il fatto di assicurare la protezione civile e la protezione delle popolazioni all'interno e al di fuori dell'Europa.

*Sicurezza strategica:* innanzi a minacce fondamentali – terrorismo, proliferazione delle armi di distruzione di massa e stati falliti (failed states), conflitti interni regionali – l'UE si trova a dover operare all'interno della propria regione, a livello dell'ordine internazionale nonché in prima linea fuori dai propri confini (ad esempio mediante operazioni di gestione delle emergenze). Queste operazioni richiedono un'adeguata combinazione di mezzi civili e militari.

*Sicurezza civile:* nel mondo d'oggi caratterizzato dall'apertura e dall'instabilità, le popolazioni civili sono sempre più esposte a rischi quali conflitti, catastrofi nazionali e epidemie. L'UE, in quanto continente senza frontiere, è esposta alle conseguenze di tali rischi e minacce. Coerentemente con il suo ruolo di partner di primo piano nella promozione dello sviluppo sostenibile, dei valori umani e della governance globale, l'Unione deve intraprendere anche un'appropriata azione esterna e sostenere efficacemente gli sforzi internazionali che riguardano non solo la sicurezza fisica delle popolazioni civili e le loro potenzialità di sviluppo, ma anche la sicurezza e la stabilità in generale.

Per potenziare le capacità dell'UE nel merito si dovranno compiere ulteriori sforzi per accrescere le risorse disponibili e per concentrarle in modo più efficace. Per rafforzare le capacità militari occorre intensificare la ricerca sulle tematiche della sicurezza e rafforzare le capacità di gestione delle crisi civili, nonché le capacità diplomatiche e di intelligence.

#### *Il valore aggiunto dell'assistenza dell'UE*

Il vantaggio comparativo di un approccio dell'UE alle emergenze esterne è illustrato chiaramente dai casi dei Balcani occidentali, dell'Afganistan e di Timor orientale.

Nei Balcani occidentali l'assistenza dell'UE ha contribuito a corroborare la politica di prossimità insita nel processo di stabilizzazione e associazione. Grazie all'entità degli stanziamenti concessi alla regione e alla natura dell'assistenza, indirizzate essenzialmente a misure di stabilizzazione della democrazia (ritorno dei rifugiati, creazione di istituzioni, diritti umani e stato di diritto), l'UE ha raggiunto un impatto che difficilmente l'azione combinata dei programmi bilaterali dei singoli Stati membri avrebbe potuto raggiungere.

L'assistenza comunitaria per l'Afganistan dimostra un livello di coerenza che non avrebbe potuto

essere raggiunto neanche con un coordinamento ottimale dei singoli programmi nazionali. Nel 2001 la Comunità ha preso un unico impegno importante per un arco di cinque anni. Le condizioni di questo impegno di lungo periodo sono state fissate per l'essenziale in un documento di strategia nazionale e un riesame annuale dà spazio a una certa flessibilità per adattare l'assistenza erogata alla situazione sul terreno.

Lo sforzo comunitario a Timor orientale ha contribuito, in termini concreti, a far attraversare al paese i primi difficili anni dell'indipendenza.

#### 4. Il policy mix

Passare a una politica comune di cooperazione e assistenza richiede anche un migliore **policy mix** per accrescere la coerenza nelle relazioni bilaterali o nelle istituzioni internazionali individuando per ciascun paese, regione o istituzione partner l'appropriato policy mix conformemente alle nostre priorità, ai bisogni dei partner o alle sfide globali, e tradurlo poi nel mix più efficace di strumenti.

Per i paesi vicini il policy mix consisterà essenzialmente nella condivisione della stabilità e della prosperità e terrà conto dell'importante impatto delle politiche interne dell'UE. Per altri paesi, il policy mix dipenderà tra l'altro da una valutazione degli interessi dell'Unione e dei nostri partner nonché della situazione geopolitica.

Creare un unico quadro politico e un'unica programmazione per paese partner e per ambito tematico, assicurando un'attuazione coordinata e cofinanziata, dovrebbe preparare il terreno per efficaci azioni complementari tra l'Unione e gli Stati membri: una politica comune per lo sviluppo costituirebbe un quadro appropriato.

Alla luce di quanto osservato sopra si riporta qui di seguito un quadro finanziario per la sezione 5:

STANZIAMENTI D'IMPEGNO	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
4. L'UE quale partner globale	11.232	11.400	12.175	12.945	13.720	14.495	15.115	15.740

## II. FAR COINCIDERE LE RISORSE CON GLI OBIETTIVI

Una buona pianificazione finanziaria implica far combaciare le risorse con i bisogni. Poiché le risorse finanziarie sono limitate, le decisioni finanziarie riguardano essenzialmente le scelte da farsi e le priorità da stabilirsi.

La presente comunicazione ha tentato di spiegare come si possano realizzare gli obiettivi dell'Unione. Essa ha esposto un progetto politico basato sul concetto chiave dello sviluppo sostenibile: gestire le risorse naturali dell'Unione, promuovere la competitività e la solidarietà, far sì che i cittadini europei su tutto il territorio dell'Unione siano più sicuri e più prosperi.

Per trasformare le nostre priorità in azione e le nostre dichiarazioni in fatti occorre intervenire sia a livello nazionale che dell'Unione. Né l'uno né l'altro è attrezzato per fornire tutte le risposte. Ma se si vuole che l'Unione rechi il suo contributo essa ha bisogno di un bilancio adeguato.

In un periodo di intense pressioni sulle finanze pubbliche a livello nazionale l'esigenza che l'Unione pratichi il rigore e una certa austerità per quanto concerne i propri finanziamenti è pienamente giustificata. Ma è illusorio ritenere che tagliare la spesa a livello dell'UE garantisca l'efficienza dei costi. Ciascun euro speso a partire dal bilancio dell'Unione può valere quanto diversi euro a livello nazionale come l'ha già indicato la politica di coesione (cfr. la sezione A.2).

L'evoluzione del bilancio comunitario negli ultimi anni indica che l'Unione ha contenuto la spesa. Ma il divario tra ciò che ci si aspetta dall'Unione e le risorse che essa ha a sua disposizione è diventato troppo grande. Affidare all'Unione una serie di obiettivi e negarle poi le risorse necessarie significherebbe condannarla alla critica giustificata dei cittadini che non vedono realizzarsi le loro legittime aspettative.

### **1. L'eredità degli attuali stanziamenti**

Nel 2006 il tetto degli stanziamenti d'impegno per la prospettiva finanziaria corrente di un Unione a 25 membri ammonterà a 1,11% del reddito nazionale lordo (RNL). Gli stanziamenti nell'ambito del Nono FES aggiungerebbero in media un altro 0,03 % dell'RNL.

L'evoluzione della spesa per il periodo 2007-2013 è già in parte determinata da alcune decisioni e dalle premesse dell'esercizio:

- Il Consiglio europeo ha fissato la spesa per i regimi di sostegno diretto e le misure di sostegno del mercato nel settore dell'agricoltura fino al 2013;
- Le politiche di coesione nei dieci nuovi Stati membri il cui livello di prosperità è notevolmente più basso che nella UE-15 richiederà un aumento di spesa;
- Accogliere due altri nuovi Stati membri dall'importante attività agricola e che presentano un reddito pro capite notevolmente più basso aumenterà ovviamente le esigenze di spesa sulla base dell'acquis;
- Molte politiche dell'UE – come il mercato interno, la politica di concorrenza, le dogane, le statistiche, i trasporti, la sicurezza nucleare, l'audiovisivo, la gioventù, la cultura e la politica dell'informazione – hanno implicazioni sul piano delle risorse derivanti direttamente dai trattati e dalla normativa dell'UE.

Si noti anche che un altro cambiamento rilevante sarebbe dato dalla "budgetizzazione" dell'FES per accrescere la coerenza e l'efficacia della politica di sviluppo dell'Unione.

Questi impegni non possono essere ignorati. Né si può trascurare l'urgenza di convogliare un po' di sostegno finanziario per promuovere la competitività ai fini della crescita e dell'occupazione, sviluppare lo spazio di cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia o fare dell'UE un effettivo partner globale.

Un tetto fissato intorno all'1% dell'RNL non consentirebbe di realizzare gli impegni del Consiglio europeo in materia di pagamenti agricoli, pregiudicherebbe il progressivo inserimento della politica di coesione nei dieci nuovi Stati membri e metterebbe in pericolo i livelli attuali nell'ambito delle altre politiche, per non parlare poi di attuare le nuove priorità. In un simile contesto l'UE dovrebbe:

- ridurre i suoi sforzi in termini di aiuto esterno;
- ridurre il sostegno allo sviluppo rurale, uno degli obiettivi chiave della riforma della PAC;
- sottrarsi ai suoi impegni e promesse internazionali;
- ridurre drasticamente il sostegno alla coesione negli attuali Stati membri in presenza di importanti problemi di ritardo di sviluppo, disoccupazione e esclusione sociale;

- sottrarsi agli impegni già presi, alla sua nuova politica di vicinato o ai compiti in materia di giustizia e sicurezza mettendo a rischio il futuro allargamento.

Altrimenti i tagli dovrebbero essere generalizzati e gli accordi attuali andrebbero rimessi in discussione, compresi gli importi decisi al Consiglio europeo di Bruxelles dell'ottobre 2002 e in particolare il riorientamento della PAC sullo sviluppo rurale.

In breve, il messaggio sarebbe che l'Unione si è arresa in questi ambiti.

## **2. I nuovi requisiti finanziari**

L'importanza delle sfide identificate sopra richiederebbe un aumento molto sostanziale delle capacità di finanziamento a livello dell'UE. Se ci si attiene ai tetti esistenti ci si può arrangiare con una combinazione di spostamenti di equilibrio tra le diverse priorità di spesa, un'attenta definizione dei costi e soltanto piccoli aumenti rispetto alle dimensioni del bilancio attuale. Un piano credibile per soddisfare i bisogni dell'Unione può essere elaborato nel contesto delle attuali discipline di bilancio vale a dire del tetto di risorse proprie dell'1,24% dell'RNL.

Questa cornice consentirebbe:

- Un completo inserimento dei nuovi Stati membri per quanto concerne gli aspetti dell'agricoltura, la pesca, la gestione delle altre risorse ambientali e l'attuazione della riforma della PAC e PCP;
- Un impulso alla competitività ai fini della crescita e dell'occupazione coprendo gli ambiti della ricerca, dell'istruzione e della formazione e le reti UE;
- Le risorse necessarie per far fronte agli impegni in materia di solidarietà e per porre ulteriormente l'accento sulla crescita e l'occupazione successivamente all'allargamento;
- Nuove azioni nel campo della cittadinanza, della libertà, della sicurezza e della giustizia;
- Il fatto che l'UE diventi un vicino valido e un forte partner globale a sostegno degli obiettivi di sviluppo del millennio.

Alla fin fine si rispetterebbe un tetto dell'1,24% dell'RNL, ma il riequilibrio del bilancio lascerebbe spazio alle nuove priorità. Una proporzione significativa delle risorse dell'UE verrebbe concentrata su obiettivi quali la competitività per la crescita e l'occupazione (16%) e l'Europa quale partner globale (7%).

La limitazione del trasferimento finanziario al 4% per la politica di coesione verrà mantenuta e gli importi trasferiti ai nuovi strumenti per lo sviluppo globale e la pesca rientrerebbero ancora nel calcolo.

Il Fondo europeo di sviluppo verrebbe integrato nel bilancio dell'UE. Attualmente ad esso corrisponde 0,03% dell'RNL.

Per ottimizzare l'uso della spesa e sviluppare meccanismi più efficaci di erogazione, le risorse verrebbero messe progressivamente a disposizione nell'arco del periodo come avviene di norma<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Gli stanziamenti d'impegno ammonterebbero in media a 1,22% nell'arco del periodo. I pagamenti ammonterebbero in media a 1,14% (compreso l'FES).

Questa soglia è un compromesso tra il fabbisogno e la stabilità di bilancio. Essa non è sufficiente per soddisfare i bisogni tante volte proclamati né per assicurare la capacità dell'Unione di contribuire a tali bisogni. Negli Stati membri l'investimento pubblico nella ricerca dovrebbe salire a 0,88% del PIL entro il 2010, al di sotto dell'obiettivo concordato dell'1% per la quota della spesa pubblica relativa all'obiettivo del 3%. La differenza di 0,12% che va a carico del bilancio dell'UE è coperta solo in parte se si applica lo scenario attuale. Analogamente, L'UE potrebbe contribuire maggiormente ai 600 miliardi di euro necessari per costruire le reti transeuropee o estendere i programmi di mobilità in campo educativo a una percentuale più ampia della popolazione studentesca e accademica. L'Unione potrebbe effettivamente farsi carico di parte degli impegni presi dagli Stati membri a Monterey. Inoltre si potrebbe anche contemplare un ordine di grandezza di 3 miliardi di euro per la ricerca in materia di sicurezza. In tutti questi ambiti l'azione dell'Unione potrebbe offrire vantaggi reali e alleviare l'aggravio per i bilanci nazionali: una cornice alternativa di 1,30% avrebbe consentito all'Unione di meglio rispondere tali bisogni e sarebbe ancora moderata.

La seguente tabella illustra la cornice menzionata sopra.

## SINOSI DEL NUOVO QUADRO FINANZIARIO 2007-2013

Milioni di euro ai prezzi del 2004

STANZIAMENTI D'IMPEGNO	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
<b>1. Crescita sostenibile</b>	<b>47.582</b>	<b>59.675</b>	<b>62.795</b>	<b>65.800</b>	<b>68.235</b>	<b>70.660</b>	<b>73.715</b>	<b>76.785</b>	
<b>1a. Competitività per la crescita e l'occupazione</b>	8.791	12.105	14.390	16.680	18.965	21.250	23.540	25.825	
<b>1b. Coesione per la crescita e l'occupazione (b)</b>	38.791	47.570	48.405	49.120	49.270	49.410	50.175	50.960	
<b>2. Gestione sostenibile e protezione delle risorse naturali</b>	<b>56.015</b>	<b>57.180</b>	<b>57.900</b>	<b>58.115</b>	<b>57.980</b>	<b>57.850</b>	<b>57.825</b>	<b>57.805</b>	
Di cui : agricoltura, misure di sostegno del mercato e regimi di sostegno diretto	43.735	43.500	43.673	43.354	43.034	42.714	42.506	42.293	
<b>3. Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia</b>	<b>1.381</b>	<b>1.630</b>	<b>2.015</b>	<b>2.330</b>	<b>2.645</b>	<b>2.970</b>	<b>3.295</b>	<b>3.620</b>	
<b>4. L'UE quale partner globale (c)</b>	<b>11.232</b>	<b>11.400</b>	<b>12.175</b>	<b>12.945</b>	<b>13.720</b>	<b>14.495</b>	<b>15.115</b>	<b>15.740</b>	
<b>5. Amministrazione (d)</b>	<b>3.436</b>	<b>3.675</b>	<b>3.815</b>	<b>3.950</b>	<b>4.090</b>	<b>4.225</b>	<b>4.365</b>	<b>4.500</b>	
Compensazione	1.041								
<b>Stanziamenti d'impegno totali</b>	<b>120.688</b>	<b>133.560</b>	<b>138.700</b>	<b>143.140</b>	<b>146.670</b>	<b>150.200</b>	<b>154.315</b>	<b>158.450</b>	
<b>Stanziamenti di pagamento totali (b)(c)</b>	<b>114.740</b>	<b>124.600</b>	<b>136.500</b>	<b>127.700</b>	<b>126.000</b>	<b>132.400</b>	<b>138.400</b>	<b>143.100</b>	<b>Media</b>
Stanziamenti per impegni in percentuali dell'RNL	1,09%	1,15%	1,23%	1,12%	1,08%	1,11%	1,14%	1,15%	1,14%
Margine disponibile	0,15%	0,09%	0,01%	0,12%	0,16%	0,13%	0,10%	0,09%	0,10%
Tetto delle risorse proprie in percentuale dell'RNL	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

(a) La spesa 2006 nel contesto dell'attuale prospettiva finanziaria è stata ripartita conformemente alla nuova nomenclatura proposta per riferimento e per agevolare i raffronti.

(b) Comprende la spesa per il Fondo di solidarietà (1 milione di euro nel 2004 a prezzi correnti) a decorrere dal 2006. Tuttavia, i pagamenti corrispondenti sono calcolati soltanto a partire dal 2007.

(c) L'integrazione del FES nel bilancio UE dovrebbe avvenire nel 2008. Gli impegni per il 2006 e il 2007 sono inclusi solo a fini di confronto. Per i pagamenti sugli impegni prima del 2008 non si è tenuto conto nelle cifre relative ai pagamenti.

(d) Comprende la spesa amministrativa per istituzioni diverse dalla Commissione, pensioni e scuole europee. La spesa amministrativa della Commissione è integrata nelle prime quattro voci di spesa.

### III. ASSICURARE IL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI: STRUMENTI E GOVERNANCE

Il successo delle politiche si basa sull'efficacia degli strumenti per la loro realizzazione e, in termini più generali, su un sistema appropriato di governance economica. Ciò comporta un'adeguata ripartizione dei compiti tra l'Unione e gli Stati membri, un'adeguata concentrazione e coerenza degli obiettivi condivisi, il consenso e il partenariato tra gli attori coinvolti e il riesame degli strumenti di attuazione per assicurarne la coerenza e la semplicità.

A tal fine i principi da seguire sono:

- **Concentrare le risorse comunitarie** su poche importanti iniziative: maggiore trasparenza finanziaria, possibilità di migliorare la qualità e l'efficacia della spesa, possibilità di meglio valutare il valore aggiunto comunitario.
- **Coerenza tra diversi obiettivi e strumenti strategici.**
- **Partenariato** con tutti gli attori interessati e soprattutto tra l'Unione e gli Stati membri interessati.

Per massimizzare i risultati non solo bisogna rafforzare la cooperazione e il partenariato, ma anche **semplificare gli strumenti, rimpiazzando l'attuale** varietà di poteri decisionali e strumenti politici complessi che vanno dai livelli locale e regionale a quello nazionale e UE.

Alla luce di quanto constatato sopra si propongono qui di seguito due grandi elementi:

- un ruolino di marcia
- una semplificazione degli strumenti di gestione della spesa.

#### A. Un ruolino di marcia

In un ruolino di marcia dovrebbero confluire gli obiettivi, gli strumenti e gli indicatori come anche un rigoroso scadenziario per valutare se si siano raggiunti i livelli di riferimento concordati. Il ruolino dovrebbe essere anche impostato sull'obiettivo finale dello sviluppo sostenibile basato su un'interazione armonica tra crescita, coesione e sviluppo.

Come indicato sopra, gli **obiettivi strategici** (ad esempio l'aumento dello sforzo dell'Europa nel campo della ricerca e dello sviluppo tecnologico) sono articolati in un numero ristretto di **obiettivi specifici** (ad esempio la definizione di sistemi di sovvenzioni per singoli gruppi di ricerca) e, se del caso altre **azioni** puntuali (ad esempio progetti specifici relativi alle nanotecnologie).

Gli **strumenti** di attuazione: legislazione, coordinamento, spesa dovrebbero essere definiti unitamente a **indicatori dei progressi realizzati** e a sufficienti **incentivi** per assicurare un esito positivo.

Per quanto concerne gli obiettivi strategici dello sviluppo sostenibile, quali fissati nel processo di Lisbona, è chiaro che essi devono essere perseguiti mediante azioni sia a livello degli Stati membri che dell'Unione.

Per tale motivo, il ruolino di marcia dovrebbe essere un programma condiviso comprendente azioni e sovvenzioni a livello nazionale e di Unione. Si dovrebbe avviare un processo – in partenariato con gli Stati membri – per integrare le priorità e gli obiettivi suggeriti con un piano d'azione dettagliato e uno scadenziario relativamente all'uso degli strumenti politici nonché con un

meccanismo di monitoraggio efficace della fase di attuazione. Il processo proposto dovrebbe essere in grado di assicurare il pieno impegno di tutte le parti interessate ai fini di raggiungere gli obiettivi concordati. Esso fungerebbe da base per la preparazione del riesame intermedio della Strategia di Lisbona.

I risultati dell'Unione e dei suoi Stati membri sono valutati attualmente con cadenza annuale nel contesto del ciclo del Consiglio europeo di primavera. Per consentire al Consiglio europeo di presentare orientamenti la Commissione ha già riunito i suoi contributi settoriali in un unico documento (la relazione di sintesi di primavera) e ha snellito il processo che porta agli indirizzi di massima per le politiche economiche e agli orientamenti per l'occupazione.

Questo esercizio potrebbe essere ulteriormente migliorato e reso più efficace applicando quanto segue:

- definire un'interazione migliore e più visibile tra le azioni e i mezzi di bilancio attuati a livello degli Stati membri e dell'Unione,
- valutare su tale sfondo:
  - il contributo che i bilanci degli Stati membri e il bilancio dell'UE possono recare alla realizzazione degli obiettivi politici e delle raccomandazioni di cui agli Indirizzi di massima per le politiche economiche e agli Orientamenti per l'occupazione, nonché della più ampia Strategia di Lisbona in generale,
  - l'efficacia delle azioni condotte a livello dell'Unione per attivare/orientare l'uso del Fondo di adeguamento per la crescita (Growth Adjustment Fund – cfr. sotto punto IV.C). Ciò consentirebbe all'Unione di adeguare le priorità/rispondere ai nuovi bisogni e apportarvi le necessarie risorse di bilancio.

Questo approccio recherà anche un contributo concreto al sistema di governance economica dell'Unione tenendo pienamente conto dell'impatto delle azioni necessarie per raggiungere gli obiettivi condivisi. Esso darà spazio a una maggiore coerenza della politica di coesione rispetto agli Indirizzi di massima per le politiche economiche e agli Orientamenti per l'occupazione, in tal modo meglio integrandola nell'agenda europea per la crescita sostenibile.

## **B. Semplificare gli strumenti per migliorare l'attuazione**

Gli strumenti di cui dispone l'Unione per portare avanti i suoi obiettivi politici comprendono la regolamentazione, il coordinamento e il sostegno di bilancio. La quota relativa della spesa dell'Unione e degli Stati membri non è la stessa in ciascun ambito politico. Essa rappresenta la grande maggioranza del sostegno finanziario erogato a un settore (ad esempio l'agricoltura) o una quota importante delle risorse stanziato per un certo obiettivo (ad esempio la coesione nelle regioni in ritardo di sviluppo). In altri ambiti la spesa dell'Unione europea è di solito più limitata rispetto alle risorse fornite dagli Stati membri: in questi casi il suo ruolo è più che altro quello di catalizzatore.

A seconda del diverso ruolo della spesa tra gli altri strumenti che sostengono la politica in questione, si possono contemplare diverse soluzioni in termini di meccanismi per selezionare le azioni da finanziarsi, stanziamento di risorse, strumenti di bilancio e gestione di progetto.

Vi sono tuttavia tre considerazioni che si applicano in generale per la concezione e attuazione dei programmi di spesa dell'Unione:

- la scelta degli strumenti di bilancio deve rispecchiare i criteri di semplicità e coerenza. Occorre

semplificare nella misura del possibile la struttura del bilancio, evitare i doppioni di strumenti e fornire ai beneficiari e alle autorità partner nella gestione di uno “sportello unico”;

- pur conservando l’obbligo politico di definire gli obiettivi strategici e le cornici dei programmi di spesa, la Commissione limiterà il numero di casi in cui mantiene una responsabilità diretta per la loro attuazione e gestione;
- si dovrà mantenere la proporzionalità tra l’entità delle risorse e l’onere amministrativo legato al loro uso.

Alla luce di quanto osservato sopra la Commissione applicherà i seguenti principi:

- **Un unico strumento per ambito politico, un unico fondo per programma.** Gli strumenti di finanziamento dell’UE saranno consolidati e razionalizzati nella misura del possibile di modo che **ciascun ambito politico** con responsabilità di spesa operativa abbia un **unico strumento di finanziamento** che copra l’intera gamma dei suoi interventi. Piccole linee di bilancio verranno consolidate in sezioni dello strumento unico di finanziamento anche nel caso in cui uno strumento abbia bisogno di più di una base legale.
- **La Commissione esaminerà alternative alla gestione diretta interna.** Una valutazione caso per caso dell’efficacia sul piano politico e su quello dei costi dovrebbe determinare quali azioni debbano essere (a) gestite direttamente dai servizi centrali tradizionali; (b) gestite da uffici o agenzie esecutive<sup>2</sup>, entrambi sotto il controllo della Commissione; (c) demandate a agenzie “classiche” a livello dell’UE funzionanti indipendentemente dalla Commissione; ovvero (d) gestite in modo decentrato in partenariato con Stati membri e/o regioni.

La Commissione ha identificato un approccio generale in materia di governance amministrativa che assicurerà lo snellimento e la selezione dei meccanismi di attuazione più adatti e più economici. La piena attuazione di tale approccio, che è sintetizzata nell’Allegato 1, offre potenzialità di beneficio in termini di migliori risultati e di maggiore efficienza, nonché in termini di un approccio più coerente per la realizzazione efficace delle mansioni di natura esecutiva.

La Commissione presenterà nei prossimi mesi proposte dettagliate sulla semplificazione che si baseranno sui principi summenzionati: si possono citare già alcuni esempi di politiche interne e esterne:

#### **(i) Politiche interne**

- La prossima generazione di programmi in materia di politica di coesione dovrebbe essere organizzata in modo da far sì che ciascun singolo programma sia finanziato da un fondo unico, l’FESR o l’FSE. Negli Stati membri coperti dal Fondo di coesione, la semplificazione e la coerenza verrebbero accresciute programmando gli interventi nella stessa cornice di quelli che fruiscono del sostegno dell’FESR.
- Tutte le misure di sviluppo rurale saranno raggruppate per tutte le regioni (compresi gli Stati membri e le regioni meno sviluppati) in un unico sistema di finanziamento, programmazione, gestione finanziaria e controllo, con lo stesso grado di concentrazione che si ha attualmente sulle regioni coperte dai programmi di convergenza.
- Un nuovo strumento finanziario per l’ambiente rimpiazzerebbe gli attuali programmi di finanziamento in materia di ambiente.

---

<sup>2</sup> Regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio del 19 dicembre 2002, GU L 11 del 16.1.2003, pag. 1.

**(ii) Nell'ambito delle relazioni esterne**, si proporrà un'architettura semplificata basata su sei strumenti che rimpiazzeranno più di 100 strumenti diversi esistenti attualmente.

- Due nuovi strumenti (che successivamente potrebbero essere fusi) copriranno due funzioni fondamentali: la cooperazione e lo sviluppo economico da un lato, la pace e la sicurezza dall'altro. Ciò dovrebbe rimpiazzare l'attuale pletera di strumenti a base geografica o tematica e includere l'integrazione del Fondo europeo di sviluppo nel bilancio UE.
- Si dovrebbe mantenere uno strumento specifico per l'aiuto umanitario.
- Si introdurrà un nuovo strumento (unificato) preadesione in sostituzione di PHARE, SSPA, e SAPARD<sup>3</sup>.
- Occorre un nuovo strumento per le politiche di vicinato finalizzato alla cooperazione transfrontaliera tra l'Unione allargata e i paesi vicini.
- L'assistenza macrofinanziaria rimarrebbe immutata.

#### Creare un nuovo strumento di vicinato

È nell'interesse dell'intera UE evitare che si manifestino nuove linee di frattura sui e vicino ai suoi confini esterni e promuovere la stabilità e la prosperità all'interno e al di fuori di tali confini esterni. È essenziale uno sforzo congiunto e unitario dell'UE per raggiungere questo obiettivo ambizioso. Gli Stati membri non sono ben attrezzati per affrontare questa sfida su base individuale. Il Nuovo strumento di vicinato proposto dalla Commissione riguarderà in particolare la promozione dello sviluppo sostenibile socioeconomico di queste regioni frontaliere, assicurando il buon funzionamento e la gestione sicura delle future frontiere esterne, affrontando sfide comuni per l'UE e i suoi vicini come quelle relative a ambiente, sanità pubblica e prevenzione e lotta contro il crimine organizzato, nonché portando avanti la cooperazione individuale tra gli Stati membri dell'UE e i loro vicini.

La componente transfrontaliera del Nuovo strumento di vicinato verrebbe attuata nel modo più semplice possibile mediante un unico strumento legale sulla base dei principi che ispirano gli attuali programmi transfrontalieri europei – partenariato, programmazione pluriennale e cofinanziamento.

## **IV. IL NUOVO QUADRO FINANZIARIO (2007-2013)**

### **A. Copertura di un periodo adeguato**

Il periodo coperto dal nuovo quadro finanziario deve essere sufficientemente lungo da assicurare una copertura coerente, entro ragionevoli limiti di bilancio, per l'intera introduzione progressiva delle politiche comunitarie riformate e per l'efficace integrazione di dodici nuovi Stati membri.

La Commissione come anche il PE rimangono in carica cinque anni. I futuri quadri finanziari dovrebbero essere più coerenti con questo ritmo istituzionale. Ciascuna Commissione parteciperebbe alla finalizzazione di un quadro finanziario parte del quale sarebbe tenuta poi ad attuare. Sulla base di questa esperienza essa sarebbe anche responsabile di preparare il terreno per

---

<sup>3</sup> In tale contesto si terrà conto dei requisiti delle politiche comunitarie che i paesi in via di adesione sono tenuti ad attuare.

il seguente quadro finanziario. Il Parlamento autorizzerebbe e seguirebbe l'attuazione dei bilanci annuali nel contesto del quadro finanziario da esso stesso approvato.

Tuttavia la Commissione propone a mo' di transizione un periodo di sette anni dal 2007 al 2013 prima di passare a un normale ciclo quinquennale. Ciò sarebbe necessario poiché l'evoluzione della spesa per misure di sostegno del mercato e per i regimi di sostegno diretto nell'agricoltura (UE-25) è stata fissata fino al 2013 e l'attuale esecuzione dei fondi strutturali come anche certi adattamenti da parte di tutte le istituzioni richiederanno un po' di tempo.

## **B. Classificazione della spesa e sviluppo della spesa**

L'attuale classificazione della spesa nella prospettiva finanziaria è in larga misura il retaggio della definizione della prima prospettiva finanziaria e di quelle che vi hanno fatto seguito. L'attuale prospettiva finanziaria è strutturata in 8 voci di spesa che diventano 11 se si tiene conto delle sottovoci. La ripartizione delle risorse in un gran numero di voci e sottovoci rende rigido il sistema e impedisce opportuni adattamenti e un uso più efficace delle risorse per raggiungere gli obiettivi politici dell'Unione.

L'obiettivo (peraltro legittimo) della disciplina di bilancio fa passare in secondo piano l'obiettivo supremo di disporre di mezzi finanziari al servizio dell'obiettivo politico/economico.

Un numero più limitato di voci di bilancio non rispecchia soltanto i grandi obiettivi politici, ma fornisce anche lo spazio di manovra necessario per sviluppi che non possono essere sempre previsti esattamente con dieci anni d'anticipo. Per il nuovo quadro finanziario la Commissione propone cinque principali voci di spesa:

(1) Una prima voce volta ad accrescere la competitività e la coesione ai fini della crescita sostenibile con due sottovoci:

1a. *Competitività per la crescita e l'occupazione.* Questa sottovoce comprende la spesa per la ricerca e l'innovazione; l'istruzione e la formazione; la sicurezza e la sostenibilità sul piano ambientale delle reti UE; il sostegno a un mercato unico integrato e le politiche d'accompagnamento; l'attuazione dell'agenda della politica sociale.

1b. *Coesione per la crescita e l'occupazione* comprendente la spesa per accrescere la convergenza degli Stati membri e delle regioni in ritardo di sviluppo, integrare la strategia dell'UE di sviluppo sostenibile al di fuori delle regioni meno prospere e sostenere la cooperazione interregionale.

(2) *Gestione sostenibile e protezione delle risorse naturali.* Oltre alla spesa legata alla Politica agricola comune e alla Politica comune della pesca<sup>4</sup> questa sottovoce coprirà anche la spesa legata all'ambiente.

(3) *Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia* comprendente azioni nel campo della libertà, della giustizia e degli affari interni nonché della cittadinanza<sup>5</sup>.

(4) *L'Unione europea quale partner globale*<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> I Fondi FEAOG-Orientamento e SFOP che attualmente rientrano nei fondi strutturali sono trasferiti a tale voce. Tuttavia gli importi corrispondenti trasferiti continueranno a entrare nel calcolo del "tetto" del 4% per i fondi strutturali e di coesione per i nuovi Stati membri.

<sup>5</sup> Essa comprende anche la protezione delle frontiere e la politica di asilo, l'empowerment civico, il potenziamento delle istituzioni, l'accesso ai beni pubblici, la sicurezza alimentare, la sanità pubblica e la protezione dei consumatori, la cultura e il settore audiovisivo, la gioventù, l'informazione e il dialogo con i cittadini.

- (5) La spesa amministrativa della Commissione sarà correlata direttamente con la spesa operativa seguendo la logica della gestione per attività, che è già la base per la determinazione del bilancio annuale e sarà quindi inclusa negli stanziamenti di ciascuna delle quattro voci precedenti. Una voce residua *Amministrazione* continuerà a sussistere per comprendere la spesa per le istituzioni diverse dalla Commissione, le pensioni e le scuole europee.

Ragioni di coerenza e trasparenza richiedono l'integrazione del Fondo di solidarietà nella cornice finanziaria. Ciò avverrà aggiungendo il Fondo di solidarietà e risorse correlate nella voce "Coesione" (1b). Come nel caso dell'aiuto d'emergenza e delle riserve per la garanzia dei prestiti, da integrarsi nella voce *Unione europea quale partner globale*, la nuova classificazione non pregiudicherebbe le corrispondenti procedure di bilancio né i metodi specifici di gestione. I fondi verrebbero mobilitati solo ove necessario.

### C. Flessibilità

In un periodo di dieci anni da adesso al 2013 vi dovrebbe essere la possibilità di adattare, entro certi limiti, la definizione delle priorità indicate nel ruolino di marcia.

- La procedura per rivedere i tetti di spesa dovrebbe rimanere lo strumento principale per consentire adattamenti della cornice finanziaria allorché si verificano cambiamenti sostanziali e durevoli nelle priorità politiche. Tuttavia, nell'ultimo decennio il ricorso alle revisioni si è dimostrato quasi impossibile. Ciò ha contribuito alla creazione, nel corso degli anni, di diversi strumenti e accordi ad hoc per soddisfare le nuove priorità o esigenze urgenti. La Commissione propone una valutazione dei bisogni, ad esempio in forma di *trilogo* tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione prima della presentazione di ciascun progetto preliminare di bilancio.
- La procedura annuale di bilancio dovrebbe prevedere una sufficiente flessibilità nel contesto della cornice di bilancio accordata per consentire alla Commissione e all'autorità di bilancio di reagire in tempi stretti a emergenze che si presentino nel breve termine o a eventi politico-economici inattesi. Per il nuovo quadro di bilancio la Commissione propone una combinazione di strumenti esistenti con una nuova *flessibilità di riassegnazione* in sostituzione dell'attuale "strumento di flessibilità". Ciò consentirebbe alla Commissione e all'autorità di bilancio di riassegnare stanziamenti entro certi limiti tra i vari capitoli di spesa, ad eccezione degli stanziamenti in materia di coesione e di sviluppo rurale per programmi pluriennali. Questi devono essere necessariamente ripartiti previamente tra gli Stati membri all'inizio del periodo.
- Inoltre, la Commissione propone di accrescere la capacità di risposta della spesa alle circostanze mutate creando un *fondo di adeguamento per la crescita* nell'ambito della voce di spesa "Sviluppo sostenibile" (1a) per ottimizzare la realizzazione degli obiettivi di crescita e di coesione identificati nel ruolino di marcia per lo sviluppo sostenibile, consentire la necessaria flessibilità in modo da tener conto degli squilibri nella progressione verso tali obiettivi e per apportare i necessari adattamenti al fine di tener conto di eventi imprevisti che abbiano un impatto importante o più grave del previsto sulla crescita e l'occupazione. Ciò consentirà anche all'Unione di reagire alle crisi derivanti dagli sviluppi internazionali di ordine economico e commerciale. A seguito della valutazione annuale dei progressi nella realizzazione del ruolino di marcia effettuata in occasione del Consiglio di primavera tale strumento sarebbe usato per

---

<sup>6</sup> Questa voce comprende tutte le azioni esterne, compresi gli strumenti di preadesione, la politica di vicinato, la riduzione della povertà, la prevenzione e gestione delle emergenze civili. Esso comprende anche le attuali riserve per *l'aiuto d'emergenza* e *la garanzia dei prestiti* [e il Fondo europeo di sviluppo una volta che sarà integrato nel bilancio dell'UE].

ovviare agli squilibri nella realizzazione degli obiettivi del ruolino di marcia operando un rimbocco sui programmi di spesa nelle sottovoci della competitività o della coesione, sollecitando investimenti e aiuti pubblici per progetti chiave.

Fino a un miliardo di euro all'anno sarebbero disponibili nell'ambito della voce di spesa "Competitività per la crescita e l'occupazione". Inoltre s'intende far uso degli stanziamenti impegnati ma non utilizzati dei due strumenti di coesione (FESR e FSE) in applicazione della "regola dell'N+2" fino a un massimo di un miliardo di euro all'anno, da aggiungersi al *fondo di adeguamento per la crescita*.

## **V. IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO**

Anche se la Commissione preparerà opportune proposte specifiche sulle risorse proprie nella Relazione sulle risorse proprie<sup>7</sup> che presenterà al Consiglio entro l'estate del 2004, si attira l'attenzione su due elementi dell'attuale sistema di risorse proprie.

### **A. La struttura delle risorse proprie**

All'attuale sistema delle risorse proprie è stata rimproverata l'insufficiente trasparenza per i cittadini dell'UE nonché la limitata autonomia finanziaria, la complessità e opacità.

Tuttavia, l'attuale modo di finanziamento funziona relativamente bene da un punto di vista finanziario in quanto ha assicurato un sistema fluido di finanziamento ed è riuscito a mantenere bassi i costi amministrativi del sistema.

Un modo per superare le carenze del sistema attuale consiste nel rafforzare le risorse di origine fiscale nel finanziamento del bilancio UE. Una risorsa di origine fiscale, relativamente cospicua e visibile, pagabile da parte dei cittadini dell'UE e/o degli operatori economici potrebbe in parte rimpiazzare i contributi provenienti dall'RNL. Ciò farebbe passare il sistema delle risorse proprie da un sistema di finanziamento essenzialmente basato sui contributi nazionali a un sistema di finanziamento che meglio rifletterebbe un'Unione degli Stati membri e dei popoli d'Europa.

Considerato il grado di armonizzazione fiscale nell'UE si potrebbero attualmente contemplare tre soluzioni principali: 1) una tassa sulle entrate delle società; 2) un'effettiva risorsa IVA; 3) una tassa energetica. In ciascuno di questi casi l'onere fiscale per i cittadini non dovrebbe aumentare in quanto l'aliquota fiscale UE potrebbe essere compensata da un calo equivalente dell'aliquota pertinente al bilancio nazionale nella stessa tassa, o delle aliquote di altre tasse. Ciò sarebbe possibile perché le risorse a base fiscale rimpiazzerebbero in parte, piuttosto che aumentarli, i pagamenti resi attualmente disponibili dagli Stati membri sulla base del loro rispettivo RNL. Poiché i pagamenti rapportati all'RNL diminuirebbero, gli Stati membri sarebbero in grado di ridurre dello stesso importo altre fonti di entrata senza pregiudicare la stabilità di bilancio.

La Commissione non intende proporre nel prossimo futuro una nuova risorsa propria. Essa presenterà la sua analisi e le sue conclusioni nella relazione sulle risorse proprie che adotterà prima dell'estate 2004. Prendendo le mosse dalle conclusioni di tale relazione si potrebbe avviare un processo per creare la base per una nuova risorsa propria che rimpiazzasse una parte importante dei contributi nazionali nel medio termine.

---

<sup>7</sup> Come stabilito nella decisione sulle risorse proprie.

## **B. Correzione degli squilibri di bilancio**

L'Unione europea è una comunità di solidarietà e parti del bilancio servono un chiaro obiettivo di solidarietà mentre gli stanziamenti di altre parti di bilancio rispondono agli obiettivi specifici dei pertinenti programmi di spesa. Vi saranno sempre beneficiari netti e contribuenti netti del bilancio dell'UE, anche se i vantaggi politici ricadono sull'Unione nel suo insieme.

Si prende atto tuttavia del fatto che certi squilibri possono dar adito a preoccupazione. Una correzione degli squilibri eccessivi può risultare quindi necessaria, a patto che sia rigorosamente limitata.

Un meccanismo di correzione dovrebbe essere finalizzato a correggere i bilanci netti troppo negativi e a trattare equamente gli Stati membri che hanno una capacità analoga di contribuire al bilancio dell'UE. Dalla metà degli anni '80 una correzione è esistita per un unico Stato membro ed è finanziata da tutti gli altri Stati membri. Dal 2002 la quota di finanziamento di quattro Stati membri in relazione a tale compensazione è stata ridotta a 25% della loro quota normale. La Commissione propone di introdurre un meccanismo generalizzato di correzione che servirebbe sia a correggere un onere di bilancio che fosse eccessivo in relazione alla sua relativa prosperità (come stabilito nelle conclusioni del Consiglio europeo di Fontainebleau del 1984), sia a evitare che il volume del meccanismo diventi eccessivo.

Un altro dei risultati dell'allargamento consisterà nel fatto che l'entità dell'attuale correzione che interessa un unico Stato membro aumenterà in modo sostanziale accrescendo di conseguenza il costo finanziario per gli altri Stati membri con la tendenza quindi ad andare oltre il suo obiettivo di correggere un onere di bilancio eccessivo in relazione alla sua relativa prosperità.

Se si lascia immutata la situazione attuale si finirebbe per aumentare significativamente un vantaggio a favore di un unico Stato membro. Ma il semplice fatto di abolire l'attuale correzione non sarebbe ritenuto accettabile da tutti gli Stati membri né servirebbe a ravvicinare i bilanci netti degli Stati membri aventi livelli comparabili di prosperità.

Un meccanismo generalizzato di correzione a rimpiazzo di quello esistente servirebbe a correggere i contributi netti che vanno al di là di una certa soglia predeterminata di "solidarietà finanziaria" definita quale percentuale del reddito nazionale lordo, in linea con la prosperità relativa. La solidarietà deve rimanere una pietra angolare dell'Unione e per tale motivo gli effetti di qualsiasi meccanismo modificato dovrebbero limitarsi a evitare oneri fiscali eccessivi e ingiustificati e tutti gli Stati membri dovrebbero contribuire a tale meccanismo.

Perché un simile meccanismo possa funzionare adeguatamente si devono definire diversi parametri, tra cui le categorie di spesa e di entrata di cui tener conto, il livello di soglia al di là del quale gli squilibri di bilancio sarebbero (in parte) compensati, la percentuale dello squilibrio negativo eccessivo da correggersi e le regole finanziarie correlate. Tutti gli Stati membri dovrebbero contribuire a tale meccanismo.

La Commissione presenterà proposte dettagliate a tal fine nel contesto del pacchetto finanziario generale, proposte che affronteranno le questioni legate sia alle entrate che alle spese.

## ALLEGATO 1

### **Principi di governance amministrativa: meno gestione diretta, un migliore controllo dell'attuazione e una maggiore efficacia dei costi**

Uno dei principi fondamentali della riforma della Commissione consiste nel fatto che il nucleo delle attività amministrative della Commissione sarà concentrato in futuro sullo sviluppo e sul monitoraggio di politiche facenti capo al trattato. L'esecuzione di tali politiche, come anche altre attività esecutive a livello europeo, verrà se del caso delegata ad altri organi.

È essenziale che la delega a organi diversi dall'amministrazione centrale della Commissione sia debitamente coordinata. Recenti decisioni sulla delega hanno indicato che occorre migliorare la coerenza e snellire i criteri di tale delega. A tal fine, la Commissione intende rafforzare il coordinamento generale allorché deciderà in futuro di delegare un'attività (mediante uno dei vari strumenti a sua disposizione, cfr. la Sezione III.B. della comunicazione). Nella misura in cui sono interessate attività condotte da enti esterni/delegati, la Commissione seguirà un approccio in più fasi grazie al quale allineerà le decisioni del passato al nuovo quadro.

Sono disponibili diversi strumenti:

(1) Gestione congiunta con gli Stati membri o delega a organi nazionali. L'esperienza negli ambiti della politica agricola e della politica di coesione offre già utili insegnamenti nel merito. Due criteri importanti per seguire un simile approccio sono: a) un contenuto locale importante e b) la complementarità con i programmi regionali e nazionali;

(2) Enti delegati, comprendenti:

a) Uffici: con la riforma, la Commissione ha introdotto uffici amministrativi. A tutt'oggi gli uffici sono stati utilizzati per compiti esecutivi non direttamente connessi con un programma e senza una dimensione temporale specifica. Essi presentano il vantaggio di minori costi operativi e di una maggiore flessibilità operativa grazie alla disponibilità di un organico e di linee di bilancio separati. Gli uffici sono sotto il controllo diretto della Commissione.

b) Agenzie: attualmente in questa categoria rientra tutta una gamma di organi le cui funzioni variano da fornire assistenza sotto forma di pareri e raccomandazioni (ad esempio l'Autorità europea per la sicurezza alimentare), a presentare rapporti d'ispezione (ad esempio l'Agenzia europea per la sicurezza marittima) all'adozione di decisioni legalmente vincolanti per i terzi (ad esempio l'Ufficio di armonizzazione a livello di mercato interno). In generale la Commissione è rappresentata in queste agenzie assieme agli Stati membri e, se del caso, a rappresentanti delle parti terze interessate. La Commissione partecipa limitatamente ai lavori di queste agenzie anche se pienamente responsabile dei risultati. Le agenzie esecutive sono invece organi sotto il diretto controllo della Commissione e il loro statuto è fissato da un regolamento del Consiglio<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio del 19 dicembre 2002, GU L 11 del 16.1.2003, pag. 1.

Tutti questi strumenti andrebbero riesaminati lungo tre filoni:

- (1) La gestione di mansioni attinenti a programmi di natura esecutiva, con una durata specifica, potrebbe essere delegata a agenzie esecutive. La Commissione manterrà il controllo del meccanismo di attuazione.
- (2) Un'agenzia più autonoma – corrispondente ai modelli esistenti – potrebbe essere presa in considerazione quando ci si attende un parere non vincolante o allorché i compiti attribuiti all'agenzia comportano azioni che esulano dalla responsabilità diretta della Commissione o nel caso in cui il ruolo della Commissione appaia marginale. Alcune agenzie esistenti espletano compiti che prevedono un coinvolgimento molto limitato della Commissione, anche se la Commissione è pienamente responsabile dei risultati. La situazione richiede quindi con urgenza un riesame.
- (3) Si contemplerà il ricorso a un ufficio per nuovi compiti esecutivi privi di vincoli cronologici specifici, ovvero per attività preparatorie in base alle quali la Commissione possa adottare le decisioni normative di cui è responsabile.
- (4) Alcune agenzie esistenti espletano mansioni analoghe con una partecipazione soltanto molto limitata da parte della Commissione, anche se la Commissione è pienamente responsabile dei risultati. Questa situazione richiede perciò con urgenza un riesame.

## ALLEGATO 2

### RUOLINO DI MARCIA – Un esempio

MIGLIORARE LA QUALITÀ DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE NELL'UNIONE			
	Obiettivi	Azioni e strumenti principali	Indicatori dei progressi e obiettivi
1	Accrescere la qualità dell'istruzione e della formazione fornite in Europa.	<p><b>Coordinamento UE:</b> Spazi europei dell'istruzione superiore e della formazione professionale: <i>Gruppi di lavoro di processo "Obiettivi"; Processi di Bologna e Copenhagen</i>; Valutazione comparativa su scala mondiale dei sistemi d'istruzione e formazione.</p> <p><b>Spesa UE:</b> Sostegno a partenariati transnazionali di istituzioni; scambi di buone pratiche; raccolta e analisi di statistiche e indicatori: <i>strumento unico per l'istruzione e la formazione (successore dei programmi Socrates/Leonardo)</i>.</p>	Numero di partenariati; progressi realizzati rispetto a benchmark e indicatori concordati; attuazione di quadri di garanzie di qualità per l'istruzione superiore e l'istruzione e la formazione professionali.
2	Migliorare l'accesso all'istruzione e alla formazione in tutte le fasi della vita.	<p><b>Legislazione UE:</b> Decisione <i>Europass</i>, follow-up della raccomandazione sulla mobilità.</p> <p><b>Spesa UE:</b> Strumento unico per l'istruzione e la formazione (successore dei programmi <i>Socrates/Leonardo</i>).</p>	<p>Numero di giovani e adulti in situazione di mobilità; tasso di adozione dei sistemi di trasferimento dei crediti nell'istruzione e nell'istruzione e formazione professionali; tasso di adozione degli strumenti di trasparenza (supplemento al diploma, <i>Europass</i>, ecc.).</p> <p><b>Obiettivi:</b> 10% degli allievi e dei docenti in situazione di mobilità e attività di cooperazione europea 2007-13; 3 milioni di collocamenti di studenti universitari entro il 2010; 150.000 collocamenti in formazione professionale e 50.000 adulti in attività di apprendimento e insegnamento all'estero annualmente entro il 2013.</p>
3	Apertura dei sistemi d'istruzione e formazione dell'UE al mondo in generale.	<p><b>Legislazione UE:</b> Direttiva sull'accesso per gli studenti/ricercatori provenienti da paesi terzi.</p> <p><b>Spesa UE:</b> Erasmus Mundus; successore del programma <i>Tempus</i>.</p>	<p>Numero di studenti, formatori e ricercatori di paesi terzi che vengono in Europa.</p> <p><b>Obiettivi:</b> più di 11.000 borse di mobilità per studenti e ricercatori provenienti da paesi terzi 2004-08.</p>