



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 14.7.2004
COM(2004) 487 definitivo

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

Prospettive finanziarie 2007 - 2013

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Prospettive finanziarie 2007 - 2013

Nel febbraio 2004 la Commissione ha definito un progetto politico per l'Unione per rispondere alle principali sfide che l'Europa e i suoi cittadini devono affrontare fino al 2013. Lo scopo era quello di avviare un dibattito lungimirante sugli obiettivi dell'Unione europea e sui mezzi necessari per realizzarli.

Perché l'azione sia in atto entro la data prevista, 1° gennaio 2007, è necessario ora che il dibattito entri in una nuova fase. L'attenzione deve spostarsi sulle misure concrete necessarie per mettere in pratica il quadro politico.

A tal fine la Commissione si è adoperata per sviluppare una serie di proposte politiche dettagliate. Tali proposte concretizzano i principi espressi nella comunicazione di febbraio: perseguono obiettivi politici chiari, offrono un effettivo valore aggiunto, riflettono un processo di semplificazione e rispettano i principi della buona governance.

La maggior parte di queste proposte è ora pronta. È quindi giunto il momento di fare un bilancio del lavoro svolto da febbraio ad oggi, ricordare il valore aggiunto dell'azione dell'UE e la spesa necessaria per promuovere il progetto politico proposto dalla Commissione per il periodo 2007-2013 nonché spiegare il modo in cui gli strumenti di attuazione di tale progetto saranno semplificati e razionalizzati. Il presente documento è diretto a tal fine.

Il documento è accompagnato dal primo gruppo di proposte dettagliate che definiscono il quadro giuridico dei principali settori politici. Faranno seguito altre proposte per settori quali le relazioni esterne, l'ambiente, la ricerca, la libertà, la sicurezza e la giustizia.

* *

*

1. VERSO UNA DECISIONE

Il dibattito con il Consiglio e il Parlamento europeo

L'adozione della comunicazione del 10 febbraio "Costruire il nostro avvenire comune - Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata"¹ ha costituito il punto di partenza per una decisione sulle nuove prospettive finanziarie e ha dato al Consiglio e al Parlamento europeo l'opportunità di esaminare le proposte politiche della Commissione. Ad aprile il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione incentrata sulle priorità politiche dell'Unione. Parallelamente, il Consiglio ha proceduto ad una prima discussione della comunicazione della Commissione e la presidenza irlandese ha redatto una relazione d'analisi in cui ha evidenziato alcuni settori chiave su cui proseguire il dibattito. Al Consiglio europeo di giugno è stato stabilito di continuare i lavori sui nodi individuati in tale relazione, in particolare:

- l'esigenza di fissare in modo più rigoroso le priorità tra le varie domande di spesa;
- il livello di spesa necessario per soddisfare le ambizioni degli Stati membri per l'Unione;
- un'analisi più approfondita del valore aggiunto dalla spesa europea.

La Commissione si compiace di queste prime reazioni alla sua comunicazione e alle priorità ivi individuate.

Sulla base di tale dibattito, la Commissione intende precisare la sua analisi del valore aggiunto delle azioni e degli strumenti di governance proposti, al fine di permettere agli Stati membri di continuare il dibattito. La presente comunicazione e l'adozione di proposte normative rappresentano un ulteriore impulso alla discussione in corso.

È opportuno ricordare alcuni punti di partenza di tale dibattito, che determinano le priorità fissate dalla Commissione nella sua proposta:

- **Il bilancio dell'UE ha un volume limitato.** Rispetto ai bilanci nazionali, che assorbono in media circa il 45% del reddito nazionale, il bilancio comunitario supera appena l'1%. La Commissione non ha proposto modifiche al massimale delle risorse da determinare a livello comunitario, che rimane l'1,24% del reddito nazionale lordo, ma solo un aumento delle risorse impiegate all'interno di quel massimale. La mobilitazione di tale margine si è resa necessaria in ragione delle crescenti responsabilità dell'Unione e del costo di successivi allargamenti: in questo contesto occorre notare che negli ultimi sette anni il tasso di aumento del bilancio dell'UE è stato pari alla metà di quello dei bilanci degli Stati membri.
- **Molte delle decisioni politiche che determineranno le prossime prospettive finanziarie sono già state prese. Esse prevedono precise esigenze di spesa.**
 - Con l'attuale fase di allargamento il PIL dell'Unione e le sue entrate aumenteranno del 5%, tuttavia la popolazione crescerà del 30%. Ne consegue che la spesa sarà superiore alle entrate. Ad esempio, con l'allargamento si avranno 4

¹ COM(2004)101

milioni di agricoltori in più, pari a un aumento del 50%, e la disparità di reddito tra ricchi e poveri raddoppierà. Si prevede che il bilancio sostenga la strategia di Lisbona e la trasformazione dell'economia europea in senso competitivo e innovativo.

- L'accordo raggiunto sul finanziamento dell'agricoltura fino al 2013 determina già una larga quota del bilancio.
- L'Unione europea deve assumere nuovi compiti a livello comunitario, in particolare nei settori della libertà, della sicurezza e della giustizia, al fine di affrontare nuove minacce e crisi in materia di sicurezza.
- La necessità che l'Unione agisca oltre i suoi confini – e l'aspettativa che lo faccia efficacemente – sono aumentate e, contemporaneamente, la stabilità dei paesi vicini è diventata più vulnerabile.

Il consenso politico per l'azione

Le proposte formulate si fondano sui lavori del Consiglio e del Parlamento europeo diretti a sviluppare una visione chiara dell'avvenire dell'Europa. Esiste un ampio consenso politico sui settori in cui l'Unione deve agire; esso si riflette nel trattato e nella Costituzione, nelle risoluzioni del Parlamento europeo e nelle conclusioni del Consiglio europeo. Gli obiettivi fondamentali, quali l'occupazione, lo sviluppo sostenibile, la sicurezza e un ruolo efficace nel mondo, sono stati fissati con fermezza:

- Il mercato unico ha dato alle economie europee una reale opportunità di aggiungere una dimensione alla crescita e alla prosperità. Con un potenziale di crescita che passa dal 3% al 2% nello spazio di pochi anni, il rendimento economico dell'Europa deve essere migliorato. La disoccupazione rimane a livelli inaccettabili e i rischi di esclusione sociale stanno aumentando. Nei casi in cui la liberalizzazione comporta cambiamenti, l'UE deve contribuire a facilitare la transizione. L'allargamento ha generato un divario crescente tra gli Stati membri più ricchi e più poveri, indebolendo la vitalità dell'economia europea.

Per assicurare la crescita e ridurre le disparità è necessario agire a tutti i livelli. Sebbene questo imperativo sia alla base della strategia di Lisbona, finora i risultati sono stati molto inferiori alle aspettative. È necessario trovare un nuovo impulso e un nuovo orientamento per fare dell'Europa un'economia dinamica basata sulla conoscenza e, parallelamente, rinforzare la coesione dell'Unione in seguito all'allargamento.

- L'Europa è ricca di risorse. La società europea è stata plasmata dai suoi paesaggi, dalle sue acque, dalle sue campagne e dalle risorse collegate a tali elementi. La sfida consiste nel gestire e proteggere tali risorse per le generazioni attuali e future. Il ruolo dell'Unione europea in questo campo è chiaro. Gli alimenti prodotti in Europa circolano in un mercato unico e il loro livello di qualità deve restare elevato. Gli imperativi ambientali devono essere affrontati su scala continentale e mondiale. Non a caso, da tempo essi fanno parte delle politiche comuni fondamentali dell'Unione.
- L'UE è adesso chiamata a far fronte alle preoccupazioni che sono al centro degli interessi dei cittadini. Finora la cittadinanza europea è stata una questione di valori: ora è necessario tradurli in azioni. La criminalità organizzata e il terrorismo rappresentano minacce transfrontaliere. L'immigrazione clandestina può essere fronteggiata solo attraverso la

collaborazione. Il mercato unico impone automaticamente un'azione comunitaria in materia di sanità pubblica, sicurezza alimentare e interessi dei consumatori. Una maggiore diversità offre opportunità che richiedono una risposta collettiva. In tutti questi settori è indispensabile un'azione a livello europeo.

- Il peso dell'UE è impressionante: essa conta più di 450 milioni di abitanti, realizza un quarto della produzione mondiale, è una potenza commerciale di punta e rappresenta il più grande donatore di aiuti. Di fronte a questa situazione, il mondo esterno esamina costantemente la capacità dell'UE di agire o reagire come entità politica. L'UE si trova di fronte alla scelta cruciale se accettare o meno di assumersi la responsabilità di capofila: in caso affermativo i suoi obblighi politici e finanziari nei confronti dei suoi partner e dei suoi vicini sarebbero immensi. Ma può isolarsi e rifiutare di raccogliere la sfida? Collaborando e parlando con una sola voce l'Unione può generare una combinazione unica di leve politiche: aiuti, scambi, cooperazione economica e dialogo politico.

Il prezzo dell'inazione è alto. Se non si affrontano i problemi e non si trovano soluzioni per l'economia europea, si rischia di cadere in una spirale economica discendente. Se non si conservano e non si gestiscono le risorse naturali, si lasceranno in eredità alle generazioni future costi supplementari. Se non si affrontano le preoccupazioni dei cittadini in materia di sicurezza e qualità della vita, si provocherà una situazione di disillusione e pericolo. Se non si rende più efficace la politica esterna si sprecherà l'opportunità di diffondere e tutelare i valori europei e di promuovere la pace e lo sviluppo nel mondo intero.

Realizzazione degli obiettivi politici

Per realizzare tali obiettivi è necessario sfruttare tutte le leve disponibili: azioni a livello nazionale, diritto comunitario, coordinamento e spesa pubblica attraverso il bilancio dell'UE. Il compito dei responsabili politici dell'Unione è assicurare che al momento giusto sia usata la giusta combinazione. L'obiettivo della proposta della Commissione non ha come fine in sé di trasferire i finanziamenti a livello comunitario. Il rendimento degli investimenti dipende dal fatto che si perseguano gli obiettivi giusti al livello giusto. L'azione nazionale dovrebbe essere scelta quando essa genera i risultati migliori: l'azione a livello europeo quando essa si dimostra più efficace. Quando un euro speso attraverso il bilancio comunitario rende più di un euro speso a livello nazionale, l'azione comunitaria rappresenta il miglior mezzo per il contribuente in termini di costi-benefici. Riunire le risorse nazionali a livello comunitario può permettere maggiori risparmi nei bilanci nazionali.

Molti strumenti comunitari richiedono pochi finanziamenti o addirittura nessuno. In alcuni settori, quali la politica di concorrenza, il mercato interno o l'ambiente, il compito dell'Unione è di assicurare un equo ed efficace quadro normativo per l'azione. Tale attività è essenziale per gli obiettivi politici dell'Unione ma richiede pochi finanziamenti.

Tuttavia, molte politiche dell'UE necessitano di risorse finanziarie per diventare operative. Attendarsi più Europa pagando meno è semplicemente irrealistico. Nuovi settori politici a livello comunitario implicano nuove necessità finanziarie.

La Commissione ha esaminato i casi in cui la spesa rappresenta una componente necessaria della combinazione politica. Nelle sue proposte essa ha assicurato che l'entità e la natura della spesa siano adeguate e che la politica sia gestita per ottenere dall'investimento il miglior risultato. Quando tali criteri sono soddisfatti la politica non deve essere privata delle risorse necessarie per essere attuata efficacemente.

Il bilancio dell'UE ha un volume limitato, tuttavia l'impatto atteso è notevole. Rispetto ai bilanci nazionali che assorbono in media circa il 45% del reddito nazionale, il bilancio comunitario supera appena l'1%. I bilanci nazionali sono aumentati e negli ultimi sette anni il loro tasso di aumento è cresciuto di più del doppio rispetto a quello del bilancio dell'UE. La Commissione propone un moderato incremento delle risorse a disposizione dell'Unione al fine di poter rispondere alle sfide e agli impegni di cui sopra. Essa valuterà regolarmente, e in ogni caso entro il 2010, gli stanziamenti di pagamento necessari per il periodo successivo al 2013, in modo da garantire un'evoluzione adeguata dei pagamenti rispetto agli stanziamenti d'impegno. Tale valutazione terrà conto dell'effettivo utilizzo degli stanziamenti d'impegno e di pagamento, nonché della previsione del reddito nazionale lordo dell'UE e dell'utilizzo degli stanziamenti.

2. IL VALORE AGGIUNTO DELLE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE

Per il periodo 2007-2013 la Commissione propone di aumentare considerevolmente la spesa in alcuni settori. Se la Commissione presenta una simile proposta in un periodo di rigore finanziario è perché tali aumenti sono essenziali per raggiungere gli obiettivi dell'UE e per rispettare gli impegni assunti. Non rispettare gli impegni di agire con le necessarie risorse costituisce il modo migliore perché la popolazione si disilluda sull'Europa.

Deve essere liberato l'intero potenziale dell'Unione europea, sia all'interno che all'esterno dei suoi confini. Ciò significa eliminare i fattori che ostacolano la sua capacità di agire.

- **Mancanza di collegamenti:** mercato unico equivale a commercio transfrontaliero, imprese paneuropee e libertà di circolazione in tutta l'Unione. Tuttavia in molti settori (istruzione e ricerca; infrastrutture e servizi per trasporti, energia e tecnologie dell'informazione; servizi finanziari; dogane, protezione civile, applicazione della legge) i sistemi nazionali restano largamente frammentati, permangono carenze di collegamento e la mobilità è ostacolata. Di conseguenza, i vantaggi della libertà di circolazione sono nettamente inferiori alle loro potenzialità. Questa situazione impedisce all'azione di essere efficace.
- **Mancanza di una prospettiva europea:** troppo spesso i governi nazionali non possono affrontare adeguatamente le questioni trasversali sia perché i risultati politici e finanziari dei loro investimenti (ad esempio in settori quali ricerca o programmi transfrontalieri di istruzione, modalità di trasporto intermodale, gestione delle frontiere esterne, programmi e sistemi per le emergenze ambientali o sanitarie) sono ripartiti oltre le frontiere, spesso in tutta Europa, mentre i costi sono sopportati solo dal governo che finanzia l'azione, sia perché le azioni transfrontaliere comportano un numero significativo di problemi e costi aggiuntivi. Ne consegue una fornitura inadeguata di servizi critici e, nel contempo, uno spreco di risorse e di sforzi non coordinati, che impediscono all'azione di essere efficace.
- **Mancanza di sinergia tra obiettivi e azioni:** gli obiettivi sono concordati a livello comunitario e la loro attuazione impegna l'UE e gli Stati membri ad agire. Tuttavia, i vari livelli di azione non sono organizzati in modo complementare e sistematico e, di conseguenza, l'Unione non riesce a offrire i migliori risultati.

La Commissione propone quindi che nelle prossime prospettive finanziarie la spesa sia diretta a colmare queste insufficienze:

- investimenti necessari per creare i collegamenti mancanti, congiungere l'Europa e consentire la mobilità;
- ridurre la pressione sui bilanci nazionali, riunendo più efficacemente a livello europeo le risorse e le competenze;

- utilizzare maggiormente la spesa dell'UE per integrare, stimolare e favorire la realizzazione degli obiettivi. A tal fine è necessaria un'efficace sinergia tra gli incarichi svolti a vari livelli comunitari.

Alla luce di quanto sopra, la Commissione ha verificato il valore aggiunto dalla spesa proposta in ogni settore politico interessato dal progetto politico per il periodo 2007-2013. Per effettuare tale verifica la Commissione ha utilizzato i seguenti criteri, al fine di affrontare i problemi evidenziati in precedenza:

- efficacia: casi in cui l'azione comunitaria rappresenta l'unico modo di ottenere risultati per creare i collegamenti mancanti, evitare la frammentazione e realizzare il potenziale di un'Europa senza confini;
- efficienza: casi in cui l'azione comunitaria offre un miglior rapporto costi-benefici, in quanto permette di affrontare le esternalità, riunire le risorse o le competenze e coordinare meglio l'azione;
- sinergia: casi in cui l'azione comunitaria è necessaria per integrare, stimolare e rendere più incisive le azioni dirette a ridurre le disparità, innalzare gli standard e creare sinergie.

2.1 Efficacia: risultati raggiungibili solo attraverso un'azione a livello comunitario

Gli obiettivi comuni dell'Unione possono essere raggiunti solo mediante un partenariato tra i livelli nazionale e comunitario. La spesa pubblica nazionale può essere orientata in modo da apportare vantaggi significativi ai cittadini, aumentando la vitalità e la capacità di durata delle economie nazionali attraverso i servizi pubblici, l'istruzione e le infrastrutture, offrendo sicurezza interna ed esterna e rispondendo alle scelte della società nell'intero ventaglio di politiche. L'efficacia dell'azione nazionale ha tuttavia i suoi limiti. Permangono lacune che solo l'UE può colmare. Per raggiungere i suoi obiettivi, sin dalle origini il trattato ha assegnato un ruolo centrale a vere e proprie politiche comuni, quali la concorrenza, il commercio, i trasporti, l'agricoltura e la pesca e, più di recente, l'UEM. Non possono esserci un vero mercato interno e un'unione doganale senza regole precise che stabiliscano condizioni di parità di trattamento. Senza un'armonizzazione della grande diversità delle politiche degli Stati membri, i controlli alle frontiere interne avrebbero dovuto essere mantenuti, l'UE non avrebbe potuto parlare con un'unica voce nel commercio internazionale e la sostenibilità avrebbe subito le ripercussioni di una spirale di concorrenza negativa.

- L'Unione europea offre un'opportunità unica di introdurre conoscenze nella base di competenze. La diversità di punti forti e di tradizioni dà all'Europa l'opportunità di trarre vantaggi reali dalla messa in comune delle esperienze nel campo dell'**istruzione e della formazione**. Tuttavia, il modo migliore per liberare tale potenziale è dato dalla mobilità e la mobilità può essere trattata efficacemente solo a livello comunitario. Essa infatti non può realizzarsi se non esiste una rete europea in grado di rispondere alla grande domanda di mobilità degli studenti.

Il capitale umano costituisce uno dei principali fattori di crescita. In un paese europeo tipo, un anno supplementare di istruzione può aumentare la produttività aggregata del 6,2%. Tuttavia, nel periodo 1995-2000, in molti Stati membri gli investimenti pubblici nel settore dell'istruzione e della formazione sono diminuiti rispetto alla spesa pubblica. È necessario fare tutto il possibile per ottenere i migliori risultati dalla spesa pubblica. L'azione a sostegno della mobilità produrrà scambi su una scala sufficientemente vasta da avere un

impatto economico reale, aggiungendo un'ulteriore dimensione all'insieme di competenze della forza lavoro. Tale volume di scambi sarebbe raggiunto da un'azione riguardante circa il 10% degli studenti universitari.

- Il fatto che un'azione transfrontaliera complessa possa essere gestita adeguatamente solo a livello comunitario – a causa dello squilibrio tra la ripartizione dei costi (nazionali) e dei benefici (diffusi) e delle ulteriori difficoltà legate allo sviluppo di progetti di infrastrutture transfrontaliere – è stato confermato dalla recente decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'individuazione di 30 progetti prioritari nel settore dei trasporti nel quadro del programma della rete transeuropea. Lo sviluppo di **reti di trasporti** efficaci è fondamentale per il successo di un'economia. I vantaggi concorrenziali esistenti in altri settori possono perdersi se l'infrastruttura è gravata da problemi quali la congestione. Man mano che l'economia europea è diventata più integrata, i costi di un'infrastruttura inadeguata sono aumentati e le lacune a livello transfrontaliero sono diventate più evidenti. Solo assegnando le risorse a livello europeo è possibile contrastare la tendenza naturale a orientare la spesa nazionale verso progetti che iniziano e finiscono entro i confini nazionali. In tal modo, inoltre, si possono aiutare le economie europee meno sviluppate a creare infrastrutture a vantaggio di tutti.

Il Consiglio europeo di Göteborg del 2001 ha insistito particolarmente sulla necessità di promuovere il passaggio dal trasporto su strada ad altri mezzi di trasporto più sostenibili da un punto di vista ambientale. L'azione per la promozione del trasporto intermodale dovrebbe essere diretta principalmente ad affrontare il problema della congestione stradale nelle strettoie d'Europa. Si stima che le azioni nel quadro dell'attuale programma Marco Polo eliminino circa 36 milioni di viaggi di lunga distanza effettuati da camion: ciò significa che per ogni euro speso si risparmiano 6 euro in termini di riduzione dell'inquinamento e degli incidenti.

- Il fatto stesso dell'integrazione europea fa sì, da un lato, che i vantaggi derivanti a uno Stato membro dalle sue operazioni esterne vadano anche a beneficio degli altri e, dall'altro, che l'intervento a livello comunitario sia chiaramente giustificato, poiché solo l'UE ha a disposizione l'intera serie di strumenti per trattare con i paesi terzi.

L'allargamento è un esempio lampante: aiutare i candidati a conformare il loro quadro normativo agli standard europei richiede uno sforzo significativo a livello comunitario, anche se per far ciò si ricorre all'esperienza degli Stati membri (es. gemellaggio). La sicurezza e la migrazione costituiscono altri esempi, come pure la creazione di norme e di standard e la proiezione esterna delle politiche interne dell'UE (quali la biodiversità, il cambiamento climatico, la governance societaria, ecc.).

Nei Balcani occidentali l'UE ha affrontato la crisi e la necessità di stabilizzazione con un'efficienza difficilmente raggiungibile dall'azione combinata dei singoli Stati membri. Essa ha utilizzato una combinazione di dialogo politico, regime commerciale ad hoc, programmi finanziari completi, cooperazione nel campo della giustizia e misure di stabilizzazione della democrazia.

Un esempio di situazione in cui il potenziale non è sfruttato è il settore delle istituzioni finanziarie internazionali. Sebbene gli Stati membri rappresentino in termini numerici la maggioranza nel consiglio di amministrazione del FMI e della Banca mondiale, essi sono molto meno influenti degli Stati Uniti. Parlare con un'unica voce e agire uniti è essenziale per aumentare la visibilità e l'influenza.

2.2 Efficienza: l'azione dell'UE offre un miglior rapporto costi-benefici

L'azione dell'UE può essere giustificata anche da valutazioni di tipo costi-benefici. Un euro speso a livello comunitario può offrire di più di un euro speso a livello nazionale e spese nazionali non coordinate per raggiungere obiettivi comuni sono uno spreco di denaro. In molti casi mettere in comune risorse e competenze rappresenta un modo efficiente per realizzare risparmi e, nel contempo, raggiungere la massa critica necessaria per conseguire determinati obiettivi chiave. Facciamo alcuni esempi.

- Il nesso tra un'elevata capacità di **ricerca** e un'economia dinamica è evidente: nel 2002 il Consiglio europeo ha fissato l'obiettivo di devolvere alla ricerca il 3% del PIL entro il 2010, di cui l'1% a carico del settore pubblico. La ricerca a livello comunitario può offrire un miglior rapporto costi-benefici rispetto alla ricerca su base nazionale e può avere un forte effetto leva sui finanziamenti privati, stimolando notevoli iniziative tecnologiche e lo sviluppo di poli di eccellenza europei in campi altamente competitivi, quali la tecnologia dell'informazione e della comunicazione, la biotecnologia e l'aeronautica. Man mano che la complessità della ricerca e la massa critica finanziaria necessaria aumentano, nessuno Stato membro da solo può raggiungere la massa critica minima. Le economie di scala possibili a livello comunitario diventano più significative e i vantaggi conseguenti al collegamento di specialisti attraverso i confini appaiono più evidenti.

La politica di ricerca dell'UE può sostenere infrastrutture di ricerca essenziali di interesse europeo su scala comunitaria, sviluppando progetti quali i megalaser e le fonti di neutroni e costituendo banche europee di biodati nel campo della genomica. A titolo esemplificativo, 52 laboratori situati in 20 Stati membri diversi sono stati collegati per cooperare nel campo delle encefalopatie spongiformi trasmissibili. I loro risultati possono essere consultati e utilizzati dagli operatori del settore pubblico e privato di tutta l'UE.

- Mettere in comune risorse preziose permette un vantaggio reale in termini di rapporto costi-benefici. Ad esempio, ogni Stato membro dispone di forze di protezione civile e di unità per le emergenze sanitarie pronte ad intervenire rapidamente. I costi irrecuperabili di tali forze sono spesso molto alti, data la necessità di attrezzature specialistiche e di un elevato livello di formazione. Con un investimento relativamente ridotto, il coordinamento a livello comunitario permette di ricorrere con la velocità necessaria alle capacità disponibili per le azioni transfrontaliere di prevenzione e di emergenza e di ottenere guadagni di efficienza nei bilanci nazionali. In tal modo si contribuisce a migliorare l'efficacia e a ridurre i costi che ogni Stato membro deve sostenere per affrontare le calamità naturali o altre crisi e fornire aiuto immediato alle vittime per superare le prime conseguenze della crisi. Inoltre, gli aiuti a breve termine e le misure di emergenza generalmente hanno un impatto molto elevato sul bilancio. Il **Fondo di solidarietà** rappresenta per l'Unione uno strumento per aiutare gli Stati membri ad affrontare la sfida delle situazioni di crisi.
- Talvolta le azioni possono avere una portata talmente ampia ed essere così complesse che l'unico mezzo per raggiungere la massa critica necessaria è riunirle a livello comunitario. Tale ragionamento è alla base del progetto Galileo: l'investimento necessario per sviluppare un **sistema di navigazione satellitare** era talmente elevato che era essenziale unire gli sforzi. Tale approccio deve ora essere continuato anche nelle fasi successive del progetto, ossia l'introduzione di Galileo e il suo funzionamento.

- Oggigiorno è generalmente riconosciuto che i problemi legati **all'immigrazione e all'asilo** non possano più essere risolti adeguatamente dalle sole amministrazioni nazionali. La soppressione dei controlli ai confini interni deve essere accompagnata da misure comuni che assicurino una sorveglianza e un controllo efficaci dei confini esterni dell'Unione. Un rafforzamento della cooperazione operativa attraverso la messa in comune delle risorse disponibili in settori quali la formazione e l'equipaggiamento assicurerà un uso più efficiente dei finanziamenti pubblici. Inoltre, l'azione europea diretta a una gestione integrata dei nostri confini esterni rappresenta l'unico mezzo per raggiungere un'equa ripartizione degli oneri tra Stati membri, alcuni dei quali devono far fronte a confini lunghi o a grandi ondate migratorie. Una certa condivisione degli oneri rafforzerà la solidarietà tra tali Stati e permetterà vantaggi generali in termini di costi-benefici attraverso una politica più credibile e più equa. Questo aspetto costituisce il cardine della politica di immigrazione sostenibile adottata al Consiglio europeo di Siviglia.

L'UE si trova di fronte alla sfida di gestire confini terrestri che si snodano per circa 6.000 km e confini marittimi che si estendono per 85.000 km. La responsabilità non è ripartita equamente: 7 dei nuovi Stati membri rappresentano il 40 % dei nostri confini terrestri esterni. Ogni anno l'Unione riceve circa 400.000 domande di asilo - il 7 % delle quali è presentato dalle stesse persone in Stati membri diversi - e più di 14 milioni di cittadini di paesi terzi vivono già nell'Unione, il 64% dei quali in Germania, Francia e Regno Unito. La portata di tali sfide rende essenziale una risposta su scala continentale.

- Il campo d'azione dell'UE nelle **relazioni esterne** è tale che i suoi interventi possono avere influenza e visibilità ed essere dotati della massa finanziaria critica. L'UE può inoltre produrre economie di scala significative.

Uno degli obiettivi di sviluppo per il millennio prevede di dimezzare il numero di persone prive di accesso all'acqua potabile (attualmente pari a 1 miliardo). Anche se alcuni Stati membri possiedono competenze simili a quelle della Commissione, l'UE offre un vantaggio comparativo attraverso la sua capacità di mobilitare una massa critica di finanziamento avente un effettivo impatto globale (in seguito al vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile, l'UE consacrerà 1 miliardo di euro all'iniziativa "Acqua per la vita").

L'attuale giustapposizione dei servizi esterni degli Stati membri e della Commissione rappresenta un altro esempio molto concreto di potenziali economie di scala. Gli Stati membri impiegano circa 45.000 persone in circa 1.500 missioni all'estero; la Commissione ne impiega circa 5.000 in 130 delegazioni. Come termine di paragone, gli USA impiegano 15.000 persone in circa 300 missioni.

2.3 Sinergia: l'azione dell'UE per integrare, stimolare e rendere più incisive le azioni

L'Unione europea si basa sulla solidarietà e sull'apprendimento reciproco. Nello stesso tempo, per realizzare gli obiettivi chiave convenuti è necessaria una sinergia tra le azioni e le decisioni di spesa ai livelli comunitario, nazionale e regionale. La strategia di Lisbona o l'azione esterna dell'UE illustrano bene tale problema. Integrando e stimolando gli sforzi nazionali diretti a promuovere lo sviluppo economico, l'Unione può migliorare l'efficienza delle azioni nazionali e dimostrare solidarietà in tutta l'Unione. Questo aspetto è tanto più importante tenuto conto sia delle crescenti disparità che dei vantaggi provenienti dalla maggiore diversità conseguente all'allargamento. La riduzione delle disparità implica anche

che l'Unione europea debba agire da catalizzatore per innalzare gli standard e valutare le migliori prassi. Facciamo alcuni esempi.

- La **politica di coesione** si basa sulla convinzione che l'Unione sia una comunità di solidarietà con un interesse comune alla prosperità dei suoi membri e che gli interventi di coesione stimolino la competitività e permettano di ottenere dagli investimenti pubblici un risultato adeguato aumentando lo sviluppo sostenibile a livello comunitario. La necessità di esprimere direttamente e visibilmente la solidarietà dell'UE nei riguardi dei cittadini è più forte che mai in un'Europa a 25 e più Stati. Tuttavia, le strategie e le azioni di sviluppo devono essere prese in carico dalle autorità regionali e nazionali, che le devono attuare in via principale. L'UE deve integrare l'azione nazionale e agire da leva per massimizzare l'efficacia della spesa, in particolare nei settori che hanno il maggiore impatto sullo sviluppo sostenibile generale.

I dati relativi alla politica di coesione indicano che le regioni beneficiarie hanno costantemente registrato un tasso di crescita superiore alla media UE. Ogni euro speso nella politica di coesione ha un effetto leva significativo: tre euro per ogni euro speso, nel caso delle regioni dell'“Obiettivo 2”. Diretta esclusivamente agli investimenti, la coesione ha segnato una reale svolta in termini di infrastrutture fisiche e di capitale umano. La politica di coesione ha inoltre generato vantaggi in termini di partenariato e di buona governance: il fatto che essa venga svolta congiuntamente dalla Commissione e dagli Stati membri ne assicura l'armonia con la politica nazionale e regionale.

- La politica di **sviluppo rurale** rappresenta un altro esempio di sinergia efficace. Attualmente lo sviluppo rurale costituisce il secondo pilastro della politica agricola comune, a cui offre una prospettiva più ampia, più in sintonia con le esigenze odierne e dell'Europa ampliata. In tal modo essa si armonizza con altre politiche dirette ad aprire la strada al cambiamento sociale e economico. Tuttavia, poiché più di metà della popolazione dell'UE vive in zone rurali, corrispondenti a circa il 90% del territorio dell'Unione, lo sviluppo rurale svolge un ruolo di primo piano anche in altre politiche, quali l'ambiente e la coesione. Lo sviluppo rurale promuove l'adattamento degli agricoltori e della comunità rurale dell'UE alle nuove esigenze dell'economia rurale, sostenendo nel contempo parametri ambientali elevati e prestando particolare attenzione alle regioni meno sviluppate dell'Unione.

La minaccia del terrorismo ha per sua natura carattere internazionale. Assicurare la sicurezza attraverso la prevenzione e la lotta contro la criminalità rimarrà per l'Unione una sfida fondamentale, che non potrà essere affrontata dagli Stati membri da soli. Una serie di eventi imprevedibili, come quello di Madrid, hanno fatto crescere la preoccupazione pubblica e l'aspettativa di un'azione a livello comunitario. Nello stesso tempo, la soppressione dei controlli alle frontiere interne non dovrebbe rappresentare una minaccia per la sicurezza personale dei cittadini dell'Unione. Come sottolineato dal Consiglio europeo di Bruxelles del 2004, la minaccia terroristica sarà sconfitta solo attraverso la solidarietà e l'azione collettiva. Poiché per mantenere un livello di sicurezza elevato gli Stati membri dipendono l'uno dall'altro, è necessaria un'azione concertata a livello europeo.

- Gran parte del lavoro dell'Unione consiste nel diffondere le competenze e fare in modo che la politica venga realizzata in modo più efficace. In molti settori – ambiente, politica sociale, dogane e fiscalità, pesca – investimenti relativamente ridotti possono contribuire a

creare un circolo virtuoso di diffusione delle competenze e delle conoscenze con reali vantaggi a catena.

Il Programma europeo sul cambiamento climatico individua le misure economicamente più efficaci per conformarsi al protocollo di Kyoto al minor costo possibile. I costi del cambiamento climatico sono impressionanti: le società di assicurazione prevedono che il costo delle calamità naturali raggiungerà, da solo, 150 miliardi di dollari nei prossimi dieci anni. Tuttavia, se grazie ai programmi UE si individuano le misure appropriate, gli obiettivi fissati dal protocollo di Kyoto possono essere raggiunti con una spesa annua compresa tra 2,9 e 3,7 miliardi di euro, una frazione minima dei costi potenziali.

- Per motivi storici e geografici, gli Stati membri sono in grado di farsi valere in varie regioni del mondo, in termini di risorse, diplomazia e componente “difesa” delle **relazioni esterne**. L’azione dell’UE, tuttavia, rende più coerente lo sforzo esterno collettivo e fa sì che esso valga più della semplice somma delle parti, finanziando misure per rendere più efficace l’aiuto allo sviluppo o adoperandosi per garantire che gli sforzi destinati all’aiuto umanitario non si sovrappongano. Il valore aggiunto dell’UE dipende anche dai metodi applicati (in particolare concessione di aiuti, sostegno settoriale e di bilancio, approccio allo sviluppo basato realmente sui risultati, collegamento diretto dei volumi di aiuto alla realizzazione da parte dei paesi beneficiari degli obiettivi nazionali per la riduzione della povertà).

Il sostegno di bilancio finanziato dall’UE crea incentivi per le riforme nei paesi partner. Esso permette inoltre alla Commissione di partecipare al dialogo sui sistemi di bilancio e di contribuire al rafforzamento della responsabilità nazionale. In generale, esso aiuta a creare le condizioni necessarie per la sostenibilità di programmi di altri donatori, compresi quelli degli Stati membri.

L’assistenza umanitaria dell’UE ha permesso di raggiungere una divisione del lavoro particolarmente efficace. La capacità di ripartire gli oneri nel modo più efficiente, la neutralità politica degli aiuti umanitari dell’UE e la rigorosa complementarietà dell’aiuto bilaterale degli Stati membri e dell’assistenza comunitaria hanno permesso di realizzare una politica in grado di fornire, in modo unico, vantaggi effettivi.

È necessario che l’azione dell’UE sia configurata in modo tale da massimizzare il valore aggiunto. Sussistono ancora riserve di valore aggiunto da sfruttare ulteriormente. L’Unione può rafforzare la sua influenza rendendo le sue azioni più coerenti. Perfezionando gli strumenti la realizzazione di tali azioni può essere migliorata.

* *

*

3. REALIZZARE IL VALORE AGGIUNTO POTENZIALE: UNA GOVERNANCE MIGLIORE NELL’ATTUAZIONE DELLA POLITICA

Nella sua comunicazione del 10 febbraio 2004 la Commissione ha definito i principi sui quali si basa la sua annunciata intenzione di semplificare e razionalizzare i suoi strumenti finanziari. Il risultato di tale razionalizzazione è presentato di seguito per rubrica di bilancio.

3.1 Rubrica 1: Crescita sostenibile

La crescita sostenibile era al centro del programma politico presentato a febbraio. Per raggiungere tale obiettivo, è necessaria un'azione lungo tre assi: trasformare l'Europa in un'economia dinamica basata sulla conoscenza e volta alla crescita, rinforzare la coesione e assicurare una gestione e una tutela sostenibili delle risorse naturali.

I primi due assi saranno trattati attraverso le azioni nell'ambito delle rubriche 1A e 1B.

Competitività e innovazione nel mercato unico

- La competitività è una questione complessa e trasversale. La ricerca, l'innovazione e un clima favorevole alle imprese sono tutti aspetti centrali di una strategia efficace in materia di competitività. È parimenti necessario promuovere tali aspetti attraverso un ambiente normativo sano e una concorrenza efficace. Varie politiche e strumenti comunitari sostengono la competitività europea; un programma quadro per **l'innovazione e la competitività** può facilitare l'azione in alcuni settori mirati. Il programma quadro riguarderà tre temi chiave:
 - Migliorare l'ambiente in cui operano le imprese. Tra gli obiettivi figurano: l'accesso al capitale d'investimento, la creazione di reti elettroniche sicure, la fornitura efficace in tutta Europa di servizi per le imprese e la modernizzazione dei servizi tramite l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.
 - Assicurare che l'innovazione serva a promuovere la competitività e sia messa in pratica a livello delle imprese. Saranno create sinergie con le "piattaforme tecnologiche" guidate dall'industria nell'ambito del programma quadro per la ricerca: le parti interessate svilupperanno agende di ricerca aventi come obiettivo la competitività industriale conformemente al programma in materia di competitività. L'azione sarà altresì rivolta alle tecnologie ambientali attraverso progetti pilota o tramite prime applicazioni su larga scala con cui verranno dimostrate la resa tecnica e la fattibilità economica di tali tecnologie e all'energia rinnovabile, in collaborazione con l'Agenzia per l'energia intelligente al fine di portare a compimento i progetti strategici.
 - Sostenere la politica europea in materia di competitività delle imprese, innovazione, imprenditorialità e PMI attraverso la competenza politica e la promozione dell'azione comunitaria. Tutte le azioni di sostegno alla politica industriale, all'innovazione e all'imprenditorialità saranno riunite nell'ambito del programma quadro per la competitività al fine di massimizzarne l'impatto.
- Il funzionamento del mercato unico richiede un coordinamento efficace in materia di **fiscaltà e unione doganale**. Gli attuali programmi Fiscalis e Dogane saranno riuniti per lanciare una serie di azioni in partenariato con le autorità doganali e fiscali nazionali al fine di garantire l'applicazione delle norme. Con un'adeguata formazione e sistemi informatici compatibili, le autorità doganali e fiscali nazionali possono agire come fossero un'unica autorità.

Potenziare la ricerca e lo sviluppo tecnologico

- La Commissione ritiene che la necessità imperativa di far progredire la **ricerca** europea giustifichi un aumento considerevole delle risorse ad essa destinate dal bilancio comunitario. Tuttavia, anche l'oggetto e l'attuazione della politica europea di ricerca devono essere rielaborati. Il 7° programma quadro per la ricerca sarà diretto ai seguenti obiettivi:
 - creare poli di eccellenza tramite la cooperazione transnazionale;
 - lanciare iniziative tecnologiche europee sulla base delle piattaforme tecnologiche;
 - stimolare la creatività nella ricerca di base favorendo la concorrenza tra i gruppi di ricerca a livello europeo;
 - rendere l'Europa più attraente per i ricercatori;
 - sviluppare infrastrutture di ricerca di interesse europeo comune;
 - potenziare il coordinamento dei programmi nazionali.

In tutti questi casi, i lavori potrebbero essere orientati su temi di interesse europeo fondamentale, strettamente collegati ai settori di competenza dell'UE, accordando una nuova attenzione allo spazio e alla sicurezza. Sebbene la Commissione rimarrà la responsabile politica di tali misure, sarà introdotto un maggiore decentramento, con un maggiore coinvolgimento delle parti pubbliche e private interessate, ricorrendo a competenza scientifica professionale attraverso un "Consiglio europeo della ricerca". Sono state individuate tre opzioni:

- Partenariato con gli Stati membri per le azioni volte a coordinare le politiche nazionali di ricerca sulla base degli obiettivi comuni.
- Esternalizzazione delle azioni volte a sostenere singoli gruppi di ricerca, attraverso la creazione di un'agenzia normativa o esecutiva.
- Gestione da parte della Commissione delle azioni di ricerca in collaborazione, con un nuovo accento sulla supervisione e sul controllo. Gli altri compiti relativi all'esecuzione delle azioni potrebbero essere trasferiti ad un'agenzia esecutiva.

In giugno la Commissione ha adottato una bozza relativa a tali proposte², attualmente oggetto di un processo di consultazione per permettere alle istituzioni e alla comunità della ricerca di reagire.

Promuovere lo sviluppo sostenibile nel settore dei trasporti, dell'energia e delle reti comunitarie

- Uno strumento specifico sarà utilizzato per portare a termine le **reti transeuropee di trasporto e di energia** individuate dal Consiglio e dal Parlamento europeo. Le reti di trasporto beneficeranno di un finanziamento pluriennale nel quadro di un regolamento

² La scienza e la tecnologia, chiavi del futuro dell'Europa - Orientamenti per la politica di sostegno alla ricerca dell'Unione (COM(2004) 353)

disciplinante il finanziamento di tali reti per il periodo 2007-2013. Il regolamento introdurrà un processo decisionale semplificato a livello europeo, regole chiare in materia di condizionalità e selettività nonché una maggiore trasparenza nella gestione del progetto al fine di migliorare tutte le fasi, dall'ideazione all'ultimazione. La Commissione, inoltre, valuterà se un'agenzia esecutiva possa costituire il mezzo più efficace per aiutare i partner a portare a termine i progetti.

Le disposizioni relative alle reti di energia dovrebbero attuare un programma pluriennale diretto a sostenere gli investimenti nei dispositivi di interconnessione, al fine di massimizzare l'efficienza e la fornitura sicura nel settore europeo dell'energia. In questo contesto il sostegno sarà rivolto non solo agli studi, come in passato, ma anche ad attività di sviluppo e, in alcuni casi e in misura limitata, alla costruzione.

- Uno strumento distinto si baserà sull'attuale **programma Marco Polo** relativo all'intermodalità. Esso sarà composto di progetti di portata minore diretti a sostenere le azioni del settore privato, con il preciso intento di eliminare il trasporto di merci su strada.
- Sarà inoltre necessario uno strumento distinto per fornire al sistema di navigazione satellitare **Galileo** una nuova base giuridica più adatta alla sua prossima fase di attività.
- Nel quadro dei trattati di adesione sono stati previsti, o sono in fase di negoziazione, obblighi giuridici relativi all'eccezionale onere finanziario rappresentato dallo smantellamento di determinati impianti nucleari: l'Unione europea si è impegnata a fornire un'adeguata assistenza finanziaria supplementare per sostenere gli sforzi per lo smantellamento dopo il 2006.

A tal fine, nell'ambito della rubrica 1A dovrebbe essere creata una nuova linea di bilancio. Essa riceverà stanziamenti adeguati da due fonti:

- importi disponibili dalla rubrica 1A, diversi da quelli destinati all'istruzione, alla ricerca, alla politica sociale e alle reti transeuropee;
- il Fondo di adeguamento alla crescita, per i casi in cui sia necessario integrare il bilancio.

Nel settembre 2004 la Commissione presenterà una proposta di decisione specifica relativa al contributo dell'UE allo smantellamento. Tale decisione si baserà sulla valutazione obiettiva delle esigenze finanziarie e sul calendario preciso degli esborsi per ogni centrale nucleare da smantellare, prendendo come punto di partenza le attuali spese già finanziate per il periodo 2004-2006.

Migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione

- Un programma per la formazione permanente riunirà le azioni a tutti i livelli di **istruzione e formazione**, dalle scuole all'istruzione degli adulti, quale unico successore degli attuali programmi (Erasmus, Erasmus Mundus, Comenius, Socrates, Leonardo da Vinci). Verranno privilegiate, in particolare, le sovvenzioni alla mobilità, sostenute da due azioni orizzontali, riguardanti lo sviluppo delle politiche, l'apprendimento linguistico e l'uso delle nuove tecnologie e dalle azioni Jean Monnet sull'integrazione europea.

La riforma di un certo numero di azioni diverse implicherà l'istituzione di procedure

comuni e la diminuzione degli strumenti giuridici e delle linee di bilancio, permettendo una semplificazione a reale vantaggio degli utilizzatori.

Più dell'80% delle risorse sarà gestito in modo decentrato, tramite agenzie nazionali che selezioneranno i beneficiari ed erogheranno i finanziamenti ai fruitori dei programmi. Sorge in proposito la questione del grado di controllo finanziario a cui devono essere soggette le agenzie nazionali: le agenzie nazionali che erogano somme significative sul bilancio comunitario devono soddisfare gli stessi standard di controllo della Commissione e delle agenzie comunitarie. Per quanto concerne la gestione da parte della Commissione, sarà istituita un'agenzia esecutiva che si occuperà delle azioni nel settore dell'istruzione e della cultura.

Un'agenda per la politica sociale diretta ad aiutare la società europea ad anticipare e a gestire i cambiamenti

- **L'agenda per la politica sociale** copre l'intera serie di obiettivi sociali comunitari: piena occupazione, tutela e inclusione sociale, condizioni di lavoro, lotta contro la discriminazione e promozione della diversità, parità uomo-donna. Le azioni in questi settori saranno riunite in un unico programma per l'occupazione e la solidarietà sociale ("PROGRESS"). Esso offrirà agli utilizzatori uno "sportello unico", con regole comuni per i candidati di tutte le componenti del programma.

Alcuni aspetti dell'azione sociale, tra cui, il più evidente, il sostegno al dialogo sociale, derivano direttamente dai poteri autonomi conferiti dal trattato alla Commissione. I regolamenti in vigore nei settori del coordinamento dei regimi di sicurezza sociale e della libera circolazione dei lavoratori (tra cui la rete EURES che da lungo tempo mette in collegamento i servizi per l'impiego degli Stati membri) forniscono una base giuridica agli aspetti dell'agenda per la politica sociale che non possono essere finanziati in base ai poteri autonomi della Commissione.

Rispondere alle mutevoli esigenze

Una strategia efficace per promuovere la competitività deve affrontare le questioni a lungo termine che gravano sull'economia europea. Essa, tuttavia, deve poter fornire una risposta rapida. Il duplice obiettivo della disciplina di bilancio e dell'efficacia può essere raggiunto riservando una determinata somma da allocare annualmente per spese precise. L'esperienza dell'iniziativa europea per la crescita ha mostrato che l'UE ha bisogno di uno strumento per reagire rapidamente ai cambiamenti economici al fine di stimolare la crescita e la creazione di posti di lavoro. La creazione di un **Fondo di adeguamento alla crescita** permetterà di affrontare la competitività in modo più proattivo. Ogni anno, al momento della valutazione dei progressi realizzati nell'attuazione della strategia di Lisbona nel corso del Consiglio europeo di primavera, l'Unione, se necessario, potrebbe canalizzare le risorse in modo da stimolare iniziative particolarmente efficaci, al fine di accelerare la realizzazione degli obiettivi in ritardo rispetto al calendario (quali le RTE o i grandi progetti ambientali o di ricerca) o di aiutare a reagire a choc inattesi (quali controversie commerciali o conseguenze impreviste di accordi commerciali) o a richieste eccezionali di azioni urgenti come, ad esempio, la necessità di integrare bisogni finanziari per adempiere immediatamente agli obblighi di smantellamento nucleare. Il Fondo non richiederebbe alcuno strumento distinto: esso ricorrerebbe ai programmi e ai mezzi d'azione esistenti.

Una maggiore coesione per la crescita e l'occupazione

La politica di coesione è ormai sufficientemente rodada. Si tratta quindi innanzitutto di stabilire come rielaborare le strutture esistenti per assicurare un'azione più efficace. Il principio fondamentale del partenariato resterà valido, ma il sistema sarà meno complesso e più strategico.

La nuova generazione di programmi di coesione opererà secondo i seguenti principi:

- Sarà adottato un documento politico strategico per l'intero periodo, destinato a servire da riferimento sia per gli Stati membri che per le regioni. Esso stabilirà gli obiettivi chiave per concentrare meglio il sostegno alla coesione. Nel corso di un dibattito annuale al Consiglio, gli obiettivi della coesione verranno integrati nel ciclo annuale di attuazione della strategia di Lisbona. L'erogazione di fondi da una proposta riserva di efficacia dipenderà altresì dalla misura in cui gli obiettivi della strategia sono stati raggiunti. Per quanto riguarda la competitività regionale e l'occupazione, una parte dei fondi potrebbe essere accantonata per essere utilizzata, se necessario, per reagire all'effetto negativo di un evento economico particolare.
- Ogni regione o Stato membro proporrà quindi un documento strategico di riferimento per il periodo 2007-2013. Una volta adottato dalla Commissione, esso servirà da base per un esercizio di programmazione concentrato sulla definizione di assi d'intervento prioritari, lasciando la massima flessibilità al processo decisionale decentrato. La gestione finanziaria avverrà a livello degli assi prioritari e non delle misure stesse; il controllo finanziario e la valutazione saranno più proporzionati e decentrati.
- Gli utilizzatori si gioveranno dei benefici di una macchina legislativa più razionalizzata nel quadro dell'attuazione della politica di coesione. Saranno necessari solo tre strumenti finanziari: il Fondo di coesione, il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo sociale europeo. Il Fondo di coesione e il FESR beneficeranno altresì di una programmazione congiunta e di regole di funzionamento identiche per i progetti di infrastruttura.
- Per compensare gli ostacoli giuridici che impediscono la cooperazione transfrontaliera, sarà creato uno strumento per sostenere tali azioni, a cui si potrà eventualmente fare ricorso.
- Il Fondo sociale europeo sarà caratterizzato da azioni specifiche dirette a potenziare l'integrazione sociale dei migranti e a migliorare il loro accesso all'occupazione. A tal fine si mirerà ad una maggiore partecipazione dei lavoratori migranti, conformemente alla strategia europea per l'occupazione, e ad azioni dirette a permettere ai cittadini di paesi terzi provenienti da contesti culturali, religiosi, linguistici e etnici diversi di insediarsi e di partecipare attivamente a tutti gli aspetti della società europea. Ciò richiede uno stretto coordinamento tra le operazioni del Fondo sociale europeo in questo settore e la strategia e gli obiettivi che saranno determinati dal settore politico responsabile della politica di immigrazione. La programmazione delle azioni del Fondo sociale europeo per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi sarà eseguita dalla DG EMPL in accordo con la DG JAI.

3.2 Rubrica 2: Preservazione e gestione delle risorse naturali

Tenuto conto delle ingenti somme di denaro pubblico da destinare alla realizzazione degli obiettivi della rubrica 2, è molto importante che siano approntati gli strumenti e i mezzi di azione adeguati per un'attuazione efficiente.

- Con le recenti riforme della **PAC del 2003 e del 2004** e con la determinazione della spesa agricola fino al 2013, è stato definito il quadro per il periodo corrispondente alle prospettive finanziarie. Va ricordato che queste riforme contenevano già grandi semplificazioni, come i pagamenti unici agli agricoltori, un quadro normativo unico per gli aiuti diretti e controlli basati sulla gestione dei terreni piuttosto che sulla produzione. Le future modifiche delle organizzazioni comuni di mercato saranno realizzate entro questo quadro. Un nuovo regolamento definirà una struttura per il finanziamento della PAC con un unico fondo per ciascun pilastro, il Fondo agricolo europeo di garanzia e il Fondo agricolo europeo di sviluppo rurale. I fondi presenteranno molte analogie, tra cui il ricorso, per i pagamenti, esclusivamente alle agenzie di pagamento autorizzate e norme simili per il controllo finanziario.
- La politica di **sviluppo rurale** sarà applicata attraverso la realizzazione di tre obiettivi principali:
 - aumento della competitività del settore agricolo grazie a sostegni alla ristrutturazione;
 - miglioramento dello stato dell'ambiente e delle campagne attraverso il sostegno alla gestione dei terreni;
 - miglioramento della qualità di vita nelle zone rurali e promozione della diversificazione delle attività economiche grazie a misure mirate per le aziende agricole e per altri soggetti rurali.

I programmi di sviluppo rurale dovrebbero perseguire tutti e tre gli obiettivi in tutti gli Stati membri, ma la scelta dell'ordine di importanza tra gli obiettivi dovrebbe essere fortemente decentrata. Pertanto, gli Stati membri che presentano un'infrastruttura agricola relativamente sottosviluppata possono decidere di privilegiare l'ammodernamento e la ristrutturazione, per far sì che le norme della PAC siano attuate efficacemente e il settore agricolo sostenga bene la concorrenza. Invece, negli Stati membri in cui la capacità di vita delle comunità rurali è considerata un problema fondamentale, si potrà scegliere di concentrare l'attenzione sulla diversificazione economica.

In tutti i casi i partner a livello nazionale, regionale e locale trarranno beneficio dalla notevole semplificazione dei regimi, da realizzare attraverso le seguenti misure:

- raggruppamento di tutte le misure entro un unico strumento per dare vita ad un unico programma;
- un'attenzione speciale alla necessaria coerenza tra le misure di sviluppo rurale e le misure di coesione;
- una migliore combinazione di controllo e decentramento: un documento strategico comunitario che funga da quadro per le strategie nazionali di sviluppo rurale; una maggiore consultazione dal basso verso l'alto su come sono concepiti e realizzati questi programmi; norme e condizioni meno dettagliate in merito all'attuazione dei programmi; controllo e valutazione rafforzati. Continueranno ad essere chiaramente definite le responsabilità rispettive degli Stati membri e della Commissione per quanto riguarda la gestione finanziaria.

- La politica della **pesca** sarà attuata tramite due strumenti. Il Fondo europeo per la pesca costituirà un fondo unico per la ristrutturazione del settore della pesca e per lo sviluppo delle zone costiere dipendenti dalla pesca. Il Fondo si concentrerà su un numero limitato di azioni prioritarie:
 - lo sviluppo sostenibile delle zone costiere (in termini sia di diversificazione economica che di protezione ambientale);
 - adeguamento della flotta di pescherecci;
 - tecniche di acquacoltura e di trasformazione dei prodotti della pesca rispettose dell'ambiente e competitive;
 - altre azioni di interesse comune, tra cui progetti pilota per la preservazione.

Benché sia chiaro che questo fondo è strettamente collegato agli strumenti di coesione - e funzionerà con una gestione condivisa basata su una programmazione pluriennale – la sua stretta connessione con l'attuazione della politica comune della pesca lo rende atto ad essere classificato alla rubrica 2.

Il secondo strumento riunirà tutti i settori nei quali è necessario un finanziamento per sostenere la riforma della politica comune della pesca:

- investimenti nelle misure di controllo per consentire l'introduzione di tecniche di controllo moderne in tutte le acque sorvegliate e per sostenere l'attività dell'agenzia di controllo della pesca;
 - misure intese a promuovere la qualità e ad ottenere facilmente consulenza scientifica e informazioni tecniche;
 - riserva per la conclusione e il finanziamento di accordi internazionali sulla pesca e per la partecipazione ad organizzazioni regionali della pesca.
- Non si può assicurare la coerenza politica se gli strumenti sono considerati isolatamente. Nel campo dell'**ambiente**, il grosso delle azioni dell'UE passa attraverso l'inserimento sistematico della problematica ambientale nelle altre politiche.

La sfida per il prossimo periodo è duplice: si tratta in primo luogo di assicurare che gli obiettivi fondamentali in questo campo completino e rafforzino il programma della crescita. Le tendenze attuali nella situazione dell'ambiente richiedono un'azione preventiva e correttiva rafforzata che attraversi l'intero arco delle politiche.

Finanziamenti nell'ambito delle rubriche 1A e 1B, della rubrica 2 (politiche agroambientali, pesca, sviluppo rurale) e della rubrica 4 sono fondamentali per raggiungere gli obiettivi di politica ambientale, che rientrano a loro volta nella più ampia finalità dell'UE: lo sviluppo sostenibile. Ad esempio, attualmente il 16,5% circa delle risorse del FESR e il 50% di quelle del Fondo di coesione sono destinate all'ambiente. Inoltre, tutti gli interventi a titolo della coesione devono rispettare la legislazione comunitaria in materia ambientale.

Nel prossimo periodo finanziario gli attuali livelli di finanziamento delle misure ambientali

dovrebbero essere mantenuti e, ove necessario, elevati, data l'importanza dell'ambiente in quanto pilastro dello sviluppo sostenibile. Verrà mantenuto pertanto l'inserimento sistematico del finanziamento della politica ambientale nelle altre politiche dell'UE.

Questo impegno nei confronti dei finanziamenti per l'ambiente sarà esposto negli orientamenti strategici, nei documenti di programmazione e nelle linee guida per l'attuazione, che saranno proposti dalla Commissione nei prossimi mesi. Inoltre, la Commissione chiederà agli Stati membri di comunicarle in che modo hanno tenuto conto del fabbisogno finanziario per l'ambiente, compresi gli aspetti pertinenti di Natura 2000, nell'elaborare i loro programmi nazionali relativi ai fondi strutturali ed esaminerà con loro la necessità di un cofinanziamento comunitario nell'ambito del processo di approvazione dei programmi.

- Benché la maggior parte delle azioni a favore dell'ambiente siano attuate attraverso l'inserimento della dimensione ambientale in altri programmi, resta sempre la necessità di uno strumento per la realizzazione di azioni che riguardino esclusivamente l'ambiente. Il **programma LIFE+** intende contribuire allo sviluppo, all'attuazione, al monitoraggio e alla valutazione della politica e della legislazione ambientali dell'UE. In particolare esso sosterrà:
 - l'approfondimento della base di conoscenze relative alla politica ambientale e la definizione degli strumenti fondamentali che dovranno garantire la coerenza (raccolta di dati, studi, elaborazione di scenari, ecc.);
 - l'attuazione della politica ambientale sul terreno, in special modo tramite il potenziamento delle capacità, gli scambi delle pratiche migliori, lo sviluppo di reti e il coinvolgimento di ONG;
 - la dimostrazione di nuovi approcci e strumenti politici;
 - azioni di informazione e comunicazione per sensibilizzare il pubblico alle questioni ambientali.

L'esistenza di uno strumento unico permetterà di ricorrere ad un unico insieme di norme e di procedure decisionali e finanziarie oltre che di stabilire in modo più coerente i destinatari specifici delle politiche. Ne conseguirà una riduzione delle spese amministrative fisse nonché una maggiore trasparenza e visibilità.

3.3 Rubrica 3: Cittadinanza

Rafforzare l'UE come spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia

L'approccio della Commissione per raggiungere questo obiettivo si basa su **tre programmi quadro** che dovrebbero sostituire i molteplici strumenti e linee di bilancio esistenti in questo campo. La trasparenza ne risulterà accresciuta, poiché i potenziali "clienti" dei programmi sapranno immediatamente a quale obiettivo politico generale dell'UE contribuirà la loro partecipazione. Questi programmi quadro saranno disciplinati dalle stesse regole di funzionamento e operative, cosicché le parti interessate beneficeranno di vantaggi analoghi a quelli di uno strumento unico.

La struttura semplificata migliorerà l'efficacia di questi programmi in quanto strumenti politici, permettendo di trarre insegnamenti politici da opportuni sistemi di monitoraggio e

valutazione. Inoltre, i programmi definiti nell'ambito dei tre settori politici consentiranno una maggiore flessibilità nell'attribuzione delle priorità tra le varie azioni all'interno dello stesso settore politico e dovrebbero pertanto contribuire a migliorare i tempi di reazione ad eventi inattesi. Nel campo della sicurezza, ad esempio, la struttura proposta consente un margine di flessibilità tra l'azione preventiva e l'azione correttiva.

Il grosso dei fondi assegnati nell'ambito di questa rubrica sarà gestito in comune con gli Stati membri. La struttura semplificata dei programmi agevolerà il coordinamento con le amministrazioni nazionali. Documenti di programmazione nazionali assicureranno l'adattamento alle situazioni nazionali. Gli organismi esterni costituiranno un insieme coerente rispondente alla logica dei tre principali settori politici.

- Il **Programma per la libera circolazione e la solidarietà in materia di frontiere esterne, asilo e immigrazione** sosterrà la messa in atto della solidarietà in questo campo e assorbirà la maggior parte dei finanziamenti per la libertà, la sicurezza e la giustizia. Esso prevederà azioni a favore di un approccio integrato alle frontiere esterne dell'UE e contribuirà allo sviluppo di una politica comune in materia di asilo, nell'ambito della quale la condivisione di responsabilità aiuterà gli Stati membri a rispettare gli obblighi internazionali. Il programma renderà la gestione dei flussi migratori più efficace e sostenibile, prevederà misure di lotta contro l'immigrazione illegale e per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi che risiedono illegalmente nell'UE o di persone che immigrano nell'UE in modo irregolare.

L'attuazione di una politica comune dell'immigrazione presuppone anche che la Comunità dia una risposta credibile alla questione pluridimensionale dell'integrazione dei cittadini di paesi terzi. Ciò significa che si dovrà rivolgere una maggiore attenzione - in vista di intensificarla - alla partecipazione degli immigrati alle attività finanziate dal Fondo sociale europeo. È necessaria anche una nuova forma di solidarietà per sostenere le azioni che gli Stati membri dovranno intraprendere per consentire ai cittadini di paesi terzi con background culturali, religiosi, linguistici ed etnici diversi di insediarsi e partecipare attivamente a tutti gli aspetti della vita sociale europea. Infine, per le azioni non coperte dal FSE, quali quelle a favore della partecipazione alla vita civile e politica, del rispetto della diversità e della partecipazione attiva alla vita civica, o per le misure relative ai richiedenti asilo, compresi la costituzione di reti, il confronto tra le diverse situazioni e lo sviluppo di indicatori in questi campi, il finanziamento sarà assicurato nel quadro della rubrica 3.

La Commissione ha già proposto l'istituzione di una **Agenzia per le frontiere esterne** che dovrebbe occuparsi della gestione dei flussi migratori. Sarà effettuata una valutazione per stabilire se la gestione dei sistemi di informazione di grandi dimensioni esistenti nei settori di pertinenza della Giustizia e degli Affari interni, quali Eurodac, SIS o VIS, possano essere annoverati tra le competenze dell'agenzia o richiedano un'agenzia a se stante. Ad ogni modo, altri settori, quali la sicurezza alimentare e le dogane, richiedono a loro volta una razionalizzazione e un aumento dei controlli alle frontiere esterne dell'UE. In considerazione delle prevedibili economie di scala e delle possibili sovrapposizioni che si verificherebbero in alcuni Stati membri, sarà esaminata l'opportunità di utilizzare l'Agenzia per le frontiere esterne come base di coordinamento intesa ad assicurare la cooperazione tra tutti gli organismi chiave responsabili della gestione delle frontiere.

- Il **Programma relativo alla sicurezza** rafforzerà la prevenzione dei crimini e degli atti terroristici, intensificherà la cooperazione e gli scambi tra le autorità preposte al rispetto della legge, sosterrà la raccolta di informazioni su scala europea e svilupperà una

dimensione europea nella formazione impartita agli alti funzionari di polizia degli Stati membri.

La Commissione presuppone che sia **Europol** sia il **Collegio europeo di polizia**, istituzioni che hanno attualmente carattere intergovernativo, si trasformino in organismi dell'UE, in conformità con la Costituzione.

- Il **Programma per la giustizia e i diritti fondamentali** mirerà a promuovere la cooperazione giudiziaria, agevolare l'accesso alla giustizia e offrire maggiore certezza giuridica, alle imprese e ai cittadini, per sostenere la crescita nelle situazioni transfrontaliere. Esso sorveglierà l'*acquis* in questo settore, le cui dimensioni stanno aumentando, e ageolerà la conoscenza dei e la fiducia nei rispettivi sistemi giuridici tramite l'informazione pubblica e la formazione dei giudici e di altri operatori del settore giudiziario. Esso rafforzerà inoltre il coordinamento e la cooperazione, a livello operativo e strategico, tra gli investigatori e i procuratori incaricati di gravi casi di criminalità transfrontaliera. L'azione comunitaria si propone anche di migliorare gli scambi di informazioni sulle decisioni adottate nei procedimenti penali, ad esempio sulle precedenti condanne. La promozione dei diritti fondamentali accompagnerà l'integrazione della Carta nella Costituzione e si concentrerà in particolare sulla partecipazione democratica in vista delle elezioni europee del 2009.

La Commissione spera che **Eurojust**, attualmente a carattere intergovernativo, si trasformi in un organismo comunitario, in linea con la Costituzione. Come deciso dal Consiglio europeo del dicembre 2003, l'Osservatorio sul razzismo e la xenofobia sarà ampliato e diverrà un'agenzia a pieno titolo incaricata dei diritti fondamentali.

La Commissione prevede di presentare proposte legislative l'anno prossimo. Tuttavia, per quanto riguarda il meccanismo di solidarietà per la gestione delle frontiere esterne (facente parte del programma sulla libera circolazione) e il nuovo programma sulla giustizia, il calendario delle azioni sarà determinato dall'entrata in vigore del nuovo trattato.

Assicurare l'accesso alle merci e ai servizi di base

Gli attuali **programmi relativi ai consumatori, alla sicurezza alimentare e alla sanità** non rispondono alle aspettative dei cittadini. Ad esempio, i programmi di sanità pubblica ricevono richieste qualificate di sostegno tre volte superiori a quelle che possono soddisfare. Anche l'eradicazione delle malattie legate alla catena alimentare è intralciata da difficoltà di finanziamento, mentre l'allargamento pone problemi particolari al miglioramento dell'infrastruttura sociale (sanità, tutela dei consumatori) in tutta l'Europa a 25. Per migliorare la situazione, la Commissione propone di sostituire tutti gli strumenti esistenti con due grandi strumenti, più adeguati agli obiettivi politici della cittadinanza:

- un **programma di sicurezza alimentare**, inteso principalmente a combattere le malattie animali, agevolare la buona cooperazione tra i laboratori dell'UE, ridurre la discrepanza tra gli standard di sicurezza alimentare esistenti all'interno dei e tra i singoli paesi e assicurare la protezione di tutta la catena alimentare;
- un **programma di politica dei consumatori e di sanità pubblica**, inteso a rafforzare le capacità delle organizzazioni di consumatori e a migliorare la sicurezza dei consumatori incrementando la cooperazione tra le autorità degli Stati membri e tra l'UE e i paesi terzi;

esso intensificherà anche la cooperazione tra gli Stati membri al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza dei sistemi di assistenza sanitaria in tutta Europa.

L'Autorità europea per la sicurezza alimentare e il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie dovrebbero fornire alla Commissione la necessaria assistenza (a livello normativo ed esecutivo), da essa richiesta per l'esecuzione dei suoi compiti. I due organismi forniranno consulenza e analisi, ma creeranno anche reti attraverso l'Unione per condividere le pratiche migliori.

Favorire la cultura e la diversità europee

La necessità di semplificare l'attuale generazione di programmi nel campo della **cultura, dei media e dei giovani** ha rappresentato un tema costante delle valutazioni. Regole contrattuali e finanziarie più semplici e proporzionate e norme meno complesse consentirebbero di dedicare più energie all'attuazione e meno all'amministrazione.

Per far ciò la Commissione propone di ridurre, semplificare e rendere più flessibili gli strumenti giuridici. Le proposte ridurranno la quantità di basi giuridiche dalle attuali otto a quattro e il numero di linee di bilancio da 22 a quattro.

I nuovi strumenti consentiranno un maggiore decentramento. La Commissione intende inoltre istituire un'agenzia esecutiva per tutti i programmi interessati, che sarebbe responsabile dei compiti tecnici connessi a questi programmi e fornirebbe un'assistenza e un seguito quotidiani.

- Il nuovo **Programma per la gioventù** promuoverà la cittadinanza europea presso i giovani a livello europeo, ma anche nazionale e locale. Le attuali quattro linee di bilancio saranno sostituite da un'unica, che coprirà tutte le attività in corso di realizzazione tramite due basi giuridiche distinte (il Programma per la gioventù e il programma d'azione comunitario di promozione degli enti che operano a livello europeo nel campo della gioventù).

Il Programma per la gioventù si basa su una delega di poteri alle agenzie nazionali che opereranno in una cornice stabilita dalla Commissione. Il punto forte di questo sistema è la prossimità all'utente che le agenzie nazionali possono assicurare attraverso l'uso della lingua del paese, la comprensione dei sistemi nazionali ecc. Il programma verte sulle azioni decentrate e limita la gestione diretta ai settori nei quali essa apporta chiaramente un valore aggiunto (ad esempio, le reti, il sostegno politico e il sostegno alle ONG).

- Il nuovo **Programma per la cultura** sarà aperto a tutti i campi culturali e artistici, senza categorie predeterminate, e ad una maggiore varietà di operatori culturali: dalle amministrazioni nazionali e locali alle reti e alle imprese del settore culturale. Esso si fonda su un'unica base giuridica invece delle due attuali e su una linea di bilancio rispetto alle cinque attuali. Il programma sarà anche più agevole per gli utenti.
- Il nuovo programma di sostegno al **settore audiovisivo europeo** avrà quali obiettivi globali di preservare e promuovere la diversità culturale e il patrimonio audiovisivo europei, promuovere il dialogo e la comprensione tra le culture e incrementare la circolazione di opere audiovisive europee all'interno e all'esterno dell'Unione europea. Esso riunirà i due attuali programmi MEDIA in un unico programma integrando le varie componenti della catena di valori della produzione audiovisiva europea. Tenendo conto dei risultati delle consultazioni pubbliche, le norme e le procedure saranno semplificate.

- Un **Programma di partecipazione civica** svilupperà il programma lanciato di recente e coprirà il periodo che inizia nel 2007. Esso promuoverà i valori e gli obiettivi dell'Unione, cercherà di avvicinare i cittadini all'UE e alle sue istituzioni e di stimolare una cittadinanza attiva. Sostegno può essere concesso anche a enti che perseguono uno scopo di generale interesse europeo nel campo della cittadinanza europea attiva, tra cui ai gruppi di riflessione. Sarà necessaria un'azione ulteriore e una nuova proposta legislativa sarà presentata all'inizio del 2005.

Strumento di solidarietà e di reazione rapida

L'azione a livello europeo consentirà anche di adottare un approccio comune alle situazioni di emergenza. Uno **strumento di solidarietà e di reazione rapida** metterà a disposizione dei cittadini mezzi europei di reazione alle grandi catastrofi. Tra le funzioni dello strumento previsto vi saranno l'intervento immediato (coordinamento e fornitura di risorse per far fronte ad una calamità nel momento in cui si produce) e l'assistenza finanziaria per sostenere le situazioni di emergenza successive ad una crisi imprevista. Vi si potrà fare appello anche qualora sia necessario finanziare misure di preparazione a tali situazioni. Lo strumento disporrà di fondi da destinare anche al sostegno alle vittime del terrorismo, ad esigenze della protezione civile, alla reazione a crisi di carattere sanitario e agli effetti di altre catastrofi naturali.

3.4 Rubrica 4: l'Europa come partner globale

Nel corso degli anni l'Unione ha sviluppato un ampio ventaglio di strumenti nel campo delle relazioni esterne (politica commerciale comune, cooperazione nel quadro di accordi bilaterali e multilaterali, cooperazione allo sviluppo, politica estera e della sicurezza comune, politica della difesa e della sicurezza comune, aiuto umanitario e assistenza finanziaria, oltre alla proiezione esterna di politiche interne: energia, ambiente, trasporti, giustizia e affari interni ecc.). La creazione, attraverso la procedura annuale di bilancio, di nuove linee di bilancio e la successiva adozione di basi giuridiche ad hoc per la loro esecuzione hanno incrementato la proliferazione di strumenti.

Il risultato è **un insieme vario e complesso di strumenti**. Le attività di assistenza esterna dell'UE a livello mondiale sono realizzate attualmente attraverso più di 30 diversi strumenti giuridici (programmi), alcuni tematici come lo "IEDDU"³ e altri geografici come il FES o TACIS. Vi sono inoltre tutta una serie di strumenti della PESC (azioni congiunte)⁴. Esistono anche alcuni strumenti distinti che riguardano le ripercussioni esterne delle politiche interne europee, come l'energia intelligente. **È divenuto sempre più difficile gestire tutti questi programmi in modo efficiente e coordinato** e assicurare una buona comunicazione e visibilità.

Come si prevedeva nella comunicazione del 10 febbraio, la Commissione propone pertanto una drastica semplificazione degli strumenti, dovuta alla necessità di assicurare la coerenza e l'omogeneità delle azioni esterne e di ottenere risultati più consistenti e migliori con le risorse disponibili, rispettando i seguenti principi:

³Iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani.

⁴I 100 strumenti diversi indicati nella comunicazione del 10 febbraio comprendono sia il primo pilastro che gli strumenti della PESC.

- **È la politica che dirige gli strumenti.** Esiste il rischio effettivo di mettere il carro davanti ai buoi ossia di lasciare che gli strumenti dettino le politiche; è tempo che l'UE faccia una revisione completa dei suoi strumenti per renderli più coerenti e maggiormente improntati ai risultati e per aumentarne l'effetto leva e la flessibilità.
- **Assicurare la coerenza politica globale.** L'appropriato dosaggio delle politiche e il giusto equilibrio tra la necessità di reazione a breve termine e le strategie a lungo termine sarà assicurato tramite i documenti di strategia nazionale (DSN) e i documenti di strategia regionale (DSR) nonché le strategie di adesione e tematiche. Se verranno eseguiti riesami periodici e si procederà ad un dosaggio adeguato dei nuovi strumenti proposti, si assicurerà così la necessaria coerenza nell'approccio.
- **Semplificare la struttura e le procedure**⁵. Le linee e le procedure di bilancio (strumenti finanziari e loro basi giuridiche) saranno razionalizzati per divenire più efficaci ed efficienti, in particolare per quanto riguarda le emergenze e le crisi, e maggiormente rispondenti alle nuove iniziative come il Fondo globale per la lotta contro l'HIV/AIDS, la tubercolosi e la malaria o l'iniziativa a favore dei paesi poveri e fortemente indebitati (HIPC).
- **Destinare le risorse in funzione dei risultati.** Vi è ampio consenso sulla necessità di destinare le risorse proporzionalmente ai risultati attesi e misurati. Il processo relativo ai documenti di strategia nazionale e regionale, se sostenuto da maggiori capacità di analisi, dovrebbe confrontarsi con obiettivi iniziali e realizzazioni concrete.
- **Sviluppare un dialogo e un coordinamento approfonditi con gli altri donatori e le altre istituzioni,** innanzitutto con le altre istituzioni UE, ma anche con gli Stati membri e le istituzioni di Bretton Woods.
- **Sviluppare un migliore dialogo con i paesi terzi.** Il nuovo insieme semplificato di strumenti mirati coprirà tutti i paesi, assicurando una migliore comprensione e consultazione.

Per migliorare ulteriormente l'efficacia complessiva degli aiuti UE gestiti dalla Commissione, i nuovi strumenti e le loro dotazioni finanziarie saranno maggiormente improntati ai criteri dei bisogni e dei risultati. L'inserimento nel bilancio degli ex aiuti a titolo del FES favorirà l'arricchimento reciproco in vista di riunire le migliori pratiche dei due precedenti sistemi. Inoltre, la Commissione cercherà di assicurare che il nuovo quadro che disciplina la programmazione e l'esecuzione degli aiuti la metta in grado di agire efficacemente.

Nella nuova architettura proposta **tre strumenti generali sostengono direttamente le politiche esterne europee:** la politica di preadesione, la politica di vicinato e la politica di sviluppo. **Tre strumenti tematici sono stati concepiti per rispondere a situazioni di crisi,** politiche, umanitarie o finanziarie, e copriranno tutti i paesi terzi. Il processo di semplificazione comprenderà anche la fusione di vari strumenti tematici attualmente separati, che possono essere riclassificati in base al loro ambito di applicazione tematico.

⁵ I settori coperti dalla famiglia RELEX contano attualmente 91 linee di bilancio. Restano escluse le linee di bilancio relative ad altre politiche finanziate con risorse dell'attuale rubrica 4.

3.4.1 Strumenti retti dalle politiche

- Lo strumento di preadesione (IPA)

Esso riguarderà i paesi candidati (Turchia, Croazia) e precandidati (restanti paesi dei Balcani occidentali). IPA sostituirà pertanto gli strumenti esistenti (PHARE, ISPA, SAPARD e il regolamento di preadesione relativo alla Turchia), semplificando la gestione dei programmi per i paesi in via di adesione⁶. Per razionalizzare l'assistenza ai paesi dei Balcani occidentali ed evitare un inutile processo di disimpegno, IPA sostituirà anche il programma CARDS.

Questo strumento abbraccerà i seguenti settori: potenziamento istituzionale, cooperazione regionale e transfrontaliera, sviluppo regionale, sviluppo delle risorse umane, sviluppo rurale. I paesi beneficiari di IPA saranno suddivisi in due categorie, a seconda che si tratti di candidati *riconosciuti* o di candidati *potenziali*.

Tutti i paesi dei Balcani occidentali sono interessati dal processo di stabilizzazione e associazione e soddisfano pertanto le condizioni richieste per essere potenziali paesi candidati. Sarà loro offerta un'assistenza sulla base dei principi e delle priorità attualmente stabiliti nel regolamento CARDS: potenziamento istituzionale e democratizzazione, sviluppo economico e sociale, cooperazione regionale e transfrontaliera e un certo allineamento all'*acquis* comunitario. Una volta che un paese abbia raggiunto lo status di candidato riconosciuto, IPA completerà l'assistenza relativa ai suddetti cinque settori con un'attenzione molto maggiore al recepimento dell'*acquis*. Una chiara distinzione sarà pertanto operata tra paesi candidati e paesi potenziali candidati. Un paese può passare dallo status di candidato potenziale a quello di candidato effettivo solo per decisione politica unanime del Consiglio a seguito di una valutazione della Commissione.

- Lo strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI)

Nella comunicazione del 12 maggio 2004⁷, approvata dal Consiglio europeo di giugno, la Commissione indica che la politica di vicinato europea (ENP) in generale e i relativi piani d'azione in particolare offriranno un quadro orientativo per la fornitura di assistenza finanziaria ai paesi partner interessati. Essa propone inoltre di istituire un nuovo strumento di vicinato specifico a partire dal 2007.

Finora si ipotizzava che tale strumento avrebbe completato piuttosto che sostituito quelli in vigore (TACIS, MEDA) o i loro successori e si sarebbe concentrato sulle attività di cooperazione transfrontaliera e transnazionale alle frontiere esterne dell'UE, apportando una semplificazione radicale nelle procedure e un sostanziale miglioramento dell'efficienza.

Mano a mano che si è sviluppato il lavoro di concezione dei vari strumenti di assistenza esterna, è divenuta evidente la necessità di un approccio più ampio, pienamente rispondente alla specificità dell'approccio della politica di vicinato, che dia maggiore visibilità alle relazioni con i paesi vicini, garantisca una coerenza ottimale nell'assistenza ai paesi partner e semplifichi ulteriormente la fornitura dell'assistenza. Per far ciò è necessario ampliare il

⁶ In questo contesto si terrà conto degli obblighi delle politiche comunitarie che i nuovi paesi candidati e precandidati devono rispettare.

⁷ COM (2004) 373, European Neighbourhood Policy Strategy Paper ("La politica di vicinato – Documento di strategia" (non disponibile in italiano).

campo di applicazione dell'ENPI, in modo che comprenda l'intera assistenza finanziaria ai paesi interessati dalla politica di vicinato europea.

L'ENPI dovrebbe contribuire a prevenire l'emergere di nuove divisioni tra l'UE e i suoi vicini grazie ad una più intensa cooperazione politica, economica, culturale e in materia di sicurezza e offrire ai beneficiari la possibilità di partecipare a varie attività dell'UE. Esso dovrebbe essere incentrato soprattutto sull'attuazione dei piani d'azione ENP, documenti definiti congiuntamente e relativi ad un insieme di priorità la cui realizzazione avvicinerà i paesi partner all'Unione europea.

La portata di questo strumento va oltre la promozione dello sviluppo sostenibile, della crescita economica e della riduzione della povertà. Esso comprende un sostegno sostanziale alle misure intese ad una progressiva integrazione economica e ad una più profonda cooperazione politica, inclusi il ravvicinamento delle legislazioni, lo sviluppo delle istituzioni, la partecipazione ai programmi e alle agenzie comunitari, interconnessioni e lo sviluppo di infrastrutture comuni. Per rendere più efficace l'assistenza, lo strumento in questione si baserà sull'esperienza acquisita nel contesto dell'allargamento e ricorrerà a strumenti tecnici analoghi, quali il gemellaggio o TAIEX.

Sia IPA che ENPI disporranno di una componente specifica per promuovere la cooperazione transfrontaliera su ciascun lato della frontiera tra il paese terzo e lo Stato membro interessati. La componente combinerà obiettivi derivanti dalla politica esterna e dalla coesione economica e sociale e funzionerà secondo una metodologia comune e una gestione armonizzata fondata su principi quali la programmazione pluriennale, il partenariato e il cofinanziamento. Le risorse saranno attinte sia dalla rubrica "coesione" che da quella "politica esterna" delle prospettive finanziarie proposte. Il contributo a ENPI e IPA proveniente dalla rubrica "politica di coesione" sarà distinto per ciascuno Stato membro interessato e contribuirà alle risorse totali concesse dai Fondi strutturali e dal Fondo di coesione ai fini del rispetto del massimale del 4%.

- Lo strumento “Cooperazione allo sviluppo e cooperazione economica”

Il nuovo strumento rappresenterà il mezzo principale per sostenere i paesi in via di sviluppo negli sforzi da questi compiuti per progredire verso gli obiettivi di sviluppo del millennio. Il prossimo periodo di prospettive finanziarie è decisivo per raggiungere l’orizzonte 2015 per quanto riguarda questi obiettivi. Lo strumento coprirà tutti i paesi, i territori e le regioni che non ricevono assistenza a titolo di IPA o ENPI.

Esso riguarderà la cooperazione allo sviluppo e la cooperazione economica con i paesi e le regioni partner, nelle loro differenti forme e modalità, come pure iniziative globali e orizzontali ai sensi degli articoli 179 e 181 del trattato.

Lo strumento includerà il successore del 9° FES, che giungerà a scadenza nel 2007. La Commissione ha infatti proposto di non continuare con un 10° FES, bensì di apportare un’assistenza completa ai paesi ACP nel quadro degli ordinari strumenti di cooperazione. Si spera in tal modo di rendere l’aiuto ai paesi ACP più efficace (i negoziati sulle strategie nazionali comprenderanno la totalità dell’aiuto), più adeguato ed efficiente (economie di gestione, non solo per i servizi della Commissione, ma soprattutto per i paesi beneficiari e per tutte le parti interessate). Il valore aggiunto che si otterrà dall’incorporamento dell’aiuto ACP nel bilancio generale che sottostà pienamente all’autorità di bilancio dell’UE è stato esposto in una comunicazione distinta della Commissione dell’ottobre 2003⁸.

Lo strumento in questione coprirà anche le attività previste in accordi e altri strumenti bilaterali con paesi partner o in agende di cooperazione convenute con paesi partner, come ad esempio: rafforzare i vari servizi sociali (sanità, istruzione); contribuire alle infrastrutture fondamentali necessarie a sostenere lo sviluppo economico e sociale (trasporti, forniture pubbliche, telecomunicazioni ecc.); affrontare lo sviluppo rurale sostenibile e la sicurezza alimentare nei loro vari aspetti (riforma agricola, ambiente ecc.), comprese adeguate misure per la riforma del protocollo sullo zucchero⁹; favorire l’emergere di un settore privato efficiente, capace di operare secondo le regole del commercio globale e i principi dell’economia di mercato (comprese le iniziative di potenziamento istituzionale destinate più specificamente a questo obiettivo); promuovere la buona governance, lo stato di diritto, il rispetto dei diritti umani e la democratizzazione; sostenere il potenziamento istituzionale; gestire le domande di asilo e i flussi migratori; affrontare le questioni della sicurezza, quali la lotta contro i traffici illegali, la criminalità e il terrorismo; affrontare le questioni della sicurezza nucleare; contribuire allo sviluppo del settore dei media e delle comunicazioni; sostenere la cooperazione economica e culturale con i paesi più avanzati.

Esso comprenderà la possibilità di una risposta rapida e integrata alle esigenze provvisorie delle situazioni posteriori alle crisi.

⁸ COM(2003)590

⁹ Tali misure sono esposte nella comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo “Realizzazione di un modello agricolo sostenibile per l’Europa mediante la riforma della PAC - riforma del settore dello zucchero” (COM(2004) 499).

3.4.2 Strumenti di risposta alle crisi

- Lo strumento per la stabilità

Prima dell'intervento di altri strumenti, questo strumento consentirà alla Comunità di:

- reagire in modo efficace, immediato e integrato alle situazioni di crisi e di instabilità attraverso un unico meccanismo finanziario, facendo tesoro del valore aggiunto dimostrato dal meccanismo di reazione rapida, in attesa della programmazione nel quadro di uno degli strumenti generali di cooperazione e assistenza;
- affrontare i problemi transfrontalieri mondiali e regionali che minacciano la sicurezza dei civili, come la lotta contro i traffici illegali, la criminalità organizzata e il terrorismo, quando le relative azioni devono essere intraprese in risposta a situazioni di crisi;
- affrontare le questioni della sicurezza nucleare, quando le relative azioni devono essere intraprese in risposta a situazioni di crisi;
- sviluppare una capacità internazionale di mantenimento della pace in partenariato con organizzazioni regionali, conformemente alla politica consolidata convenuta per lo Strumento di sostegno alla pace in Africa e alla relazione Brahimi;
- intraprendere missioni di assistenza elettorale nei paesi nei quali è troppo pericoloso inviare missioni di osservazione.

Lo strumento prevede inoltre un quadro per rispondere alle nuove iniziative politiche sostenute dall'Unione in conformità degli obiettivi del regolamento, a complemento di azioni intraprese nell'ambito di altri strumenti d'azione di politica esterna.

I vincoli giuridici esistenti derivanti dai trattati¹⁰ non consentono la creazione di uno strumento unico basato su vari pilastri per affrontare tutti questi aspetti. Lo strumento per la stabilità tratta pertanto misure attinenti unicamente al primo pilastro. Le misure che rientrano nel secondo pilastro continueranno ad essere adottate a titolo della PESC, il cui ambito sarà definito dal Consiglio caso per caso, come avviene attualmente.

- Lo strumento per l'aiuto umanitario

Si propone di mantenere la forma attuale dell'assistenza umanitaria dell'UE, che è considerata sufficientemente ben definita in termini di campo di applicazione e obiettivi e che funziona bene sotto il profilo dei servizi e dell'efficienza.

Tuttavia, nell'ambito del processo di semplificazione e razionalizzazione, si propone di integrare altre attività di carattere umanitario nello strumento per l'aiuto umanitario. Sono interessate, tra l'altro, le attività di aiuto alimentare e gli aspetti umanitari degli aiuti alle popolazioni sradicate.

¹⁰ Tali vincoli resteranno anche se la Costituzione sarà adottata.

- Assistenza macrofinanziaria (MFA)

Fin dalla sua istituzione nel 1990, l'assistenza macrofinanziaria ha dimostrato di essere un efficiente strumento di stabilizzazione economica e un motore di riforme strutturali nei paesi beneficiari. Esso va mantenuto e rafforzato in vista di un potenziale incremento dei bisogni, in particolare nei paesi vicini dell'Unione allargata: i Nuovi stati indipendenti occidentali (Moldavia, Ucraina, Bielorussia), i paesi del Caucaso e i paesi terzi mediterranei.

Finché il trattato costituzionale non sarà entrato in vigore, lo strumento continuerà ad essere disciplinato da decisioni ad hoc del Consiglio ai sensi dell'articolo 308 del trattato.

3.4.3 *Gli aspetti esterni delle politiche interne*

La proiezione all'esterno delle politiche interne dell'Unione è anch'essa un aspetto critico delle relazioni esterne dell'UE. È essenziale conciliare la necessità di coerenza politica e visibilità tematica per le politiche interne interessate (in particolare istruzione, ambiente, immigrazione e asilo, dogane e fiscalità e reti) con l'esigenza di una coerenza globale delle relazioni esterne (definite nei documenti di strategia nazionali e regionali).

I tre strumenti generali proposti nel campo delle relazioni esterne dovrebbero coprire tutti i settori politici, o in quanto capitolo tematico o nel contesto del dosaggio politico definito per un determinato paese terzo. Non vi è pertanto, come regola generale, alcuna necessità di strumenti giuridici distinti per trattare gli aspetti esterni delle politiche interne, se vengono introdotte opportune disposizioni equivalenti nello strumento giuridico esterno per coprire le esigenze specifiche della politica tematica interessata e per preservare la loro identità. All'interno degli strumenti pertinenti saranno adottate disposizioni adeguate e complete per assicurare che si tenga debitamente conto degli aspetti esterni delle politiche interne, prevedendo misure a sostegno di settori politici quali ambiente, asilo e immigrazione, istruzione, trasporti, dogane e fiscalità. Un riconoscimento specifico sarà accordato alle misure a favore dell'istruzione superiore (TEMPUS) mettendo l'accento sulla mobilità. In alcuni casi il perseguimento dell'obiettivo politico imporrà che i fondi non siano programmati geograficamente, poiché servono obiettivi multilaterali, ad esempio: consentire all'UE di promuovere i suoi scopi ambientali nel contesto multilaterale, indipendentemente dalle priorità dei singoli beneficiari.

La gestione di questo capitolo sarà pertanto suddivisa tra le direzioni generali responsabili della politica interna e quelle responsabili delle relazioni esterne, il che comporta una programmazione congiunta, la presidenza del comitato pertinente da parte della DG Relex assistita dalle DG di politica interna pertinenti o una presidenza alternata. La DG responsabile della politica interna parteciperà alla selezione e alla valutazione dei progetti della DG AIDCO.