

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: Costruire il nostro avvenire comune — Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013

(COM(2004) 101 def.)

(2005/C 74/07)

La Commissione, in data 18 marzo 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 13 luglio 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore **DASSIS**.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 settembre 2004, nel corso della 411a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 143 voti favorevoli, 26 voti contrari e 11 astensioni.

1. Il contesto del parere

1.1 Il 1° maggio 2004 l'Unione europea ha compiuto un grande passo avanti verso la concretizzazione del sogno dei padri fondatori della Comunità europea sorta nel 1952, un sogno condiviso da uomini che avevano conosciuto guerre, catastrofi e sventure e avevano vissuto in povertà e miseria. Il cammino da percorrere fino a un'effettiva integrazione europea non è più molto lungo: l'Europa dei 25 è ormai una realtà e la decisione sull'Europa a 27 Stati membri è già stata adottata.

1.1.1 Ciò però non significa che sia scongiurato il rischio di un regresso, con le imprevedibili conseguenze che ne deriverebbero. La comune casa europea necessita di pilastri, il più solido dei quali è la sensazione dei cittadini europei di essere parte integrante di questo edificio, la fierezza di appartenere a un grande insieme democratico che assicura e garantisce la pace e il rispetto della dignità umana e che mira al benessere comune, l'orgoglio di far parte di un sistema in cui la solidarietà è la principale norma di comportamento per tutti. L'Europa necessita di cittadini animati da sentimenti patriottici nei suoi confronti e orgogliosi di vivere in essa.

1.2 Perché tutto ciò si verifichi, è indispensabile però che l'Unione europea consolidi le attuali politiche comuni e che proceda - a ritmo sostenuto e con procedure democratiche - a concepire e applicare tutte quelle che ancora le mancano per costituire, oltre all'unione economica e monetaria, un'entità sociale e politica.

1.3 Concepire e applicare tali politiche comporta ovviamente dei costi che sarà necessario ripartire in modo equo e in funzione della potenza economica di ciascun cittadino e di ciascun paese.

1.4 Nell'intento di contribuire al dibattito sull'elaborazione del bilancio del nuovo periodo di programmazione 2007-2013, il CESE, consultato dalla Commissione, esprime il

presente parere sull'argomento, nel quale tiene anche conto della comunicazione della Commissione «Terza relazione sulla coesione economica e sociale»⁽¹⁾.

1.5 Il CESE non si limita tuttavia all'analisi critica di questi due documenti, ma estende la propria riflessione a temi, questioni e aspetti politici che non vi vengono affrontati, nonostante la loro sostanziale importanza ai fini della costruzione del comune futuro europeo e del funzionamento finanziario dell'Unione nel periodo di programmazione in esame.

1.6 Pertanto, pur senza ignorare tali documenti, in particolare la comunicazione della Commissione relativa alle prospettive finanziarie 2007-2013, il CESE, data la propria natura e composizione, non potrà limitarsi alla loro valutazione critica, ma dovrà anche soffermarsi su temi, questioni e aspetti politici non trattati dalla comunicazione.

1.7 In altri termini, oltre a esprimere di volta in volta la propria opinione (concordante o discordante) sulle posizioni e sulle proposte della Commissione europea, il CESE dovrà contribuire a far progredire la discussione sul futuro comune dell'Europa, mostrandone anche gli altri aspetti correlati.

2. Sintesi della comunicazione della Commissione

2.1 Nella comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo⁽²⁾, la Commissione presenta la propria visione dell'Unione europea e il futuro quadro finanziario per il periodo 2007-2013.

2.2 Per sfruttare tutti i vantaggi dell'allargamento e contribuire alla prosperità dell'Europa, si propongono tre grandi priorità: lo sviluppo sostenibile, gli interessi dei cittadini e il rafforzamento del ruolo dell'Unione come partner mondiale.

⁽¹⁾ COM(2004) 107 def.

⁽²⁾ COM(2004) 101 def., del 10.2.2004.

2.3 Sviluppo sostenibile: crescita, coesione e occupazione

2.3.1 Durante il Consiglio europeo di Lisbona del 2000 i capi di Stato e di governo hanno adottato un programma volto a costruire un'Europa che diventi «l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale».

2.4 Per la Commissione occorre infondere un nuovo dinamismo a tale processo, assegnandogli obiettivi credibili e concreti al livello sia nazionale che comunitario. Al riguardo occorrerà promuovere la competitività delle imprese nel mercato interno, migliorare la ricerca e lo sviluppo, favorire i collegamenti in rete in Europa, accrescere la qualità dell'insegnamento e della formazione nell'UE, rafforzare ulteriormente l'agenda sociale e aiutare la società a saper prevedere e gestire i mutamenti sociali.

2.5 Gli obiettivi di sviluppo e di competitività costituiranno anche le priorità assolute della prossima generazione di **politiche regionali e di coesione**, nell'ambito delle quali si attribuisce particolare rilevanza alle regioni meno progredite. Sviluppo e coesione dovranno integrarsi reciprocamente ben più che in passato.

2.6 In futuro, la politica di coesione dovrà soffermarsi in modo sistematico sul problema della mancanza di competitività, per consentire a un maggior numero di regioni dell'Unione di contribuire allo sviluppo e all'occupazione.

2.7 Nelle sue proposte, inoltre, la Commissione prende espressamente atto delle decisioni adottate nel 2003 dal Consiglio di riformare la **politica agricola comune** e di fissare fino al 2013 le spese agricole per le misure di sostegno al mercato e i pagamenti diretti. Questa riforma è destinata a riorientare radicalmente la politica agricola dell'UE verso lo sviluppo sostenibile, disaccoppiando gli aiuti dalla produzione. La **politica di sviluppo rurale**, riorganizzata nell'ambito di un unico strumento, contribuirà ad accrescere la competitività dell'agricoltura e a migliorare lo stato dell'ambiente e la diversità delle aree rurali. Il trasferimento parziale degli importi derivati dai pagamenti diretti agli agricoltori, allo scopo di rafforzare i programmi di sviluppo rurale, avrà l'effetto di garantire stanziamenti supplementari.

2.8 La **rinnovata politica comune della pesca** resterà imperniata sullo sfruttamento sostenibile delle risorse acquatiche. La **politica dell'ambiente** è finalizzata sia a rispondere alle aspettative dei cittadini sul miglioramento delle condizioni di vita e della solidarietà fra le generazioni, sia a rispettare gli impegni internazionali, promuovendo nel contempo l'efficienza e la competitività.

2.9 Cittadinanza

2.9.1 In seguito all'adozione del Trattato di Amsterdam la maggior parte delle politiche in materia di libertà, sicurezza e giustizia è diventata di competenza comunitaria. Oggi è generalmente riconosciuto che per far fronte in modo adeguato alle sfide legate all'immigrazione, all'asilo e alla lotta contro la

criminalità e il terrorismo non bastano più misure adottate esclusivamente a livello nazionale. Altrettanto dicasi per la protezione dalle catastrofi naturali, per le crisi sanitarie e ambientali, per l'accesso ai servizi pubblici e per le problematiche legate ai consumatori e alla salute.

2.10 Per vincere tutte queste sfide serviranno strumenti migliori e risorse adeguate.

2.11 L'Unione europea nel mondo

2.11.1 L'Unione allargata dovrà svolgere un ruolo più importante sia come forza leader a livello regionale sia come partner mondiale. Per rispondere a queste aspettative, l'UE deve trasformarsi in un soggetto politicamente responsabile, in grado di valorizzare la propria forza.

2.12 È necessario inoltre che l'Unione svolga appieno il ruolo che le spetta nell'ambito della *governance* politica mondiale e della sicurezza strategica. Questo ruolo consiste nel proteggere la società dalle minacce incombenti, nel garantire la sicurezza dei cittadini e nel proteggere questi ultimi da diversi pericoli.

2.13 Requisiti finanziari

2.13.1 Gli obiettivi indicati possono essere raggiunti in un'Unione a 27 Stati membri senza che si debba aumentare l'attuale massimale di spesa.

2.14 Per affrontare la sfida descritta poc'anzi, cioè l'elaborazione di un progetto politico credibile, sono necessarie risorse adeguate per la sua attuazione. Per il periodo in esame la Commissione ha calcolato un livello medio di spesa pari all'1,14 %. Al fine di sostenere le nuove priorità, si procederà a un significativo riequilibrio del bilancio dell'UE: in un primo momento il livello delle spese aumenterà per effetto dell'allargamento, ma alla fine del periodo esso tenderà a convergere verso il livello di partenza. Gli stanziamenti di impegno saranno inferiori all'attuale massimale dell'1,24 % dell'RNL.

2.15 La Commissione propone di prevedere in futuro l'introduzione di un meccanismo generalizzato di correzione, in grado di definire un metodo trasparente e oggettivo per correggere un onere di bilancio giudicato eccessivo rispetto alla relativa prosperità di un paese.

2.16 La Commissione elaborerà entro il 2004 le proposte legislative adeguate e una precisa tabella di marcia per la realizzazione degli obiettivi fissati.

3. Osservazioni del CESE sul testo e sulle proposte della Commissione europea

3.1 In linea generale, il CESE esprime un giudizio positivo sulla comunicazione della Commissione. Entrando nei dettagli, si può dire che nel complesso si tratta di un testo

— coerente: le sue varie parti infatti si articolano in maniera armoniosa, dando vita a un insieme omogeneo, privo di contraddizioni, discordanze o lacune,

- dotato di una base politica solida e ambiziosa: la politica di fondo viene traspunta in modo esaustivo, completo e lungimirante in obiettivi che legittimano il perseguimento di un futuro comune,
- caratterizzato da scelte e priorità politiche chiare e coerenti: propone infatti azioni e misure in sintonia con lo spirito degli obiettivi politici individuati,
- equilibrato: pur senza evitare compromessi o la creazione di molteplici nuovi equilibri e di altre combinazioni, il documento tenta di contemperare le risorse disponibili con le esigenze determinate dal perseguimento degli obiettivi politici attraverso l'azione politica specifica.

3.2 Il CESE giudica inoltre positivamente, anzi molto positivamente, e sottoscrive alcune specifiche scelte e concezioni espresse nel testo, in particolare:

3.2.1 il concetto di sviluppo sostenibile e il suo contenuto, come pure il relativo accorpamento di elementi economici, sociali e ambientali.

3.2.1.1 In linea con le posizioni della Commissione europea in materia, il CESE osserva che la nozione di sviluppo sostenibile è complessa e abbraccia

- la protezione delle risorse naturali dell'Unione (dimensione ambientale),
- la creazione di un clima favorevole
 - 1) al miglioramento della competitività (componente economico-quantitativa),
 - 2) al miglioramento della solidarietà (componente socio-qualitativa), attribuendo un'attenzione specifica ai cittadini esposti al rischio di esclusione sociale,

la garanzia di una maggiore prosperità e sicurezza per tutti gli europei.

3.2.1.2 In effetti, il concetto di sviluppo sostenibile non può essere circoscritto a parametri quantitativi di crescita economica, ma ingloba altresì elementi qualitativi (sociali e ambientali).

3.2.1.3 Il CESE deplora la confusione esistente in altri testi tra i concetti di crescita economica sostenibile e sviluppo sostenibile. Nel parere sul tema «Valutazione della strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile»⁽¹⁾, esso rileva che l'elaborazione delle prospettive finanziarie avrebbe potuto essere l'occasione per dare un impulso decisivo allo sviluppo sostenibile. Tuttavia, osserva che non basta continuare a perseguire le politiche chiaramente rivelatesi problematiche ai fini dello sviluppo sostenibile, limitandosi a trasferirle nel titolo di bilancio «crescita sostenibile». Al riguardo conclude infatti che sviluppo sostenibile e crescita sostenibile sono concetti diversi e potenzialmente contraddittori.

⁽¹⁾ CESE 661/2004 del 28.4.2004.

3.2.1.4 Il CESE reputa che, per concretizzare lo sviluppo sostenibile, sia indispensabile destinare quanto prima a tale obiettivo risorse finanziarie più ingenti rispetto alle attuali o a quelle previste nelle prospettive di bilancio per il periodo 2007-2013. D'altronde, vista l'insufficienza delle risorse e dato che l'ambiente costituisce un bene pubblico collettivo privo di frontiere, oltre che un aspetto essenziale della strategia di sviluppo sostenibile, il CESE si chiede se sia davvero opportuno escludere gli investimenti in questo settore dal calcolo del disavanzo di bilancio fissato nel quadro del Patto di stabilità e di crescita⁽²⁾.

3.2.1.5 L'Europa può svolgere un ruolo di rilievo nell'economia globalizzata e influire sul suo corso dando un maggiore rilievo allo sviluppo sostenibile. Tuttavia, le risorse finanziarie previste non sono sufficienti a far sì che ciò avvenga. L'Unione europea deve esprimersi con una voce sola: gli Stati membri, indipendentemente dalla loro dimensione o importanza, non possono in alcun modo influenzare gli sviluppi su scala mondiale. Il coordinamento degli sforzi per il raggiungimento di obiettivi comuni nel quadro dell'Unione europea appare una necessità imperativa.

3.2.2 Il secondo orientamento sottoscritto dal Comitato riguarda la redditività economica della coesione sociale e l'evidente constatazione che, oltre ad avere una portata sociale e a ridurre le disparità, il processo di coesione comporta anche il miglioramento quantitativo dei parametri della stessa crescita economica.

3.3 L'intero programma volto al perseguimento e alla progressiva realizzazione di questa visione politica globale si basa sul concetto basilare dello sviluppo sostenibile, così come è definito nel quadro composito della sua dimensione economica, sociale e ambientale.

3.4 Parallelemente alle analisi della terza relazione sulla coesione economica e sociale, la Commissione solleva una problematica e propone un tema di discussione riguardo all'organizzazione della cooperazione interregionale e alla procedura necessaria per promuoverla.

3.4.1 Si propone al riguardo di eliminare non solo i complementi di programmazione dei quadri comunitari di sostegno (QCS), ma anche gli stessi QCS in quanto strumenti di gestione, e di sostituirli con un testo strategico equivalente ed equilibrato a livello comunitario sulla coesione.

3.4.2 Inoltre, dopo aver constatato l'inefficacia della prassi seguita fino a oggi con le 60-70 priorità contenute nei precedenti documenti, si propone di abbinare tre o quattro priorità specifiche per paese a una priorità comune, costituita dalla riforma amministrativa. D'altro canto, per tenere in maggiore considerazione le specificità degli Stati membri, la Commissione europea potrebbe adottare modalità gestionali più flessibili e decentrate, sempre imponendo una trasparenza e un rigore totale.

⁽²⁾ Parere CESE sul tema «Politica di bilancio e tipo di investimento», GU C 110 del 30.4.2004, pag. 111.

3.4.3 Particolare importanza sembra rivestire la proposta di modificare il metodo di controllo della gestione economico-finanziaria: anziché effettuare un controllo su ciascun progetto, si opta per la conclusione in via preliminare di un patto di fiducia che fissi tra l'altro le relative norme di attuazione. In questo modo la procedura di controllo verrà a effettuarsi in un quadro omogeneo e accettato da tutti gli organismi interessati.

3.4.4 D'altro canto, il CESE esprime inquietudine per il crescente divario tra impegni e pagamenti. Si stima che, alla fine del periodo di programmazione 2007-2013, questo differenziale avrà raggiunto i 188 miliardi di euro, pari al bilancio di un anno. Il CESE reputa di conseguenza indispensabile rendere più flessibili le prospettive finanziarie. Consentendo una proroga di un anno per i pagamenti relativi a impegni sottoscritti nel quadro dei fondi strutturali (modifica della regola da N+2 a N+3), gli stanziamenti disponibili potrebbero essere utilizzati e sfruttati con maggiore tranquillità, senza la pressione legata al rispetto dei tempi e, di conseguenza, in modo più oculato ed efficace.

3.5 Il fulcro del dibattito deve consistere nell'ammissione che il bilancio comunitario e le risorse economiche dell'UE dipendono direttamente dal grado di sviluppo economico dei singoli Stati membri e dall'entità dei PNL nazionali.

3.5.1 Di conseguenza, contribuendo allo sviluppo economico dei dieci nuovi Stati membri, il bilancio comunitario crea le condizioni necessarie anche per migliorare ed estendere in futuro la base di calcolo delle proprie entrate. Infatti, il rafforzamento delle capacità dei singoli Stati e il miglioramento dei PNL nazionali avranno come conseguenza anche il consolidamento del bilancio comunitario, dato l'innalzarsi dei contributi degli Stati membri (calcolo percentuale su base aumentata).

3.5.2 D'altro canto, si nota che incorporando nel mercato unico europeo i mercati dei nuovi Stati membri si garantirà il miglioramento delle prospettive di crescita dei paesi dell'Europa a 15. Non sarebbe infatti particolarmente complicato misurare l'entità dello sviluppo aggiunto di cui ognuno di tali paesi beneficerà grazie agli effetti moltiplicatori dello sviluppo dei nuovi Stati e all'integrazione dei loro mercati nel mercato unico europeo. In ogni caso, il supplemento di crescita atteso per l'Europa dei 15 si tradurrà in ulteriori risorse per l'intero bilancio comunitario.

3.5.3 Inoltre, affinché la ripartizione delle risorse dell'UE risponda all'obiettivo chiave della convergenza, il CESE ritiene che la priorità vada data alle esigenze dei nuovi Stati membri in cui si trova la maggior parte delle regioni meno sviluppate e in cui il processo di integrazione non è stato ancora portato a termine.

3.5.4 Il CESE reputa che occorra particolare attenzione riguardo non solo al tetto massimo del bilancio europeo, ma anche alle proiezioni su cui esso si fonda. Esso si basa infatti sul reddito comunitario lordo, che può essere previsto solo sulla scorta di valori ipotetici relativi alla crescita economica,

alla parità di cambio tra euro e dollaro, al prezzo del greggio, ecc., il che significa che sulle risorse finanziarie globali possono incidere numerosi fattori di incertezza. Il CESE raccomanda quindi alla Commissione europea di tracciare scenari alternativi, basati su congetture sia pessimistiche che ottimistiche, in modo da determinare una forchetta all'interno della quale possano situarsi i bilanci annuali per il periodo 2007-2013.

3.6 Il CESE ritiene che il problema di conciliare le stime economiche (il costo) degli ambiziosi obiettivi politici con le (inadeguate) risorse finanziarie esistenti potrà essere risolto solo chiedendosi entro quale misura i mezzi disponibili siano sufficienti per raggiungere gli obiettivi.

3.7 Al momento di contemperare questi fattori emerge però un dilemma: la pressione dell'adeguamento porterà a ridimensionare gli obiettivi politici e la visione che essi rappresentano, in modo da allinearli alle risorse disponibili o, al contrario, bisognerà cercare di aumentare le risorse fino al punto in cui saranno sufficienti a mantenere intatti i grandi ideali? Questo dilemma può assumere una valenza teorica se ci si impegna in modo realistico ed efficace a raggiungere l'opportuno adeguamento delle risorse disponibili.

3.8 Dato che questi obiettivi sono giudicati necessari per costruire efficacemente il futuro comune dell'Europa, ogni tentativo di «svenderli» appare irto di difficoltà. In questo senso, il tentativo della Commissione europea di ridefinire gli equilibri necessari non è né facile da accettare, né del tutto comprensibile, dato che la sua conseguenza evidente è indebolire gli effetti dei suoi obiettivi politici.

4. Approcci alternativi per definire il tetto degli stanziamenti d'impegno

4.1 Come emerge dal testo della comunicazione, la Commissione ha esitato, prima di formulare la sua proposta consensuale, fra tre possibili opzioni riguardanti il tetto degli stanziamenti d'impegno del bilancio comunitario, tenendo conto altresì dei recenti sviluppi in merito.

4.2 La prima possibilità era quella di fissare il limite massimo all'1 % dell'RNL, in linea con quanto auspicato da alcuni Stati membri. La Commissione europea afferma senza ambagi che si tratta di una percentuale del tutto insufficiente.

4.3 La seconda opzione consisteva nell'innalzare tale limite all'1,30 % dell'RNL. La Commissione europea ritiene che questa cifra, senza essere esagerata, possa permettere all'Unione europea di rispondere meglio alle esigenze legate alla realizzazione di tutti i suoi obiettivi politici.

4.4 La terza possibilità era quella di fissare il tetto all'1,24 % dell'RNL, percentuale corrispondente all'attuale quadro finanziario. La Commissione europea tiene tuttavia a precisare che se questa percentuale verrà stabilita in via definitiva, bisognerà rivedere il bilancio dell'Unione europea in modo da assicurare un margine di finanziamento per le nuove priorità.

4.5 La Commissione europea ha optato infine per la terza possibilità, la quale però presenta ovviamente una serie di implicazioni.

4.5.1 In primo luogo, il mantenimento dell'attuale quadro finanziario, il che induce a chiedersi se alla fine le nuove priorità potranno essere gestite e finanziate con le stesse dotazioni finalizzate finora a un minor numero di priorità. Va notato che il livello di sviluppo della maggior parte dei dieci nuovi Stati membri (che in futuro saranno 12) è caratterizzato da considerevoli ritardi riguardo a quello dell'Europa dei 15 e che, di conseguenza, per garantire al loro sviluppo un sostegno finanziario efficace, serviranno risorse nuove e ingenti. Su questo punto il testo della Commissione precisa che «nell'Unione allargata il PIL medio pro capite sarà di più di 12 % inferiore che nell'Europa a 15 e ciò determinerà nel complesso un raddoppio delle disparità di reddito».

4.5.2 In secondo luogo, le ristrutturazioni e i nuovi equilibri del bilancio comunitario. Al riguardo è lecito interrogarsi se le riforme e i nuovi bilanciamenti necessari possano anche portare a uno «svilimento» degli obiettivi politici fissati nella stessa comunicazione della Commissione europea, il che determinerebbe a sua volta l'affievolimento delle basi necessarie alla costruzione del nostro comune futuro europeo.

4.5.3 In terzo luogo, l'assetto e le modalità di funzionamento in gran parte federali che l'UE acquisirà con l'adozione e l'entrata in vigore della propria Carta costituzionale, nel senso di una minore sussidiarietà, di un'estensione e di un rafforzamento delle politiche europee comuni nonché, di conseguenza, delle risorse necessarie a tal fine.

4.5.4 Il CESE richiama l'attenzione su alcuni accenni, nel testo della comunicazione, alle carenze finanziarie che rischiano di emergere nel corso del periodo di programmazione 2007-2013. Tali carenze potrebbero avere il duplice effetto di rovesciare le previsioni politiche e di rendere impossibile la concretizzazione del piano d'azione descritto e proposto.

4.5.5 Infatti, nonostante lo spirito conciliante, la moderazione e l'equilibrio che permeano il testo, la Commissione non manca di sottolineare che, «poiché l'allargamento avrà un impatto asimmetrico sul bilancio comunitario - aumentando la spesa più che le entrate - anche il semplice mantenimento del bagaglio storico di acquisizioni dell'Unione comporta un'intensificazione dello sforzo finanziario» (Introduzione). Questa osservazione, per quanto elegante, non lascia dubbi in merito all'impossibilità non già di migliorare, bensì semplicemente di mantenere l'*acquis* comunitario in caso di mancato aumento delle risorse.

4.5.6 La Commissione rafforza ulteriormente questa sua asserzione facendo riferimento al persistente allargarsi del divario tra gli impegni politici assunti dall'Unione e la loro mancata attuazione, nonché al fatto che, in molti dei nuovi ambiti prioritari, la capacità dell'Unione di mantenere le sue promesse è bloccata dalla mancanza di una volontà politica e da risorse insufficienti (cfr. introduzione).

4.5.7 D'altronde, allusioni analoghe compaiono anche in altri punti della comunicazione. Ad esempio, nel capitolo 2 si

osserva che «il divario tra ciò che ci si aspetta dall'Unione e le risorse che essa ha a sua disposizione è diventato troppo grande», per poi avvertire subito dopo che «affidare all'Unione una serie di obiettivi e negarle poi le risorse necessarie significherebbe condannarla alla critica giustificata dei cittadini che non vedono realizzarsi le loro legittime aspettative.»

4.5.8 Il CESE ritiene fondata l'osservazione della Commissione secondo cui «tutti gli Stati membri saranno perdenti» se non si raggiungerà un accordo sugli obiettivi del progetto europeo e se non si reperiranno le risorse necessarie per concretizzarlo.

4.5.9 Nel vagliare le suddette osservazioni, bisogna anche tenere conto del fatto che con l'integrazione del Fondo europeo di sviluppo nel bilancio comunitario durante il nuovo periodo di programmazione 2007-2013, di fatto quest'ultimo non resterà al suo livello attuale ma risulterà diminuito.

4.5.10 Durante il periodo di programmazione 2007-2013, le politiche europee comuni dovrebbero essere rafforzate e le corrispondenti politiche nazionali limitate. Questa evoluzione è giustificata dal fatto che l'Unione europea non può trasformarsi in semplice gestore delle politiche nazionali: l'interesse comune esige infatti l'elaborazione e l'attuazione di politiche comuni europee.

4.5.11 Tuttavia, accrescere il valore aggiunto dell'Unione non è un compito che si possa lasciare alle politiche nazionali. La Commissione spiega a chiare lettere che per un'azione efficace occorrono grandi masse critiche a livello sopranazionale e che è dunque attraverso politiche comuni che questa efficacia potrà essere raggiunta al meglio (cfr. pag. 4 della versione italiana).

4.5.12 Di conseguenza, è sbagliato prospettare la questione come semplice problema di redistribuzione delle risorse tra gli Stati membri. Al contrario, occorre correlarla alla necessità di massimizzare l'impatto delle politiche comuni europee, allo scopo di accrescere ulteriormente il valore aggiunto dei fondi comunitari stanziati a tal fine (cfr. pag. 4 della versione italiana).

4.5.13 D'altro canto, nell'enumerare gli elementi positivi, la Commissione rileva la portata che rivestono gli interventi comunitari e la creazione di un valore aggiunto europeo per ogni euro speso a partire dal bilancio dell'Unione.

4.5.14 Riferimenti analoghi figurano anche in altri punti del documento:

- nell'introduzione, quando si afferma che «l'obiettivo deve essere di massimizzare l'efficienza della spesa pubblica e far sì che gli sforzi nazionali ed europei siano più che la somma delle parti»,
- nel capitolo I.A.1, lettera e), quando si analizza il funzionamento delle politiche comunitarie ravvisando in esse un catalizzatore per l'attuazione, da parte degli Stati membri, dell'agenda sociale che è parte integrante della strategia di Lisbona,

- nel capitolo I.A.2, che esamina il valore aggiunto della coesione politica,
- nel capitolo I.A.3, che rileva le implicazioni in termini di valore aggiunto della politica agricola comune,
- nel capitolo I.C, quando si afferma che «relazioni esterne coerenti possono accrescere l'influenza [dell'Unione europea] ben al di là di quanto gli Stati membri possono realizzare separatamente o magari seguendo linee d'azione parallele»,
- nel capitolo I.C.2, in cui si caldeggia «una simile presenza unitaria negli organi di *governance* economica multilaterale come ad esempio la Banca mondiale, l'FMI e le agenzie economiche delle Nazioni unite: in particolare ogni euro speso in questo nuovo contesto avrebbe un rientro sostanziale»,
- nel capitolo I.C.3, che analizza il valore aggiunto dell'assistenza fornita dall'UE ai paesi terzi (vantaggio comparativo di un approccio europeo comune alle emergenze esterne),
- nel capitolo III.B, che si sofferma sulla questione del valore aggiunto apportato dalla creazione e dal funzionamento del nuovo strumento di vicinato.

4.5.15 Il CESE ritiene opportuno sottolineare che è assurdo ambire a una maggiore integrazione europea, quando nel contempo si riducono le risorse. D'altronde, la limitazione delle risorse proprie all'1 % dell'RNL obbligherà alla fine a operare tagli nelle dotazioni delle politiche strutturali e di coesione. Se si considera infatti il quadro finanziario della politica agricola comune fino al 2013, tutte le ulteriori riduzioni imposte dalla diminuzione del bilancio comunitario si concentreranno sulla politica di coesione, il che a sua volta inciderà in modo cruciale sulle sfide e sulle esigenze legate all'allargamento dell'UE. Come se non bastasse, tale evoluzione avrà anche l'effetto di togliere contenuto e valore a qualsiasi iniziativa o incentivo in materia di sviluppo.

4.5.16 Sulla scorta di queste osservazioni, il CESE ritiene necessario superare le riserve della Commissione e optare per l'aumento delle risorse proprie del bilancio comunitario per il nuovo periodo di programmazione 2007-2013, portandole, al di là del quadro finanziario in vigore, all'importo massimo dell'1,30 % dell'RNL e badando nel contempo a che la fissazione annua di questo tetto non presenti scarti insoliti.

4.5.17 Questo punto di vista è ulteriormente rafforzato dalla constatazione che, per quanto concerne l'economia dei paesi contributori netti al bilancio comunitario, le risorse stanziare attraverso i fondi strutturali torneranno in parte grazie alle esportazioni. Il problema era già stato studiato in relazione all'Europa dei 15 e si prevede che il dispositivo funzionerà allo stesso modo per l'Europa a 25 Stati membri. Di conseguenza, ai contributori netti al bilancio comunitario tornerà anche una porzione ragguardevole dei fondi che saranno sbloccati per lo sviluppo dei 10 nuovi Stati membri (mercato delle attrezzature tecnologiche o elettroniche, fornitura di servizi specializzati,

trasferimento di *know-how*, ecc.), rivolto - questo - che non può essere ignorato nella prospettiva dell'elaborazione del nuovo bilancio comunitario. Si noti ancora che la Commissione non manca di accennare a questo aspetto nel testo della comunicazione: in particolare, essa osserva che applicando le norme del mercato unico anche al settore del mercato interno si ottiene un valore aggiunto misurabile, grazie all'aumento degli scambi intracomunitari tra gli Stati membri e le regioni meno sviluppate e il resto dell'UE. Tale aumento delle transazioni intracomunitarie si deve al fatto che «circa un quarto della spesa effettuata nell'ambito dei programmi che interessano queste aree comporta un ritorno per il resto dell'Unione in termini di maggiori esportazioni».

4.6 Il CESE sottoscrive appieno le osservazioni della Commissione sulle conseguenze derivanti dall'acquisizione dello status di cittadino europeo. In effetti, i vantaggi legati alla cittadinanza europea non devono limitarsi alle libertà del mercato, giacché parallelamente alla libertà, alla giustizia e alla sicurezza occorrerà anche garantire l'accesso ai servizi fondamentali per la Comunità. La Commissione nota a buon diritto che «i benefici dell'Europa senza frontiere» devono essere «disponibili e accessibili per tutti su base equa». L'Unione è tenuta a completare gli sforzi degli Stati membri in materia, il che però comporta dei costi.

4.7 Il CESE concorda altresì con l'analisi della Commissione secondo cui occorre disporre non solo di strumenti, ma anche delle risorse atte a valorizzarli, se si vuole che l'Europa possa svolgere un ruolo di primo piano (assistenza allo sviluppo, politica commerciale, politica estera, politica di sicurezza, aspetti esterni di altre politiche, ecc. - cfr. pag. 6 della versione italiana).

4.7.1 Inoltre, stando al disposto della Carta costituzionale dell'Unione europea, l'impegno dell'UE di proteggere i cittadini europei non si limita al mero riconoscimento di questa esigenza, ma assegna all'Unione la responsabilità giuridica di garantirla. Di conseguenza, le impone impegni e obblighi di risarcimento, ad esempio per le vittime di atti terroristici o di catastrofi naturali.

4.8 Il CESE si compiace per i progressi registrati in rapporto ad alcuni titoli del bilancio, ma non può astenersi dall'osservare che, in termini percentuali, queste evoluzioni rivestono un carattere relativo. Ad esempio, l'incremento del 162 % previsto nei sette anni compresi dal 2007 al 2013 per il capitolo di spesa «Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia» riguarda solo 2.239 milioni di euro, mentre nello stesso periodo le spese per l'agricoltura arretrarono del 3 %, cioè di 1 442 milioni di euro. Allo scadere dei sette anni, le spese inerenti a questi due capitoli ammontano rispettivamente al 2 % e al 26 % del bilancio. Per quanto riguarda in particolare la quota di stanziamenti destinata all'agricoltura, è da notare che l'ampliamento dell'UE e la riforma di ulteriori organizzazioni comuni di mercato comporteranno una serie di nuove grandi sfide per la PAC.

5. Osservazioni specifiche

5.1 Né il testo della comunicazione, né la terza relazione sulla coesione economica e sociale affrontano una questione che pure, stando alle previsioni, è destinata a ripercuotersi sul bilancio comunitario: la libera circolazione dei lavoratori dei dieci nuovi Stati membri sul mercato del lavoro dell'Europa a 15 e l'applicazione del periodo di transizione di due, cinque o sette anni. A questo riguardo è lecito chiedersi fino a che punto le restrizioni in materia di occupazione imposte nell'Unione a 15 ai lavoratori dei dieci nuovi Stati membri incideranno sull'entità del loro sviluppo economico e sociale.

5.2 Un altro possibile tema di dibattito è la correlazione tra l'attribuzione dei fondi europei e il grado di assunzione e di realizzazione degli impegni sottoscritti da parte dei dieci nuovi Stati membri.

5.3 Per esaminare le prospettive economiche di un determinato periodo, occorre scindere le risorse proprie dalle spese di bilancio. La comunicazione della Commissione è imperniata su un tale schema: il capitolo 4 è infatti dedicato al nuovo quadro finanziario, con particolare risalto alla spesa, mentre il capitolo 5 presenta una riflessione sul sistema di finanziamento.

5.4 Il presente parere pone l'accento sulle spese, poiché il CESE si riserva di affrontare il capitolo delle risorse proprie quando la Commissione avrà presentato al Consiglio la relazione sull'argomento.

5.5 Nella fase attuale, tuttavia, il CESE ritiene appropriato esprimere il proprio parere sui due punti seguenti:

- la proposta di creare un'imposta comunitaria che i cittadini europei verserebbero direttamente al bilancio comunitario per rafforzarne le risorse, è positiva e del tutto interessante. La sua attuazione richiede tuttavia la massima prudenza, per evitare di innescare eventuali riflessi antieuropei,
- sembra auspicabile fissare un nuovo sistema di contributi, più equo di quello in vigore. Un semplice esame del rapporto tra pagamenti e ritorni mostra che il funzionamento comunitario in materia non tiene conto del livello del reddito *pro capite* dei vari Stati membri, il quale costituisce invece un valido indicatore della ricchezza dei cittadini del paese in questione.

5.5.1 Il CESE esprime viceversa forti riserve riguardo al meccanismo di correzione generalizzato, il quale non farebbe che istituzionalizzare il principio del «giusto ritorno». Si tratta di una forma inaccettabile di solidarietà dei paesi meno abbienti con quelli più ricchi. Già in una relazione del 1998⁽¹⁾ la Commissione aveva effettuato delle simulazioni sugli effetti di tale meccanismo: in tale occasione era emerso che, se nel 1996 si fosse applicato il meccanismo di correzione generalizzato a 5 paesi (UK, DE, NL, AT e SV, ovvero il 48,7 % del PNL), supponendo l'esclusione di questi ultimi dal finanziamento del dispo-

sitivo di correzione, l'onere avrebbe potuto essere ripartito tra gli altri dieci Stati membri, i quali rappresentavano il 48,9 % del PNL dell'UE. Il recente ampliamento dell'Unione a paesi il cui tenore di vita è ancora meno elevato non farebbe che aggravare tale ingiustizia.

5.5.2 A ogni buon conto, se l'introduzione di un meccanismo di correzione generalizzato risultasse necessaria, il CESE ritiene che al momento di correggere gli squilibri non bisognerebbe tenere conto delle spese sostenute nel quadro degli interventi strutturali, in quanto esse perseguono espressamente un obiettivo di redistribuzione.

5.5.3 A giudizio del Comitato, nell'eventuale prospettiva che venga instaurato un meccanismo correttore generalizzato, le posizioni di bilancio andrebbero calcolate prendendo in considerazione unicamente le spese operative, come peraltro si era previsto a Berlino nel 1999. In questo modo si eviterebbero gli effetti perversi legati all'imputazione delle spese amministrative dell'Unione e delle spese per le politiche comunitarie al paese in cui tali spese vengono effettivamente erogate. Ciò sarebbe peraltro maggiormente in sintonia con il metodo detto del *direct budgeting*, in base al quale le spese amministrative sono riferite direttamente alle spese operative che le generano, e che comporta una ripartizione dei fondi delle spese amministrative fra tutte le diverse categorie.

5.6 D'altro canto, per quanto riguarda la questione delle risorse indirette, il CESE rinvia alla proposta formulata nel suo parere su generalizzazione e interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale nella Comunità⁽²⁾: creare un fondo europeo per le infrastrutture di trasporto da alimentare attraverso il prelievo di un centesimo per litro di carburante consumato da tutti i veicoli.

5.7 Il CESE sottoscrive pienamente la proposta della Commissione di far coincidere il periodo di programmazione finanziaria con la corrispondente durata del mandato degli organi istituzionali europei (Parlamento e Commissione).

5.7.1 Esprime inoltre compiacimento per l'inserimento delle prospettive finanziarie nella Costituzione, giacché ciò conferirà maggiore stabilità al quadro finanziario dell'UE.

5.7.2 Tuttavia, deplora che il Consiglio europeo non abbia potuto dar seguito alla proposta della Convenzione europea di adottare le prospettive finanziarie a maggioranza qualificata a medio termine. Il Consiglio europeo ha infatti preferito conservare l'unanimità, pur consentendo il passaggio alla maggioranza qualificata qualora il Consiglio europeo decida unanimemente in tal senso. Il CESE teme in effetti che il mantenimento dell'unanimità possa precipitare l'Unione in una grave crisi costituzionale o che le ambizioni politiche dell'Unione possano subire un ridimensionamento.

⁽¹⁾ Il finanziamento dell'Unione europea — Relazione della Commissione sul funzionamento del sistema delle risorse proprie.

⁽²⁾ GU C 32 del 5.2.2004, pag. 36, punto 4.1.

5.8 Il CESE appoggia la proposta di trasformare il Parlamento europeo nel principale responsabile dell'intero bilancio comunitario, cioè tanto per le spese obbligatorie quanto per quelle non obbligatorie.

5.9 Giudica inoltre opportuno segnalare che, nonostante le evidenti sfide determinate dalla strategia di Lisbona e le necessarie iniziative che essa presuppone, il testo della Commissione non sembra proporre misure specifiche atte a promuovere azioni di sviluppo economico nell'Unione. La sola idea concreta che emerge dal documento (Capitolo IV, sezione C) consiste nella creazione di un fondo speciale di adeguamento per la crescita, le cui risorse però sono ritenute del tutto insufficienti.

Il CESE ricorda a questo proposito che l'attuazione della strategia di Lisbona si fondava sull'ipotesi di un tasso medio di crescita annua del 3 %, laddove invece le previsioni per i prossimi anni non superano il 2,3 % nell'Unione a 27. Oltre a ciò, data l'anemica crescita economica registrata dal 2000, l'Unione non riesce a riequilibrare questo «deficit di crescita economica».

5.10 È quindi necessario rivedere al rialzo le dotazioni disponibili per creare la condizione fondamentale per la progressione e il successo della strategia di Lisbona: la modifica del nostro sistema per quanto riguarda gli investimenti nella formazione e la ricerca.

Bruxelles, 15 settembre 2004.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Roger BRIESCH

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Il ruolo delle organizzazioni femminili in quanto attori non statali nell'ambito dell'Accordo di Cotonou

(2005/C 74/08)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 17 luglio 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul ruolo delle organizzazioni femminili in quanto attori non statali nell'ambito dell'Accordo di Cotonou.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 7 luglio 2004, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice FLORIO.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 settembre 2004, nel corso della 411a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 115 voti favorevoli, 8 contrari e 8 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Nell'ambito delle attività relative alle politiche dell'Unione europea nelle aree in via di sviluppo, ed in particolare nei paesi ACP, il Comitato economico e sociale europeo ha avuto modo di monitorare l'evoluzione della politica di cooperazione dell'UE. Tale evoluzione va sempre più nella direzione di un approccio partecipativo, tendente cioè ad includere e riconoscere il ruolo degli attori non statali (ANS) nella definizione e attuazione delle politiche stesse: istituzioni e ANS assumono così una funzione complementare nell'azione tesa a rafforzare l'impatto dei programmi di sviluppo.

L'Accordo di Cotonou rappresenta al momento l'unico caso in cui tale partecipazione viene istituzionalizzata, richiedendo ai governi il pieno coinvolgimento degli attori non statali nelle diverse fasi relative alle strategie nazionali di sviluppo.

1.2 In considerazione di tali orientamenti e del fatto che il Comitato si è già espresso in un precedente parere sul *Ruolo della società civile nella politica europea di sviluppo* (REX 097/2003), ci sembra importante approfondire il tema della partecipazione delle donne e il loro contributo fondamentale e specifico nella definizione e attuazione delle politiche di sviluppo nell'area dei paesi ACP compresa negli accordi di Cotonou; crediamo utile sottolineare quanto prezioso possa essere il loro ruolo e come questo debba essere realmente valorizzato nell'ambito degli accordi di Cotonou, così come in tutte le politiche di sviluppo.

1.3 Del resto, in quanto organismo dell'UE rappresentativo della società civile organizzata, il Comitato ha già affermato in passato «il ruolo fondamentale delle donne come protagoniste nei processi di crescita economica e sociale, insistendo sulla necessità di sostenere le organizzazioni femminili e di assicurare loro una partecipazione equa agli organi consultivi e decisionali» (parere sul *Libro verde sulle relazioni fra l'Unione europea e i paesi ACP all'alba del XXI secolo - Sfide e opzioni per un nuovo partenariato*, relatore MALOSSE, EXT 152/1997).