

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020

COM(2011) 398 definitivo — 2011/0177 (APP)

e alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Un bilancio per la strategia Europa 2020

COM(2011) 500 definitivo

(2012/C 229/06)

Relatore: **PALMIERI**

Correlatore: **KRAWCZYK**

La Commissione europea, in data 29 giugno 2011, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Un bilancio per la strategia Europa 2020

COM(2011) 500 final.

Il Consiglio, in data 19 ottobre 2011, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020

COM(2011) 398 final — 2011/0177 (APP).

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 7 maggio 2012.

Alla sua 481^a sessione plenaria, dei giorni 23 e 24 maggio 2012 (seduta del 24 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 165 voti favorevoli, 9 voti contrari e 5 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) comprende il tentativo della Commissione europea di raggiungere un equilibrio sul nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP), che media tra due esigenze contrapposte in un contesto sociale, economico e politico complesso. La prima esigenza è la volontà da parte di alcuni Stati membri (SM) di limitare l'impegno di risorse pubbliche a seguito della crisi, destinata inevitabilmente a influenzare l'evoluzione del dibattito e i contenuti dell'accordo finale. La seconda è la necessità di affrontare in maniera adeguata ed efficace le ambiziose sfide che l'UE ha di fronte a sé, derivanti sia dal Trattato di Lisbona sia dalla strategia Europa 2020.

1.2 L'Europa è in effetti in difficoltà, a causa sia dell'acuta crisi finanziaria ed economica sia della mancanza di una risposta condivisa alla crisi stessa nei diversi SM. Ciò rischia di porre in discussione il funzionamento stesso e persino le prospettive dell'Unione europea (UE).

1.3 Il CESE ha già affermato in precedenti pareri e ribadisce in questo parere – in sintonia con il Parlamento europeo e con

il Comitato delle regioni – che le sfide ambiziose dell'UE rendono non solo desiderabile ma anche necessario un incremento nella dimensione del bilancio comunitario per il rilancio della crescita economica ed occupazionale. Il CESE condivide il messaggio che all'Unione serva più Europa (e migliore) e non meno Europa. Al contrario, il congelamento del QFP in termini reali al livello corrente comporterebbe una rinuncia a gran parte delle sfide che l'UE dovrà fronteggiare nei prossimi anni.

1.4 La proposta della Commissione appare quindi eccessivamente orientata verso un approccio di mantenimento dello status quo, in termini sia di risorse stanziati che di struttura del bilancio, da cui deriva un *mismatching* tra la dimensione e la qualità delle nuove sfide per l'UE e le risorse disponibili, o in altri termini, tra le ambizioni dell'Europa e i mezzi per realizzarle.

1.5 Inoltre, il CESE ritiene che il dibattito sulla revisione del bilancio europeo debba concentrarsi sulla sua funzionalità rispetto al progetto politico dell'UE, oggi messo seriamente in

discussione dalla crisi. La valutazione del QFP dovrà essere basata sull'adeguatezza nel dotare l'UE dei mezzi necessari per conseguire le sue priorità strategiche senza appesantire il carico fiscale di cittadini e imprese, ossia sulla capacità di fornire «valore aggiunto» ⁽¹⁾ a livello europeo a parità di oneri per i cittadini europei.

1.6 Nel dettaglio della proposta, il CESE concorda con il miglioramento e la semplificazione della struttura del bilancio dell'UE, in modo da ridurre sensibilmente il dibattito sul giusto ritorno e sull'equità orizzontale tra SM e concentrarsi invece sull'efficace realizzazione degli obiettivi strategici europei.

1.7 Dal lato delle entrate, un forte elemento di novità è rappresentato dalla proposta di introdurre un nuovo sistema di risorse proprie, derivante sia dalla modifica della risorsa IVA che dalla tassazione delle transazioni finanziarie (TTF). Il CESE ha già espresso il suo favore per un ritorno allo spirito originario del Trattato di Roma ⁽²⁾ in grado di fornire una reale autonomia finanziaria all'UE.

1.7.1 Il CESE sostiene la modifica della risorsa propria IVA nella misura in cui contribuirà a sviluppare il mercato interno dell'UE evitando distorsioni economiche all'interno degli SM. Sottolinea comunque la mancanza, nella proposta della Commissione, di dati precisi sulle modifiche alla struttura dell'IVA e sulle differenze di volumi finanziari che tali modifiche comporterebbero per ciascuno SM. Il CESE, pur ribadendo la necessità di un'applicazione della TTF a livello globale, ritiene che l'introduzione della TTF a livello europeo permetterebbe (attraverso un'aliquota minima per tutti gli SM) una maggiore contribuzione del settore finanziario al bilancio dell'UE e degli SM e la riduzione della volatilità economica indotta dai movimenti puramente speculativi.

1.8 Il raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 richiederà numerose risorse al di là di quanto previsto dal QFP; il CESE raccomanda quindi di approfondire la possibilità di creare strumenti finanziari innovativi per coprire tali investimenti (project bond), sia pure a seguito di una dettagliata valutazione delle eventuali conseguenze e del possibile trasferimento del rischio al settore pubblico.

1.9 Dal lato della spesa, le priorità individuate dalla Commissione europea richiedono risposte concretizzabili esclusivamente a livello comunitario che rappresentano proprio il «valore aggiunto» europeo, dove un euro speso a livello comunitario è più efficace di quello speso a livello nazionale. Si tratta di «beni pubblici europei», la cui fornitura a livello nazionale non è ottimale (a seguito di fallimenti di mercato o di economie di scala non riproducibili a livello nazionale) e quindi necessitano di un efficace intervento comunitario.

1.10 In questo contesto il CESE valuta positivamente la riforma della politica agricola comune (PAC), volta a garantire un modello agricolo europeo efficiente ed efficace assicurando nel contempo un reale valore aggiunto per l'UE. Il CESE ha già espresso e ribadisce il suo convincimento che la PAC - insieme alla politica comune della pesca (PCP) - debbano essere diseguate in modo da rafforzare il legame tra agricoltura, silvicoltura e pesca, da un lato, e tutela ambientale e sostenibilità delle risorse naturali, dall'altro. Ciò servirà a valorizzare le buone pratiche ambientali senza tralasciare il sostegno alla vitalità economica e alla competitività delle aziende agricole e dei pescatori, in uno scenario caratterizzato dalla forte volatilità dei prezzi delle *commodities* primarie.

1.11 In merito al sistema dei pagamenti diretti, il CESE sottolinea come l'obiettivo di armonizzare le condizioni competitive degli agricoltori europei e rafforzare l'integrazione dei nuovi SM debba realizzarsi tramite un'attenta valutazione degli effetti che potrebbero ricadere su tutti gli SM. Per evitare distorsioni della concorrenza, che rischiano di avere conseguenze sociali, occorre garantire che al termine del quadro finanziario pluriennale 2014-2020 nessuno Stato abbia ricevuto come pagamenti diretti meno del 90 % della media UE-27.

1.12 L'articolo 174 del Trattato di Lisbona dovrebbe costituire il principio ispiratore per il futuro della politica di coesione: «... l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite».

1.13 Riguardo alla politica di coesione, mentre appare convincente la sua focalizzazione su poche rilevanti priorità comunitarie, il CESE è invece contrario ad applicare una condizionalità macroeconomica nell'erogazione di fondi destinati alle politiche di coesione. Ritiene inoltre che l'introduzione della nuova categoria di regioni «in transizione» al posto del «*phasing in*» e «*phasing out*» non debba penalizzare le risorse per le regioni meno sviluppate, e che il Fondo di coesione non debba essere utilizzato impropriamente per altri compiti che esulano dal suo ambito originario. Comunque, in via eccezionale, i fondi residui del piano 2007-2013 possono essere utilizzati per finanziare un piano europeo per la crescita che l'Unione dovrebbe varare. Lo stesso potrà essere fatto, per un periodo limitato, ad esempio i primi 3 anni, per i fondi del prossimo piano 2014-2020.

1.14 Per il CESE, affinché gli obiettivi del nuovo QFP si realizzino effettivamente, il bilancio dell'UE dovrà essere esemplare, efficiente, efficace e trasparente, in modo da acquisire credibilità nei confronti dei cittadini europei e rendere facilmente individuabili ai loro occhi i vantaggi dell'Europa e i costi della non Europa. È in tale contesto che il CESE richiama la necessità di attivare o implementare sistemi di monitoraggio dei risultati di tutte le politiche comunitarie, allo scopo di verificare l'impatto sul contesto sociale, economico e regionale.

⁽¹⁾ «The value resulting from an EU intervention which is additional to the value that would have been otherwise created by Member State action alone», COM(2010) 700 final; SEC(2011) 867 final.

⁽²⁾ Articolo 201.

1.15 Il CESE, ritenendo la proposta della Commissione una base negoziale sulla quale si stanno avviando le negoziazioni in corso, si impegna fin d'ora, sulla base delle indicazioni di tale parere, a monitorare ed intervenire sulle modalità attraverso le quali si tradurrà in modifiche legislative.

2. La proposta della Commissione per il quadro finanziario pluriennale 2014-2020

2.1 Il presente parere riguarda la proposta di regolamento del Consiglio COM(2011) 398 final che, stabilendo il quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020, rappresenta la trasposizione normativa della comunicazione della Commissione europea COM(2011) 500 final del 29 giugno 2011 *Un bilancio per l'Europa 2020*.

2.2 Nel complesso il QFP impegna 1 025 miliardi di euro, pari all'1,05 % del reddito nazionale lordo (RNL) dell'Unione europea (UE), cui si aggiungeranno 58,5 miliardi per altre spese non incluse nel QFP (Fondo europeo di sviluppo e Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione). Il totale è pressoché pari, al netto dell'inflazione, al QFP del periodo precedente (2007-2013) che era stato fissato a 994 miliardi.

2.3 Dal lato della spesa, i cambiamenti riguardano:

- la semplificazione attraverso un minore numero di programmi e obiettivi, in modo da ridurre gli oneri amministrativi per i beneficiari e facilitare la valutazione d'impatto;
- la riduzione delle risorse per i fondi strutturali (FESR, FSE, Fondo di coesione) che – al netto del meccanismo *Collegare l'Europa* - passano da 355 a 336 miliardi, con la costituzione di una nuova categoria di regioni *in transizione* per sostituire le attuali *phasing-out* e *phasing-in*;
- la creazione sia di un *Quadro strategico comune per i fondi strutturali e per lo sviluppo rurale e la pesca*, sia di un *Orizzonte 2020* che riguarderà ricerca e innovazione con un ruolo chiave per l'Istituto europeo di tecnologia;
- un nuovo meccanismo *Collegare l'Europa* per i trasporti su larga scala, l'energia e le reti delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (40 miliardi + 10 provenienti dal Fondo di coesione);
- l'avvio della riforma della PAC e una leggera riduzione della sua entità in percentuale sul bilancio complessivo (60 miliardi annui) e in termini reali ⁽³⁾, che risulta maggiormente legata alle dinamiche ambientali (*greening*) e all'impegno verso una maggiore flessibilità;
- l'incremento dei fondi per la ricerca e l'innovazione, per l'istruzione e la formazione (80 miliardi).

⁽³⁾ In valore nominale, l'ammontare destinato alla PAC non si riduce ma si mantiene costante nel corso del periodo di programmazione, e quindi in termini reali tenderà a contrarsi rispetto al 2012.

2.4 Dal lato delle entrate viene proposto un graduale spostamento da un bilancio dominato da contributi basati sul reddito nazionale lordo (RNL) verso un bilancio semplificato, fondato su vere risorse proprie e con meccanismi di correzione riformati. In particolare, la Commissione propone di sopprimere l'attuale risorsa propria basata sull'IVA e introdurre al suo posto, a decorrere al più tardi dal 2018, un sistema di risorse proprie basato sull'introduzione di una tassazione delle transazioni finanziarie (TTF) e di una nuova imposta sul valore aggiunto (IVA) in grado di rafforzare l'armonizzazione dei differenti regimi nazionali ed eliminare esenzioni e deroghe.

3. Considerazioni di carattere generale

3.1 È evidente il tentativo della Commissione europea di raggiungere un equilibrio sul nuovo QFP in una fase particolarmente difficile per il funzionamento e le prospettive dell'UE, a causa sia della crisi finanziaria ed economica dell'Europa sia della non condivisione della risposta politica europea da parte degli SM. Si tratta di un equilibrio tra esigenze contrapposte ma entrambe stringenti: da un lato il clima di austerità derivante dalla crisi e la conseguente volontà di limitare l'impegno di risorse pubbliche, che continuerà inevitabilmente a influenzare l'evoluzione del dibattito e i contenuti dell'accordo finale, e dall'altro lato la disponibilità di adeguate risorse finanziarie per affrontare con efficacia le ambiziose sfide che l'UE ha di fronte a sé.

3.2 La proposta della Commissione *Un bilancio per l'Europa 2020* deve quindi necessariamente essere contestualizzata nell'attuale fase economica e politica. Se, da un lato, qualunque discussione su quello che deve essere il bilancio dell'UE non può prescindere dall'interrogarsi sul ruolo dell'integrazione europea oggi, affinché sia possibile affrontare le nuove sfide imposte da un mondo in cambiamento, dall'altro lato occorre comprendere quali siano le reali intenzioni degli SM nel riconoscere e assicurare tale ruolo all'UE.

3.2.1 Il faticoso percorso negoziale che condusse al QFP 2007-2013, così come le difficoltà di approvazione del bilancio dell'UE del 2011 e la lettera al Presidente della Commissione Barroso firmata – nell'estate del 2011 - dai capi di governo di nove SM ⁽⁴⁾, sembrano far ritenere che vi sia un orientamento, almeno per un significativo numero di paesi, per un impegno finanziario europeo ridotto ai minimi termini e tale da condurre – anche questa volta – ad un negoziato delicato e complesso.

3.3 Tuttavia, in un contesto in cui tende ad amplificarsi la dimensione quantitativa e qualitativa delle sfide che l'UE è chiamata ad affrontare (crisi economica, finanziaria e sociale, competitività, cambiamento climatico, ecc.), la proposta della Commissione appare eccessivamente orientata verso un approccio di mantenimento dello status quo. Nella proposta sembra così realizzarsi un *mismatching* tra la dimensione e la qualità delle nuove sfide per l'UE e le risorse disponibili, o in altri termini tra le ambizioni dell'Europa e i mezzi per realizzarle.

⁽⁴⁾ www.euractiv.com/euro-finance/eu-countries-call-slim-eu-budget-news-507532.

3.4 Il CESE ha già affermato ⁽⁵⁾ e ribadisce che un aumento del bilancio comunitario non è solo desiderabile ma anche necessario, data la scala delle nuove sfide che richiedono una risposta comune: «la revisione del bilancio dell'UE non è una questione di cifre ma uno strumento funzionale a un progetto politico. Oggi l'UE non dispone di risorse di bilancio per attuare la propria strategia politica né i propri impegni derivanti dal nuovo Trattato di Lisbona».

3.4.1 Richiamiamo qui la posizione espressa dal Parlamento europeo, secondo cui la soluzione della crisi e delle sfide imposte all'UE debba essere più Europa, e non meno Europa. Per il Parlamento, congelare il QFP in termini reali al livello corrente – così come proposto dalla Commissione – comporta una rinuncia a gran parte delle sfide che l'UE dovrà fronteggiare nei prossimi anni. Per tale ragione ha richiesto un incremento nel livello delle risorse del prossimo QFP del 5 % chiedendo al Consiglio – qualora disponga diversamente – di individuare le priorità politiche e i programmi che dovranno essere abbandonati, nonostante il loro comprovato valore aggiunto europeo, nel corso del periodo 2014-2020 ⁽⁶⁾.

3.4.2 Analogamente, il Comitato delle regioni «reputa che il livello di finanziamento proposto debba pertanto essere considerato il minimo assoluto necessario per realizzare le ambizioni che gli Stati membri hanno stabilito per l'Unione», tanto che ritiene «necessario realizzare un cambiamento di percezione, specialmente tra i ministeri nazionali del Tesoro, in modo che i compiti fondamentali dell'UE vengano considerati un investimento piuttosto che una spesa» ⁽⁷⁾.

3.4.3 Peraltro, grazie ai cambiamenti introdotti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la definizione del QFP 2014-2020 non è di esclusiva responsabilità della Commissione e dei governi degli SM, poiché il Parlamento europeo rafforza la propria posizione in un quadro di maggiore responsabilità democratica. In questo nuovo scenario si aprono opportunità per la società civile - e quindi in particolare per il CESE - nel monitorare il processo di formazione del nuovo QFP e partecipare attivamente al dibattito in stretto collegamento con il Parlamento europeo.

3.5 Di conseguenza, il CESE si impegna a monitorare e intervenire sul processo negoziale con cui la proposta della Commissione si tradurrà concretamente in modifiche legislative. Il compito del QFP consiste nel dotare l'UE dei mezzi necessari per conseguire le sue priorità senza appesantire il carico fiscale di cittadini e imprese, e su questo deve necessariamente essere valutato.

3.6 Un più forte orientamento ai risultati deve condurre quindi a uno spostamento dell'attenzione dal formale rispetto delle regole, finalizzato alla quantità della spesa, al sostanziale

controllo della qualità e dell'efficacia nell'utilizzo dei fondi e nel raggiungimento dei risultati, in particolare per quanto riguarda la politica di coesione e la PAC. Questo cambiamento di visione, esplicitato attraverso il concetto di *aumentare il valore aggiunto della spesa europea*, richiede conseguentemente un approccio coerente sul piano sia della gestione che dei controlli.

3.7 Si deve infatti tenere presente che, sebbene il bilancio dell'UE riguardi circa l'1 % dell'RNL europeo, nel corso del periodo 2007-2013 esso rappresenta pur sempre uno stanziamento rilevante di risorse per investimenti che, se ben utilizzato, può comportare una leva fondamentale per la crescita economica dell'UE. Per tale ragione il CESE auspica che si rafforzino le opportune sinergie tra bilancio dell'UE e bilanci nazionali nell'attuazione dei grandi obiettivi strategici europei.

3.8 Il CESE ritiene fondamentale che il processo di definizione del QFP 2014-2020 conquisti fiducia e credibilità presso i cittadini europei individuando simultaneamente i vantaggi dell'Europa e i costi della non Europa. Per fare ciò il bilancio dell'UE deve essere:

- ben gestito e non tradursi in eccessivi costi amministrativi;
- efficiente in termini di risparmi ottenuti rispetto all'attuale QFP;
- efficace nel facilitare il conseguimento degli obiettivi prefissati e ottenere un impatto visibile sulla vita dei cittadini europei;
- trasparente e monitorabile in ogni suo aspetto relativo ai costi, alle risorse impiegate e ai risultati conseguiti;
- orientato al rispetto dei principi comunitari di solidarietà, giusta concorrenza e competitività.

3.9 Per discutere la validità della proposta avanzata dalla Commissione, il CESE ritiene che essa debba essere sottoposta ad una valutazione che sia in grado di individuarne:

- il valore aggiunto di carattere europeo e le giuste priorità strategiche;
- la capacità di rispondere alle sfide poste dalla crisi indirizzando l'Europa verso una strategia di sviluppo solidale, a fronte della tendenza degli SM a contrarre la spesa pubblica nazionale.

3.9.1 In merito al valore aggiunto di carattere europeo, la proposta della Commissione individua importanti priorità che

⁽⁵⁾ GU C 248 del 25.8.2011, pag. 75.

⁽⁶⁾ Risoluzione del Parlamento europeo INI/2010/2211, dell'8 giugno 2011, *Investire nel futuro: un nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP) per un'Europa competitiva, sostenibile e inclusiva*.

⁽⁷⁾ Parere del CdR *Il nuovo quadro finanziario pluriennale post 2013*, GU C 54 del 23.2.2012, pag. 40.

richiedono risposte concretizzabili esclusivamente a livello comunitario. Si tratta di quelli che possono essere considerati i *beni pubblici europei*: aree di intervento dove un euro speso a livello comunitario è più efficace di quello speso a livello nazionale.

3.9.2 Tra i beni pubblici europei rientrano ricerca e sviluppo, difesa comune, sicurezza alimentare, immigrazione e diritto d'asilo, risposta ai cambiamenti climatici, investimenti infrastrutturali paneuropei nell'area energetica, della comunicazione e del mercato interno (peraltro da completare). Per questi temi strategici gli stanziamenti in bilancio, nel confronto dei due QFP 2007-2013 e 2014-2020, mostrano aumenti significativi pur in presenza di un vincolo di bilancio stringente.

3.9.3 Il CESE, pur riconoscendo l'importante elemento di novità introdotto nella proposta della Commissione, deve però segnalare come il dibattito su queste priorità sia mancato del tutto, con il rischio che il bilancio dell'UE non riesca così ad affrontare direttamente le criticità derivanti dall'attuale crisi economica e finanziaria e rimanga soggetto alle pressioni di gruppi di interesse particolari.

3.10 È in questo delicato contesto che il CESE ribadisce⁽⁸⁾ che la definizione della politica europea di bilancio deve essere coerente con la scelta di fondo tra federalismo e sistema intergovernativo, e quindi con il grado di integrazione che si vuole perseguire. In particolare, il principio del *giusto ritorno* per i singoli SM nasce da una contabilizzazione delle risorse finanziarie rispetto al PIL nazionale che è contraria alla lettera e allo spirito dei trattati dell'UE.

3.10.1 L'attuale sistema di risorse, basato sui contributi degli SM, è infatti complesso e poco trasparente, indebolendo l'esercizio del controllo democratico sul sistema stesso; non aiuta a mettere in risalto l'impegno a favore dell'integrazione europea; fa percepire il contributo versato all'UE come un ulteriore aggravio per i bilanci nazionali e quindi limita le risorse disponibili per le politiche comunitarie; non risponde all'esigenza di creare un legame diretto tra l'UE e i cittadini.

3.11 Al contrario, il CESE ribadisce⁽⁹⁾ che, senza appesantire il carico fiscale globale che grava su cittadini e imprese, il nuovo sistema deve collegare le entrate e le uscite del bilancio dell'UE all'impegno per l'attuazione della propria strategia politica e degli impegni derivanti dal nuovo Trattato di Lisbona, deve assicurare equità di trattamento tra gli SM e deve essere molto più trasparente, semplificato e comprensibile agli occhi dei cittadini.

4. Considerazioni di carattere particolare

4.1 La Commissione, attraverso il nuovo QFP, propone una modifica importante del finanziamento del bilancio dell'UE. Una modifica basata essenzialmente sul rafforzamento dell'autono-

mia finanziaria mediante l'introduzione di un nuovo sistema di risorse proprie in grado di assicurare un più equo trattamento tra gli SM. Con la nuova proposta si avverte un mutamento di paradigma: si spezza la dipendenza dell'Unione dai contributi degli SM per avviarsi verso una progressiva autosufficienza finanziaria.

4.1.1 Al centro della proposta di un *nuovo sistema di risorse proprie* sono collocate la modifica della risorsa IVA e l'introduzione della TTF. Un sistema che, a regime, permetterebbe di rendere il bilancio dell'UE più equilibrato, in modo da essere finanziato per il 40 % circa dalle nuove risorse proprie, per il 20 % dalle risorse proprie tradizionali e per il 40 % dal contributo degli SM basato sull'RNL⁽¹⁰⁾. Il vantaggio del nuovo sistema consisterebbe nel ridurre la percezione, per i governi degli SM, che i contributi nazionali siano una *imposta* sul loro prodotto, a fronte della quale chiedere e ottenere un *giusto ritorno* e un riequilibrio in termini di benefici economici.

4.1.2 Il CESE ribadisce il sostegno⁽¹¹⁾ alla creazione della nuova risorsa IVA in sostituzione di quella oggi in vigore e ormai inadeguata, nella misura in cui contribuirà a sviluppare il mercato interno dell'UE evitando distorsioni economiche all'interno degli SM. Sottolinea comunque la mancanza, nella proposta della Commissione, di dati precisi sulle modifiche apportate alla struttura dell'IVA e sulle differenze di volumi finanziari che tali modifiche comportano per ciascun SM. Ritiene inoltre necessario che sia accompagnata dall'adozione di misure finalizzate a eliminare le frodi in materia di IVA.

4.1.3 Sebbene sia ancora in fase di discussione, nella proposta della Commissione viene introdotto un interessante elemento di novità, rappresentato dalla TTF. Il CESE, ribadendo la necessità di un'applicazione della TTF a livello mondiale, ha accolto favorevolmente l'introduzione di una tassa sulle transazioni finanziarie a livello europeo⁽¹²⁾. Il CESE sottolinea la necessità di governare attentamente le conseguenze macroeconomiche e microeconomiche derivanti dall'applicazione della TTF e per tale ragione richiede un costante monitoraggio e una conseguente valutazione annuale degli effetti legati alla sua applicazione.

4.1.4 La TTF permetterebbe di perseguire almeno tre obiettivi:

- aumentare la quota della contribuzione del settore finanziario al bilancio pubblico dell'UE e ai bilanci degli SM (è stato stimato che il prelievo a regime dovrebbe condurre a circa 57 miliardi di euro)⁽¹³⁾;

⁽¹⁰⁾ COM(2011) 510 final, pag. 5. Attualmente, il contributo degli SM basato sull'RNL raggiunge il 70 % delle risorse complessive del bilancio dell'UE, mentre le risorse tradizionali proprie (dazi doganali e tassa sullo zucchero) si attestano al 14,1 %, l'imposta sul valore aggiunto è all'11,2 % e le altre risorse (surplus degli anni precedenti) sono al 4,7 % (SEC(2011) 876 final).

⁽¹¹⁾ Parere del CESE sul *Sistema delle risorse proprie dell'Unione europea*, GU C 181 del 21.6.2012 pag. 45.

⁽¹²⁾ Parere del CESE sul *Sistema comune d'imposta sulle transazioni finanziarie e modifica della direttiva 2008/7/CE*, GU C 181 del 21.6.2012 pag. 55.

⁽¹³⁾ SEC(2011) 1103 final.

⁽⁸⁾ Parere del CESE sul *Sistema delle risorse proprie dell'Unione europea*, GU C 181 del 21.6.2012 pag. 45.

⁽⁹⁾ GU C 248 del 25.8.2011 pag. 75.

- modificare il comportamento degli operatori finanziari diminuendo il volume delle operazioni finanziarie ad alta frequenza e a bassa latenza (*high frequency and low latency trading*) che, all'interno degli SM dell'UE, raggiungono una quota sul volume degli scambi compresa tra il 13 e il 40 % ⁽¹⁴⁾;
- fissare un'aliquota minima di tassazione finanziaria per tutti gli SM.

4.1.5 Anche la riforma dei meccanismi di correzione e la sostituzione dei meccanismi esistenti con rimborsi forfettari va nella direzione dell'auspicata semplificazione e maggiore trasparenza, tanto più che le condizioni economiche degli SM sono ormai completamente diverse rispetto a quando fu avviato tale sistema nel 1984. Come già evidenziato dal CESE ⁽¹⁵⁾, rimane tuttavia la necessità di chiarire in maniera più precisa gli effetti di tale riforma, poiché allo stato attuale non sono chiari né i volumi di risorse coinvolti né la comparazione tra la situazione esistente e quella a regime.

4.2 Il CESE valuta in maniera molto positiva il miglioramento della struttura del bilancio dell'UE, a parità di oneri per i cittadini europei, che permette di ridurre sensibilmente il dibattito sul giusto ritorno e sull'equità orizzontale tra SM, concentrando invece la valutazione sull'efficacia e sull'efficienza delle spese dell'UE (in termini rispettivamente di risposta ai bisogni dei cittadini e delle imprese europee e di rapporto tra i benefici ottenuti e la spesa effettuata). Il CESE ribadisce tuttavia ⁽¹⁶⁾ il rammarico che la proposta della Commissione si concentri unicamente sull'articolazione interna del bilancio senza approfittare dell'introduzione di nuove risorse proprie per affrontare il problema fondamentale del volume del bilancio stesso, come strumento funzionale al progetto politico e alle ambizioni dell'UE.

4.3 Come sottolineato dal Parlamento europeo, il bilancio dell'UE è essenzialmente un insieme di investimenti in grado di attivare ulteriori risorse da fonti pubbliche o private ⁽¹⁷⁾. In questa ottica, il CESE ritiene che per superare le limitazioni quantitative e i vincoli legislativi del bilancio europeo potrebbero essere sperimentate alcune forme di project bond per finanziare progetti specifici di infrastrutturazione e formazione ⁽¹⁸⁾, in linea con la *2020 project bonds initiative* avviata dalla Commissione ⁽¹⁹⁾.

4.3.1 I project bond potrebbero rappresentare un importante effetto leva per lo sviluppo economico europeo attraverso gli effetti di *spillover* che creerebbero, e che allo stato attuale sono bloccati dalla rigidità dei bilanci degli SM alle prese con le conseguenze della crisi economica e con il rispetto del Patto di stabilità e crescita (PSC).

⁽¹⁴⁾ Commissione europea, 8 dicembre 2010, consultazione pubblica sul tema *Review of the Markets in Financial Instrument Directive* (MiFID) («Revisione della direttiva relativa ai mercati degli strumenti finanziari – MiFID»), direzione generale Mercato interno e servizi. SEC(2011) 1226 final.

⁽¹⁵⁾ Parere del CESE sul *Sistema delle risorse proprie dell'Unione europea*, GU C 181 del 21.6.2012 pag. 45.

⁽¹⁶⁾ Parere del CESE sul *Sistema delle risorse proprie dell'Unione europea*, GU C 181 del 21.6.2012 pag. 45.

⁽¹⁷⁾ Risoluzione del Parlamento europeo, cit.

⁽¹⁸⁾ Haug J. et al., cit., cap. 4.

⁽¹⁹⁾ http://ec.europa.eu/economy_finance/consultation/index_en.htm.

4.3.2 Ciò nonostante, il CESE evidenzia la necessità di una dettagliata valutazione delle eventuali modalità innovative di finanziamento esterne al QFP, poiché l'esperienza con il partenariato pubblico-privato mostra la possibilità del trasferimento del rischio verso il settore pubblico ⁽²⁰⁾.

4.4 Nella proposta della Commissione non sono messe in discussione le voci di spesa più consistenti dell'UE, ossia la politica di coesione e la politica agricola comune (PAC), mentre si tendono a valorizzare – nell'ambito della SE 2020 – sia le nuove motivazioni per garantire un'efficiente ed efficace politica di spesa, sia il valore aggiunto degli esistenti strumenti di spesa.

4.4.1 Il CESE valuta positivamente la riforma della PAC intesa a ricalibrarne il peso rispetto al bilancio complessivo dell'UE e ad aumentare il legame tra la spesa comunitaria e i beni comuni prodotti dal settore agricolo, come auspicato dalla stessa Commissione nel documento *La PAC verso il 2020* ⁽²¹⁾. In presenza di risorse scarse come nella situazione attuale, la PAC – insieme alla politica comune della pesca (PCP) – dovrebbe essere valutata in relazione agli obiettivi e funzioni stabilite dal Trattato di Lisbona: miglioramento della qualità ambientale (biodiversità, acqua, terreno, aria), della tutela del paesaggio, della vitalità delle zone rurali, del benessere animale, della sicurezza e sostenibilità alimentare ⁽²²⁾.

4.4.2 Il CESE ha già affermato ⁽²³⁾ che l'agricoltura, la silvicoltura e la pesca svolgono un ruolo fondamentale nella difesa dell'ambiente e nella gestione sostenibile delle risorse naturali. Il CESE quindi, pur accogliendo favorevolmente l'approccio introdotto dalla Commissione di *greening* della PAC, ribadisce che sia prestata particolare attenzione affinché il processo di revisione non sconvolga gli obiettivi ed i meccanismi di finanziamento della PAC e il relativo sostegno agli operatori presenti nella filiera agricola, alimentare ed ambientale.

4.4.3 Il CESE valuta con preoccupazione il tentativo fatto dalla Commissione di ridurre la quota destinata alla PAC assegnando ad altri strumenti – come il Fondo sociale europeo e il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione – nuovi compiti legati a obiettivi agricoli e alimentari.

4.4.4 Il CESE ritiene che l'obiettivo di armonizzazione delle condizioni competitive degli agricoltori europei e di rafforzamento dell'integrazione dei nuovi SM, attraverso il sistema dei pagamenti diretti, debba realizzarsi valutando attentamente gli effetti che questi potrebbero comportare per tutti gli SM. Il CESE sottolinea l'importanza degli sforzi tesi a eliminare il divario nel livello del sostegno ricevuto dagli agricoltori dei diversi Stati membri. In un altro suo parere ⁽²⁴⁾ il CESE ha già raccomandato di ridistribuire le dotazioni nazionali dei pagamenti

⁽²⁰⁾ GU C 143 del 22.5.2012, pag. 134.

⁽²¹⁾ COM(2010) 672 final.

⁽²²⁾ Hart K. – Baldock D. (a cura di): *What Tools for the European Agricultural Policy to Encourage the Provision of Public Goods*, Parlamento europeo, luglio 2011.

⁽²³⁾ GU C 132 del 3.5.2011, pag. 63.

⁽²⁴⁾ Parere CESE in merito alla politica agricola comune verso il 2020, GU C 191 del 29.6.2012 pag. 116.

diretti sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori e di prevedere un adeguato periodo di transizione per la convergenza equa che si prevede di realizzare abbandonando il principio del riferimento storico, in modo che alla fine del quadro finanziario 2014-2020 nessun paese si trovi sotto al di sotto del 90 % della media UE-27 per i pagamenti diretti.

4.4.5 Per il CESE, il nuovo QFP dovrà garantire una PAC e una PCP in grado di assicurare:

- la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari;
- un settore agroalimentare competitivo ed innovativo;
- la redditività del settore agricolo e della pesca;
- un reddito adeguato agli agricoltori e ai pescatori europei.

Attraverso tali linee di azione – in uno scenario caratterizzato dalla forte volatilità dei prezzi delle *commodities* agricole – sarà così possibile enfatizzare la doppia natura della PAC, valorizzando le buone pratiche ambientali senza tralasciare il sostegno alla vitalità economica e alla competitività delle aziende agricole, e rilanciando quindi la sua missione storica di produrre cibo sano, nutriente e sufficiente a prezzi accessibili per i cittadini europei.

4.5 Altrettanta efficacia deve essere contenuta nei progetti finanziati con la politica di coesione, che rimane cruciale per rafforzare l'integrazione dei nuovi SM e che – come sostenuto dal rapporto Barca ⁽²⁵⁾ – va concentrata su poche rilevanti priorità comunitarie e di cui va verificato attentamente l'impatto sul contesto sociale, economico e territoriale con valutazioni ex ante, in itinere ed ex post. Valutazioni che non dovranno mai tradursi in appesantimenti di carattere burocratico.

4.5.1 Il CESE è invece contrario ad applicare una condizionalità macroeconomica nell'erogazione di fondi destinati alle politiche di coesione, allo scopo di non aggiungere ulteriori oneri agli SM in un contesto sociale ed economico difficile.

Ritiene, inoltre, che l'introduzione della nuova categoria di regioni «in transizione» al posto del «*phasing-in*» e «*phasing-out*» non debba penalizzare le risorse per le regioni meno sviluppate. Infine, pur approvando la proposta *Connecting Europe Facility*, sottolinea che tale meccanismo non dovrebbe essere finanziato per circa 10 miliardi di euro tramite il Fondo di coesione, in modo da non utilizzarlo impropriamente per altri compiti che esulano dal suo ambito originario.

4.6 L'articolo 174 del Trattato di Lisbona dovrebbe costituire il principio ispiratore per il futuro della politica di coesione: «l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite».

Pertanto:

- garantire ed accrescere gli investimenti della politica di coesione, concentrandosi sull'obiettivo della convergenza,
- per gli Stati membri che nel periodo 2007-2009 hanno registrato una crescita media del PIL di segno negativo e che nell'attuale periodo di programmazione presentano un buon tasso di assorbimento, il massimale verrà fissato ad un livello almeno pari all'attuale.

4.7 Il CESE auspica il rafforzamento del monitoraggio dei risultati delle politiche comunitarie – in particolare la PAC e i fondi di coesione visto il loro peso sul bilancio complessivo – tali da poter valutare l'efficacia della spesa dell'UE e la capacità di raggiungere i grandi obiettivi che l'UE stessa si è data, a cominciare dalla SE 2020 ⁽²⁶⁾. Ciò può avvenire anche tramite una combinazione sia di sanzioni in caso del non raggiungimento di *benchmark* prefissati sia di incentivi finanziari per gli SM che hanno ottenuto i migliori risultati.

4.7.1 In questo ambito il CESE auspica che le amministrazioni locali e regionali siano comunque sostenute e maggiormente coinvolte a livello nazionale ed europeo per essere opportunamente messe nelle migliori condizioni per operare e realizzare i programmi finanziati attraverso la politica di coesione e la PAC, mediante opportuni programmi di aggiornamento professionale sulle procedure europee di programmazione, accompagnamento, monitoraggio e valutazione.

Bruxelles, 24 maggio 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽²⁵⁾ Barca F. (a cura di): *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, rapporto per la DG REGIO, 2009.

⁽²⁶⁾ Chambon N. e Rubio E., *In search of «the best value for money»: analyzing current ideas and proposals to enhance the performance of CAP and cohesion spending*; workshop «The post 2013 financial perspectives: Re-thinking EU finances in times of crisis», Torino, 7 e 8 luglio 2011.