



Università degli Studi di Urbino “Carlo Bo” Europe Direct Marche Carrefour europeo

Spett.le Regione Marche
Cortese Attenzione
Dott. Paolo Petrini
Assessore Politiche Comunitarie
Dott. Sergio Bozzi
Dirigente Servizio Politiche
Comunitarie

Oggetto: Riformare il bilancio, cambiare l'Europa: Documento di consultazione pubblica in vista della revisione del bilancio 2008/2009. Bruxelles, 12.9.2007 SEC(2007) 1188 def.

Contributo al processo di consultazione avviato dalla Regione Marche con l'incontro del 12 dicembre 2007.

Negli oltre cinquant'anni di storia comunitaria, il bilancio dell'Unione ha sempre rispecchiato le principali tappe dell'integrazione europea: la costruzione del mercato unico, l'allargamento, lo sviluppo di una visione globale per l'Europa. Il dibattito avviato dalla Commissione europea offre l'occasione per sviluppare una riflessione critica sull'attuale struttura del bilancio dell'Ue. Sono sul tappeto un po' tutte le sfide che attendono l'Europa del XXI secolo, compreso il riparto di competenze scaturito dal trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007.

1. Semplificazione, coerenza tra programmi e potenziamento degli strumenti di attuazione.

Autorità di gestione e beneficiari finali evidenziano come il sistema dei programmi e dei bandi che presiedono l'impianto dei Fondi Strutturali siano sempre più caratterizzati da sistemi di controllo opprimenti e da un carico burocratico eccessivo, talvolta ridondante e certo in palese contraddizione con il principio di semplificazione ed efficacia.

In questo senso si ritiene senz'altro necessario procedere nella direzione di approntare un quadro giuridico unitario e, in ogni caso, ad una maggiore **omogeneizzazione della gestione finanziaria dei diversi Fondi Strutturali. Ciò dovrebbe comprendere le modalità di erogazione, il sistema degli anticipi, le modalità di pagamento, rendicontazione e controllo.** Tale necessità risponde, d'altra parte, ad esigenze condivise di trasparenza, chiarezza ed efficacia, incidendo positivamente sulla gestione in termini di risultati e raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Sarebbe inoltre opportuno introdurre, come già sperimentato in diversi programmi a gestione diretta, meccanismi ove il beneficiario possa alternativamente scegliere di rendicontare o per categorie di costi, calcolati forfettariamente sulla base di indagini di settore, oppure su base analitica.

2. Equilibrio tra gestione centralizzata e decentrata: il 22% è gestito a livello centrale dalla Commissione; il 76% dei fondi è affidato dalla Commissione agli Stati membri; le restanti risorse vengono gestite dalle organizzazioni internazionali o da paesi terzi.

Il decentramento della spesa nasce dalla fondamentale esigenza di portare la programmazione e la gestione burocratica amministrativa di determinate politiche comunitarie ad un livello più vicino al cittadino. Tale processo coinvolge Stati membri ed entità sub statuali (nel caso dell'Italia, le Regioni) e, in sintesi, comporta: 1. la predisposizione di strumenti, quali programmi operativi, documenti di programmazione a livello nazionale e regionale ecc., la gestione amministrativa dei programmi e la predisposizione dei bandi; 2. la valutazione dei progetti e l'erogazione dei contributi ai beneficiari finali; 3. l'induzione dell'effetto moltiplicatore delle risorse comunitarie, attraverso il cofinanziamento nazionale e/o regionale al quale si aggiunge in ultima istanza il cofinanziamento da parte dei beneficiari finali. Tale processo ha l'ulteriore vantaggio di alleggerire il carico burocratico amministrativo delle strutture comunitarie. Occorre, tuttavia, riflettere con attenzione, perché nelle diverse esperienze si è dato avvio ad ulteriori fasi di decentramento che non sempre rappresentano il migliore degli strumenti possibili, risultando talvolta maggiormente condizionabili da fenomeni locali di orientamento del consenso. Peraltro queste ulteriori fasi discendenti sfuggono al contatto con le istituzioni comunitarie e, anche per questo, prive della necessaria cultura giuridico amministrativa europea. L'impossibilità di effettuare veri controlli e l'esigenza di visibilità di taluni enti delegati, spesso senza vere competenze in materia, va poi a detrimento dell'immagine comunitaria. Un'indagine condotta dal Centro Europe Direct Marche presso i propri utenti evidenzia che i cittadini guardano ai programmi a gestione diretta da parte delle istituzioni comunitarie con maggiore fiducia e serenità di giudizio rispetto ai programmi gestiti dai livelli eccessivamente decentrati.

La riflessione dovrebbe essere pertanto indirizzata non tanto a definire percentuali ottimali di ripartizione della gestione della spesa, quanto a verificare attraverso quali strumenti si ottengono, ad esempio, maggiori risultati e in minor tempo, riducendo burocrazia e spese amministrative di gestione, assicurando al contempo parità di chance a tutti i soggetti, coinvolti, vale a dire rassicurando il cittadino che le sue idee, i suoi progetti saranno valutati in modo del tutto imparziale.

3. “Valore aggiunto europeo” energie alternative rinnovabili e nuove competenze dell'Unione, miglioramento della trasparenza e della responsabilità in materia di bilancio. Esigenza di stabilità con l'esigenza di flessibilità all'interno dei quadri finanziari pluriennali.

Nuove sfide e Trattato di Lisbona

Accanto alle nuove sfide, rappresentate dalla globalizzazione e dalle emergenze dei cambiamenti climatici, si pongono le nuove competenze affidate all'Unione europea dalla recente firma del Trattato di Lisbona. Dopo la fase di ratifica, il nuovo Trattato dovrebbe entrare in vigore nel gennaio del 2009. Occorrerà irrobustire le dotazioni finanziarie e rapportarle alle nuove e più estese competenze in materia di politica energetica, politica turistica, sport, sicurezza e giustizia. D'altra parte, sembrano inevitabili maggiori spese per il funzionamento istituzionale della Presidenza del Consiglio europeo e per la rafforzata competenza del Rappresentante della Politica Estera e di Sicurezza Comune. L'attribuzione della personalità giuridica all'Unione europea permetterà una ben diversa presenza nelle istituzioni internazionali. Ciò comporterà inevitabilmente costi aggiuntivi rispetto all'attuale bilancio.

Valore aggiunto europeo

L'unico settore nel quale gli Stati membri aggiungono risorse all'interno di un quadro strategico delineato a livello europeo è quello dei fondi strutturali. In altre politiche l'intervento degli Stati membri, più o meno importante, appare spesso non ben collegato a quello dell'azione comunitaria, anche laddove l'Unione pone altisonanti e strategici obiettivi da raggiungere.

a. Ricerca e Sviluppo Tecnologico

L'obiettivo fissato a Lisbona affinché ciascun Paese membro destini almeno il 3% del PIL alla Ricerca e allo Sviluppo Tecnologico entro il 2010, allo stato attuale non ha nessuna possibilità di essere raggiunto, almeno dal nostro e da altri Paesi membri. L'obiettivo muoveva dalla convinzione che, all'interno del processo di globalizzazione in corso a livello mondiale, occorre massimizzare i vantaggi della dimensione continentale della ricerca per promuovere l'eccellenza e tradurla in crescita.

Almeno nelle politiche ove l'intervento finanziario comunitario appare più apprezzabile, si dovrebbero utilizzare indicatori e sistemi incentivanti-disincentivanti capaci di stimolare i diversi Paesi membri a stanziare somme aggiuntive crescenti per accedere alle risorse comunitarie. Un caso di interesse strategico è costituito dai Programmi quadro in materia di Ricerca e Sviluppo Tecnologico dell'UE ove l'Unione ha stanziato circa 54 miliardi di euro nel periodo 2007/2013.

b. programmi gestiti attraverso agenzie nazionali.

Tali meccanismi premianti o di incentivazione-disincentivazione si potrebbero ben utilizzare almeno in quasi tutti i programmi comunitari gestiti da agenzie nazionali (es. Socrates, Leonardo, ecc.).

4. Politica agricola e sviluppo rurale.

La Politica Agricola Comune ha, in questi anni, diminuito via via la sua incidenza sull'impianto del bilancio dell'Unione, mentre la Politica di Sviluppo Rurale ha assunto una sempre maggiore incidenza e valore. Le previsioni mondiali sui prezzi agricoli, nonché l'utilizzazione di parte di questi a scopi non alimentari, potrebbe determinare un aumento della domanda e un conseguente crescente aumento dei prezzi. Ciò permetterebbe una diminuzione del sostegno comunitario diretto all'integrazione del reddito degli agricoltori, permettendo così di liberare risorse dal bilancio comunitario. In questo contesto si inseriscono, seppure in modo assai divergente, le scelte e la gestione della politica di sviluppo rurale. L'inserimento di quest'ultima politica all'interno del collaudato sistema dei fondi strutturali risulterebbe senz'altro preferibile, in quanto ciò risponderebbe al bisogno di unitarietà, trasparenza, semplificazione ed efficacia degli strumenti di intervento dell'Unione e, al contempo, in un quadro strategico ben più coordinato, vi sarebbero le condizioni per eliminare le indirette e malcelate forme di sostegno al reddito agricolo, indirizzando viceversa maggiore attenzione a valorizzare le più ampie potenzialità socio economiche e culturali presenti nel territorio extraurbano.

5. Sussidiarietà

Talvolta il termine è usato impropriamente. Esso attiene i limiti dell'azione comunitaria nell'esercizio delle sue competenze non esclusive. E' tuttavia importante portare tale aspetto al tavolo nazionale in quanto il nuovo Trattato di Lisbona prevede il

coinvolgimento dei Parlamenti nazionali fin dalle primissime fasi di iniziativa e proposta. I parlamenti nazionali potranno così inviare le proprie osservazioni all'Unione europea prima dell'approvazione degli atti legislativi e/o amministrativi. Relativamente a tale ultimo aspetto si pone l'attenzione sulla necessità di istituzionalizzare un dialogo permanente a doppio binario tra Stato e Regioni, le quali non possono essere escluse da detta nuova fase ascendente-discendente in quanto, in determinati ambiti dell'azione comunitaria, sono nell'ambito dell'ordinamento interno, titolari di competenze loro attribuite con specifiche norme di rango costituzionale.

6. Proporzionalità

Tale principio, posto affinché l'azione dell'Ue non oltrepassi i limiti necessari al raggiungimento delle finalità che l'azione stessa comporta, ha una duplice portata.

Da un lato si pone come argine al timore che l'Unione, con azioni ritenute eccessivamente invasive, vada al di là di quanto necessario al raggiungimento del fine. Dall'altro, tale principio potrebbe essere invocato da Stati e Regioni affinché sia diversamente valutato caso per caso, stato per stato, programma per programma. Ciò sia nel senso di delimitare l'azione comunitaria, sia nel senso di estenderla, senza che ciò possa sfociare nell'attribuzione di nuove competenze a favore dell'Unione europea.

Urbino 23 gennaio 2008

Marcello Pierini

Prof. Marcello Pierini

Direttore Centro Europe Direct Marche
Cattedra Jean Monnet in [European Law](#)
Piazza della Repubblica n. 3 - 61029 URBINO (PU) Italy
Tel. +39 0722 303577 Fax +39 0722 373087
marcello.pierini@uniurb.it
<http://www.europedirectmarche.it>