



CENTRO STUDI POLITEIA

**FINALITÀ E STRUTTURA DEL
BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA**

Antonio Bonetti

Working Paper n. 1

Gennaio 2010

Indice

1	INTRODUZIONE	3
2	IL SISTEMA FINANZIARIO DELL'UE	4
2.1	LA BASE GIURIDICA DEL SISTEMA FINANZIARIO	4
2.2	I PRINCIPI DI FONDO CHE GOVERNANO IL BILANCIO DELL'UE	7
2.3	LA STRUTTURA DEL BILANCIO ANNUALE	9
2.4	LE RISORSE PROPRIE E L'AUTONOMIA FINANZIARIA DELL'UE	11
3	LE PROSPETTIVE FINANZIARIE: RATIO ED EVOLUZIONE STORICA	14
4	LE PROSPETTIVE FINANZIARIE 2007-2013	17
4.1	STRUTTURA DELLE PROSPETTIVE FINANZIARIE E ALLOCAZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE NEL CICLO 2007-2013	17
4.2	LE RUBRICHE FINANZIARIE OPERATIVE E I PRINCIPALI PROGRAMMI	21
4.2.1	L'AGENDA DI LISBONA E LA RUBRICA 1	21
4.2.2	LA DIMENSIONE AMBIENTALE DELL'AGENDA DI LISBONA E LA RUBRICA 2	24
4.2.3	LA "CITTADINANZA EUROPEA", LA SICUREZZA DEI CITTADINI E LA RUBRICA 3	25
4.2.4	LE POLITICHE ESTERNE DELL'UE E LA RUBRICA 4	27
5	LE MODALITÀ DI GESTIONE DEL BILANCIO	29
	BIBLIOGRAFIA	34
	ALLEGATO: LA POLITICA DI PRE-ADESIONE E LO STRUMENTO FINANZIARIO IPA	37

CENTRO STUDI POLITEIA – Vico Alcide De Gasperi snc – 85021 Avigliano (PZ)

ANTONIO BONETTI si occupa da oltre dieci anni come free-lance di finanziamenti comunitari e di analisi e valutazione delle politiche pubbliche.

Mailto: a.bonetti@ymail.com

Il presente Working Paper è stato chiuso in data 5 gennaio 2010

1 Introduzione

Il 1° dicembre 2009 è entrato in vigore il nuovo Trattato sull'Unione Europea (UE), ratificato a Lisbona il 13 dicembre 2007.

Per effetto delle rilevanti innovazioni del Trattato di Lisbona il processo di integrazione europea, avviato nella sua forma più compiuta con la ratifica dei Trattati di Roma sulla Comunità Economica Europea (CEE) e sull'EURATOM (1957), entra definitivamente in una dimensione realmente politica.

Tale processo (inizialmente incardinato soprattutto sulla dimensione commerciale), nonostante si siano registrati diversi periodi di stallo, *inter alia* ha comportato:

1. un forte incremento delle dimensioni territoriali e commerciali del "mercato unico" (o "mercato interno"), soprattutto per effetto dei due allargamenti più recenti del 2004 e del 2007 che hanno portato a 27 il numero degli Stati Membri (SM);
2. l'ampliamento del novero delle politiche comunitarie, soprattutto in forza delle disposizioni dell'Atto Unico Europeo (AUE), approvato nel corso del 1986 ed entrato in vigore l'anno successivo. Si evidenzia che tra le politiche comunitarie introdotte dall'AUE vi è la Politica di Coesione (politica regionale comunitaria), finanziata dai Fondi strutturali dell'Unione Europea (UE), per due ordini di motivi: (i) nel quadro finanziario pluriennale 2007-2013 tali Fondi costituiscono il 35,6% delle risorse finanziarie totali; (ii) l'attuazione della Politica di Coesione implica un forte coinvolgimento delle Amministrazioni nazionali e regionali nell'esecuzione del bilancio.

Questi fattori hanno condotto a un ampliamento sia della dimensione del bilancio dell'UE, sia dell'articolazione della struttura delle spese (fino agli anni Settanta, costituite quasi integralmente dalle spese per il finanziamento della Politica Agricola Comune).

Una delle ragioni che motivano questa ricerca risiede nella constatazione che, quantunque si parli ampiamente di politiche e finanziamenti comunitari, fra i decisori pubblici - e anche fra gli *opinion leader* - non appare sufficientemente approfondita la conoscenza dell'articolato sistema di finanza pubblica dell'UE (la quale, in forza dell'approvazione del Trattato di Lisbona ha assorbito la Comunità Europea che, a partire dal 1992, aveva sostituito la CEE).

Il bilancio dell'UE è l'Atto con il quale le Autorità di Bilancio dell'UE (Consiglio dell'UE e Parlamento Europeo) ogni anno autorizzano, sulla base della proposta preliminare della Commissione Europea, le spese per finanziare le politiche comunitarie. Una volta approvato, il bilancio comunitario è gestito dalla Commissione, in quanto organo esecutivo dell'UE ed è oggetto delle verifiche di regolarità delle operazioni finanziarie che competono alla Corte dei Conti europea.

In realtà, è più corretto affermare che la Commissione è mandataria in ultima istanza della "sana gestione finanziaria" dei finanziamenti comunitari, in quanto si stima che solo il 22% dei finanziamenti della UE sono gestiti direttamente dalle Direzioni Generali della Commissione (o da Agenzie esecutive della Commissione), mentre risulta preponderante la quota delle risorse finanziarie della UE gestite in modo decentrato, ossia tramite il coinvolgimento nell'esecuzione dei Programmi di spese delle Autorità nazionali e delle Regioni (Commissione Europea 2008). Peraltro, per molti Programmi a gestione diretta l'attuazione degli interventi è delegata a delle agenzie "nazionali" (v. Sezione 5).

A partire dal 1988 le spese annuali vengono definite dalle Autorità di Bilancio nell'ambito di un quadro finanziario pluriennale - più noto come Prospettive Finanziarie dell'UE - che viene concordato nel corso di periodici e complessi *round* negoziali fra le Istituzioni comunitarie e gli SM.

Le Prospettive Finanziarie, ancorate all'accordo sulle risorse proprie (le entrate del bilancio dell'UE), definiscono sull'arco di 5 o di 7 anni le priorità di spesa dell'UE che riflettono, in linea di principio, le priorità di politica economica dell'UE, poi concretamente attuate tramite specifici Programmi. Le Prospettive Finanziarie si configurano come un autentico documento di programmazione economica e finanziaria per l'UE, in cui vengono parimenti fissati i massimali di spesa annuali. Esse, pertanto, contribuiscono a facilitare sia la regolare evoluzione delle spese, sia la articolata procedura di approvazione del bilancio annuale.

Nel presente *paper* vengono presentati ambedue gli strumenti (le Prospettive Finanziarie e il bilancio annuale). Ci si sofferma, tuttavia, soprattutto sull'analisi delle Prospettive Finanziarie, sulla struttura delle entrate e sulla struttura delle spese, mentre si tralascia la procedura di formazione e approvazione del bilancio annuale (in merito va segnalato che il Trattato di Lisbona prevede una significativa revisione della procedura di bilancio annuale).

Un altro limite della ricerca concerne il mancato approfondimento di due aspetti che, invece, saranno parte consistente dell'agenda politica europea nel 2010: (i) le innovazioni previste per il sistema di finanza pubblica dell'UE dal Trattato di Lisbona (alle quali si farà solo cenno); (ii) le concrete proposte di riforma del bilancio dell'UE, in vista del successivo negoziato fra Istituzioni europee e Stati Membri sulle Prospettive Finanziarie 2007-2013 (già nel Settembre 2007 la Commissione ha lanciato una consultazione pubblica sul tema).

Il presente *paper* ha una essenza meramente introduttiva rispetto al complesso tema della finanza pubblica europea. Il dibattito sulla riforma della struttura del bilancio dell'UE, pertanto, esula dai contenuti di questo *paper*. Esso, tuttavia, sarà certamente oggetto di successivi lavori di approfondimento.

2 Il sistema finanziario dell'UE

2.1 *La base giuridica del sistema finanziario*

Il bilancio dell'UE riporta le entrate e le uscite delle Istituzioni comunitarie per l'esecuzione delle politiche dell'UE come già definite, in sostanza, dagli accordi fra SM e Istituzioni sulle risorse proprie (entrate) e sulle spese pluriennali.

Affrontare il tema del finanziamento delle politiche dell'UE, pertanto, significa parlare di un articolato sistema finanziario che, come esemplifica la figura che segue, è costituito da:

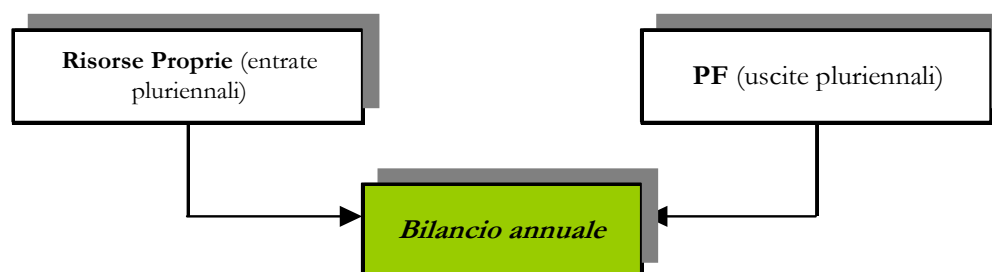
1. le risorse proprie (entrate del bilancio) definite da una Decisione del Consiglio presa all'unanimità, previo accordo politico fra gli SM;
2. il quadro finanziario pluriennale (*Multi Annual Financial Framework* - MAFF) che definisce per le grandi priorità politiche di intervento (rubriche) il sentiero di evoluzione delle spese pubbliche della UE (Prospettive Finanziarie);
3. il bilancio annuale disciplinato dal Trattato di Lisbona e da rilevanti Atti di diritto comunitario derivato, che comprende le spese sostenute dalla Comunità Europea e dalla Comunità Europea dell'Energia Atomica (EURATOM). Il bilancio annuale riporta anche le

spese amministrative inerenti la Politica Estera e di Sicurezza Comune e la Cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni¹.

Il bilancio previsionale annuale, in sostanza, assolve a funzioni:

- ✓ politiche (esso sintetizza decisioni che dipendono da delicati compromessi fra gli SM e fra le stesse Istituzioni comunitarie);
- ✓ contabili (riporta le entrate e le spese inerenti tutte le politiche comunitarie e il funzionamento delle Istituzioni);
- ✓ legali (è lo strumento autorizzativo delle spese)².

Figura 1: il sistema finanziario dell'UE



Nella tavola sinottica che segue viene sintetizzata la base giuridica di riferimento per il sistema finanziario della UE. L'aspetto di maggiore rilievo da evidenziare è che le Prospettive Finanziarie, introdotte nel 1988, non avevano trovato fondamento legale neanche nella versione consolidata dei Trattati ratificata a Nizza.

Solo con il Trattato sull'Unione Europea e con il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea ratificati a Lisbona (si veda il Titolo II "Disposizioni finanziarie" della parte sesta del Trattato sul funzionamento dell'UE), le Prospettive Finanziarie acquisiscono una valenza giuridica sulla base della legislazione comunitaria primaria (sono normate dall'art. 312).

Finora, esse sono state disciplinate da un Accordo InterIstituzionale (AII) fra le Autorità di Bilancio e la Commissione, accordo che fa seguito a un compromesso politico fra tutti gli SM, sancito al massimo livello nel corso del Consiglio Europeo dei Capi di Stato e di governo. L'AII che disciplina le Prospettive Finanziarie 2007-2013 è stato ratificato solo il 17 maggio 2006 dopo un complicato negoziato fra Istituzioni e SM avviato formalmente nel febbraio 2004 (Bagarani, Bonetti 2005; Bonetti 2007a).

¹ Si segnala che in questa sede si continuano a utilizzare delle espressioni molto diffuse (ancora riportate anche negli Atti di diritto derivato vigenti), ma che dopo l'approvazione del Trattato di Lisbona non appaiono del tutto pertinenti. Il Trattato di Lisbona, infatti, ha condotto alla definizione di un unico sistema istituzionale in cui viene meno la complessa dicotomia fra l'Unione Europea composta di tre pilastri, fra cui la Comunità Europea, e la stessa Comunità Europea. I Trattati continuano ad essere due:

- ✓ il Trattato sull'UE (Maastricht, 1992);
- ✓ il Trattato istitutivo della Comunità Europea (Roma, 1957). Quest'ultimo viene ribattezzato Trattato sul Funzionamento dell'UE (è in questo Trattato che viene disciplinato il sistema di finanza pubblica dell'UE), ma è stato creato un unico sistema giurisdizionale in cui l'UE ha riassorbito la Comunità Europea. Come è stato magistralmente evidenziato da Tosato: «al di là dei due Trattati, vi è un unico soggetto (l'Unione), con un unico diritto (quello dell'Unione) e un unico complesso istituzionale; è altresì eliminata (o quasi) la distinzione fra pilastri» (Tosato 2008, p. 50).

² In questo *paper* si concentra l'attenzione sul bilancio previsionale, che riporta entrate e spese riferite all'annualità successiva a quella in cui esso viene approvato. Al termine di un dato esercizio la Commissione invia al Parlamento Europeo, Consiglio e Corte dei Conti anche i documenti di bilancio consuntivi, ossia: (i) stati finanziari, (ii) relazione sull'esecuzione del bilancio; (iii) relazione sulla gestione di bilancio e finanziaria.

Le Prospettive Finanziarie, pertanto, sono sempre maturate a seguito di accordi intergovernativi che tendono ad esaltare il ruolo politico degli SM e del Consiglio, sovente a fronte di un annichilimento delle richieste di finanziamento e delle proposte della Commissione e del Parlamento Europeo.

Tabella 1: base giuridica delle Prospettive Finanziarie e del bilancio annuale

Trattati (Lisbona, 2007)	Trattato sull'UE Trattato sul funzionamento dell'UE (artt. 310-325)
Legislazione secondaria	Decisione sulle risorse proprie
	<i>Regolamento di attuazione della Decisione sulle risorse proprie (Regolamento n. 1150 del 2000 del Consiglio)</i>
	Regolamento finanziario sull'esecuzione del bilancio
	<i>Regolamento di attuazione di quello finanziario (Regolamento n. 478/2007 della Commissione)</i>
	Regolamento sulla disciplina di bilancio*
	Regolamento sul Fondo di garanzia delle azioni esterne
Accordi InterIstituzionali	Accordo InterIstituzionale (AII) fra Consiglio, Parlamento Europeo e Commissione sulle Prospettive Finanziarie (l'AII vigente è stato siglato il 17 maggio 2006)

* Tale Regolamento impone dei limiti alle spese agricole nell'ambito della Politica Agricola Comune

Considerazioni analoghe si possono avanzare in relazione alla Decisione sulle risorse proprie (entrate). Tale Decisione, infatti, viene presa all'unanimità dal Consiglio, su proposta della Commissione e previa semplice consultazione del Parlamento. Tale Decisione, inoltre, deve essere in seguito ratificata dagli SM. La Decisione sulle risorse proprie, in sostanza, definisce il massimale delle entrate a disposizione del bilancio generale e, quindi, determina indirettamente l'ammontare delle risorse finanziarie che, annualmente, le Autorità di Bilancio possono impegnare e spendere.

L'accordo politico fra Istituzioni e SM sulle risorse proprie ("piano delle entrate" dell'UE), ovviamente, è *conditio sine qua non* per l'approvazione delle stesse Prospettive Finanziarie ("piano delle spese"). La Decisione sulle risorse proprie correntemente in vigore è la Dec. 2007/436/CE, EURATOM del 7 giugno 2007.

Una volta raggiunti gli accordi sulle risorse proprie e sulle Prospettive Finanziarie, la procedura di bilancio annuale, quantunque centrale, non può che tenere conto dell'articolazione delle spese pubbliche comunitarie stabilita inizialmente nelle Prospettive Finanziarie e, soprattutto, dei loro massimali. Questo aspetto da un lato è positivo, in quanto evita che si registrino annualmente dei gravi conflitti fra Consiglio e Parlamento, come si era verificato regolarmente fra metà anni Settanta e metà anni Ottanta. D'altro canto, negli anni di attuazione delle Prospettive Finanziarie permane il vizio di fondo di una situazione di squilibrio istituzionale fra i poteri di indirizzo delle due Autorità di Bilancio.

Una volta esperita la complessa procedura annuale di bilancio - che ha termine con la ratifica da parte del Presidente del Parlamento Europeo - il bilancio preventivo per una data annualità viene implementato dalla Commissione che, come accennato, ha una responsabilità politica diretta sull'intero bilancio, quantunque oltre 3/4 delle risorse finanziarie sia amministrato dalla Commissione in regime di gestione concorrente con SM e Regioni (si veda la Sezione 5).

Il controllo sulla regolare esecuzione delle operazioni finanziarie dal 1977 viene eseguito dalla Corte dei Conti. Lo "scarico" politico definitivo sui conti finanziari (attestazione di regolare esecuzione del bilancio da parte della Commissione) viene dato dal Parlamento Europeo, previa raccomandazione del Consiglio dell'UE.

2.2 I principi di fondo che governano il bilancio dell'UE

La gestione del bilancio è informata a otto principi basilari - illustrati brevemente nella tavola sinottica che segue - previsti nel Trattato di Lisbona, nel Regolamento del Consiglio che disciplina l'esecuzione finanziaria del bilancio - Reg. (CE, EURATOM) 1605/2002, come emendato dal Reg. (CE, EURATOM) 1995/2006 - e nel relativo regolamento attuativo della Commissione (il Regolamento n. 478/2007 del 23 aprile 2007)³.

Tabella 2: principi fondamentali del bilancio dell'UE

Principi	Descrizione
Unità e verità	Tutte le entrate e tutte le spese delle Istituzioni comunitarie devono figurare in un unico documento di bilancio, per motivi di trasparenza. L'art. 5 del regolamento finanziario specifica che tutti gli stanziamenti del bilancio devono concernere spese ritenute necessarie e le spese non devono superare il livello ritenuto necessario.
Universalità	Tutte le entrate devono concorrere indistintamente al finanziamento di tutte le spese (non deve sussistere un collegamento diretto fra entrate e tipologie di spese specifiche). Esistono comunque delle eccezioni, fra le quali si segnalano le donazioni all'UE e le sanzioni agli SM che registrano disavanzi di bilancio eccessivi.
Annualità	Le operazioni di bilancio (riguardino esse le entrate o le spese) si riferiscono a un determinato esercizio finanziario, coincidente con l'anno civile. Per quelle operazioni che si sviluppano su più di un esercizio vengono previsti degli <i>stanziamenti dissociati</i> .
Equilibrio	Tale principio, confermato dall'art. 310 del Trattato di Lisbona, impone il pareggio del bilancio <i>ex ante</i> . Corollario di tale principio è l'impossibilità di finanziare eventuali deficit con strumenti di debito comunitari. Generalmente, a posteriori si registra un saldo positivo fra entrate e spese che viene "riportato" all'esercizio successivo.
Specializzazione	Gli stanziamenti di impegno e gli stanziamenti di pagamento del bilancio sono specificati per titoli e capitoli. Gli stanziamenti, in altri termini, devono avere una specifica finalizzazione di spesa, all'interno delle "rubriche" delle Prospettive Finanziarie e all'interno di titoli e capitoli del bilancio annuale. Sono comunque possibili, in misura molto contenuta, degli storni rettificativi degli stanziamenti del bilancio annuale (da capitolo a capitolo e da titolo a titolo).
Unità di conto	Il bilancio è espresso in una unica unità di conto (a partire dal 1999 l'Euro). Per alcune operazioni si possono utilizzare le monete nazionali, secondo le disposizioni del regolamento attuativo della Commissione.
Sana gestione finanziaria	L'esecuzione del bilancio deve essere informata a principi di efficacia ed efficienza nell'utilizzo dei contributi dei cittadini europei.
Trasparenza	Il bilancio annuale (e i bilanci rettificativi) devono essere pubblicati nella GUUE e i nomi dei beneficiari dei fondi devono essere pubblicati sui siti delle Direzioni della Commissione e/o delle Autorità nazionali e delle Regioni, nel caso dei finanziamenti a gestione concorrente.

Questi otto principi, nella gran parte, sono comuni ai bilanci pubblici di un qualsiasi Stato sovrano. Gli aspetti peculiari del bilancio dell'UE da evidenziare sono:

³ Preme evidenziare che il regolamento finanziario è stato ulteriormente emendato dal Regolamento 1525/2007, ma si tratta di una revisione assolutamente marginale. Sono sostanziali, invece, le modifiche apportate dal Regolamento 1995/2006.

1. esistono rilevanti eccezioni al principio di unità, riconducibili all'esistenza di strumenti finanziari non inclusi nelle Prospettive Finanziarie e nel bilancio annuale, quali:
 - ✓ le operazioni di assunzione e di erogazione di prestiti dell'UE di cui è responsabile la Commissione (tali operazioni non devono essere "budgetizzate", ma va allegato al bilancio un documento che ne rende conto);
 - ✓ le operazioni finanziarie di prestito a cui è deputata la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), che sono indirizzate principalmente a Paesi Terzi;
 - ✓ il Fondo Europeo per lo Sviluppo (FES), che finanzia attività di cooperazione economica con Paesi Terzi in ritardo di sviluppo (v. Box 1).

Box 1: il Fondo Europeo di Sviluppo

Il FES (anche noto con l'acronimo EDF – *European Development Fund*), previsto dai Trattati di Roma, fu istituito nel 1958 per finanziare i rapporti con i Paesi ACP (Paesi Terzi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico) e con i Paesi e Territori d'Oltremare (PTOM). Con molti dei Paesi ACP e con i PTOM gli SM iniziali mantenevano rapporti commerciali privilegiati, ereditati dal sistema coloniale. Proprio per questo motivo non si è mai ritenuto opportuno finanziare questo strumento nell'ambito del bilancio generale, temendo che SM che non avevano particolari relazioni con i Paesi ACP non avrebbero accettato di contribuire a finanziare il FES. Ancora oggi il FES – disciplinato dal Reg. (CE) n. 617/2007 - mantiene un sistema di finanziamento distinto da quello generale e sganciato dalle logiche di programmazione pluriennale delle Prospettive Finanziarie. Nel corso del 2008 è stato avviato il X ciclo 2008-2013 del FES finanziato nell'ambito della Convenzione di Cotonou, firmata nel 2000 dai Paesi ACP e rivista il 25 giugno 2005 a Lussemburgo. Esso interessa 77 dei 79 Paesi ACP (il SudAfrica ha una specifica linea di bilancio, mentre Cuba dal 2003 rifiuta gli aiuti per motivi politici). Per il periodo 2008-2013 il Consiglio dei Ministri ACP-CE ha stanziato 21.966 Milioni di Euro (fondi FES), a cui vanno aggiunti 2.000 Milioni di Euro di prestiti della BEI (si veda la Decisione n. 1/2006 del Consiglio dei Ministri ACP-CE).

2. Il bilancio dell'UE è estremamente rigido a causa di vari fattori (Nava 2000; Altomonte, Nava 2006; Rossi 2006; Schild 2008). Il principale fattore è certamente il principio del pareggio del bilancio comunitario *ex ante* (si stimano annualmente le spese, si determinano i "riporti" costituiti dagli stanziamenti non spesi nell'esercizio precedente e poi, sulla base di tale stima preventiva, si definiscono i montanti delle varie categorie di entrate). Esso costituisce un *unicum*, dal momento che è noto che gli Stati sovrani possono sia registrare disavanzi di bilancio, anche duraturi, sia finanziarli indebitandosi sul mercato dei capitali.

I rigidi vincoli alla spesa, peraltro, vengono ulteriormente rafforzati dalle disposizioni dell'art. 5 del regolamento finanziario per cui le spese devono trovare finanziamento nel bilancio solo se ritenute strettamente necessarie.

Anche il principio di specificità concorre a irrigidire fortemente il bilancio, dal momento che, in sostanza, vieta gli storni di risorse finanziarie da una "rubrica" all'altra delle Prospettive Finanziarie e limita fortemente gli storni fra titoli e capitoli del bilancio annuale (rigida separazione delle categorie di spesa).

Ambidue questi principi, inoltre, implicano la creazione annuale di economie di risorse stanziate e non spese (a posteriori, infatti, è alquanto frequente che si crei uno squilibrio positivo fra entrate e spese, mentre è rarissimo il caso opposto). Tali risorse vengono "riportate" in conto all'esercizio successivo e iscritte nel bilancio dell'esercizio successivo fra le entrate.

3. Il principio di annualità, necessariamente, viene disatteso da quelle spese che si realizzano in più di un esercizio finanziario. Il bilancio dell'UE, pertanto, distingue fra:

- Stanziamenti Non Dissociati, per i quali gli stanziamenti di impegno e gli stanziamenti di pagamento coprono azioni annuali e trovano integrale esecuzione nel corso di un dato esercizio finanziario (a meno di economie di risorse);
- Stanziamenti Dissociati destinati a finanziare interventi pluriennali per i quali vale la distinzione fra:
 - ✓ *stanziamenti di impegno* che, nell'esercizio in corso, permettono di contrarre obblighi giuridici di spesa riconducibili ad interventi di durata pluriennale;
 - ✓ *stanziamenti di pagamento*, che «coprono, fino a concorrenza dell'importo iscritto in bilancio, le spese che derivano dall'esecuzione degli impegni contratti durante l'esercizio e/o gli esercizi precedenti» (Nava 2000, p. 57).

Preme evidenziare che i principi di sana gestione finanziaria e di trasparenza sono stati rafforzati nella fase di avvio del ciclo in corso dal nuovo regolamento finanziario, entrato in vigore il 1 maggio 2007, che ha disposto:

- ✓ il potenziamento del coordinamento dei sistemi di *audit* per i finanziamenti a gestione concorrente e a gestione decentrata, a fronte di una opportuna semplificazione delle procedure amministrative della gestione dei finanziamenti;
- ✓ la pubblicazione del nominativo dei beneficiari di fondi per le azioni esterne, dei Fondi strutturali e di quelli a sostegno del sistema agricolo (sia quelli del I pilastro della PAC, sia quelli a sostegno dello sviluppo rurale);
- ✓ la creazione di un *database*, coordinato fra Istituzioni e SM, di individui e organizzazioni escluse dall'eleggibilità ai fondi per precedenti casi di frode e/o irregolarità nel loro utilizzo.

Tali principi, inoltre, sono quelli in forza dei quali tutte le spese del bilancio sono oggetto di:

- ✓ un complesso sistema di *audit* e controllo che chiama in causa in primo luogo le Direzioni della Commissione e le Agenzie esecutive, ma anche Autorità nazionali, Regioni e altri Organismi nel caso di fondi a gestione concorrente e/o decentrata. Un ruolo fondamentale nelle attività di controllo rivestono la Corte dei Conti (istituita nel 1975) e lo stesso Parlamento Europeo;
- ✓ la valutazione della efficacia e dell'efficienza tanto di singoli progetti di spesa, tanto di quei Programmi complessi che vengono gestiti in modo decentrato sia nell'ambito delle politiche di "solidarietà interna" (Politica di Coesione), sia in quelle di "solidarietà esterna" (aiuti allo sviluppo per Paesi Terzi non industrializzati). Le attività di valutazione *ex ante* hanno la finalità di rafforzare il disegno strategico dei Programmi di spesa. Le attività di valutazione *in itinere* ed *ex post* sono finalizzate a: (i) migliorare in corso d'opera efficacia ed efficienza delle azioni e dei sistemi di gestione; (ii) a rilevare a posteriori gli impatti immediati e differiti (strutturali) delle azioni e le "lezioni dell'esperienza" da valorizzare nei successivi cicli di programmazione.

2.3 *La struttura del bilancio annuale*

Il bilancio annuale viene pubblicato in tutte le lingue ufficiali dell'UE in due Volumi. Esso, ai sensi del Trattato e del regolamento finanziario vigenti, riporta:

- ✓ lo stato generale delle entrate e delle spese;
- ✓ lo stato delle entrate e delle uscite suddivise per Sezioni. Le Sezioni di bilancio in questione corrispondono alle Istituzioni comunitarie le cui entrate e le cui spese sono registrate nel bilancio (si veda la tavola sinottica che segue).

Lo stato delle spese amministrative e operative del bilancio, pertanto, è strutturato in:

- ✓ Sezioni (corrispondono, come detto, alle Istituzioni);
- ✓ titoli (settori politici di attività), capitoli (specifiche attività), articoli e voci (si veda art. 41 del regolamento finanziario), a seconda della natura o della destinazione, sulla scorta del principio di specializzazione.

Come si evidenzia nella tabella 3 solo per la Commissione, in quanto organo esecutivo delle politiche comunitarie, vengono registrate le spese operative connesse alla realizzazione delle politiche pubbliche europee.

In particolare, la "nomenclatura delle spese" (stato delle uscite) della Commissione a partire dal 2004 è informata al "principio di redazione del bilancio per attività" ("*activity based budgeting*"), principio che si sostanzia in una specifica classificazione per titoli (32 settori specifici approssimativamente corrispondenti alle Direzioni della Commissione) e per capitoli (le specifiche attività operative) delle spese della Commissione.

L'applicazione del c.d. "*activity based budgeting*" (ABB) quale criterio di configurazione delle spese della Commissione implica una migliore e più trasparente connessione tra le priorità di *policy* comunitarie e la ripartizione delle risorse finanziarie⁴.

Tabella 3: le Sezioni del bilancio dell'UE

Volumi del bilancio	Sezioni	Tipologia di spese
Volume I	Sez. I - Parlamento Europeo Sez. II - Consiglio dell'UE Sez. IV - Corte di Giustizia Sez. V - Corte dei Conti Sez. VI - Comitato Economico e Sociale Sez. VII - Comitato delle Regioni Sez. VIII - Mediatore europeo Sez. IX - Garante europeo della protezione dei dati	Spese amministrative
Volume II	Sez. III – Commissione Europea	Spese amministrative Spese operative

La specifica Sezione di bilancio della Commissione, inoltre, ai sensi del regolamento finanziario vigente, riporta le seguenti riserve:

- ✓ una riserva che prevede un massimale annuo di 200 Milioni di Euro per finanziare spese necessarie e chiaramente identificate che non troverebbero copertura all'interno dei massimali di spese previsti per le rubriche delle Prospettive Finanziarie;
- ✓ una riserva per gli aiuti di urgenza a favore di Paesi Terzi (aiuti di carattere soprattutto umanitario).

⁴ La nomenclatura delle spese della Commissione *ex* ABB è completata da una definizione di ogni articolo o *item* che consente di ricondurre queste linee di bilancio articolazione in *headings* delle spese di cui alle Prospettive Finanziarie. Nelle Relazioni finanziarie della Direzione Generale Bilancio della Commissione e nella Relazione annuale della Corte dei Conti, non a caso, le spese di bilancio vengono anche riportate secondo la suddivisione in grandi categorie di spese (rubriche) delle Prospettive Finanziarie.

2.4 Le risorse proprie e l'autonomia finanziaria dell'UE

L'articolazione delle entrate (risorse proprie e altre risorse) del bilancio ha implicazioni politiche di estremo rilievo, in quanto: (i) qualifica la natura stessa dell'UE; (ii) delimita il grado di autonomia finanziaria dell'UE; (iii) definisce il rapporto fra contribuenti europei e Istituzioni comunitarie e (iv) definisce gli stessi rapporti fra le stesse Istituzioni comunitarie (segnatamente fra le due Autorità di Bilancio).

Le entrate comunitarie, alla cui raccolta la Commissione delega le Autorità nazionali degli SM, sono presentate schematicamente nella figura 2.

Il sistema di finanziamento delle politiche comunitarie, in sostanza, è incardinato sulle risorse proprie, dal momento che le altre entrate del bilancio annuale (elencate nella figura) hanno una rilevanza del tutto modesta sotto molteplici aspetti: (i) incidono appena per circa l'1% sulle entrate complessive; (ii) sono difficilmente prevedibili; (iii) non possono essere assolutamente utilizzate per incrementare le spese oltre il massimale previsto dalle Prospettive Finanziarie (Laffan 1997; Nava 2000; Altomonte, Nava 2006). Fra le altre entrate meritano una specifica menzione le c.d. "entrate allocate", le quali infrangono il principio di universalità, dal momento che non finanziano indistintamente il bilancio, ma delle specifiche attività (fra queste spiccano le penali che vengano pagate dagli SM che infrangono il Patto di Stabilità e Crescita sulla sana gestione delle finanze pubbliche e registrano disavanzi eccessivi).

Si parla di risorse "proprie", in quanto si fa riferimento a entrate considerate di proprietà della UE e non a contributi degli SM al finanziamento delle Istituzioni e delle politiche dell'UE (anche se fra le entrate fin dal 1957 si annovera costantemente un contributo a carico di tutti gli SM). Il sistema delle risorse proprie è stato istituito per la Comunità Economica Europea sorta nel 1957 dal Consiglio Europeo di Lussemburgo del 1970 (Trattato di Lussemburgo) ed entrò in vigore l'anno successivo (Nava 2000; Altomonte, Nava 2006; Commissione Europea 2008).

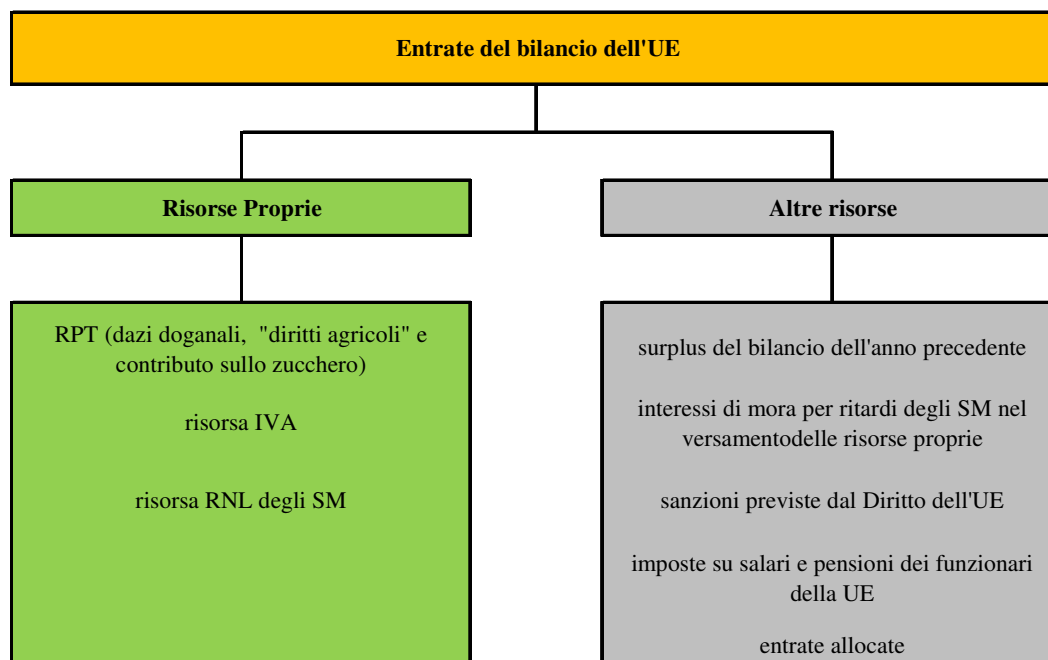
Il Trattato di Lussemburgo ratificato nell'aprile del 1970 (contenente rilevanti decisioni di modifica delle disposizioni di bilancio dei Trattati) prevedeva le seguenti quattro tipologie di risorse proprie (le prime due delle quali indicate come "tradizionali"):

1. **prelievi agricoli**, che erano stati introdotti nel 1962, ma vengono riscossi solo a partire dal 1971 (sono i prelievi riscossi principalmente a seguito dell'applicazione nell'ambito della PAC di contributi sui produttori agricoli e di contributi sulla produzione di zucchero);
2. **dazi doganali** la cui applicazione inizia nel 1971 dopo l'introduzione nel 1968 della Tariffa Esterna Comune applicata alle merci importate da Paesi Terzi;
3. **risorsa IVA** (viene riscossa effettivamente solo a partire dal 1980);
4. **contributi diretti degli SM**. Tali contributi, venendo considerati in quella fase come il semplice portato del sistema di finanziamento definito nel 1957, erano previsti solo a carattere transitorio e decrescente (essi, infatti, si erano poi esauriti, ma verranno reintrodotti sotto altra forma dal Consiglio Europeo di Bruxelles del 1988).

Il sistema delle risorse proprie, successivamente corretto dai Consigli Europei di Bruxelles del 1975⁵, di Fontainebleau del 1984 e di Bruxelles del 1988, caratterizza anche il sistema di finanziamento delle politiche dell'UE istituita nel 1992 dal Trattato di Maastricht.

⁵ Le Decisioni del Consiglio Europeo di Bruxelles portarono alla ratifica del nuovo Trattato di Bruxelles che prevedeva: (i) alcune modifiche di rilievo nel sistema di finanza pubblica della CEE; (ii) il rafforzamento dei poteri di bilancio del Parlamento Europeo; (iii) l'istituzione della Corte dei Conti Europea, che diverrà poi operativa il 1° giugno 1977.

Figura 2: le entrate del bilancio dell'UE



Attualmente il sistema di finanziamento del bilancio dell'UE, pertanto, è di tipo misto, essendo caratterizzato dalla presenza di due fonti di entrate sganciate dai contributi nazionali degli SM e che, quindi, esaltano la natura comunitaria dell'UE e di una fonte direttamente dipendente dal bilancio degli SM (fonte che, quindi, esalta la natura intergovernativa del sistema di poteri dell'UE). Nello specifico si tratta di:

1. le **Risorse Proprie Tradizionali** (RPT), correntemente costituite da:

- ✓ i dazi sulle merci importate dai Paesi Terzi⁶;
 - ✓ i premi e i prelievi imposti ai produttori agricoli;
 - ✓ i contributi sulla produzione di zucchero, isoglucosio e sciroppo dell'insulina che sono versati dai produttori interni per sostenere il sistema comunitario di protezione di tali prodotti;
2. le **risorse raccolte attraverso l'Imposta sul Valore Aggiunto (IVA)**. Tale entrata venne istituita nel 1970, ma divenne operativa solo a partire dal 1980, dopo l'entrata in vigore nel 1979 della IX Direttiva IVA finalizzata a uniformare la base imponibile IVA nei vari SM.

La *risorsa IVA* consiste nell'applicazione di un'aliquota unica su una base imponibile uniformata fra tutti gli SM ed è sempre stata contestata, essendo considerata fortemente iniqua e regressiva. Tale aliquota, ancorata inizialmente a un massimale dell'1% (salito fino al 1,4% dopo il Consiglio Europeo di Fontainebleau del 1984), è stata fortemente ridotta dalle due più recenti Decisioni sulle risorse proprie. La Decisione del 2007 la fissa allo 0,30% dell'imponibile IVA armonizzata. L'imponibile IVA, inoltre, è limitato da un massimale fissato al 50% del PNL degli SM, per non penalizzare quelli meno ricchi (i consumi - e di conseguenza l'IVA - sono una percentuale proporzionalmente più elevata del PNL nei Paesi a basso reddito);

⁶ Attualmente è corretto parlare in termini generali di dazi doganali riscossi attraverso l'applicazione della Tariffa Esterna Comune entrata in vigore nel 1968. A seguito del recepimento nel Diritto comunitario degli Accordi multilaterali sul commercio dell'aprile 1994 (chiusura del round negoziale noto come "Uruguay round") non ha più senso distinguere fra dazi agricoli e dazi su beni manufatti e servizi.

3. le **risorse proporzionali al Reddito Nazionale Lordo (RNL) degli SM**. Tali risorse vennero istituite dalle decisioni del Consiglio Europeo straordinario di Bruxelles del febbraio 1988 come complementari alle altre e funzionali solamente alla quadratura dei bilanci annuali. Esse sono indicate come risorse "marginali" nel senso che sono quelle che, appunto, consentono anno per anno di chiudere il divario fra spese iscritte nel bilancio e le entrate date dalla somma di Risorse Proprie Tradizionali e risorsa IVA.

In realtà esse sono diventate nel giro di pochi anni assolutamente preponderanti, come si evince dai dati riportati nella tabella 4 inerenti l'evoluzione dell'incidenza delle varie tipologie di risorse proprie sul loro ammontare complessivo. L'incidenza massima delle risorse messe a disposizione dai bilanci pubblici degli SM raggiunge il massimo nel 2004 (66,6%), per scendere leggermente negli anni successivi (nel 2008 si attesta sul 61,4%).

Il contributo degli SM inizialmente consisteva nell'applicazione di una aliquota massima al Prodotto Nazionale Lordo degli SM. Per fattori di ordine statistico, al PNL è stato sostituito il RNL a seguito dell'entrata in vigore del Sistema Europeo dei Conti nazionali nel 1995 (SEC95).

Tabella 4: evoluzione dell'incidenza (in %) delle diverse tipologie di risorse proprie

Tipo di entrate	1988	1995	2000	2005	2008
Risorsa IVA	59,7	52,1	38,0	15,0	15,7
Risorsa RNL degli SM	10,1	18,9	40,5	66,2	61,4
UK rebate	- 0,6	0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,3
Altri pagamenti dagli SM	- 1,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Risorse proprie tradizionali	28,5	19,3	16,5	13,1	14,3
Surplus dal precedente anno	1,2	8,7	3,5	2,6	1,3
Altro	1,1	0,9	1,7	3,2	7,0
Totale	100	100	100	100	100

Fonte: Commissione Europea, 2009a

Le risorse RNL costituiscono l'oggetto principale del contendere fra gli SM, sia per il fatto che incidono sul "saldo netto" degli SM (saldo fra contributi degli SM e "ritorni finanziari" sui territori nazionali dei fondi dell'UE), sia per la presenza di un elemento distorsivo del sistema delle risorse proprie. Tale elemento è costituito dalla c.d. "correzione britannica", ossia uno "sconto" (*rebate*) che il Consiglio Europeo di Fontainebleau del 1984 introdusse nella Decisione sulle risorse proprie a favore del Regno Unito, in forza del quale tutti gli altri SM avrebbero in seguito compensato circa il 66% del saldo di bilancio negativo.

Il c.d. "UK rebate", nel corso del tempo ha fortemente esacerbato i negoziati fra gli SM sul finanziamento del bilancio, anche per il fatto che, diversamente dal 1984, il Regno Unito non è più fra i Paesi economicamente più deboli della stessa UE a 15. La più recente Decisione sulle risorse proprie inerente il ciclo finanziario 2007-2013, non a caso, è stata condizionata alla concessione a Germania, Austria, Paesi Bassi e Svezia di un forte "sconto" sulla loro quota di copertura della "correzione britannica".

Avendo richiamato gli elementi fondamentali sulle entrate del bilancio, appare opportuno proporre alcuni spunti di riflessione di carattere più politico:

(i) il grado di autonomia finanziaria della UE, inevitabilmente, si riverbera sul grado di autonomia politica rispetto agli SM (fino al 1970 il sistema di finanziamento del bilancio non era basato su delle risorse finanziarie proprie e, quindi, l'autonomia finanziaria della CEE era sostanzialmente inesistente). In questa luce appare preoccupante la flessione tendenziale della quota di spese comunitarie coperte dalle risorse proprie tradizionali e dall'IVA. Ciò implica un progressivo indebolimento tanto dell'autonomia finanziaria dell'UE quanto della sua stessa natura comunitaria. Inevitabilmente, infatti, una maggiore dipendenza dai contributi degli SM

implica un rafforzamento dell'approccio intergovernativo alla gestione delle politiche comunitarie e del Consiglio a discapito del Parlamento Europeo. Questo giustifica il dibattito, alimentato in primo luogo dalla Commissione, sulla necessità ampliare il bilancio dell'UE e di individuare una nuova risorsa propria di natura fiscale per alimentare le politiche comunitarie (Majocchi 2005; Commissione Europea 2007; Le Cacheaux 2007; Gros 2008; Neto 2008; Iozzo *et al.* 2008; Buti, Nava 2008; Pittella 2008);

(ii) il processo di definizione del sistema delle risorse proprie, in cui il Consiglio assume un ruolo assolutamente predominante rispetto all'altra Autorità di Bilancio, ha perduto ulteriormente in trasparenza, a seguito della differenziazione dell'aliquota applicata all'imponibile IVA e della generalizzazione di meccanismi di rimborsi *ad hoc* ad alcuni SM per tacitarli a fronte della mancata eliminazione della "correzione britannica";

(iii) l'ammontare complessivo delle risorse proprie e degli stanziamenti di impegno e di spesa nelle Prospettive Finanziarie sono soggetti a dei massimali per i quali non sembrano scorgersi rilevanti motivazioni politiche e di *policy* se non quella riconducibile alla volontà degli SM di evitare di conferire una maggiore autonomia finanziaria all'UE. Questo, infatti, significherebbe automaticamente anche una più elevata cessione sostanziale di sovranità all'Istituzione sovra-nazionale Unione Europea.

Le varie decisioni sulle risorse proprie e gli AII sulle Prospettive Finanziarie, infatti, si fondano su un ancoraggio rigido degli stanziamenti per pagamenti a un limite superiore delle risorse proprie fissato per il ciclo 2007-2013 all'1,24% del RNL a prezzi di mercato dell'UE (per definizione pari alla sommatoria del RNL di tutti gli SM). Tale limite superiore si può superare per effetto delle altre modestissime voci di entrata, ma dal momento che le entrate devono essere *ex ante* pari alle spese, in sostanza il limite legale posto per le risorse proprie all'1,24% del RNL dell'UE costituisce anche il limite insuperabile per gli stanziamenti di pagamento. Tale limite superiore era stato fissato a un livello più elevato pari all'1,27% del RNL (PNL) dell'UE a 15 dalla Decisione sulle risorse proprie del 6 maggio 1999 vigente nel ciclo finanziario 2000-2006.

3 Le Prospettive Finanziarie: *ratio* ed evoluzione storica

Le Prospettive Finanziarie, come già accennato, sono tuttora disciplinate da un Accordo InterIstituzionale fra Consiglio, Parlamento e Commissione. Inevitabilmente sono vincolate dalla Decisione del Consiglio sulle risorse proprie. Tale Decisione, *de facto*, fissa sia il massimale delle risorse proprie che sono assegnabili al bilancio sia, indirettamente, il massimale delle spese.

La Commissione, in vista della chiusura di ogni ciclo di programmazione, propone l'inquadramento delle spese dell'UE per il ciclo successivo. La proposta delle Prospettive Finanziarie apre un lungo e aspro confronto negoziale sia fra gli Stati Membri (SM), sia fra le stesse Istituzioni comunitarie. In sostanza, tale negoziato si articola su due livelli:

(i) quello fra gli SM, sovente molto conflittuale, in quanto l'allocazione delle risorse sulle varie rubriche di *policy* e la determinazione dei meccanismi generali di spesa comportano effetti molto differenziati sia sui contributi che gli SM devono versare al bilancio comunitario, sia sui "ritorni" finanziari a ciascuno di essi che si determinano attraverso le spese dell'UE. Tale confronto si chiude in genere con un accordo politico ai massimi livelli nell'ambito del Consiglio Europeo;

(ii) quello fra la Commissione, il Consiglio dell'UE e il Parlamento Europeo. L'accordo raggiunto dagli SM, infatti, viene recepito dalla Commissione che corregge e adatta la

versione iniziale delle Prospettive Finanziarie. La nuova versione, tuttavia, deve essere approvata anche dal Consiglio dell'UE e dal Parlamento Europeo, dal momento che esse, per entrare in vigore, necessitano anche di un accordo fra le Istituzioni comunitarie.

Come già accennato, una volta sancito l'AII, gli stanziamenti di impegno e di pagamento vengono sostanzialmente confermati dai bilanci annuali, a meno di revisioni tecniche che la Commissione effettua all'inizio di ogni "procedura di bilancio" annuale.

Tali revisioni sono di due tipi: (i) adeguamento del quadro finanziario iniziale definito a prezzi costanti sulla base dell'inflazione registrata; (ii) aggiornamento dei dati sul RNL di SM e dell'UE27 (massimale delle risorse proprie e contributo degli SM sono espressi in funzione del RNL dell'UE27 e, quindi, anno per anno vanno aggiornati i dati di base sul RNL). Infine, va evidenziato che la Commissione può proporre alle Autorità di Bilancio anche delle revisioni a fronte delle seguenti circostanze: (i) la necessità di posticipare le scadenze per gli stanziamenti di pagamento degli interventi cofinanziati dai Fondi a finalità strutturale, a fronte di ritardi nella programmazione di tali interventi; (ii) l'emergere di nuovi fabbisogni finanziari a fronte dell'adesione di nuovi SM.

Le Prospettive Finanziarie contribuiscono a rafforzare la disciplina di bilancio, dal momento che fissano dei massimali per gli stanziamenti di impegno a livello di singole rubriche e un massimale globale per gli stanziamenti di spesa. Rendono, inoltre, meno conflittuale e più efficiente la procedura di bilancio annuale, dal momento che le Autorità di Bilancio devono rispettare i massimali di impegno e di spesa. Peraltro, è vietato il trasferimento di finanziamenti fra le rubriche (*ring fencing* delle rubriche).

Esse, in sostanza, costituiscono il piano di spesa pluriennale dell'UE suddiviso in rubriche (*headings*) e sotto-rubriche che corrispondono alle principali priorità di *policy* comunitarie. Le rubriche delle Prospettive Finanziarie, quindi, sono le grandi categorie di spese al cui interno trovano finanziamento i Programmi pluriennali di intervento dell'UE. In merito i principali aspetti da evidenziare sono tre:

1. tali Programmi pluriennali interessano tanto le politiche interne, quanto le politiche esterne, che a partire dai primi anni Novanta hanno assunto una crescente rilevanza. Tali politiche concernono attività di cooperazione politica e commerciale tanto con i Paesi industrializzati, quanto con i Paesi in Via di Sviluppo;

2. alcuni Programmi/strumenti dell'UE, come già accennato in precedenza, non trovano copertura finanziaria nell'ambito delle Prospettive Finanziarie. A tale riguardo bisogna distinguere fra:

(i) gli strumenti che, sebbene siano coperti anno per anno oltre i massimali delle Prospettive Finanziarie, sono tuttavia disciplinati dall'AII e le loro spese sono incluse nel bilancio annuale. Tali strumenti sono:

- ✓ il Fondo Europeo di Aggiustamento della Globalizzazione, istituito nel 2006;
- ✓ il Fondo Europeo di Solidarietà dell'UE istituito nel 2002;
- ✓ lo Strumento di flessibilità;
- ✓ la Riserva per aiuti d'emergenza, di cui all'art. 45 del regolamento finanziario;

(ii) il Fondo Europeo di Sviluppo, caratterizzato da un sistema di *governance* del tutto avulso dal sistema di finanziamento fin qui presentato (non viene disciplinato dall'AII) e le cui spese sono a carico degli SM e non del bilancio annuale dell'UE;

3. tutti i Programmi, ai sensi dell'art. 49 del regolamento finanziario, per essere concretamente finanziati, devono essere dotati di una propria base giuridica che, di regola, è costituita dalla Decisione di approvazione del Programma da parte del Consiglio dell'UE, o dalla "codecisione" di Consiglio e Parlamento Europeo, che vanno pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE Serie L (GUUE L).

Per i Programmi a finanziamento diretto più complessi (segnatamente il VII Programma Quadro per la Ricerca e lo Sviluppo Tecnologico) la Decisione di approvazione in genere viene completata da:

- Programmi di lavoro annuali;
- Regolamento finanziario.

Le Prospettive Finanziarie sono state introdotte nel 1988 per molteplici motivi: (i) aumentare le entrate comunitarie a fronte dell'ampliamento delle competenze di *policy* previsto dall'Atto Unico Europeo (AUE) e dell'incremento delle spese pubbliche a fronte dell'ingresso nel 1981 e nel 1986 di nuovi SM alquanto più poveri (Grecia, Spagna e Portogallo); (ii) garantire uno sviluppo ordinato e vincolato delle spese, a fronte della creazione di nuove aree di spesa e dell'emergere di nuovi fabbisogni finanziari; (iii) contenere le spese agricole comportate dalla PAC (in quegli anni si attestavano sull'80% circa delle spese complessive); (iv) superare a monte le principali cause di conflittualità fra le Autorità di Bilancio che, a partire dalla metà degli anni Settanta, avevano sovente bloccato la procedura annuale di formazione del bilancio.

Gli indirizzi dell'AUE in ordine all'ampliamento delle politiche comunitarie e della riforma dei Fondi Strutturali trovano un seguito concreto nel c.d. "pacchetto Delors I" (dal nome dell'allora Presidente della Commissione), che è stato approvato nel Consiglio Europeo straordinario del febbraio 1988 e si concretizza nelle Prospettive Finanziarie 1988-1992.

Il "pacchetto Delors I" costituisce la principale riforma del sistema finanziario comunitario, in quanto prevede «il concetto essenziale della definizione e della pianificazione pluriennale delle politiche. Il bilancio europeo cessa di essere un esercizio annuale composto di differenti misure *ad hoc* e si trasforma in un documento di programmazione di bilancio» (Nava 2000, p. 33). Nonostante la procedura di bilancio annuale resti centrale, in sostanza, per la prima volta viene proposto uno schema di bilancio organizzato in rubriche, che consente di inquadrare le spese comunitarie secondo linee di *policy* (linee di bilancio) su un arco di tempo pluriennale, il che significa stabilire una disciplina di bilancio su tutte le voci di spesa (dopo due decenni, in sostanza, questa è ancora la logica di definizione del bilancio comunitario).

Il "pacchetto Delors I", inoltre, prevede l'istituzione di una nuova risorsa propria, proporzionale al PNL (oggi RNL) degli SM, di cui si è già discusso.

Sul versante delle spese esso prevede: (i) il rafforzamento della disciplina di bilancio per la PAC, attraverso l'introduzione della c.d. "linea direttrice agricola", che fissa il massimale delle risorse disponibili annualmente per la PAC in funzione della crescita economica degli SM. In questo modo si cercava di porre un argine alla crescita incontrollata delle spese agricole - finanziate dal Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia, che sovente si registrava in precedenza; (ii) la definizione di massima della riforma dei Fondi Strutturali, che verrà poi completata con il Regolamento-quadro n. 2052/1988 sulla Politica di Coesione; (iii) la previsione di un forte incremento in termini reali delle risorse destinate ai Fondi Strutturali nel corso del primo ciclo finanziario (raddoppio in termini reali) a fronte di un incremento complessivo del bilancio (viene previsto, infatti, di incrementare il massimale delle risorse proprie dall'1,15% all'1,20%).

Preme evidenziare che l'approvazione delle Prospettive Finanziarie 1988-1992, incardinate su sei rubriche di spesa, non comportò particolari diatribe fra SM e Istituzioni comunitarie, ma in seguito si resero necessarie fra il 1990 e il 1992 ben 7 revisioni delle Prospettive Finanziarie, soprattutto per far fronte a nuovi fabbisogni finanziari legati ai cambiamenti geopolitici epocali di quegli anni (crollo del muro di Berlino e riunificazione tedesca, dissolvimento dei regimi socialisti dell'Est Europa e richiesta di adesione da parte dei Paesi dell'Europa Centro Orientale - PECO - per i quali le Istituzioni comunitarie crearono strumenti di assistenza tecnica e finanziaria *ad hoc*) e alla crisi internazionale nel Golfo Persico.

In seguito si sono succeduti altri tre cicli finanziari per ciascuno dei quali, come si può evincere dalla tabella 5, valgono le seguenti considerazioni:

- hanno trovato conferma tanto le Prospettive Finanziarie quanto l'Accordo InterIstituzionale quali strumenti per garantire un ordinato sviluppo delle spese e il miglioramento della cooperazione fra le Autorità di Bilancio nella formazione del bilancio annuale;
- le Prospettive Finanziarie certamente sono finalizzate a realizzare ben definite priorità di *policy* su cui si riscontra un accordo di massima fra gli SM, ma sistematicamente si registra una forte inerzia della struttura delle Prospettive Finanziarie rispetto a quella del precedente ciclo, con una revisione dell'allocazione delle risorse fra rubriche e capitoli sempre limitata e inadeguata rispetto al mutamento del quadro generale di *policy* (Buti, Nava 2003). Solo con l'approvazione delle Prospettive Finanziarie 2007-2013 si registra un certo rinnovamento della loro struttura;
- le proposte iniziali della Commissione costantemente mirano ad ampliare il massimale delle risorse proprie e le spese comunitarie, ma vengono fortemente osteggiate dagli SM. L'accordo politico definitivo fra gli SM e l'AIL, pertanto, giungono solo dopo estenuanti negoziati, che tendono a ridurre sia la portata innovativa delle proposte iniziali della Commissione, sia la dimensione assoluta delle spese indicate come auspicabili.

4 Le Prospettive Finanziarie 2007-2013

4.1 *Struttura delle Prospettive Finanziarie e allocazione delle risorse finanziarie nel ciclo 2007-2013*

Le Prospettive Finanziarie per il ciclo 2007-2013 sono impiegate su tre principali obiettivi politici:

- ✓ il completamento del mercato interno nel quadro di un rilancio della crescita e della competitività dell'UE compatibile con i principi della coesione e dello sviluppo sostenibile (rubriche 1 e 2 delle Prospettive Finanziarie);
- ✓ il rafforzamento del concetto di "cittadinanza europea", sia attraverso una più ampia e diversificata offerta di beni e servizi di pubblica utilità, sia attraverso la strutturazione di un'unica area di libertà, sicurezza e giustizia (rubrica 3);
- ✓ il rafforzamento del ruolo strategico dell'UE nel quadro geo-politico internazionale (rubrica 4).

In sostanza, le Prospettive Finanziarie 2007-2013 si articolano in quattro rubriche operative (94,1% del montante totale di stanziamenti di impegno), a cui vanno aggiunte la rubrica Spese amministrative e la rubrica Compensazioni (appena 800 Milioni di Euro a prezzi 2004).

Nella proposta iniziale della Commissione del 2004, le Prospettive Finanziarie sono riferite a 27 SM (incluse, quindi, Romania e Bulgaria, il cui accesso nell'UE è datato 1 gennaio 2007) e confermano l'ancoraggio forte delle spese al tetto delle risorse proprie, fissato per il nuovo ciclo all'1,24% del Reddito Nazionale Lordo a prezzi di mercato dell'UE27 (Commissione Europea 2004; Bonetti 2007a). Esse prevedono cinque grandi rubriche di spesa più la rubrica Compensazioni (relativa alla copertura di alcune spese temporanee comportate dall'accesso nel 2007 di Romania e Bulgaria) per un montante totale di stanziamenti di impegno pari a circa 1.025 Miliardi di Euro (a prezzi 2004), corrispondenti all'1,26% del RNL dell'UE27. Gli stanziamenti di pagamento ammontano a 928,7 Miliardi di Euro, pari all'1,14% del RNL dell'UE27.

Tabella 5: obiettivi nevralgici dell'agenda europea per i vari cicli finanziari e struttura delle Prospettive Finanziarie

Prospettive Finanziarie	Principali priorità politiche della UE	Struttura delle Prospettive Finanziarie*
1988-1992 "pacchetto Delors I" (12 SM)	Completamento del mercato interno Rafforzamento di nuove politiche previste dall'AUE Razionalizzazione dei Fondi strutturali	1. Politica Agricola Comune (FEOGA-Garanzia) 2. Azioni strutturali 3. Politiche a dotazione pluriennale 4. Altre politiche 5. Compensazioni e spese amministrative 6. Riserva monetaria
1993-1999 "pacchetto Delors II" (15 SM dal 1995)	Realizzazione dell'Unione Economica e Monetaria Ingresso di nuovi SM (Austria, Finlandia e Svezia)	1. Politica Agricola Comune (FEOGA-Garanzia) 2. Azioni strutturali - <i>Fondi strutturali</i> - <i>Fondo di Coesione</i> (istituito nel 1992) 3. Politiche interne 4. Azioni esterne 5. Spese amministrative 6. Riserve - <i>Riserva monetaria</i> - <i>Altre riserve per azioni a favore di PT</i>
2000-2006 "Agenda 2000" (15 SM; 25 dal 1 maggio 2004)	Allargamento (con ingresso dei PECO e di Cipro e Malta) Riforma della PAC	1. Agricoltura - Spese PAC - Sviluppo rurale e azioni di accompagnamento 2. Azioni strutturali - <i>Fondi strutturali</i> - <i>Fondo di Coesione</i> 3. Politiche interne 4. Azioni esterne 5. Spese amministrative 6. Riserve - <i>Riserva monetaria</i> - <i>Altre riserve per azioni a favore di PT</i> 7. Aiuto di Preadesione - <i>Spese agricole</i> - <i>Strumento strutturale di preadesione;</i> - <i>PHARE.</i> 8. Allargamento
2007-2013 (27 SM)	Rilancio della crescita economica (agenda di Lisbona) Rafforzamento del concetto di cittadinanza europea Rafforzamento del ruolo internazionale dell'UE	1. Crescita sostenibile <i>IA Competitività per la crescita e l'occupazione</i> <i>IB Coesione per la crescita e l'occupazione</i> 2. Gestione sostenibile e tutela delle risorse naturali 3. Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia 4. UE quale partner globale 5. Amministrazione 6. Compensazioni

* Per il ciclo finanziario 2000-2006 sono state approvate due diverse versioni delle Prospettive Finanziarie. Qui si riporta quella basata sulla previsione dell'ingresso nell'UE di sei PECO fin dal 2002

Il negoziato molto aspro fra gli SM ha condotto alla formulazione di diverse soluzioni di compromesso "al ribasso" rispetto alle proposte iniziali della Commissione Europea del febbraio 2004 (Commissione Europea 2004). L'accordo intergovernativo finale sul budget dell'UE per il ciclo 2007-2013, non a caso, è stato ratificato solo il 17 maggio 2006 e prevede: (i) un ammontare di stanziamenti di impegno pari a circa 864,3 Miliardi di Euro a prezzi 2004, corrispondenti in media annua all'1,048% del RNL dell'UE; (ii) una massa di

pagamenti pari a circa 820,7 Miliardi di Euro, corrispondenti in media annua all'1% del RNL (cfr. Tab. 6).

Tabella 6: Prospettive Finanziarie 2007-2013. Valori assoluti in Milioni di Euro a prezzi 2004

Rubriche	Anno 2007	Anno 2013	Totale 2007-2013	
			V.A.	In %
1. Sviluppo sostenibile	51.267	58.303	382.139	44,2
<i>1A Competitività per la crescita e l'occupazione</i>	<i>8.404</i>	<i>12.961</i>	74.098	8,6
<i>1B Coesione per la crescita e l'occupazione</i>	<i>42.863</i>	<i>45.342</i>	308.041	35,6
2. Conservazione delle risorse naturali	54.985	51.161	371.344	43,0
<i>- di cui: misure di mercato e pagamenti agricoli diretti</i>	<i>43.120</i>	<i>40.645</i>	293.105	33,9
3. Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia	1.199	1.988	10.770	1,2
4. L'UE come partner mondiale	6.199	8.029	49.463	5,7
5. Amministrazione	6.633	7.610	49.800	5,8
6. Compensazioni	419	0	800	0,1
Totale impegni	120.702	127.091	864.316	100,0
Totale pagamenti	116.650	118.970	820.780	-
Impegni in % del RNL UE27	1,100%	1,010%	1,048%	-
Pagamenti in % del RNL UE27	1,06%	0,94%	1,00%	-

Fonte: GUUE, Serie C 139 del 14.06.2006

L'inquadramento delle spese pubbliche dell'UE per il ciclo 2007-2013, come emerge dall'AII del 17 maggio 2006, conferma diverse innovazioni previste inizialmente dalla Commissione per tenere conto dei mutamenti nell'agenda politica comunitaria.

L'innovazione più rilevante concerne la previsione di una specifica linea di bilancio 1A volta a finanziare gli interventi maggiormente finalizzati al rilancio della crescita in Europa, da diversi anni molto debole (catalogati nella c.d. "agenda di Lisbona"). Tale linea di finanziamento e quella specifica 1B per la Politica di Coesione confluiscono in una unica rubrica denominata "Sviluppo sostenibile".

L'altra grande innovazione è la previsione di uno strumento finanziario specifico avente finalità anti-ciclica da finanziare fuori bilancio, ossia il Fondo di Europeo di Adeguamento della Globalizzazione istituito nel 2006. Tale strumento è finalizzato a sostenere il reinserimento lavorativo di quei lavoratori europei particolarmente esposti agli effetti negativi delle ristrutturazioni produttive implicate dai mutamenti nei flussi commerciali internazionali. Tale innovazione è molto rilevante in termini di *policy*, in quanto per la prima volta si conferisce al bilancio comunitario una funzione anticiclica, come già veniva suggerito nella seconda metà degli anni Settanta dal Rapporto Mac Dougall (1977). Essa, tuttavia, ha una modesta portata concreta, dal momento che si propone che tale Fondo venga finanziato annualmente oltre i massimali delle Prospettive Finanziarie con le economie di risorse registrate fino a un tetto massimo di 500 milioni di Euro all'anno.

Altre innovazioni di rilievo nelle Prospettive Finanziarie 2007-2013 sono:

(i) lo stralcio delle spese per lo sviluppo rurale e per la pesca dalla rubrica della Politica di Coesione. Gli interventi per lo sviluppo rurale e per la pesca, nel corrente ciclo vengono finanziati attraverso strumenti specifici – il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale

(FEASR) e il Fondo Europeo per la Pesca (FEP) - nell'ambito della rubrica 2 "Conservazione e gestione delle risorse naturali" (la stessa rubrica delle misure di mercato del I pilastro della PAC) e non, come nei precedenti cicli finanziari, nella stessa rubrica dei Fondi strutturali. I due nuovi strumenti, comunque, conservano le caratteristiche peculiari dei Fondi a finalità strutturale (Bagarani, Bonetti 2005; Bonetti 2007a);

(ii) il riordino del novero degli strumenti per il finanziamento delle relazioni esterne (nell'ambito della rubrica 4), con particolare riguardo ai c.d. "strumenti geografici", che sono stati fortemente ridotti rispetto al ciclo precedente (Bonetti 2007b);

(iii) la previsione di avviare una revisione della struttura e dei contenuti del sistema di finanziamento dell'UE nel biennio 2008-2009. La Commissione, in effetti, ha poi avviato il dibattito sulla revisione del bilancio (sia dal lato delle entrate, sia dal lato delle spese) nel Settembre 2007 (Commissione Europea 2007). Nei primi mesi del 2010 la Commissione dovrebbe presentare le proposte di riforma del bilancio dell'UE.

Nel biennio 2007-2008, inoltre, è stata realizzata un'ampia consultazione in ordine anche alle possibili revisioni della PAC (in particolare quelle inerenti il I pilastro sugli aiuti diretti agli agricoltori) che ha portato alla definizione di nuove linee di riforma della PAC nell'ambito del Consiglio Agricoltura dell'UE che si è tenuto a Bruxelles il 19 e 20 novembre 2008. Nell'anno 2009, di conseguenza, sono stati anche rivisti i principali regolamenti che disciplinano l'attuazione degli interventi del I e del II pilastro (sviluppo rurale) della PAC nel corrente ciclo di programmazione.

Le innovazioni di cui sopra, tuttavia, trovano solo parziale riscontro a livello finanziario. Prendendo in considerazione l'andamento fra il 2007 e il 2013 delle risorse annuali impegnate nelle Prospettive Finanziarie (cfr. Tab. 6), emerge come quelle previste per la linea 1A "Competitività per la crescita e l'occupazione" aumentino dagli 8,4 Miliardi di Euro stimati per il 2007 ai quasi 13 Miliardi del 2013.

Per le azioni strutturali (sottorubrica 1B), invece, si prevede nell'anno 2013 un impegno di spesa di oltre 45 Miliardi di Euro, con un aumento di circa 2,5 Miliardi circa rispetto al 2007. Tale incremento, nonostante l'incidenza delle azioni strutturali sul RNL UE27 sia alquanto elevata (35,6% sull'intero periodo), non appare congruo, dato che l'ingresso di SM più arretrati e il permanere di divari interregionali di sviluppo anche nell'UE15 avrebbero richiesto un maggiore incremento delle risorse ad esse destinate. Nel corso del periodo, invece, si prevede una flessione delle risorse destinate al I pilastro della PAC (pagamenti diretti ai produttori agricoli e Organizzazioni Comuni di Mercato) molto più blanda di quella prevista inizialmente dalla Commissione⁷.

In estrema sintesi, i due grandi capitoli di spesa continuano ad essere la Politica di Coesione e il I pilastro della PAC, mentre risulta ancora relativamente modesta l'incidenza finanziaria, sia in assoluto, sia in media annua, della sottorubrica 1A relativa alle politiche per il completamento del mercato interno e per il rilancio della competitività dell'Europa.

⁷ Per quanto concerne gli aiuti diretti al settore agricolo nell'ambito della rubrica 2 "Conservazione e gestione delle risorse naturali", si prevede, in linea con gli accordi del Consiglio europeo dell'ottobre 2002, un loro graduale contenimento (anche se la flessione, in realtà, è alquanto limitata: le risorse impegnate scendono dai circa 43 Miliardi di Euro del 2007 ai circa 40,65 del 2013).

4.2 Le rubriche finanziarie operative e i principali Programmi

4.2.1 L'agenda di Lisbona e la rubrica 1

La rubrica 1 si suddivide in due sottorubriche, ambedue incardinate nella complessa agenda di *policy* avviata nel 2000 dal Consiglio Europeo di Lisbona, riformata nel 2005. La riforma del 2005 dell'agenda di Lisbona ha comportato la puntuale definizione di 24 *guidelines* di politica economica che costituiscono il fondamento della politica per la competitività dell'UE (gli SM devono recepirli nei Piani nazionale per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione da aggiornare annualmente) e anche della Politica di Coesione.

La **sottorubrica 1A "Competitività per la crescita e l'occupazione"** è quella specificamente finalizzata a rafforzare tanto il contesto competitivo comunitario (attraverso interventi per migliorare il funzionamento dei mercati e per incrementare la dotazione e l'efficienza ambientale delle infrastrutture fisiche e immateriali, ma anche interventi per migliorare occupabilità e tutela sociale dei lavoratori europei), quanto la competitività delle imprese europee.

Il principale programma è certamente il VII Programma Quadro per Ricerca e lo Sviluppo Tecnologico (VII PQ per la R&ST), la cui complessa struttura è esposta sinteticamente nella tavola sinottica che segue. Esso è il principale strumento di uno degli obiettivi-cardine dell'agenda di Lisbona, ossia la creazione di uno Spazio Europeo della Ricerca.

Tabella 7: La struttura del VII PQ per la R&ST

Il VII Programma Quadro per la R&ST (la cui spesa prevista è di quasi 54,6 Miliardi di Euro) si articola in quattro sottoprogrammi specifici, ciascuno normato da una singola Decisione. <i>A latere</i> si pongono i finanziamenti per le ricerche sull'energia nucleare nell'ambito dell'EURATOM.	
1. Cooperazione	Tale sottoprogramma è il cardine sia sotto il profilo finanziario, sia sotto quello strategico. Esso finanzia attività di ricerca in nove specifiche aree tematiche (Salute, Biotech, ICT, Nanotech e scienza dei materiali, Energia, Ambiente, Trasporti, Scienze socio-economiche; Spazio e sicurezza). Viene attuato attraverso i "progetti in collaborazione", ossia attività di ricerca condotte in collaborazione da vari potenziali beneficiari (imprese, Centri ricerca, Università...), appartenenti a più SM.
2. Idee	Viene gestito direttamente dal Consiglio Europeo della Ricerca e finanzia le attività di ricerca più avanzate (le ricerche di base che si collocano sulla "frontiera" scientifica e tecnologica).
3. Persone	Il Programma ha la finalità di trattenere in Europa il capitale umano impegnato sui temi della ricerca scientifica e tecnologica e di attrarre ricercatori non europei. Vieni attuato attraverso <i>grants</i> concessi ai singoli ricercatori, sia per finanziarne le ricerche, sia per favorirne la mobilità (<i>Azioni Marie Curie</i>).
4. Capacità	Finanzia una serie di azioni orizzontali in grado di potenziare il contesto di ricerca comunitario, fra cui il sostegno alle infrastrutture di ricerca e al potenziale innovativo delle PMI e delle regioni più arretrate.
Il Programma EURATOM (Ricerca nucleare) si caratterizza come autonomo e prevede: (i) azioni indirette; (ii) azioni dirette, gestite direttamente dal Centro Comune di Ricerca* nel campo dell'energia nucleare.	

* Il Centro Comune di Ricerca opera sotto il controllo della DG Ricerca della Commissione e svolge attività di R&ST direttamente per conto dell'UE.

Gli altri Programmi della sottorubrica 1A che rivestono un ruolo particolarmente rilevante nel quadro di *policy* europeo sono⁸:

- **Programma quadro per la Competitività e l'Innovazione:** il *Competitiveness and Innovation Programme* (CIP) è un Programma-quadro specificamente indirizzato a rafforzare l'efficienza del sistema produttivo europeo e la diffusione delle reti telematiche. Sostiene anche gli interventi per il miglioramento dell'efficienza energetica e lo sviluppo delle energie rinnovabili. Esso è articolato in tre sottoprogrammi che riprendono e razionalizzano strumenti finanziari già attuati nel ciclo 2000-2006:

- *Entrepreneurship and Innovation Programme* (EIP);
- *Information and Communication Technologies* (ICT);
- *Intelligent Energy Europe* (IEE).

Nell'attuazione del CIP sono ampiamente coinvolte anche la BEI e il FEI, soprattutto per la definizione di nuovi strumenti di finanziamento per l'imprenditoria privata;

- **TransEuropeanNetwork** (Energia e Trasporti): il Programma TEN è quello maggiormente orientato alla realizzazione dei 10 "corridoi" europei di trasporto. Esso, quindi, finanzia il potenziamento delle infrastrutture di trasporto e della loro efficienza.

Finanzia anche il potenziamento delle reti energetiche;

- **Marco Polo II:** tale strumento è volto a ridurre la congestione stradale e il trasporto su gomma, a sviluppare sistemi di trasporto intermodali e ad abbattere l'impatto ambientale del trasporto di merci;

- **Progress:** tale Programma è finalizzato a rafforzare l'inclusione sociale e la lotta alla discriminazione sociale di categorie svantaggiate;

- **LifeLong Learning:** tale Programma Quadro – che rimpiazza Programmi ben noti come Socrates, Leonardo ed *eLearning* – concorre al grande obiettivo dell'agenda di Lisbona di creare un'autentica *knowledge society* caratterizzata dalla presenza di forza lavoro altamente qualificata. Come si può osservare nella tabella 8, si articola in quattro sottoprogrammi principali, affiancati da un programma trasversale e dal programma Jean Monnet.

Tabella 8: la struttura del Programma Lifelong Learning

Comenius	E' il Programma orientato al rafforzamento dei sistemi scolastici, fino all'istruzione secondaria superiore.
Erasmus	E' il notissimo Programma orientato al rafforzamento dei sistemi di alta formazione e di mobilità degli studenti universitari
Leonardo da Vinci	E' il Programma orientato al rafforzamento del sistema di formazione professionale.
Grundtvig	E' il Programma orientato al rafforzamento del sistema di formazione permanente (attività di riqualificazione degli adulti).
Programma trasversale	Si articola in quattro azioni-chiave che interessano tutte le attività educative e formative: (i) cooperazione e innovazione nelle politiche educative; (ii) lingue e apprendimento delle lingue; (iii) sviluppo di nuovi contenuti e servizi educativi e formativi basati sull'ICT; (iv) disseminazione dei risultati.
Programma Jean Monnet	Finanzia le istituzioni e le iniziative di ricerca volte a rafforzare la conoscenza del processo di integrazione europea.

⁸ A titolo di completezza si richiamano anche i Programmi:

- *Galileo* (radionavigazione via satellite);
- *Dogane 2008-2013* (agevolazione del commercio non illegale);
- *Fiscalis 2008-2013* (cooperazione fra SM in materia fiscale e lotta all'evasione fiscale);
- *Smantellamento degli impianti nucleari*;
- *Erasmus Mundus 2009-2013*, volto a rafforzare i processi di cooperazione dell'UE con Paesi Terzi nelle attività di istruzione e formazione avanzate e i relativi programmi di mobilità.

La sottorubrica **1B "Coesione per la crescita e l'occupazione"** corrisponde, in sostanza, alla Politica di Coesione economica, sociale e territoriale dell'UE, i cui strumenti elettivi sono i Fondi strutturali, il Fondo di Coesione e altri strumenti di intervento alla cui attuazione è deputata quasi interamente la DG Regional policy della Commissione (v. Tab. 9). La *mission* elettiva della Politica di Coesione (politica regionale dell'UE) è il sostegno della convergenza economica delle regioni europee (e degli SM meno sviluppati) per puntellare il rafforzamento della coesione politica e sociale fra istituzioni e cittadini dell'UE.

L'architettura della Politica di Coesione per il ciclo 2007-2013 prevede una impalcatura fondata su una serie di principi fondamentali ampiamente consolidati (quelli della riforma del 1988 e altri che sono stati aggiunti in seguito), sulla concentrazione degli interventi su tre Obiettivi prioritari (due territoriali e uno orizzontale) e su un forte rafforzamento della concentrazione tematica delle azioni strutturali. Si prevede parimenti una marcata semplificazione della gestione degli strumenti finanziari principali (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, Fondo Sociale Europeo e Fondo di Coesione) e delle tipologie di programmi attuativi.

Tabella 9: principali strumenti della sottorubrica 1B

Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)	Il FESR, fin dalla sua istituzione nel 1975, ha sempre avuto un ruolo primario di strumento finanziario per favorire: (i) il rafforzamento della dotazione infrastrutturale e della competitività produttiva delle regioni più povere; (ii) il recupero delle aree europee insulari o con particolari handicap fisici; (iii) la competitività di aree industriali in declino e aree urbane degradate. Nel ciclo 2007-2013, diversamente dai precedenti cicli, può finanziare anche interventi ubicati esternamente ai confini territoriali dell'UE.
Fondo Sociale Europeo (FSE)	Il FSE, già istituito dal Trattato di Roma sulla CEE, costituisce il principale strumento di finanziamento della Strategia Europea per l'Occupazione, che è parte sostanziale dell'agenda di Lisbona riformata nel 2005. Vengono cofinanziati tanto interventi di sostegno alla qualificazione professionale e all'occupabilità degli individui, quanto azioni di inclusione sociale e azioni di rafforzamento dei sistemi di gestione delle politiche del lavoro.
Fondo di Coesione	Tale Fondo viene istituito dal Trattato di Maastricht (1992) per sostenere quei paesi con particolari ritardi di sviluppo (nel 1992: Spagna, Portogallo, Irlanda e Grecia) che avrebbero faticato a rispettare i parametri di sana gestione delle finanze pubbliche ("parametri di Maastricht"). Si è sempre caratterizzato rispetto agli altri Fondi strutturali per i seguenti fattori: (i) fino al ciclo 2000-2006 ha finanziato singoli progetti e non Programmi complessi; (ii) la sua forte finalizzazione settoriale (reti di trasporto e ambiente). Nel ciclo 2007-2013 interessa i 12 nuovi SM entrati nel 2004 e nel 2007, la Grecia e il Portogallo e, in base a un regime speciale, la Spagna.
Altri strumenti finanziari:	JESSICA – <i>Joint European Support in Sustainable Investment in City Areas</i> JASPERS – <i>Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions</i> JEREMIE – <i>Joint European RESources for Micro to medium Enterprises</i> Altri strumenti gestiti dalla DG Regio, tra cui spicca l'iniziativa <i>Regions for Economic change</i>

Come si evince dalla tavola sinottica 10, vengono confermati i principi di fondo delle azioni strutturali e il numero di Obiettivi prioritari, ma si registra:

- ✓ un cambiamento nella denominazione dei due Obiettivi territoriali. Il nuovo Ob. Convergenza, in sostanza, continua a corrispondere all'Obiettivo che interessa le regioni più arretrate dell'UE e gli SM che beneficiano del Fondo di Coesione (Ob. 1 del ciclo

2000-2006). Il nuovo Ob. Competitività Regionale e Occupazione (CRO) interessa tutte le altre regioni dell'UE e, quindi, corrisponde all'Ob. 2 del ciclo 2000-2006;

✓ un cambiamento rilevante nella natura dell'Obiettivo orizzontale. Nel ciclo 2000-2006 esso ha riguardato l'applicazione su scala comunitaria di azioni trasversali di valorizzazione delle risorse umane previste dalla Strategia Europea per l'Occupazione (SEO), cofinanziate nel ciclo 2000-2006 dal FSE. Tali azioni nel ciclo 2007-2013 vengono cofinanziate da Programmi monofondo FSE sia nell'ambito dell'Ob. Convergenza sia nell'ambito dell'Ob. Competitività e Occupazione. Il nuovo Ob. orizzontale viene denominato Cooperazione Territoriale Europea ed è finalizzato a rafforzare la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale fra tutte le regioni dell'UE²⁷.

Per il ciclo 2007-2013 sono stati stanziati per gli attuali 27 SM dell'UE 308.041 Milioni di Euro, a prezzi 2004, a titolo della Politica di Coesione. Agli altri due Obiettivi della Politica di Coesione sono assegnati rispettivamente il 16% e il 2,4% delle risorse. A fronte dell'elevata rilevanza politica, quindi, all'Ob. Cooperazione Territoriale Europea viene destinato un ammontare molto modesto di risorse.

Tabella 10: principi, Obiettivi e temi-chiave della Politica di Coesione per il ciclo 2007-2013

Principi	Principi della riforma del 1988	Concentrazione
		Addizionalità
		Partenariato
		Programmazione
	Altri principi	Coerenza e coordinamento con le altre politiche comunitarie
		Compatibilità/conformità, <i>in primis</i> con le disposizioni del Trattato e quelle sulla tutela della concorrenza
Valutazione degli interventi		
Semplificazione e proporzionalità		
Obiettivi prioritari	Obiettivi territoriali	Convergenza
		Competitività Regionale e Occupazione
	Obiettivo orizzontale	Cooperazione Territoriale Europea
Ambiti di policy	Priorità della politica per la competitività (<i>ex agenda di Lisbona</i>)	Innovazione ed economia della conoscenza
		Ambiente e prevenzione dei rischi
		Accessibilità ai servizi di interesse economico generale
	Priorità della SEO	Piena occupazione
		Qualità e produttività sul lavoro
		Integrazione e coesione sociale
	Altre priorità dell'agenda sociale europea cofinanziabili con il FSE	Pari opportunità di genere
		Integrazione sociale e lavorativa dei soggetti svantaggiati e degli immigrati
		Contrasto di ogni forma di discriminazione etnica, sociale e religiosa nel mercato del lavoro

4.2.2 La dimensione ambientale dell'agenda di Lisbona e la rubrica 2

La dimensione ambientale dell'agenda di Lisbona è stata introdotta dal Consiglio Europeo di Goteborg nel 2001 e, in misura crescente, è indirizzata a contrastare i cambiamenti climatici. Viene implementata attraverso la rubrica 2. Nell'ambito di questa rubrica risultano particolarmente rilevanti i seguenti obiettivi:

- il consolidamento delle politiche di sviluppo rurale (v. Box 2);

- la promozione dell'innovazione scientifica e tecnologica in campo ambientale;
- la tutela della rete Natura 2000 e di altri siti di particolare pregio naturalistico (v. Tab. 11).

Box 2 – La politica di sviluppo rurale della UE

Le riforme recenti della PAC (inclusa quella del 2009) tendono a rafforzare la “multi-funzionalità” dell’agricoltura, ossia la sua capacità di produrre non solo derrate agricole, ma anche servizi di utilità sociale (l’obiettivo ultimo degli interventi per migliorare il benessere degli animali e delle stesse certificazioni di origine dei prodotti è quello di tutelare la salute dei consumatori) e, soprattutto, servizi di tutela e promozione ambientale (in particolare: tutela della biodiversità, tutela del territorio e dei corpi idrici e promozione di fonti di bio-energia, attraverso delle produzioni agricole dedicate e il recupero e la valorizzazione di scarti agricoli e reflui zootecnici).

Pertanto, viene considerata parte della dimensione ambientale delle politiche comunitarie la progressiva rimodulazione di risorse finanziarie dal I pilastro (contributi diretti agli agricoltori) al II pilastro della PAC che finanzia a livello regionale i Programmi di Sviluppo Rurale, attraverso il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (Bagarani 2008). Questo proprio per il fatto che nell’ambito di tali Programmi vengono finanziati interventi che esaltano la “multi-funzionalità” del settore primario.

Tabella 11: principali strumenti della rubrica 2 "Gestione delle risorse naturali"

Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA)	Il FEAGA – <i>ex</i> FEOGA Sezione Garanzia – finanzia, quasi integralmente in regime di gestione concorrente, i pagamenti diretti agli agricoltori previsti dalla PAC, le spese per il regolare funzionamento della PAC e altre spese per il sostegno della redditività dell'agricoltura europea nell'ambito del I pilastro della PAC.
Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)	Il FEASR – <i>ex</i> FEOGA Sezione Orientamento - cofinanzia gli interventi del II pilastro della PAC (sviluppo rurale) che sono orientati a rafforzare la redditività del sistema produttivo agricolo e, al contempo, la capacità dello stesso di produrre servizi di cura alla comunità (tutela dell'ambiente e dei paesaggi, salubrità dei prodotti agricoli e tutela dei consumatori, tutela del benessere degli animali e sviluppo del turismo rurale).
Fondo Europeo per la Pesca (FEP)	Il FEP, <i>ex</i> Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca, cofinanzia i Programmi orientati a sviluppare il settore ittico e a favorire la diversificazione economica di quelle aree maggiormente penalizzate dalla riduzione delle attività di pesca.
Programma LIFE +	LIFE + è lo strumento principale dell'UE per l'attuazione e lo sviluppo della politica ambientale e della normativa comunitaria in materia ambientale, con particolare riguardo alla lotta ai cambiamenti climatici e alla tutela delle biodiversità e delle aree protette. Si divide in tre componenti: (i) informazione e comunicazione ambientale; (ii) politica ambientale; (iii) Natura 2000 e biodiversità.
Altri interventi	<i>Interventi di tutela del benessere degli animali e delle piante</i> <i>Esecuzione degli accordi internazionali dell'UE in materia di pesca</i>

4.2.3 La "cittadinanza europea", la sicurezza dei cittadini e la rubrica 3

Le due sottorubriche della rubrica 3 sono quelle volte a rafforzare il concetto di “cittadinanza europea” e a garantire la piena applicazione del principio di libera circolazione delle persone, anche per i migranti. Esse sono anche volte a migliorare la gestione delle attività di cooperazione fra SM in materia di giustizia e di sicurezza della cittadinanza. Una particolare

attenzione viene riservata ai giovani e ai settori della cultura, della protezione civile e dell'audiovisivo.

Nelle tavole sinottiche che seguono vengono riportati i principali strumenti. Va evidenziato che per la sottorubrica 3A "Libertà, sicurezza e giustizia", volta a creare una autentica area comune di cooperazione in materia di asilo per i rifugiati, prevenzione del crimine e di tutela dei diritti fondamentali di tutti i cittadini e dello stato di diritto, è più pertinente parlare di aree di intervento piuttosto che di Programmi pluriennali.

Tabella 12: aree di intervento della sottorubrica 3A "Libertà, sicurezza e giustizia"

Gestione dei flussi migratori	Il problema della gestione dei flussi migratori in un'area così vasta come quella dell'UE e che, peraltro, confina con aree di grande instabilità politica viene affrontato trasversalmente nell'ambito di diverse politiche dell'UE. Nella sottorubrica 3 i principali Programmi di intervento sono: - Fondo europeo per le frontiere esterne; - Fondo europeo per i rifugiati; - Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini dei Paesi Terzi.
Tutela della sicurezza e della libertà individuale	Vengono finanziati interventi di tutela dei cittadini contro i crimini e contro la violenza e di tutela dei diritti democratici e civili. Vengono anche finanziati interventi per migliorare il coordinamento fra gli SM per la lotta al terrorismo e alla criminalità.
Diritti fondamentali e giustizia	Vengono finanziati interventi di prevenzione dell'uso delle droghe, di prevenzione del crimine e della violenza e di promozione dei diritti fondamentali dei cittadini.

Tabella 13: Programmi della sottorubrica 3B "Cittadinanza"

Europa per i Cittadini	Vengono finanziati interventi per rafforzare una comune "identità europea" dei cittadini di tutti gli SM e per favorire i processi di partecipazione democratica.
Cultura 2007-2013	Gli obiettivi specifici del programma sono promuovere la mobilità transnazionale degli operatori dei vari comparti del settore culturale e incoraggiare la diffusione e lo scambio dei prodotti artistici e culturali di interesse europeo. Vengono finanziati progetti di cooperazione culturale in tutti i campi dell'arte e della cultura (arti visive e dello spettacolo, patrimonio culturale, storia, letteratura etc.).
Media 2007-2013	Vengono finanziati molteplici interventi nel settore dei media e degli audiovisivi. Possono essere finanziati tanto interventi di sostegno alle singole imprese del settore, quanto progetti di sviluppo di programmi audiovisivi, o ancora eventi quali i festival cinematografici.
Gioventù in azione	Tale Programma è articolato in cinque azioni, fra le quali spicca l'azione Servizio Volontario Europeo. Vengono finanziati interventi per incentivare la partecipazione dei giovani (di età compresa fra i 13 e i 30 anni) alla vita democratica e la loro partecipazione ad attività di volontariato e senza scopo di lucro e civile, ma anche per incentivare attività di scambio culturale che interessano i giovani.
Altri Programmi/Fondi:	- <i>Strumento finanziario per la protezione civile;</i> - <i>Salute pubblica e tutela dei consumatori.</i>

4.2.4 Le politiche esterne dell'UE e la rubrica 4

Nel corso del tempo l'UE ha potenziato il suo impegno internazionale quale attore politico e quale donatore fortemente impegnato nello sviluppo di Paesi Terzi meno sviluppati e nella lotta alla povertà. Questo impegno aveva condotto, nel precedente ciclo, alla creazione di oltre trenta strumenti finanziari con almeno due rilevanti conseguenze negative degne di menzione: (i) eccessivi costi di coordinamento e di monitoraggio dei vari strumenti; (ii) crescenti difficoltà lungo i confini esterni dell'UE a coordinare le azioni di solidarietà "interna" (cofinanziate dai Fondi strutturali) e le azioni di solidarietà "esterna" e, più nello specifico, quelle indirizzate ai Paesi in pre-adesione (Commissione Europea 2003a, 2003b, 2006; Baracani 2006; Kelley 2006; Vencato 2006; Stocchiero, Piccarozzi 2007).

La rubrica 4 delle Prospettive Finanziarie 2007-2013, pertanto, è stata architettata in modo tale da: (i) potenziare il ruolo internazionale dell'UE; (ii) ridurre e razionalizzare gli strumenti di finanziamento delle politiche esterne; (iii) favorire un migliore coordinamento degli strumenti e dei programmi finanziari attuati lungo i confini esterni della UE (confini esterni molto più estesi e molto più spostati verso Sud-Est dopo i due più recenti allargamenti).

La razionalizzazione degli strumenti finanziari ha condotto alla creazione di due blocchi di strumenti: (i) gli strumenti geografici, o strumenti *policy driven* (v. tabella 14); (ii) gli strumenti tematici, che affrontano problematiche orizzontali, quali la sicurezza nucleare, la tutela dei diritti umani e dello "stato di diritto" in Paesi Terzi in cui non vi sono regimi pienamente democratici ed eventuali emergenze umanitarie. Gli strumenti tematici sono:

- ✓ **Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani;**
- ✓ **Strumento per gli aiuti umanitari** (in Paesi Terzi vittime di catastrofi naturali o conflitti e conseguenti crisi umanitarie);
- ✓ **Strumento di stabilità**, che è concepito come uno strumento di risposta immediata a situazioni di instabilità politica (*rapid reaction mechanism*) e di *conflict management*;
- ✓ **Strumento per l'assistenza macro-finanziaria**, che viene attuata sia tramite dei *grants*, sia tramite dei prestiti (i prestiti, tuttavia, non devono essere contabilizzati nel bilancio);
- ✓ **Strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare.**

Il fondamento politico della razionalizzazione degli strumenti finanziari dell'azione esterna dell'UE si può rintracciare nel modello britannico dei "cerchi concentrici" tracciato da Churchill al termine della II Guerra Mondiale per la politica estera del Regno Unito (Vencato 2006). Come sintetizza la figura 3, l'applicazione del modello dei "cerchi concentrici" alle relazioni esterne dell'UE nel ciclo 2007-2013 prevede, in sostanza, una sorta di gerarchizzazione di "cerchi" ("*cluster*") di Paesi Terzi a seconda della loro distanza geografica e politica dall'UE.

In particolare, si evidenzia che «gli strumenti geografici costituiscono la novità più rilevante poiché rafforzano il ruolo dell'Unione e tracciano una nuova politica di assistenza e cooperazione con i Paesi Terzi secondo ben definite priorità geopolitiche» (Vencato 2006, p. 260). A ciascun *cluster* di Paesi Terzi corrisponde uno strumento "geografico" specifico:

- i Paesi più vicini sono i Paesi in pre-adesione (inizialmente i Paesi dei Balcani occidentali e la Turchia a cui, nel corso del 2009, si è aggiunta l'Islanda), che vengono finanziati da IPA – *Instrument for Pre-accession Assistance* (si veda l'Allegato in fondo al *paper*);
- altri Paesi sui quali è fortemente focalizzata l'azione esterna dell'UE sono gli altri Paesi "vicini", ossia Paesi che confinano – anche laddove il confine fisico sia costituito da bracci di

mare – con l’UE, ossia la Federazione russa (con la quale è in vigore dal 2003 un Accordo di Partenariato Strategico) e altri sedici Paesi destinatari della “politica di vicinato”. Sia l’Accordo Strategico con la Federazione russa, sia la politica di vicinato sono finanziati da ENPI - *European Neighbourhood and Partnership Instrument*;

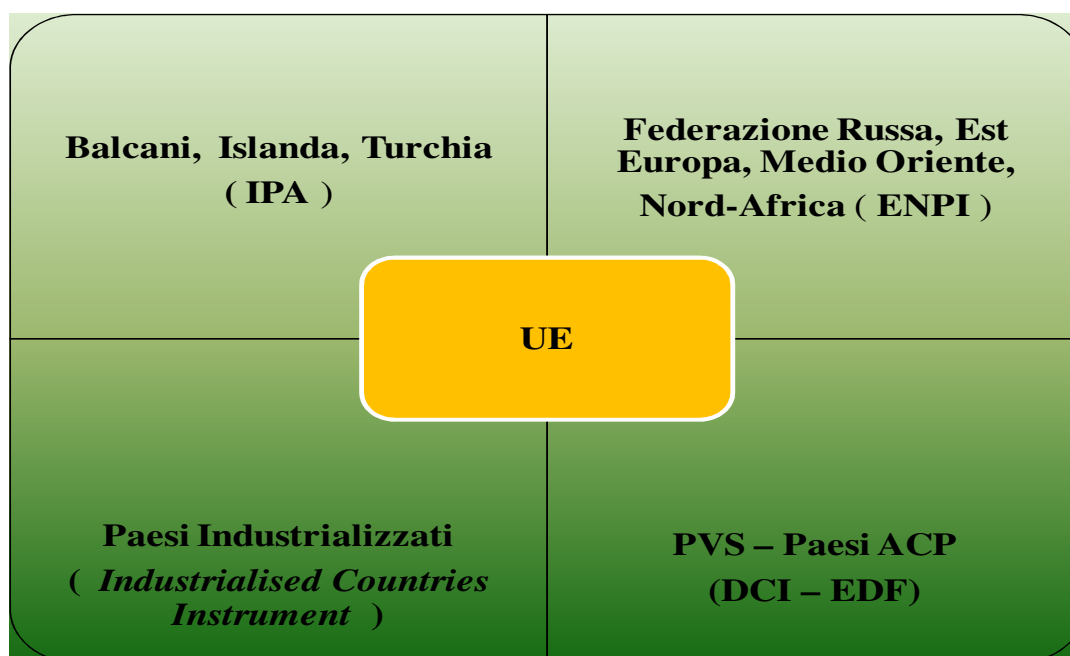
- i Paesi Terzi in ritardo di sviluppo che sono finanziati con lo Strumento di Cooperazione allo sviluppo (più noto con l’acronimo DCI da *Development Cooperation Instrument*). Per i Paesi ACP viene utilizzato il Fondo Europeo di Sviluppo che, come già rimarcato, è assolutamente separato dalle Prospettive Finanziarie e dal bilancio annuale;

- i Paesi industrializzati ad alto reddito. Le relazioni commerciali e politiche con questi paesi sono coperte finanziariamente con lo strumento ICI (*Industrialised Countries Instrument*).

Tabella 14: gli strumenti geografici della rubrica 4

<i>Instrument for Pre Accession Assistance</i> (IPA)	IPA è lo strumento cardine della politica di pre-adesione nel ciclo in corso. Esso interessa i Paesi formalmente candidati all'adesione (Turchia, Macedonia e Croazia) e altri Paesi potenziali candidati dei Balcani occidentali. Nel corso del 2009 ha presentato formale richiesta di adesione all'UE anche l'Islanda, ma per ora non beneficia di contributi IPA. Esso finanzia tanto singoli progetti di <i>institutional building</i> e di cooperazione transfrontaliera, quanto Programmi pluriennali programmati e gestiti secondo procedure mutate dai Fondi Strutturali (v. Allegato I).
<i>European Neighbourhood and Partnership Instrument</i> (ENPI)	ENPI è lo strumento cardine della politica di vicinato che interessa tutti quei Paesi "vicini", direttamente o meno confinanti con l'UE, non coperti da IPA. In sostanza i Paesi interessati sono i Paesi dell'Est e del Caucaso meridionale, quelli del bacino del Mediterraneo e quelli del Medio Oriente. Anche le relazioni con la Russia sono finanziate da ENPI, sebbene con la Russia l'UE abbia avviato un "partenariato strategico" autonomo rispetto alla politica di vicinato. Il principale strumento di programmazione è costituito dai Piani di Azione bilaterali (<i>ENP Action Plan</i>). Gli obiettivi ultimi sono: 1. rafforzare la stabilità politica e la sicurezza esterna dell'UE e favorire migliori relazioni politiche e commerciali con i Paesi "vicini"; 2. prevenire l'emergere di nuove linee di divisione tra l'Europa allargata e i Paesi "vicini".
<i>Development Cooperation Instrument</i> (DCI)	Lo Strumento per la Cooperazione allo sviluppo - da non confondere con il FES - è finalizzato alla riduzione della povertà nei PVS dell'America Latina, dell'Asia centrale ed orientale e dell'Africa. Tale strumento si articola in tre Sezioni: - Programmi geografici, che hanno come target i PVS (o macro-aree che raggruppano più PVS) con l'obiettivo di sostenerne lo sviluppo e sradicare la povertà; - Programmi tematici (sono cinque, fra cui spiccano "ambiente e gestione sostenibile delle risorse" e "sicurezza alimentare"), che interessano Paesi beneficiari del DCI, ma anche Paesi beneficiari di ENPI e Paesi beneficiari del FES; - misure di assistenza per i Paesi ACP firmatari del Protocollo sullo zucchero (i c.d. " <i>Sugar Protocol countries</i> " che sono, per l'appunto, 18 paesi ACP esportatori di zucchero).
<i>Industrialised Cooperation Instrument</i>	Tale strumento finanzia le relazioni di cooperazione con i Paesi avanzati.

Figura 3: il modello di inquadramento delle relazioni internazionali dell'UE nel ciclo 2007-2013 e gli strumenti geografici



Nell'ambito della rubrica 4 vengono anche finanziate:

(i) la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC). La PESC, tuttavia, presenta delle modalità di finanziamento particolari. Le spese amministrative della PESC sono automaticamente poste a carico del bilancio annuale, mentre per le spese operative il Consiglio può deciderle di ripartirle fra gli SM. Ciò che va ricordato è che le spese per la difesa e le spese militari della PESC sono sempre poste a carico degli SM⁹;

(ii) il Fondo di Garanzia per le azioni esterne, introdotto con il Regolamento n. 2728/1994, tuttora vigente. Tale Fondo serve a coprire le eventuali perdite su prestiti concessi nell'ambito dell'azione esterna della UE (prestiti che possono essere concessi sia direttamente dalla Commissione, sia dalla BEI).

5 Le modalità di gestione del bilancio

In questo paragrafo si forniscono alcune indicazioni introduttive sulle modalità di accesso ai finanziamenti comunitari (con particolare riguardo a quelli erogati nell'ambito delle politiche interne¹⁰). Questo significa presentare brevemente due aspetti sovente trascurati anche da

⁹ A titolo di completezza, si sottolinea che modalità di finanziamento analoghe valgono finora per le azioni della UE in materia di giustizia e affari interni. Le disposizioni dei regolamenti finanziari vigenti, comunque, dovranno essere adattate per tenere conto delle innovazioni istituzionali previste dal Trattato di Lisbona.

¹⁰ I principi di fondo qui discussi, comunque, sono fondamentalmente simili nel caso delle procedure di assegnazione degli aiuti per i Paesi Terzi. Più in particolare, si rammenti che le procedure di gestione delle Sezioni III, IV e V dello Strumento di Pre-Adesione (più noto con l'acronimo IPA dal nome inglese) sono assimilabili a quelle dei Fondi strutturali e dei Fondi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (Bonetti 2007b).

quegli Enti Pubblici e/o quelle imprese che maggiormente puntano sui fondi dell'UE per rendere meno rigidi i loro vincoli di bilancio:

- le modalità di gestione utilizzate dalla Commissione per l'esecuzione dei Programmi;
- le modalità di assegnazione dei finanziamenti comunitari diretti (sovvenzioni e gare d'appalto) che, ovviamente, si fondano non solo sul regolamento finanziario, ma anche sulla disciplina comunitaria degli appalti pubblici.

Nella tavola sinottica che segue sono presentate le modalità di esecuzione del bilancio previste dall'art. 53 del regolamento finanziario.

Tabella 15: modalità di gestione del bilancio

Gestione centralizzata	L'implementazione dei Programmi è gestita direttamente dalle DG della Commissione o da altre Persone Giuridiche (le Agenzie esecutive, di diretta emanazione della Commissione o le Agenzie nazionali ed altre).
Gestione concorrente	Le funzioni di esecuzione (e i finanziamenti) sono affidate ad Amministrazioni nazionali e regionali degli SM.
Gestione decentrata	Le funzioni di esecuzione (e i finanziamenti) sono affidate ad Amministrazioni nazionali dei Paesi Terzi.
Gestione congiunta	L'esecuzione dei Programmi è gestita in modo "congiunto" con altre Organizzazioni Internazionali, quali le principali agenzie dell'ONU (IFAD, FAO, etc.), l'OCSE, la Banca Mondiale e altri.

La distinzione fra gestione centralizzata e gestione concorrente del bilancio è alla base della più nota distinzione fra finanziamenti diretti e finanziamenti indiretti (quelli a gestione concorrente).

Per i Programmi a finanziamento diretto sono le stesse DG della Commissione e altri soggetti pubblici e privati intitolati a gestire i finanziamenti dell'UE sulla base del regolamento finanziario, a implementare le procedure di assegnazione dei fondi (sovvenzioni e appalti pubblici). I soggetti a cui la Commissione può delegare funzioni di gestione del bilancio sono:

- ✓ le Agenzie esecutive, ossia enti che sono creati con una Decisione della Commissione e sono disciplinati dal Diritto dell'UE¹¹;
- ✓ le Agenzie "tradizionali" (anche note come agenzie "regolatorie"), ossia agenzie ben note come l'Agenzia Europea per la sicurezza alimentare, il CEDEFOP attivo nel campo della formazione professionale, l'EUROPOL e altre in alcuni casi attive fin dagli anni Settanta e anche la BEI e il Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI che è un sorta di agenzia della BEI per la sperimentazione di forme innovative di finanziamento degli operatori privati, erogato soprattutto attraverso dei fondi di rotazione)¹²;
- ✓ le Agenzie "nazionali", ossia agenzie designate dagli SM che gestiscono dei Programmi a finanziamento diretto sul territorio nazionale (in Italia, ad esempio, l'ISFOL agisce da Agenzia "nazionale" per il Programma *Lifelong Learning*);
- ✓ operatori privati (questo è un aspetto innovativo introdotto dal più rilevante emendamento del regolamento finanziario, approvato nel dicembre 2006).

Gli strumenti di finanziamento indiretto, come esemplifica la figura 4, sono:

- i regimi di sostegno agricolo diretto finanziati nell'ambito del I pilastro della PAC (rubrica 2 delle Prospettive Finanziarie 2007-2013) dal Fondo Europeo Agricolo di Garanzia

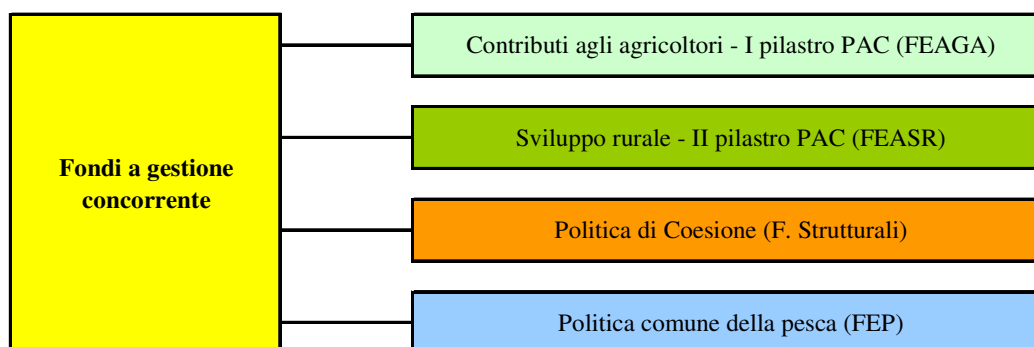
¹¹ Sul sito della DG Bilancio della Commissione si può trovarne un elenco completo. Fra le Agenzie esecutive spicca la EACEA (*Educational, Audiovisual & Culture Executive Agency*), che gestisce diversi Programmi: Cultura, *Lifelong Learning*; *Tempus*; *Erasmus Mundus*; MEDIA; Gioventù; Europa per i Cittadini.

¹² La BEI non viene finanziata dal bilancio dell'UE, ma si finanzia raccogliendo prestiti sui mercati finanziari internazionali.

(FEAGA)¹³. I contributi diretti per gli agricoltori e per il funzionamento delle Organizzazioni Comuni di Mercato (OCM) vengono gestiti da Agenzie nazionali (in Italia l'AGEA);

- il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), che viene attuato tramite Programmi pluriennali gestiti dalle Regioni (Programmi di Sviluppo Rurale);
- i Fondi strutturali (FESR e FSE) attuati tramite Programmi nazionali e regionali e il Fondo di Coesione, attuato tramite Programmi nazionali;
- il Fondo Europeo per la Pesca (FEP), incluso nella rubrica 2 delle Prospettive Finanziarie 2007-2013 e disciplinato dal Reg. (CE) 1198/2006.

Figura 4: i finanziamenti comunitari a gestione concorrente



Prima di richiamare le principali modalità di assegnazione dei finanziamenti, preme evidenziare due ulteriori aspetti:

1. gli strumenti a gestione concorrente sono relativamente pochi in relazione all'ampio novero di strumenti di finanziamento dell'UE gestiti direttamente dalla Commissione o da Agenzie esecutive, ma la stessa Commissione stima che corrispondano a oltre il 75% dell'ammontare delle spese dei bilanci annuali;
2. nel caso di tali strumenti, in sostanza, le stesse procedure di assegnazione dei contributi previste dal regolamento finanziario generale e dalla disciplina comunitaria sugli appalti pubblici sono gestite direttamente dalle Autorità di Gestione titolari dei Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali, dal FEASR e dal FEP.

Per questo motivo la decentralizzazione della programmazione e dell'attuazione degli interventi cofinanziati da tali Fondi è condizionata all'implementazione di sistemi di gestione, di liquidazione dei finanziamenti e di controllo a livello nazionale e regionale assolutamente conformi ai sistemi di gestione e di *audit* implementati dalla Commissione.

Le principali modalità di esecuzione dei Programmi da parte delle DG della Commissione (modalità di assegnazione dei fondi ai beneficiari) sono Sovvenzioni (*grants*) e Appalti pubblici (*public contracts*). Sovvenzioni e appalti, presentati sinteticamente nella figura 5, hanno finalità ben diverse:

- le sovvenzioni (*grants*), che *inter alia* caratterizzano Programmi quali il VII Programma Quadro 2007-2013 per la Ricerca e lo Sviluppo Tecnologico, il Programma LIFE, il

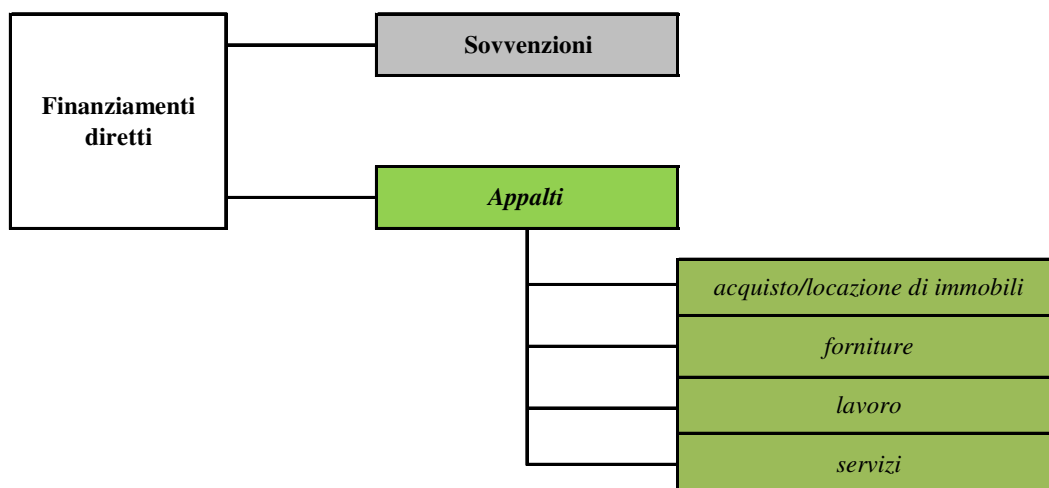
¹³ Il FEAGA, ai sensi dell'art. 3 del Reg. (CE)1290/2005, finanzia con modalità concorrente i principali contributi della PAC (restituzioni fissate per l'esportazione di agricoltori nei Paesi Terzi; interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli; pagamenti diretti agli agricoltori; contributi finanziari per azioni di informazione e promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno e nei Paesi Terzi), mentre finanzia in modo diretto altre voci di spesa di minore rilevanza.

Programma Cultura 2007-2013 e gli interventi a sostegno dei progetti realizzati dalle Organizzazioni Non Governative (ONG), sono accordati a titolo di liberalità per finanziare azioni volte a promuovere la realizzazione di un obiettivo che si iscrive nel quadro di una politica dell'UE (art. 108 del regolamento finanziario¹⁴). Le DG gestiscono concretamente le Sovvenzioni attraverso la pubblicazione periodica di inviti a presentare proposte (*call for proposals*) sul loro sito e sulla GUUE Serie C (v. Box 3);

- gli appalti pubblici (*public contracts*), invece, sono contratti a titolo oneroso aggiudicati dalle Direzioni Generali della Commissione per l'acquisizione da fornitori specializzati di beni mobili o immobili, per la realizzazione di opere e per l'acquisizione di forniture e di servizi consulenziali (art. 88 del regolamento finanziario). Le DG gestiscono concretamente gli appalti pubblici attraverso la pubblicazione periodica di bandi di gara (*call for tenders*) su:

- ✓ il loro sito (e sul sito delle Agenzie incaricate all'attuazione dei Programmi),
- ✓ la GUUE Serie S (Supplemento alla GUUE che riporta avvisi pubblici, pre-informazioni sulle gare e anche appalti di SM e Regioni dell'UE, in quanto ad appalti di SM e Regioni devono poter partecipare tutti gli operatori comunitari e, quindi, devono avere una pubblicizzazione su scala comunitaria),
- ✓ la banca dati TED - *Tender Electronic Daily* (v. Box 3)¹⁵.

Figura 5: modalità di assegnazione dei finanziamenti diretti dell'UE



¹⁴ Le sovvenzioni possono finanziare anche Organismi che perseguono interessi generali europei o obiettivi rilevanti delle politiche comunitarie (in Italia, ad esempio, l'Istituto Universitario Europeo di Fiesole o il Collegio Europeo di Parma).

¹⁵ Le DG e/o le Agenzie delegate possono anche emanare delle *call for Expression of Interest* (EoI) per la selezione di esperti e/o Società di consulenza specializzate per l'acquisizione di determinati servizi.

Le *Expression of Interest* – pubblicate sulla GUUE Serie S - sono molto comuni per le gare volte a selezionare fornitori di servizi specializzati per la gestione di progetti di aiuto allo sviluppo.

Box 3 – Le fonti di informazione su sovvenzioni e appalti pubblici

In generale, la principale fonte di informazione ufficiale è la Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (GUUE) - a cui si può accedere gratuitamente attraverso il sito EUR-Lex (<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/it/index.htm>) - in cui viene riportata tutta la documentazione inerente il diritto comunitario, a partire dai Trattati fino alle Comunicazioni e agli avvisi pubblici per sovvenzioni e appalti pubblici.

Per poter eseguire i Programmi ed erogare i finanziamenti, come già accennato, le DG della Commissione "lanciano":

- Inviti a presentare proposte (per le sovvenzioni), pubblicati sulla GUUE Serie C;
- Gare di appalto (per i *public contracts*), pubblicate sulla GUUE Serie S.

La Commissione fornisce direttamente informazioni sui finanziamenti attraverso tre canali internet:

1. i siti "Aiuti e Prestiti" (http://europa.eu.int/grants/index_en.htm) e "Appalti pubblici" (http://europa.eu.int/public_contracts/index_en.htm) disponibili sul portale dell'UE in lingua inglese, francese e tedesca. Si evidenzia che il sito della Rappresentanza in Italia della Commissione contiene una banca dati sui finanziamenti dell'UE in italiano.

Si veda il sito web http://europa.eu.int/italia/finanziamenti/bandi_rappresentanza/;

2. il sito delle DG della Commissione e delle Agenzie che gestiscono i Programmi a finanziamento diretto e gli appalti pubblici di interesse;

3. la banca dati TED - *Tender Electronic Daily* (accessibile al sito web <http://ted.europa.eu>) che è la versione *on line* della Serie S della GUUE e riporta a titolo gratuito tutti gli appalti pubblici suddivisi per Paese, Regioni e settori di interesse in tutte lingue ufficiali dell'UE. La GUUE Serie S (accessibile attraverso la banca dati TED) contiene anche i bandi di gara e gli appalti promossi dall'UE per realizzare interventi di cooperazione con i Paesi in Via di Sviluppo e con quelli in via di adesione ed associati. Si veda il sito web tematico dell'Ufficio di cooperazione della Commissione denominato *Europe Aid* - http://europa.eu.int/comm/europeaid/index_it.htm che riporta diffusamente le opportunità di finanziamento per progetti di cooperazione¹⁶.

Seguendo Carpano e Naso (2001) la diversa natura di sovvenzioni ed appalti di servizi si può più facilmente mettere a fuoco sulla base di cinque parametri:

(i) le finalità della Commissione: nel caso delle sovvenzioni, "lanciate" da DG della Commissione e/o da Agenzie esecutive attraverso le *call for proposals* (chiamata di proposte progettuali), la Commissione finanzia progetti che contribuiscono a realizzare le politiche comunitarie e risultano in linea con gli obiettivi istituzionali del soggetto proponente (in genere delle persone giuridiche). Per questo motivo è richiesta la compartecipazione finanziaria dello stesso soggetto proponente. Nel caso degli appalti di servizi, invece, la Commissione acquisisce da operatori terzi specializzati dei servizi e, quindi, eroga l'intero importo della fornitura (appunto per il fatto che "paga" un servizio).

Le procedure più utilizzate di aggiudicazione di servizi sono le *call for tender* (procedura aperta) e le *call for expressions of interest* (procedura ristretta con pre-qualifica dei proponenti);

(ii) l'obiettivo dei soggetti proponenti: nel caso delle sovvenzioni i soggetti proponenti ricercano attraverso i fondi europei l'opportunità di sostenere la loro *mission* istituzionale e lo stesso Regolamento finanziario vieta l'utilizzo delle sovvenzioni per finalità commerciali. Nel caso degli appalti, la finalità dei proponenti è assolutamente commerciale (nel caso di appalti

¹⁶ Il portale di EuropeAid presenta nel corpo centrale un *quick step* che rimanda immediatamente ai principali sottomenu informativi: (i) Regioni/Paesi (vi vengono presentate le aree geografiche in cui interviene l'UE); (ii) Temi (vi vengono descritte le azioni implementate da EuropeAid secondo una classificazione settoriale); (iii) Programmi (vi vengono descritti i principali Programmi di intervento).

di servizi, nella grande maggioranza dei casi, rispondono alle *call* Società di consulenza specializzate);

(iii) le modalità di finanziamento: le sovvenzioni, risultando funzionali a finalità istituzionali dei beneficiari, impongono la loro compartecipazione finanziaria. Gli appalti pubblici sono coperti integralmente dai fondi europei per l'importo aggiudicato tramite gara;

(iv) le procedure di valutazione: nel caso delle sovvenzioni la selezione delle proposte viene incentrata sulla capacità dei proponenti di proporre progetti rispondenti agli obiettivi specifici della Commissione definiti nella *call for proposals* e di qualità elevata, a prescindere dalla loro dimensione finanziaria. Nel caso degli appalti, questi vengono aggiudicati sulla base del criterio dell'offerta economicamente più conveniente, ossia sulla base della valutazione della proposta tecnica (e del *team* di lavoro) e dell'offerta finanziaria;

(v) la composizione del team di lavoro: generalmente nel caso delle sovvenzioni i proponenti coinvolgono personale interno della loro organizzazione. Nel caso degli appalti di servizi, invece, i proponenti hanno tutto l'interesse a proporre un team quanto più qualificato possibile e, quindi, coinvolgono sia i migliori professionisti interni, sia esperti *free-lance* reclutati sul mercato.

Tabella 16: le differenze operative fra sovvenzioni e appalti pubblici

Indicatori	Sovvenzioni (grants)	Appalti (public contracts)
Finalità della Commissione	Realizzare politiche UE compatibilmente con le finalità istituzionali dei proponenti	Realizzare finalità specifiche o azioni puntuali della Commissione
Finalità dei proponenti	Fine istituzionale	Fine commerciale
Modalità di finanziamento	Cofinanziamento	Finanziamento integrale come pagamento di un servizio
Procedure di aggiudicazione	Qualità progettuale	Rapporto qualità/prezzo
<i>Team</i> di lavoro	Interno all'organizzazione	Principalmente <i>off-sourcing</i>

Fonte: Carpano, Naso (2001), con adattamenti

Bibliografia

Altomonte C., Nava M. (2006); "Il bilancio dell'Unione Europea"; in: Mosca A. (a cura di); *Europa senza prospettive? Come superare la crisi con il bilancio 2007-2013*; Il Mulino – Collana AREL; Bologna, 2006; pp. 15-44

Bagarani M., Bonetti A. (2005); *Politiche regionali e Fondi Strutturali. Programmare nel sistema di governo della UE*; Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ)

Bagarani M. (2008); *Una lettura della nuova programmazione dello sviluppo rurale attraverso i Piani regionali di sviluppo rurale per il 2007-2013* in: Bagarani M. (a cura di); *Lecture dello sviluppo rurale*, Angeli, Milano

Baracani E. (2006); *From the EMP to the ENP: new european pressure for democratisation?*; J CER, vol. 1, n. 2; <http://www.jcer.net>

Bonetti A. (2007a); "La politica di coesione economica, sociale e territoriale nel ciclo 2007-2013", in: Bonetti A. et al.; *Le politiche della Unione Europea*, La Sapienza Ed.; Roma; pp. 55-85

Bonetti A. (2007b); "L'evoluzione recente delle relazioni esterne dell'UE con i Paesi dell'Est e la nuova politica di pre-adesione", in: Bonetti A. et al.; *Le politiche della Unione Europea*, La Sapienza Ed.; Roma; pp. 87-105

- Buti M., Nava M. (2003); *Towards a European Budgetary System*; RSC Working Paper 8/2003; Robert Schuman Centre
- Buti M., Nava M. (2008); *'Constrained flexibility' as a tool to facilitate the reform of the EU budget*; European Economy – Economic papers n. 326
- Carpano R., Naso V. (2001); *I finanziamenti dell'Unione Europea a gestione diretta*; Angeli, Milano
- Commissione Europea (2003a); *Europa ampliata – Prossimità: un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali*, COM (2003)104 def., Bruxelles
- Commissione Europea (2003b); *Preparare il terreno per un nuovo Strumento di Prossimità*, COM (2003)393 def., Bruxelles
- Commissione Europea (2004); *Costruire il nostro futuro comune. Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013*, COM (2004)101, def. Bruxelles
- Commissione Europea (2006); *Lo sviluppo della Politica Europea di Vicinato*; COM(2006)726 def. Bruxelles
- Commissione Europea (2007); *Reforming the budget, changing Europe. A public consultation paper in view of the 2008/2009 budget review*; SEC (2007) 1188 final; Bruxelles
- Commissione Europea (2008); *EU Public finance. Fourth edition*; Luxembourg
- Commissione Europea (2009a); *EU budget 2008. Financial report*; Luxembourg
- Commissione Europea (2009b); *iQSG Progress report on second generation Country Strategy Papers 2007/8-2013*; Commission staff working document; SEC(2009) 431 final
- Gros D. (2008); *How achieve a better budget for the European Union*; CEPS Working Document n. 289; Centre for European Policy Studies
- Iozzo A., Micossi S., Salvemini M.T. (2008); *A new budget for the European Union?*; CEPS Policy Brief n. 159; Centre for European Policy Studies
- Kelley J. (2006); *New wine in old wineskins: promoting political reform through new European Neighbourhood Policy*; Journal of Common Market Studies; vol. 44, n. 1; pp. 29-55
- Laffan B. (1997); *The finances of the European Union*, Basingstoke, McMillan, London
- Le Cacheaux J. (2007); *Funding the EU budget with a genuine own resource: the case for a European tax*; Notre Europe; Studies 57; http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud57-FundingtheEUBudget_03.pdf
- MacDougall D. (1977); *Report of the study group on the role of the Public finance in European integration. Vol. I - II*; Bruxelles
- Majocchi A. (2005); *Una politica economica per rilanciare l'Unione*; Il Mulino, n. 4
- Nava M. (2000); *La finanza europea. Storia, analisi, prospettive*, Carocci, Roma
- Neto A. (2008); *Il bilancio europeo sotto osservazione: vecchi problemi e nuove opportunità*; ISPI Policy Brief n. 85; Istituto di Studi Politica Internazionale
- Pittella G. (2008); *L'Europa indispensabile. Tra spinte nazionalistiche e mondo globalizzato*; Donzelli Editore, Roma
- Rossi L.S. (2006); "La dinamica interistituzionale nella definizione del bilancio comunitario", in: Mosca A. (a cura di); *Europa senza prospettive? Come superare la crisi con il bilancio 2007-2013*; Il Mulino – Collana AREL; Bologna 2006; pp. 69-94
- Schild J. (2008); *How to shift the EU's spending priorities? The MultiAnnual Financial Framework 2007-2013 in perspective*; Journal of European Public Policy; Vol. 15; Issue 4/2008
- Stocchiero A., Piccarozzi M. (2007); *Opportunità e limiti della cooperazione transfrontaliera in ENPI*; paper presentato al Convegno CESPI: "La politica di vicinato: quali opportunità per l'Italia"; Roma, 26 febbraio 2007
- Tosato G.L. (2008); "Architettura del nuovo Trattato" in: Bassanini F.; Tiberi G. (a cura di); *Le nuove Istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*; Il Mulino, Bologna, pp. 47-56

Vencato F. (2006); "Prospettive finanziarie e dimensione esterna: strumenti geografici e nuove clausole di condizionalità", in: Mosca A. (a cura di); *Europa senza prospettive? Come superare la crisi con il bilancio 2007-2013*; Il Mulino – Collana AREL; Bologna 2006; pp. 259-282

Allegato: la politica di pre-adesione e lo strumento finanziario IPA

Il *focus* sulla politica di pre-adesione assume una rilevanza specifica per il fatto che essa, nel ciclo 2007-2013 più che nel precedente, è finalizzata a creare un autentico ponte fra politiche interne e politiche esterne dell'UE. In sede di programmazione e di attuazione delle azioni cofinanziate dallo Strumento di PreAdesione (sovente richiamato con l'acronimo inglese IPA – *Instrument for Pre-accession Assistance*), infatti, emergono rilevanti sovrapposizioni fra i principi dei Fondi strutturali e quelli della cooperazione esterna dell'UE recepiti da IPA. Più in particolare, risultano rimarchevoli le sinergie tra le finalità del nuovo Obiettivo orizzontale della Politica di Coesione – Cooperazione territoriale europea – e quelle di IPA. Sia il nuovo Obiettivo orizzontale, sia lo Strumento IPA (specialmente la sua componente transfrontaliera e interregionale), infatti, hanno fondamentalmente tre finalità:

- ✓ facilitare il dialogo interculturale fra popolazioni di diversi SM e/o di SM e Paesi Terzi, ma anche il confronto fra diverse Pubbliche Amministrazioni, in modo da rendere più celere il processo di adozione dell'*acquis communautaire* da parte dei Paesi “vicini” (siano essi candidati o meno all'adesione);
- ✓ facilitare l'abbattimento delle barriere fisiche fra regioni di diversi Paesi, sostenendo il rafforzamento su scala transfrontaliera e/o transnazionale delle reti infrastrutturali e immateriali;
- ✓ individuare soluzioni congiunte a problemi comuni che travalicano i confini amministrativi (siano essi regionali o nazionali), quali in particolare quelli ambientali.

La rilevanza di tali questioni, ovviamente, è stata acuita dall'incremento delle frontiere “esterne” e di quelle “interne” dell'UE comportato dall'ingresso di 12 NSM, per cui è aumentata la necessità di individuare soluzioni congiunte a problematiche transfrontaliere e/o di abbattere nuove barriere fisiche (o anche semplicemente amministrative) ai rapporti commerciali e di cooperazione economica.

Lo Strumento di Pre-Adesione (SPA), disciplinato specificamente dal Reg. (CE) 1085/2006 e dal regolamento attuativo della Commissione n. 718/2007, è entrato in vigore il 1 gennaio 2007, sostituendo tutti gli strumenti di pre-adesione del precedente ciclo. Esso si applica a:

- ✓ i Paesi Terzi ai quali è stato riconosciuto lo *status* formale di “candidati”. Attualmente sono la Turchia e la Croazia con le quali nell'ottobre 2005 è stato avviato il negoziato di adesione e la Repubblica Macedone (FYROM);
- ✓ i Paesi “potenzialmente candidati” (Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Serbia, Kosovo e Albania, menzionati dal Regolamento istitutivo di IPA).

A tale riguardo va aggiunto che fra i Paesi potenziali candidati, in linea di principio, si può ormai annoverare anche l'Islanda, quantunque essa non benefici ancora dei finanziamenti IPA. L'Islanda, che fa già parte dell'area di Schengen, ha presentato formale richiesta di adesione all'UE nel luglio 2009. Per ora è in corso un esame della candidatura da parte della Commissione. Si segnala a titolo di completezza che il 16 novembre 2009 è stato ratificato un accordo per l'apertura di una Delegazione della Commissione in Islanda (le Delegazioni, in genere, sono le agenzie a cui viene delegata la gestione dei Programmi di aiuto esterno nei Paesi Terzi).

Sia per i Paesi Terzi “potenziali candidati” che per quelli effettivi, l'assistenza viene implementata attraverso un Quadro finanziario indicativo pluriennale e dei Documenti indicativi pluriennali elaborati in stretta concertazione con le Autorità dei Paesi beneficiari (approccio strategico) e dei Programmi operativi pluriennali (programmazione operativa), ma risulta più articolata nel caso dei Paesi Terzi formalmente candidati.

I Paesi formalmente candidati beneficiano dell'assistenza di tutte le 5 Sezioni, mentre gli altri possono accedere solo ai fondi delle prime due 2 Sezioni (si veda la tavola sinottica che segue), in quanto per i primi è particolarmente stringente la necessità di una rapida assimilazione dell'*acquis communautaire*

e del *know-how* legislativo e amministrativo necessario per una efficiente gestione dei Fondi strutturali e di quelli per lo sviluppo rurale.

Il Quadro finanziario indicativo pluriennale, presentato ogni anno dalla Commissione per il triennio successivo, prevede una ripartizione di massima dei fondi per: (i) Sezione di IPA; (ii) Paese beneficiario; (iii) azioni tematiche riguardanti più Paesi (questo soprattutto in relazione alle prime due Sezioni dello Strumento di pre-adesione).

L'assistenza di IPA, di riflesso, sarà imperniata su Programmi pluriennali (o anche annuali) che saranno definiti per: (i) singole Sezioni; (ii) singoli Paesi, (iii) azioni tematiche che concernono più Paesi (*regional and horizontal Programmes*).

Sezioni di attività di IPA e relativi Paesi beneficiari

Sezioni	Approccio e strumenti di finanziamento	Paesi beneficiari
I. Sostegno alla transizione e allo sviluppo istituzionale	Sostegno ampio (sul modello di PHARE*), con <i>focus</i> specifico sulla riforma del Settore Pubblico.	Tutti
II. Cooperazione regionale e transfrontaliera	Vengono valorizzati gli approcci del FESR e dei Programmi dell'Ob. Cooperazione territoriale europea della Politica di Coesione.	
III. Sviluppo regionale	Approccio del FESR e del Fondo di Coesione	Solo Paesi "formalmente candidati"
IV. Sviluppo delle risorse umane	Approccio del FSE	
V. Sviluppo rurale	Approccio seguito per i nuovi Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013 cofinanziati dal FEASR	

* PHARE, istituito già nel 1989, è stato il principale strumento finanziario volto a favorire il processo di riforme negli ex Paesi socialisti dell'Europa dell'Est.

Lo Strumento di Pre-Adesione (il cui coordinamento generale è di competenza della DG Allargamento della Commissione), in sostanza, ha una natura ibrida:

- ✓ da una parte vengono previste alcune disposizioni che, generalmente, caratterizzano gli interventi di cooperazione allo sviluppo (*external aid*) dell'UE. Non a caso l'art. 13 del Reg. (CE) 1085/2006 dispone che la Commissione può ricevere e gestire anche i fondi di altri donatori internazionali e l'art. 14 prevede l'istituzione di un Comitato IPA (i Programmi di aiuto esterno, in genere, vengono approvati secondo la procedura della "comitologia"¹⁷);
- ✓ dall'altra parte, la sua attuazione si fonda ampiamente sui principi generali dei Fondi strutturali.

L'applicazione di principi e logiche di attuazione dei Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali e dal FEASR, è evidente in relazione a 4 delle 5 Sezioni dello SPA (segnatamente la III, la IV e la V). Anche in relazione alla Sezione I sul c.d. "*institutional building*", inoltre, i Paesi "potenziali candidati" potranno applicare alcune tipologie di interventi riconducibili al modello di programmazione e gestione dei Fondi strutturali.

Infine si evidenzia che IPA, ovviamente, riserva estrema rilevanza alle attività transfrontaliere e nell'ambito della relativa Sezione *Cross Border* viene prevista una consistente compartecipazione finanziaria del FESR che, nel ciclo di programmazione 2007-2013, può finanziarie anche progetti ubicati esternamente ai confini dell'UE.

¹⁷ L'approvazione e la gestione dei Programmi di aiuto esterno sono delegati a dei Comitati di Gestione, che sono composti da rappresentanti degli SM e sono presieduti dalla Commissione.