

XVI legislatura

LA STRUTTURA DEL BILANCIO DELL'UE E LA SUA RIFORMA

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

n. 113

luglio 2009

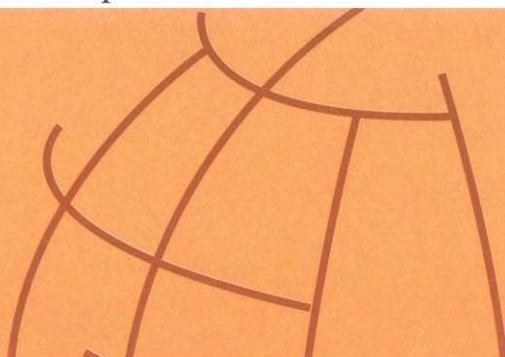


Senato della Repubblica

servizio studi



servizio affari
internazionali



XVI legislatura

**LA STRUTTURA DEL BILANCIO DELL'UE
E LA SUA RIFORMA**

*A cura di Oliviero Pesce, dell'Istituto Affari
Internazionali (IAI)*

n. 113

luglio 2009

Servizio Studi

Direttore

Daniele Ravenna

tel. 06 6706_2451

Segreteria

_2451

_2629

Fax 06 6706_3588

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Segreteria

_2989

_3666

Fax 06 6706_4336

**LA STRUTTURA DEL BILANCIO DELL'UE
E LA SUA RIFORMA**

di Oliviero Pesce

Luglio 2009

Indice

1. Le politiche comuni e le spese attualmente finanziate

1.1. Dati quantitativi

1.2 Competitività per la crescita e l'occupazione e Coesione per la crescita e l'occupazione

1.3 L'agricoltura

1.4 L'amministrazione

1.5 Il partenariato e i capitoli minori

1.6 I saldi netti

2. Il dibattito sul bilancio UE

2.1 La riforma del bilancio

2.2 Suggerimenti tecnici

2.3 Revisione del bilancio all'interno delle sue dimensioni attuali

2.4 La tesi a favore di un aumento delle dimensioni del bilancio

3. Le cooperazioni allargate

4. Bilancio e quadro istituzionale

Conclusioni

La struttura del bilancio dell'UE e la sua riforma

di *Oliviero Pesce**

Il presente studio si propone di offrire una sintetica descrizione della struttura del bilancio dell'Unione Europea nella sua forma attuale, anche sul piano quantitativo¹; di analizzare lo stato del dibattito in corso sulla questione; di ricordare le implicazioni politiche della diversa attribuzione dei poteri in merito; e infine di esaminare brevemente il problema dell'adeguatezza delle risorse economiche rispetto agli obiettivi che l'Unione Europea si prefigge.

Il bilancio, ovviamente, rispecchia, sia dal lato della spesa che da quello delle entrate, l'intera politica dell'Unione; ed è quindi al centro della vita dell'Unione europea. La discussione sui possibili sviluppi della dinamica del bilancio dell'Unione è al momento influenzata dalle dimensioni e dalla possibile durata della crisi economica e finanziaria.

Va ricordato che il bilancio dell'Unione è dell'ordine di poco più dell'1% del prodotto dell'area e che non solo il disavanzo dei singoli paesi europei è assoggettato ai rigidi criteri di Maastricht – anche se, in alcune situazioni, derogabili – ma che i paesi maggiormente indebitati non sono in condizioni di poter efficacemente contribuire a tali interventi di stimolo senza correre gravi rischi.

Ancora in via preliminare vanno ricordate due norme dei Trattati istitutivi riguardanti il bilancio: l'ultimo comma dell'art. 268 che recita: “Nel bilancio entrate e spese devono risultare in pareggio”; e l'art. 269, che prevede che le spese dell'Unione siano finanziate con risorse proprie, mentre oramai tre quarti di esse (anche se tecnicamente “risorse proprie”) sono finanziate da trasferimenti dagli stati membri.

Infine va ricordato che i trasferimenti dagli stati membri alle Comunità sono caratterizzati da una netta regressività, anche se il protocollo n. 28 sulla coesione economica e sociale allegato al trattato istitutivo della CEE dava atto che si sarebbe dovuto prendere maggiormente in considerazione la prosperità relativa degli stati membri nel sistema delle risorse proprie, e vi si affermava altresì l'intenzione di tener maggiormente conto della capacità contributiva dei singoli stati membri nel sistema delle risorse proprie e di esaminare, per gli stati membri meno prosperi, i mezzi di correzione degli elementi di regressività esistenti.

1. Le politiche comuni e le spese attualmente finanziate

1.1 Dati quantitativi

Esponiamo di seguito l'evoluzione delle voci principali di spesa negli ultimi anni, rispetto alle quali vanno enunciate le seguenti considerazioni generali:

* L'autore è stato Funzionario della Banca mondiale, Direttore centrale del Crediop e Amministratore delegato di banche italiane all'estero.

¹ Il bilancio generale dell'Unione Europea viene pubblicato annualmente dalla Commissione, Direzione generale del Bilancio. Una massa di dati di dettaglio è reperibile nei Rapporti finanziari sui bilanci 2006 (ultimo anno del periodo quadro 2000-2006, relativo in massima parte all'Europa dei 15) e 2007 (primo anno del periodo quadro 2007-2013, relativo inizialmente all'Europa a 27) e, per l'anno in corso, nel bilancio generale dell'Unione Europea per l'esercizio 2009, Sintesi in cifre, documenti tutti pubblicati e reperibili su internet <http://ec.europa.eu/budget/index.htm>. Sullo stesso sito è reperibile anche una bozza di bilancio preliminare per il 2010 adottata recentemente dalla Commissione.

- Il periodo relativo al “*financial framework*” 2000-2006 riguarda principalmente l’Unione dei 15 (che assisteva con fondi pre-adesione i paesi che avrebbero poi aderito), quello relativo alle prospettive finanziarie per il settennato 2007-2013 l’Europa dei 27; le variazioni delle dimensioni, e di alcuni contenuti, del bilancio sono dovute principalmente a tale fattore. Tale quadro finanziario consiste di capitoli di spesa che pongono un tetto annuale per le spese effettive (*appropriations*);
- I **capitoli principali** (vedi schede sotto) per il primo periodo erano, nell’ordine, Agricoltura, Interventi strutturali, Politiche interne, Interventi all’estero, Amministrazione e infine Assistenza pre-adesione. Per i sette anni successivi (2007-2013) questa voce è confluita nel capitolo Crescita sostenibile (1), che è diventato il primo capitolo di spesa; seguono una rivista politica agricola, che ha assunto il nome di Conservazione e gestione delle risorse naturali (2); la voce Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia (3); ‘l’UE come attore internazionale’ (4); e infine dall’Amministrazione (5).
- Le prospettive finanziarie 2007-2013 prevedono una spesa complessiva di **€975 miliardi**. Si è introdotta anche una revisione della legge finanziaria dell’UE, approvata dal Consiglio il 13 dicembre 2006 e in vigore dal 1° maggio 2007, volta a semplificare l’accesso ai fondi europei, a minimizzare i problemi burocratici e a dare maggiore trasparenza alle procedure di spesa.

Le **tre priorità principali** sono:

- integrare il mercato unico con l’obiettivo della crescita sostenibile, perseguendo la competitività, la coesione, e la conservazione e gestione delle risorse naturali;
- dare maggiore sostanza al principio della cittadinanza europea, perseguendo la libertà, la giustizia, la sicurezza civile e strategica dell’Unione;
- rendere l’Europa un attore globale, che diffonda i valori europei, assumendosi le necessarie responsabilità geopolitiche e promuovendo lo sviluppo sostenibile.

Esponiamo alcune delle principali spese (in miliardi di euro)² e le relative percentuali sul totale (invertendo le prime due voci per il secondo periodo, per permettere un raffronto immediato tra voci assimilabili); ciò mette anche in luce alcuni trend.

Impegni di spesa		2004		2006		Impegni di spesa		2007		2009	
		€MM	%	€MM	%		€MM	%	€MM	%	
1	Agricoltura	49.3	42.7%	52.6	42.6%	2	Risorse naturali	55.1	44.3%	59.6	43.8%
	1a PAC	42.8	37.1%	45.5	36.8%		di cui spese afferenti al mercato e pag. diretti	45.8	36.8%	46.2	33.9%
	1b Sviluppo rurale	6.5	5.6%	7.1	5.7%	1	Crescita sostenibile	54.0	43.4%	59.7	43.8%
2	Azione strutturale	41	35.5%	44.6	36.1%		1a Competitività	8.9	7.1%	11.3	8.3%
	2a Fondi strutturali	35.3	30.6%	38.5	31.2%		1b Coesione	45.1	36.2%	48.4	35.5%
	2b Fondi di coesione	5.7	4.9%	6.1	4.9%	3	Cittadinanza, etc	1.3	1.0%	1.5	1.1%
3	Politiche interne	8.7	7.5%	9.4	7.6%	4	UE attore globale	6.6	5.3%	7.4	5.4%
4	Interventi all'estero	5.0	4.3%	5.3	4.3%	5	Amministrazione	7.0	5.6%	7.7	5.7%
5	Amministrazione	6.0	5.2%	6.5	5.3%		Tot. impegni spesa	124.5	100.0%	136.2	100.0%
7	Assist. pre-adesione	3.5	3.0%	3.6	2.9%		Tot. impegni pagam.	122.2		123.9	
	Tot. impegni spesa	115.4	100.0%	123.5	100.0%		Imp. pag./imp. spesa	98.2%		91.0%	
	Tot. impegni pagam.	111.4		119.1							
	Imp. pag./imp. spesa	96.5%		96.4%							

² Dalle *Prospettive Finanziarie*; i bilanci annuali, *ex ante* (impegni di spesa) e *ex post* (spese effettive) sono in qualche misura diversi; le spese effettive sono in genere minori rispetto ai tetti prefissati.

1.2 Competitività per la crescita e l'occupazione e Coesione per la crescita e l'occupazione

Nel 2007 la distribuzione della spesa relativa alle voci “competitività” e “coesione” è stata la seguente:

- **Competitività**, €8,9 miliardi, così distribuiti: programma quadro 62,1%, altre attività 11,7%, istruzione permanente 10,3%, innovazione 4,4%, Marco Polo (per sistemi di trasporto “ecofriendly”) 0,6%, TENs (programmi per l’interconnessione infrastrutturale e energetica tra regioni) 10,8%. Il programma quadro riguarda ricerca e sviluppo in settori quali la sanità, le nanotecnologie, l’energia, l’ambiente e i trasporti.
- **Coesione**, €44,9 miliardi: obiettivo convergenza 77,7% (+15,2% rispetto al 2006), destinato a paesi e regioni con redditi pro capite al disotto della media europea, per un incremento della competitività nel lungo periodo; obiettivo competitività e occupazione regionali 20,2% (+12,2% rispetto al 2006); obiettivo cooperazione territoriale 2% (-29%); assistenza tecnica 0,1%. Oltre il 50% di tali spese, anche di sostegno transitorio, è destinato ai nuovi stati membri.

Si tratta del settore prioritario, nel quale interviene in misura rilevante anche la Banca Europea per gli Investimenti (BEI). A entrambi i suoi capitoli va dato il massimo sostegno, e l’allocazione delle risorse va fatta con criteri di valutazione attenti e condivisi, concentrando l’uso delle risorse dove si possono ottenere i risultati migliori per l’intero sistema. Peraltro la distribuzione di varie spese appare piuttosto trasversale, con voci di spesa simili allocate tra capitoli diversi, per cui i raffronti tra anni diversi sono difficili e così l’effettiva distribuzione della spesa tra più obiettivi.

1.3 L’agricoltura

Il capitolo di spesa n. 2, l’ex Politica Agricola Comune (PAC) ribattezzata **Conservazione e gestione delle risorse naturali**, resta il bersaglio degli strali di parecchi commentatori. Si critica che oltre il 40% della spesa europea vada al settore agricolo, non perché ciò determina una sproporzione a scapito degli altri settori, ma perché l’agricoltura sarebbe un settore in declino³. Ricordiamo che all’agricoltura europea (assieme a risorse naturali, sviluppo rurale, ambiente e pesca) va – attraverso il bilancio dell’Unione - circa lo 0,44% del reddito lordo UE: cifra non enorme per un settore che riguarda il 90% del territorio, il 3,3% della forza lavoro (tra l’1 e il 2% nella ‘vecchia’ Unione a 15 e oltre il 7% nei nuovi membri dell’Est Europa), circa 8 milioni di addetti e 20 milioni di persone⁴.

Le critiche alla politica agricola nel suo insieme sembrano dunque eccessive. Più attinenti sono i rilievi mossi all’allocazione delle risorse erogate, che vengono utilizzate per pagare sussidi a imprese altrimenti incapaci di assicurarsi un reddito in linea con quello delle imprese di altri settori, e hanno inoltre la tendenza a sostenere le imprese più ricche a scapito di quelle minori. Meglio sarebbe sfruttare le risorse UE per fare invece anche dell’agricoltura un settore dinamico, capace di ricerca e sviluppo (R&S) e in grado di stare sul mercato, calmierando all’interno gli incrementi dei prezzi e esportando di più.

Anche l’industria, non debitamente integrata con i servizi, è un settore in declino. Come lo sono vari settori degli stessi servizi. La spesa europea per addetto del settore agricolo è di circa €

³ Daniel Gros, *How to Achieve a Better Budget for the European Union*, CEPS Working Document No. 289, April 2008.

⁴ Per un sintetico raffronto: sui 300 milioni di abitanti degli Stati Uniti, gli addetti all’agricoltura sono l’1%. Sul settore agricolo vedi Richard Baldwin, *The Real Budget Battle, Une crise peut en cacher un’autre*, CEPS Policy Brief No. 75, giugno 2005.

7.500 l'anno; per cittadino europeo, di circa € 120 l'anno. Il settore è centrale per la ecosostenibilità dell'Europa, e impiega una quantità assai rilevante di manodopera stagionale. Forse si potrebbero esaminare alcune linee di approccio per rendere il settore più dinamico e condizionare a risultati positivi le erogazioni. Si potrebbe puntare ad esempio a un programma di R&S di settore; al raggiungimento di un'autonomia energetica del territorio, a un maggiore impiego del fotovoltaico, dell'eolico; all'innovazione nell'eliminazione e smaltimento di rifiuti e scorie, propri e degli altri settori; all'acquisto di merci da parte dei governi per le missioni di pace, per il vettovagliamento di truppe e popolazioni, ai fini della "missione globale" dell'Ue; infine all'istituzione di un collegamento tra spesa e numero di addetti e di un sistema premiante per chi esca dal settore per entrare in settori prioritari.

Nel riesaminare il peso del settore agricolo e della Politica Agricola Comune sul bilancio dell'Unione va anche tenuto presente – come abbiamo ricordato innanzi – che mentre nell'Europa dei 15 gli addetti all'agricoltura rappresentano tra l'1 e il 2% del totale, nei paesi di nuova accessione essi rappresentano oltre il 7%. Una differenza radicale, che richiede una grande attenzione per questi ultimi paesi (i quali oggi ricevono oltre il 50% dei fondi per la coesione), e un impiego delle risorse erogate che assuma meno la forma di sussidi e di erogazioni dirette agli addetti e sia dedicato in misura maggiore alla creazione delle necessarie infrastrutture ed al raggiungimento di una maggiore produttività.

1.4 L'amministrazione

Al capitolo 5 di spesa, l'Amministrazione, va il 5,7% del bilancio; con un trend di spesa in qualche misura crescente. Qui possono esserci sprechi. Peraltro circa €7 miliardi (nel 2007) sono serviti a coprire la spesa di numerose istituzioni che svolgono compiti complessi, di gestione, di coordinamento, di produzione di norme e principi, e che "parlano di Europa", all'interno e all'esterno⁵. Circa 50.000 dipendenti a tempo pieno, 45.000 esperti, e altre 70.000 persone che si occupano di Europa all'interno dei paesi, con un costo annuale di € 14,10 per cittadino europeo, €1,20 al mese.

Anche prendendo la cifra massima di 170.000 "addetti", forse esagerata, stiamo parlando di un addetto per ogni 3000 europei. L'informazione riguardo alla "pachidermica" burocrazia europea dovrebbe essere più corretta. D'altro canto le spese pro capite maggiori (per i percettori) potrebbero essere erogate in stretta relazione al contributo da essi dato al sistema. Per essere più chiari: la remunerazione connessa alle cariche principali potrebbe essere minima per il mero fatto di rivestirle, e crescente in base alle presenze e all'effettivo contributo dato ai lavori delle istituzioni cui si appartenga. Le cifre comunque sembrano confortare l'ipotesi che su vari temi ci sia parecchia disinformazione, anche preconcepita, e che alcune critiche all'Unione e ai suoi apparati siano infondate.

1.5 Il partenariato e i capitoli minori

Il 5,4% del bilancio va alla voce 4, l'Europa quale "Attore globale". Un ammontare di scarso peso per il ruolo che l'Unione ambisce ad avere nel mondo. Cifre che andrebbero anch'esse riconsiderate vanno ai capitoli 3A, "Libertà, sicurezza e giustizia" (lo 0,8% del reddito dell'Unione, circa 1 miliardo di euro) e 3B, "Cittadinanza" (lo 0,5 %, poche centinaia di milioni di euro, tra 1 e 2 euro l'anno per cittadino europeo), peraltro meglio definiti che in passato nelle attuali Prospettive finanziarie e legati a nuovi obiettivi.

⁵ Si tratta del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione europea, della Commissione, della Corte europea di giustizia, della Corte dei conti, del Comitato europeo delle regioni, del Comitato economico e sociale, dell'Autorità di supervisione per la protezione dei dati, dell'Ombudsman, delle agenzie specializzate per l'istruzione, scientifiche e altre, ivi incluse la Banca Centrale Europea (BCE) e la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), anche se, data la loro autonomia patrimoniale, esse non pesano sul bilancio amministrativo.

1.6 I saldi netti

La spesa, come abbiamo visto, è pari all'1% del reddito europeo, mentre il fisco degli stati membri assorbe in media il 45% del loro reddito interno.

Il bilancio è basato dal lato delle entrate per il 73% sul criterio del reddito nazionale lordo (RNL), su risorse quindi provenienti “dai paesi” (anche se tecnicamente definite come “risorse proprie” perché vanno trasferite automaticamente al bilancio europeo, senza necessità di provvedimenti *ad hoc*, in funzione del livello di spesa concordato). Dal lato della spesa il 76% del bilancio UE è gestito – assieme alla Commissione – dalle burocrazie nazionali. Quindi **oltre tre quarti del bilancio europeo deriva e viene speso direttamente dagli stati membri.**

Per i dieci paesi contribuenti netti il saldo negativo è di circa €15,7 miliardi, lo 0,21% del PIL Europeo (di cui circa il 45% del totale a carico della Germania, il 12,5% ciascuno a carico di Paesi Bassi e Regno Unito, meno dell'11% del totale per la Francia, circa il 7% per l'Italia). Questa cifra viene quasi interamente destinata, oltre che ai paesi di nuova accessione, ai quattro maggiori percettori netti, il Lussemburgo (principalmente per spese amministrative, dovute alla concentrazione nel paese di istituzioni comunitarie), la Grecia, il Portogallo e l'Irlanda (e il referendum irlandese dimostra ancora una volta come spesso i cittadini europei non sappiano quali vantaggi traggano dall'Unione).

In tema di *juste retour* (l'espressione per cui i “ritorni” sarebbero “giusti” quando i saldi netti per i singoli stati membri tendono a zero) e di saldi, va segnalato⁶ che nel 2006 il gruppo dei contribuenti netti aveva un surplus commerciale con il gruppo dei beneficiari netti pari a quasi sei volte lo sbilancio negativo in termini di bilancio dell'Unione; di sei volte la Germania, di sette l'Olanda, di 19 l'Austria. Non ha molto senso impostare la discussione sull'attribuzione dei fondi europei perché si raggiunga un equilibrio tra spesa e entrate paese per paese senza tenere conto della loro prosperità relativa, né delle ricadute che la spesa in un paese ha sugli altri membri dell'Unione europea.

Un programma di investimenti dell'Unione significativo, se attuato prescindendo dal principio della minimizzazione dei saldi netti permetterebbe di investire nei paesi europei che più ne hanno bisogno. Ciò non solo reintrodurrebbe nel sistema europeo la generosità e l'idealismo politici che avevano caratterizzato l'Europa degli anni fondativi, ma consentirebbe anche di risolvere *all'interno* dei paesi europei più arretrati i problemi che attualmente essi tendono ad *esportare* nei paesi più ricchi e avanzati, con costi e tensioni difficili da calcolare, ma certamente rilevanti. Permetterebbe alle istituzioni europee di assumere responsabilità cruciali, affrontando problemi riguardo ai quali oggi appaiono impotenti.

Su questo tema si è sostenuto che tutti gli stati membri si preoccupano (razionalmente) del loro ‘saldo netto’⁷. Per la verità non si vede cosa ci sia di razionale in questo approccio. Con esso siamo all'età della pietra dei rapporti interstatali.

È preferibile godere di un efficiente sistema di trasporti che copra tutta Europa, e per creare il quale si investa prioritariamente nei paesi dotati di minori infrastrutture, e concentrandosi sulle infrastrutture comuni più efficienti, o piuttosto averne uno che si arresta ai propri confini nazionali, incapace di integrarsi e di competere su scala mondiale? È preferibile integrare all'Europa i paesi di nuova accessione facendo sì che si sviluppino in casa propria, in un mercato unico che abbia effetti positivi sull'insieme, sia mediante trasferimenti sia creando beni

⁶ Sandor Richter, *Facing the Monster 'Juste Retour' – On the Net Financial Position of Member States vis-à-vis the EU Budget and a Proposal for Reform*, Vienna Institute for International Economic Studies, 2009.

⁷ Daniel Gros, *op. cit.*

pubblici dove più sono necessari, o importare nei paesi più avanzati forza lavoro poco qualificata e manovalanza facile preda di gruppi delinquenti, senza contabilizzare la propria spesa (interna) in polizia e carceri come costo di un'integrazione mal gestita? È preferibile avere forze europee dispiegate nei punti in cui esistono i maggiori rischi e con una politica unica di *procurement* efficiente, o pretendere che le forze disponibili vengano distribuite in tutto il continente e che ci si accontenti della tecnologia peggiore per motivi nazionali? È preferibile un sistema meno egoista in grado di crescere, o un sistema statico o in declino che privilegia la difesa dell'esistente in casa propria?

I criteri di allocazione del bilancio europeo dovrebbero essere comuni, esplicitamente e consapevolmente legati il meno possibile alle esigenze nazionali, cui dovrebbero essere in grado di sopperire i singoli paesi.

Un punto di rilievo, in tema di revisione del quadro attuale, è quello del minore apporto al bilancio comunitario negoziato dal Regno Unito (il c.d. *rebate*, 'rimborso'), inizialmente giustificato dal fatto che gli introiti britannici per la PAC erano sostanzialmente inferiori a quelli di altri paesi. Le dimensioni del *rebate*, pari al 5% circa dell'intero bilancio, ossia dello stesso ordine di grandezza delle intere spese di amministrazione dell'Unione, sono tali che la soluzione esistente non è considerata sostenibile dagli altri 26 stati e verrà con ogni probabilità rinegoziata.

2. Il dibattito sul bilancio

2.1 La riforma del bilancio

Benché le posizioni sulle varie questioni sul tappeto siano assai diverse, sembra ormai che il **consenso** sulla necessità del cambiamento, e sulla sua urgenza, sia generalizzato, anche se le soluzioni auspiccate sono diverse.

Fino a poco tempo fa, alcune proposte di riforma – tra le altre, quella di aumentare la spesa, di individuare “risorse proprie” per l'Europa, di emettere obbligazioni dell'Unione (e non delle sue agenzie) – venivano radicalmente respinte, e ci si limitava all'invito a un riesame del bilancio. A seguito delle consultazioni che la Commissione ha avviato e che avrebbero dovuto già essere state completate, il riesame è diventato una vera e propria “revisione”, termine più forte, e oggi si parla ormai, ufficialmente, in varie sedi istituzionali e politiche – e in un recente appello ai partiti politici, ai candidati e ai futuri membri del Parlamento Europeo – di una “**riforma**” da affrontare al più presto.

È opportuno riassumere le opinioni avanzate nel dibattito più recente in tema di bilancio, e più in generale di economia, dell'Unione, senza tentare di presentare un quadro completo ma esponendo almeno brevemente una loro tassonomia.

I suggerimenti avanzati hanno obiettivi diversi, riferendosi principalmente a fattori:

- di efficienza nella spesa e di approccio tecnico (tecnico-giuridico) ai problemi;
- di ampiezza e dimensioni del bilancio, in relazione a fini diversi;
- di coerenza tra i principi e gli obiettivi dell'Unione e la realtà dei vincoli cui il bilancio è stato assoggettato.

2.2 *Suggerimenti tecnici*

Prendiamo l'avvio dai suggerimenti di carattere principalmente tecnico.

In un loro recente studio, **Marco Buti** e **Mario Nava** sostengono l'esigenza che la revisione del bilancio da completare entro il 2009 porti all'adozione di incentivi e strumenti che lo rendano coerente con gli obiettivi dell'Unione adottati a Lisbona⁸. Essi auspicano che, piuttosto che rispettare in ciascun anno, e per ciascun capitolo di spesa, il bilancio di volta in volta approvato, vengano rispettate nel loro complesso le linee guida del quadro finanziario pluriennale 2007-2013, con una "garanzia intertemporale" che assicuri l'osservanza delle varie decisioni annuali nell'ambito del quadro pluriennale. Lo studio è pregevole sul piano tecnico e i suggerimenti che avanza appaiono condivisibili.

Altro punto di carattere eminentemente tecnico è la proposta avanzata dal Centre for European Policy Studies (CEPS, un noto *think tank* di Bruxelles) di introdurre nei sistemi di decisione le cosiddette *sunset clauses*, ovvero norme volte ad eliminare dal bilancio europeo capitoli di spesa che si rivelassero mal gestiti, infruttuosi o che avessero comunque esaurito la propria funzione.

Un ulteriore studio di carattere in parte tecnico, in parte politico, di **Alfonso Iozzo**, **Stefano Micossi** e **Maria Teresa Salvemini**, ricorda come l'attuale bilancio dell'Unione Europea abbia cessato da tempo di rappresentare le priorità correnti della politica europea e sia piuttosto il risultato di decisioni prese decenni fa e di successivi aggiustamenti decisi in base alla pressione di eventi esterni o ad esigenze politiche contingenti⁹. Lo studio, sostenendo che il crescente distacco del bilancio dell'UE dalle necessità e dalle priorità economiche correnti mina il sostegno dell'Unione nell'opinione pubblica, analizza possibili modifiche tali da dare conto in maniera distinta e trasparente delle varie attività finanziate. Lo studio affronta anche la questione dei saldi netti (visti come un obiettivo ben poco europeo perseguito dagli stati membri), il possibile ruolo di un'imposta europea e di obbligazioni europee, tali da assicurare i necessari introiti all'Unione, e auspica alcune modifiche nelle procedure decisionali.

La proposta più pregnante è che il bilancio europeo venga riorganizzato in forma tripartita, con capitoli di spesa separati per (1) i compiti redistributivi, (2) la produzione di beni pubblici europei e (3) l'utilizzo di risorse finanziarie raccolte sui mercati dei capitali per grandi progetti di interesse e rilevanza europei. Tali modifiche, assieme ad alcuni adattamenti nelle procedure decisionali, contribuirebbero a rendere il bilancio europeo argomento di un dibattito politico pubblico tra i vari partiti in occasione delle elezioni europee.

2.3 *Revisione del bilancio all'interno delle sue dimensioni attuali*

Altri ritengono che l'accordo raggiunto tra gli stati membri sulle dimensioni del bilancio sia il migliore possibile, e comunque tale da consentire solo aggiustamenti all'interno di tale vincolo.

Ad esempio **Daniel Gros** (direttore del CEPS) e **Stefano Micossi** sostengono che il bilancio europeo vada radicalmente riformato per riflettere le priorità di un'Unione allargata e più integrata.¹⁰ Oltre il 40% della spesa dell'UE è dedicata a sostenere l'agricoltura, un settore in declino (sul punto, vedi i commenti precedenti). Per gli autori la spesa per la ricerca e l'innovazione, motore principale della crescita della produttività, era troppo modesta. Essi

⁸ Marco Buti e Mario Nava, 'Constrained Flexibility' as a tool to facilitate reform of the EU Budget, European Commission, Economic Papers 326, June 2008.

⁹ Alfonso Iozzo, Stefano Micossi, e Maria Teresa Salvemini, *A new Budget for the European Union?*, CEPS Policy Brief No. 159, May 2008.

¹⁰ Daniel Gros e Stefano Micossi, *A Better Budget for the European Union. More Value for Money More Money for Value*. CEPS Policy Brief No. 66, February 2005.

inoltre notano come non ci sia spazio nel bilancio per i nuovi beni pubblici della sicurezza interna ed esterna. Una riforma peraltro è impossibile, fintanto che il bilancio è determinato da negoziati inter-governativi in cui ogni paese membro si cura solo dei propri ‘saldi netti’. Sarebbero necessarie modifiche radicali sia nel contenuto del bilancio – gli introiti e i programmi di spesa – sia nelle procedure decisionali per dotare l’Unione di strumenti efficaci per attuare i propri obiettivi politici.

Secondo gli autori, solo con una procedura nuova, nella quale gli interessi europei prevalgano, l’Unione potrebbe dotarsi di un bilancio migliore. Il Parlamento europeo, che rappresenta direttamente i cittadini europei, dovrebbe avere il peso prevalente in ordine alla struttura del bilancio, mentre il Consiglio dovrebbe fornire le necessarie salvaguardie per evitare spese eccessive. Modifiche in tale direzione potrebbero essere avviate immediatamente, anche nell’attuale quadro legale, se il Parlamento facesse uso del proprio potere di veto per assicurare una migliore allocazione della spesa.

In un secondo studio, gli stessi autori, pur convenendo sul fatto che le politiche pubbliche possono giocare un ruolo importante nell’accrescere la produttività, la crescita e l’occupazione, sostengono che l’incremento della spesa pubblica a livello europeo non sia in grado di produrre effetti duraturi sulla crescita¹¹. Occorrerebbe piuttosto creare un ambiente economico e sociale aperto alla concorrenza e favorevole al rischio e al cambiamento. In mancanza di un tale contesto economico, ulteriori investimenti pubblici avrebbero scarsi effetti e alimenterebbero – secondo Gros e Micossi – inefficienze e sprechi. Il ruolo più rilevante che l’Unione europea potrebbe svolgere è quello di catalizzatore di politiche appropriate; il successo finale verrebbe determinato dalle concrete scelte nazionali. La sola eccezione riguarderebbe probabilmente la spesa per ricerca e sviluppo (R&S), la quale offre l’esempio principe di un bene pubblico i cui benefici oltrepassano i confini nazionali. L’evidenza empirica conferma che la R&S costituisce un fattore chiave di crescita. Un aumento della spesa in questo campo a livello dell’Unione sarebbe desiderabile, per il finanziamento di centri di ricerca pubblici e privati, l’integrazione di reti di eccellenza in tutte le scienze e per accrescere significativamente la mobilità dei ricercatori. Ulteriori risorse non sarebbero però giustificabili se i fondi europei non venissero impiegati in maniera più produttiva¹².

Ancora in un recente convegno organizzato a Roma dagli uffici italiani dell’UE e dallo IAI nel maggio 2009, il Professor **Juraj Draxler**, ricercatore del CEPS, dopo aver definito il bilancio “la componente più rigida delle politiche europee”, e attribuendo all’Unione sostanzialmente obiettivi di regolamentazione (normazione) e di coordinamento, ha sostenuto che: essendo difficile raggiungere un accordo migliore, non resterebbe – nei limiti quantitativi del bilancio attuale – che rivedere l’allocazione delle risorse (a) diminuendo il sostegno all’agricoltura – e in particolare ai grandi proprietari terrieri e a quelli più produttivi – e comunque non utilizzando gli interventi della politica agricola come sussidi, e (b) dedicando maggiori risorse ai settori di punta, principalmente alla ricerca (R&D) e al perseguimento della efficienza¹³.

2.4 La tesi a favore di un aumento delle dimensioni del bilancio

Esaminiamo infine le tesi a favore di un aumento delle dimensioni del bilancio, o quanto meno della spesa, perseguita o direttamente con un aumento dei mezzi da assicurare all’Unione per il raggiungimento dei propri obiettivi ovvero mediante l’emissione di obbligazioni dell’Unione (o

¹¹ Daniel Gros e Stefano Micossi, *Crisi dell’Unione europea: per una ripresa d’iniziativa*, EuropEos, Roma, dicembre 2006.

¹² Daniel Gros e Stefano Micossi, *Crisi*, cit.

¹³ Vedi per tutti Daniel Gros e Stefano Micossi. *A Better Budget for the European Union More Value for Money More Money for Value*, Ceps, febbraio 2005.

di sue agenzie, esistenti o da istituire) per programmi di investimento. Fattore comune che sottende tali tesi è l'assunto che l'Unione europea debba perseguire una politica di crescita, debba meglio governare, anche con interventi diretti (non solo monetari), le crisi, e si debba dotare dei mezzi necessari a perseguire i nuovi obiettivi che il mutare delle situazioni rende necessario affrontare.

Già nel 2003, un rapporto di un gruppo di studio istituito dalla Commissione, pur dando atto che nel decennio precedente il processo di integrazione europea aveva ottenuto successi istituzionali considerevoli con l'istituzione del mercato unico nel 1993, il lancio dell'euro nel 1999 e la decisione di accogliere dieci nuovi stati membri, concludeva con la notazione assai meno positiva che, sul piano dell'economia, malgrado il miglioramento della stabilità macroeconomica e la difesa degli interventi a favore della coesione, l'UE non era riuscita ad assicurare un buon andamento della crescita¹⁴.

Conclusioni negative sull'attuazione della Strategia di Lisbona, concordata nel 2000, che poneva quale obiettivo strategico per il decennio successivo quello di rendere l'Europa "l'economia più dinamica e competitiva del mondo, basata sulla conoscenza, capace di una crescita sostenibile, con un'occupazione maggiore e di migliore qualità, una maggiore coesione sociale e rispetto per l'ambiente", vennero raggiunte l'anno seguente dal cosiddetto "Rapporto Kok"¹⁵.

Per affrontare concretamente gli insuccessi lamentati, in una pubblicazione IAI del febbraio 2007¹⁶, la già citata professoressa Maria Teresa Salvemini e l'autore di questo lavoro auspicarono l'adozione di un programma di investimenti di circa €100 milioni l'anno per 5-6 anni, da finanziare in disavanzo o con debito, che avrebbe consentito una diversa crescita europea rispetto alla realtà dettata dall'approccio "nulla può essere cambiato" di quanti minimizzano, ad ogni livello, l'intervento pubblico. L'intervento in questione non era pensato come politica anticiclica, keynesiana, ma di crescita in base a scelte esplicite, con misure che avrebbero implicato un raddoppio del bilancio dell'Unione.

Nello studio si argomentava che l'emissione di titoli dell'Unione, di qualità primaria, avrebbe contribuito all'utilizzo dell'euro come valuta di riserva, e consentito all'Europa, il cui saldo commerciale complessivo è in sostanziale pareggio, di perseguire la crescita con investimenti infrastrutturali e nella R&S, senza creare inflazione e aggiungendo uno strumento diverso da quello puramente monetario a disposizione del sistema europeo.

Il crash del 2008-2009 ha avuto origine anche dagli squilibri tra gli Stati Uniti e il resto del mondo, non solo la Cina, e l'Europa, con una bilancia commerciale globalmente in pareggio, avrebbe forse potuto perseguire, negli ultimi due anni, una politica di maggiori investimenti di interesse europeo finanziata dalla emissione di titoli di credito di prima qualità, che il mercato avrebbe certamente potuto assorbire facilmente.

Una sottocategoria delle posizioni a favore di un incremento delle dimensioni del bilancio, attraverso strade tecnicamente difformi, ma in concreto analoghe, auspica la creazione, sulla falsariga della CECA e dell'Euratom, di agenzie settoriali di spesa. **Jean-Paul Fitoussi**, ad

¹⁴ Vedi *An Agenda for a Growing Europe, Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, chaired by André Sapir, luglio 2003.

¹⁵ *Facing the Challenge, The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, Report of a High Level group chaired by Wim Kok, novembre 2004.

¹⁶ Maria Teresa Salvemini e Oliviero Pesce, "Un Bilancio Europeo per una Politica di Crescita", *Quaderni IAI* (n. 27, giugno 2007).

esempio, ha avanzato la tesi di istituire una nuova Comunità europea dell'ambiente, dell'energia e della ricerca (CEAER)¹⁷.

Tesi sostanzialmente analoghe sono quelle sostenute dal professor **Alberto Majocchi**, dell'Istituto di Studi e Analisi Economica (ISAE), il quale ritiene che il problema fondamentale del bilancio europeo sia l'adeguamento del bilancio UE alle funzioni che l'Unione è chiamata a svolgere, e che dunque il problema sia quello in sostanza di creare nuovi beni pubblici. Il professor Majocchi auspica che le dimensioni del bilancio vengano portate almeno al 2% dell'RNL europeo, facendo presente in particolare come le cifre in gioco per l'assorbimento di *shock* asimmetrici siano altrimenti irrisorie. E che si tenga almeno conto, nella desiderata produzione in comune di "beni pubblici", delle economie di scala, delle esternalità e della omogeneità delle scelte, eventualmente creando un gruppo di "*core countries*" (un nocciolo duro) che renda endogene (ovvero condivise) alcune scelte, almeno tra gli appartenenti al relativo club.

I nuovi fatti, e la crisi economica in corso, avrebbero secondo Majocchi introdotto un "nuovo paradigma", l'esigenza di significativi interventi europei unitari, essendosi visibilmente dimostrato il fallimento del mero coordinamento, si rende urgente per l'Europa disporre di un potere di attuazione concreto, che elimini atteggiamenti da "*free riders*", in base ai quali, aspettando tutti che altri provvedano, nessuno si muove e le necessarie misure non vengono adottate.

Morto il vecchio ordine, il futuro si dovrebbe basare secondo Majocchi sull'istruzione, l'innovazione, il controllo dell'inquinamento, da perseguire con risorse adeguate, in parte con il debito (per il 50%), e credendo una imposta "cuscinetto" basata su un prezzo minimo convenzionale del petrolio, e altre risorse "proprie" europee; nonché mediante l'emissione di obbligazioni, in una prima fase concertate dai vari stati emittenti, in una successiva fase obbligazioni della stessa Unione.

Il 25 giugno 2009 la BCE ha offerto al mercato, e allocato in base alle richieste ricevute dal sistema bancario, 442 miliardi di euro di liquidità, con caratteristiche affatto inusuali (una durata di oltre un anno dei fondi – 371 giorni – un costo dell'1%); per consentire qualche raffronto 852.000 miliardi delle vecchie lire, circa un quarto – in un sol colpo – del debito pubblico italiano, il 4% del PIL dell'Unione Europea dei 27; quattro bilanci dell'Unione, quanto l'Unione può incassare e spendere in quattro anni; dimostrazione forte che lo strumento fondamentale di politica economica dell'Unione Europea – per i vincoli e i limiti cui è soggetta – è quello monetario, il che rischia di fare sì che si curino i problemi determinati dagli eccessi di liquidità degli ultimi anni con misure – seppur necessarie – di creazione di ulteriore liquidità. Questo dimostra quanto la crisi sia grave, malgrado gli ottimismo di facciata, e conferma l'urgenza di interventi significativi. Meglio però sarebbe creare *anche* strumenti europei di intervento nuovi e relativi al bilancio.

3. Le cooperazioni allargate

Un filone rilevante dell'analisi auspica lo sviluppo di "cooperazioni rafforzate" tra gruppi interessati di paesi che, essendo volontarie, non sarebbero a carico del bilancio dell'Unione.

Richiamiamo per tutti la nota del professor **Gian Luigi Tosato**, *Per un rilancio dell'Europa – Le ragioni della flessibilità*, nella quale la flessibilità viene equiparata alla differenziazione e si

¹⁷ Jean-Paul Fitoussi, "L'Europa e la sfida dell'energia", *La Repubblica*, 7 novembre 2006.

sostiene che la dicotomia tra l'ottenimento di risultati concreti e lo sviluppo delle istituzioni non abbia ragion d'essere, andando perseguiti entrambi gli obiettivi¹⁸. Questo approccio ha già dato come risultato la creazione di un'Agenzia europea di difesa.

Il muoversi solo con chi condivide il perseguimento di certi obiettivi permetterebbe di superare il criterio dell'unanimità ormai dominante nelle decisioni comunitarie. I gruppi dotati di maggiore dinamismo diverrebbero importanti "attrattori" per gli altri paesi membri.

L'approccio ha notevoli vantaggi pratici e potrebbe dare impulso a importanti e positivi sviluppi, ed è quindi condivisibile. Esso però, anche prescindendo dagli aspetti tecnici di una pluralità di bilanci, o di un bilancio i cui capitoli interessino stati diversi, appare comportare due limiti importanti. Il primo è quello, più volte lamentato, dei *free riders*. Se chi aderisce ai programmi si deve accollare le relative spese, e altri possono risparmiarsene astenendosi dal partecipare ad alcune iniziative, bisogna vedere con quale effettivo entusiasmo possano venire affrontati i problemi di volta in volta sul tappeto (come la crisi economica in atto). Non va poi dimenticato che gli stati membri si sono posti l'obiettivo di creare una Unione Economica e Monetaria. La formazione di gruppi d'avanguardia e temporanee autoesclusioni (*opt-out*) possono essere giustificate, per esempio da esigenze di convergenza economica e fiscale, ma in linea di principio il risultato finale del processo europeo dovrebbe essere uno.

4. Bilancio e quadro istituzionale

Durante il convegno dello IAI citato innanzi, la prof. Salvemini ha esaminato in particolare le relazioni tra il bilancio e la sua riforma e l'avvento del prossimo Parlamento europeo, affrontando il tema del ruolo del Parlamento europeo appena eletto nell'approvazione del bilancio per il 2010, e più in generale dell'equilibrio dei poteri tra esecutivo europeo e Parlamento.

Va ricordata la complessità, in Europa, dei numerosi e protratti negoziati tra stati membri per addivenire alla formazione del bilancio. Esso viene definito dal Consiglio, e non dalla Commissione, in un quadro nel quale qualsiasi modifica va approvata all'unanimità. La Commissione ha poteri di proposta e compiti esecutivi. Il nuovo Parlamento, oltre ad avere sostanziali poteri di controllo, con il Trattato di Lisbona avrà anche – innovazione importante – poteri di co-decisione sull'intera legislazione europea.

Al convegno sono stati posti i quesiti (e date le risposte) seguenti, utili al futuro Parlamento europeo per definire la propria agenda:

- Il Parlamento europeo dovrà approvare il bilancio per il 2010? La risposta è sì, anche se con una procedura ancora diversa da quella di Lisbona, e anche se il contenuto del bilancio è in larga misura predeterminato dal quadro di riferimento pluriennale per il settennio 2007-2013.
- La discussione dei prossimi mesi sul bilancio ha carattere sostanziale? Anche in questo caso la risposta è positiva, in quanto gli accordi interistituzionali del maggio 2006 hanno invitato la Commissione a intraprendere un completo ed ampio riesame di tutti gli aspetti della spesa europea, inclusa la Politica Agricola Comune, e delle risorse, incluso il trattamento di favore di cui gode la Gran Bretagna. La Commissione dovrà riferire nel 2008-2009 i risultati della consultazione che si è avuta negli scorsi mesi e dovrà

¹⁸ Gian Luigi Tosato, *Per un rilancio dell'Europa – Le ragioni della flessibilità*, studio preparato per il convegno internazionale "La parola Europa", Firenze, 17-18 novembre 2006.

sottoporre proposte al Consiglio e al Parlamento; alle proposte dovrà seguire un processo politico decisionale.

- Eventuali cambiamenti riguarderanno anche il periodo residuo delle attuali “Prospettive”, sino al 2013, o solo le nuove Prospettive finanziarie per il 2014-2020?

Al termine del processo di analisi in corso, le effettive proposte di riforma che verranno suggerite non potranno che essere affrontate dal Parlamento anche per gli anni 2010-2013, senza che esso debba limitarsi a guardare a un futuro ancora lontano e che verrà gestito da altre realtà politiche, se non addirittura in un diverso quadro istituzionali.

Conclusioni

Malgrado i successi del mercato unico e dell'euro, e i processi di cooperazione che l'istituzione dell'Unione ha consentito di attuare in Europa negli ultimi cinquant'anni, l'UE non è in grado di definire una politica di crescita comune e un'altrettanto comune risposta alle emergenze economiche-finanziarie (a parte gli interventi monetari della BCE). La natura del bilancio UE spiega almeno in parte queste difficoltà. Infatti, gli strumenti attuali di bilancio non consentono interventi significativi.

Gli obiettivi posti dai Trattati UE e CE, e la gestione di situazioni eccezionali come le crisi e le recessioni, possono essere perseguiti solo con mezzi adeguati, oggi assenti. Oggi gli stati membri conducono i negoziati sull'allocazione delle risorse comunitarie in base ad una logica di *tradeoff* (come fosse cioè un gioco a somma zero) invece che con l'intento di prendere decisioni sull'avanzamento degli obiettivi europei. Inoltre si insiste su alcune norme, come quella che impone il pareggio di bilancio dell'Unione, che funzionano da “camicia di forza”; mentre si disattendono sistematicamente altre, come quella che impone che l'UE disponga di “mezzi propri”, che aprirebbero nuovi spazi di manovra.

Tra oggi e il 2014, quando entreranno in vigore le nuove “prospettive finanziarie” settennali dell'Unione, il bilancio dovrebbe essere reso coerente con il ruolo che l'UE vuole svolgere. Oltre a dotare l'UE di “mezzi propri”, è opportuno stabilire una connessione diretta tra spese ed entrate (che dovrebbero essere discusse congiuntamente); introdurre un criterio di proporzionalità tra le risorse che ciascuno stato membro apporta al bilancio e il suo grado di prosperità, adottando un sistema di tassazione europeo meno regressivo dell'attuale. Sarebbe inoltre di grande beneficio un accordo che prescindere dal criterio dei saldi netti, risolvendolo in base a criteri di distribuzione degli oneri tra paesi più ricchi e meno ricchi dell'UE; che attribuisca al Parlamento europeo funzioni non solo di approvazione ma di reperimento delle risorse di bilancio; che trovi un nuovo e più funzionale equilibrio tra gestione centralizzata e gestione decentrata della spesa (e delle relative responsabilità).

Al fine di evitare una sorta di “trasferimento integrale” dal bilancio europeo agli stati membri, alcune politiche devono essere riformulate in termini di obiettivi, valutazione dell'efficacia. È essenziale definire le priorità, orientandosi nettamente verso obiettivi di crescita. I “beni pubblici” – difesa, ricerca in aree innovative, risposta all'immigrazione – a cui gli stati membri non possono sopperire da soli e per i quali il mero coordinamento è insufficiente devono essere al centro dell'agenda di spesa.

Non sono pochi i settori nei quali (Art. 5 del Trattato) “gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, **essere realizzati meglio a livello comunitario.**” A questo dovrebbe poter rispondere la riforma del bilancio attualmente in discussione.