



Una proposta di intervento sulle procedure di bilancio

di Stefano Micossi e Maria Teresa Salvemini

Contributo per il Gruppo di Astrid sul bilancio europeo

08/10/2009

1. Premessa: necessità di ripensare la struttura e i processi decisionali dell'Unione europea

L'attuale bilancio dell'Unione europea da tempo non riflette più i suoi principali compiti e obiettivi politici. L'attuale composizione della spesa è il risultato di storia passata e di aggiustamenti successivi intervenuti sotto la pressione degli eventi esterni. Il crescente distacco del bilancio europeo dai bisogni emergenti e dalle priorità politiche rischia di allontanare ulteriormente l'opinione pubblica dall'Unione europea.

Il bilancio europeo rappresenta ancora oggi la principale eredità dei compromessi "fondatori" sull'agricoltura e i fondi strutturali. È veicolo di redistribuzione di risorse tra gli stati membri piuttosto che strumento per promuovere gli obiettivi comuni.

Non stupisce, pertanto, che gli interessi nazionali siano misurati esclusivamente sulla base di quello che i paesi membri devono pagare all'Unione e ciò che ricevono dal bilancio comunitario. Tuttavia, ciò implica anche che durante le negoziazioni intergovernative sul contenuto del bilancio nessuna voce si alza per difendere gli interessi generali dell'Unione. Per il singolo stato membro, il guadagno derivante dal difendere l'interesse comune dell'Unione è marginale, se confrontato con il vantaggio di una variazione nel bilancio che comporti una minore efficienza generale, ma metta più fondi a disposizione dei propri cittadini o dei propri governi regionali.

Per questi motivi, i negoziati di bilancio hanno natura principalmente intergovernativa e tendono a concentrarsi sui saldi netti risultanti dalla differenza fra i contributi nazionali al bilancio comunitario e i fondi ricevuti nell'ambito dei diversi programmi di spesa.

Il crescente distacco del bilancio dagli obiettivi propri dell'Unione è alimentato da procedure decisionali estremamente rigide.

Secondo una prassi consolidata nel corso degli ultimi due decenni, le decisioni relative al tetto delle risorse e alla ripartizione della spesa tra le varie rubriche vengono adottate, tipicamente per sette anni, nell'ambito delle cd. prospettive finanziarie pluriennali (PFP); esse competono al Consiglio dell'Unione e richiedono l'unanimità. Inoltre, spesso le decisioni sui programmi per

l'agricoltura e altri programmi pluriennali di spesa (ad es. la ricerca) sono prese al di fuori del negoziato di bilancio e per diversi orizzonti temporali di riferimento.

Il Parlamento europeo ha un formale potere decisionale solo per il bilancio annuale, quando i tetti di spesa delle principali rubriche sono stati fissati nelle PFP; in questo stadio, riallocare risorse in misura significativa è praticamente impossibile. Per questo motivo, non deve sorprendere che le allocazioni di bilancio offrano solo un pallido riflesso del mutare degli obiettivi politici dell'Unione.

Per dotare l'Unione di strumenti efficaci per promuovere i propri obiettivi politici sono necessari cambiamenti radicali nel contenuto del bilancio – nelle entrate e nei programmi di spesa – e nelle procedure decisionali. Queste ultime sono il presupposto dei primi. Solo con nuove procedure decisionali, in cui domini l'interesse europeo, l'Unione potrà ottenere un bilancio migliore, adeguato ai suoi obiettivi, e potrà quindi realizzare i suoi compiti storici.

Occorre rendere i cittadini pienamente consapevoli dei costi e dei benefici delle azioni portate avanti dall'Unione, affinché siano in grado di decidere con coscienza di causa quante risorse finanziarie sono disposti a dedicare a tali azioni.

2. La riforma del processo decisionale

Per ottenere un bilancio adeguato agli obiettivi dell'Unione europea occorre introdurre nuove procedure decisionali poiché queste rappresentano il presupposto per i cambiamenti radicali nel contenuto del bilancio. Qualsiasi riforma della struttura del bilancio europeo non deve essere necessariamente ricondotta ad un modello astratto di razionalità economica. Risulta abbastanza astratto il ragionamento di chi, osservando il bilancio attuale, vede solo una struttura della spesa e delle entrate anomala dal punto di vista della teoria del federalismo e ritiene che basti questo per chiedere modifiche. Altrettanto astratto il ragionamento di chi crede che fare un elenco di politiche desiderabili può portare a radicali cambiamenti.

È invece importante porre l'accento sui processi di decisione sul bilancio perché è questa la via più concreta per introdurre cambiamenti in qualcosa che viene giudicato insoddisfacente. Questi processi di decisione sono un aspetto molto significativo del modo di essere dell'Unione, del suo costruirsi nel tempo, della sua assoluta unicità e specificità storica. È necessario collegare bene il bilancio a che cosa è l'Unione, a che cosa essa sta divenendo.

Le procedure decisionali hanno un ruolo centrale e possono modificare gli interessi nazionali durante le fasi di negoziazione del bilancio europeo. Su questo occorre arrivare a una posizione chiara. Le procedure decisionali sono state una componente fondamentale nella costruzione

dell'Unione europea di questi anni: non c'è dubbio che tali procedure hanno modellato le diverse politiche comuni e che i gruppi di interesse, e non solo i singoli stati membri, hanno cambiato il loro modo di intervenire negli affari europei in seguito a modifiche nelle procedure decisionali. È una realtà inconfutabile che vale in tutti i campi dell'agire dell'Unione europea: la politica estera e di difesa, la sicurezza interna, il mercato interno, la politica commerciale, la politica di concorrenza e regolazione, le politiche sociali. È dunque difficile capire il motivo per cui le decisioni sul bilancio debbano essere lasciate al di fuori di questa logica e essere modellate solo sulla necessità di consentire la soddisfazione degli obiettivi politici degli stati membri.

Dare una migliore struttura e vincoli meglio definiti al processo di decisione sul bilancio serve a dare al *policy-maker* termini e scelte con cui confrontarsi; ad avere maggiore chiarezza sugli obiettivi perseguiti o da perseguire, a dare un forte significato “politico” ad alcuni passaggi chiave – come la decisione sulle entrate, o come il ruolo da attribuire, in positivo, al calcolo e alle decisioni (da rendere più formali) sui saldi netti.

In tutti i paesi le procedure di bilancio sono molto importanti; spesso hanno il compito di fare emergere gli spazi disponibili per nuove decisioni, o la necessità di azioni correttive delle decisioni preesistenti; spesso contengono vincoli il cui rispetto impone di prendere, col bilancio stesso o con strumenti ad esso strettamente collegati (ad es. una Legge finanziaria) nuove immediate decisioni; si pensi al vincolo del pareggio, o ai limiti ai saldi di bilancio in rapporto al Prodotto, alle *sunset laws*, alle norme sui saldi settoriali (*envelopes*). Generalmente, nei paesi, in cui le procedure sono migliori, i bilanci risultano più adatti per effettuare scelte chiare tra priorità concorrenti e per migliorare la qualità delle voci di entrata e uscita. Se c'è accordo su questo principio, allora ci si potrà concentrare più facilmente sulla definizione di regole che portino ad una struttura di incentivi migliore di quella in vigore nell'Unione, che attualmente conduce a risultati insoddisfacenti.

Se ci fosse solo da prendere atto delle leggi o dei programmi di spesa esistenti il bilancio avrebbe solo un ruolo ricognitivo. Se alle Prospettive Finanziarie Pluriennali viene assegnata solo questa funzione, esse divengono soltanto una “cinghia di trasmissione” dalle vecchie decisioni ai bilanci annuali.

Le procedure decisionali attuali hanno un ruolo centrale nel mantenimento della struttura anacronistica del bilancio e perciò devono essere modificate. Tre sono i principali inconvenienti del sistema. Primo, il bilancio annuale – che è, secondo il Trattato, lo strumento con valore legale – non rappresenta il luogo reale delle decisioni in materia di bilancio, che vengono prese altrove. Secondo, tutte le decisioni di rilievo sono prese dal Consiglio, sulla base di negoziati intergovernativi in cui

ciascuno stato persegue principalmente l'interesse nazionale e ha potere di veto. Terzo, le Prospettive Finanziarie Pluriennali vengono adottate per periodi di tempo completamente scollegati dalle legislature europee e dal mandato della Commissione.

Trovare regole procedurali capaci di imprimere alle decisioni sul bilancio dell'Unione europea il carattere di una vera scelta, non è questione da poco, non è un omaggio alla teoria. Il realismo, la praticabilità delle proposte di riforma può certamente essere messo in dubbio. Ma l'immobilismo che circonda la decisione di bilancio europeo è di per sé il vero problema; se non si trovano procedure decisionali e *governance*, l'unico esito possibile è il mantenimento dello *status quo*, con piccoli, lenti e insoddisfacenti cambiamenti al margine.

È necessario partire da una considerazione che nasce da una lettura della speciale natura dell'Unione, della originalità della sua costruzione storica.

La Comunità europea, prima, e l'Unione, poi, procedono e crescono su due diverse linee evolutive: da una parte vi è la “messa in comune” di alcune politiche settoriali. In alcuni casi, perché questo consentiva di raggiungere obiettivi che da soli i singoli stati non erano in grado di assicurare; in altri casi, perché era necessario compensare in qualche modo la distribuzione ineguale, tra i paesi, dei vantaggi derivanti dalla creazione del mercato comune. A queste politiche si dava insomma un forte contenuto politico e le si finanziava nel bilancio europeo. Il contenuto politico (anche in termini di alleanza di interessi) delle decisioni costitutive della Politica Agricola Comune era chiaro a tutti, nel momento in cui fu decisa, così come il contenuto politico dei Fondi di coesione e di sviluppo: essi erano la condizione necessaria per l'allargamento, da una parte, per l'accettazione del mercato unico, dall'altra.

L'altra linea evolutiva, la cui forza sembra a molti ancora insufficiente, è quella che incardina nell'Unione una capacità “propria” di fare politiche di spesa e di prelievo che vanno a vantaggio di tutti i cittadini, i cui prodotti sono perciò beni indivisibili, non esclusivi. Una capacità dunque di produrre beni pubblici che gli stati membri non sono in grado di produrre da soli perché le esternalità escludono la dimensione geografica nazionale. A limitare la forza di questa linea evolutiva è andato finora il vincolo derivante dalla scarsità di risorse nel bilancio. Ma nel processo di costruzione dell'Unione sta emergendo con crescente chiarezza il fatto che se vi è un valore aggiunto europeo nel mettere in comune politiche già esistenti, ancora più significativo può essere questo nel caso di politiche che gli stati da soli non possono attuare.

Nella prima linea evolutiva si ritrovano le politiche “redistributive”, anche se non nascono per risolvere problemi di disegualianza individuale. Lo scopo di tali politiche è quello di dare basi

solide ai processi politici di costruzione dell'Europa. Le scelte settoriali si spiegano con fatti storici, e con finalità presenti. Per questo, si tratta di una redistribuzione del tutto diversa da quella che si può perseguire con politiche di prelievo e di spesa nazionali. Il termine redistribuzione per questo insieme di politiche comuni dovrebbe essere inteso come tutto ciò che non è produzione di beni pubblici europei, ma anche come ciò che riguarda politiche che implicano una redistribuzione tra i paesi membri dei vantaggi e degli oneri derivanti dall'appartenenza all'Unione.

Nell'assetto istituzionale europeo – che non è quello di uno stato federale – sono gli stati membri che decidono quali beni pubblici, in ogni specifica fase politica, l'Unione deve produrre. La difesa? La sicurezza? Il controllo delle frontiere? La realizzazione del mercato unico? La gestione dei flussi di immigrazione? Il trasporto di materie prime energetiche per ridurre la dipendenza da stati esteri? Le opere di contrasto ai danni derivanti da cambiamenti climatici? Le missioni di pace all'estero e altri interventi di politica estera? La ricerca e la tecnologia spaziale? Altri tipi di ricerca? Attualmente, molti di questi non vengono prodotti, o vengono prodotti in misura insufficiente, solo perché il processo decisionale sul bilancio ha finora privilegiato le politiche settoriali messe in comune e non vi sono risorse finanziarie per la produzione di beni pubblici europei.

Modificare le procedure deve servire anche a facilitare il superamento di questa situazione, operando così a favore di un più forte significato del ruolo dell'Unione.

3. ...le nostre proposte

L'Unione non avrà un bilancio adeguato, espressione delle sue priorità e dei suoi obiettivi politici, fintantoché le decisioni relative al bilancio non verranno unificate in un unico bilancio quinquennale, deciso in seguito ad una singola procedura all'inizio di ogni legislazione parlamentare; lo scopo ovvio è quello di eliminare le attuali procedure decisionali separate per le entrate e per i differenti capitoli di spesa e riportare tutte le decisioni insieme – sotto la singola procedura di co-decisione tra Parlamento e Consiglio, su iniziativa della Commissione e conclusa con un voto a maggioranza del Consiglio e del Parlamento – in modo che tutti i possibili *trade-off* ritenuti rilevanti vengano considerati unitariamente.

Il Trattato di Lisbona migliora considerevolmente tale situazione, ma sarebbe necessario andare ancora oltre. Secondo il Trattato di Lisbona, il Quadro Finanziario Pluriennale viene deciso secondo una procedura legislativa speciale del Consiglio, che delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo. La Commissione continua a non avere un ruolo formale di proposta. D'altro

canto, grazie alla soppressione della categoria delle spese obbligatorie, i poteri decisionali del Parlamento per il bilancio annuale vengono allargati a tutte le spese¹.

Una volta compreso a fondo il ruolo che rivestono le procedure decisionali, si può formulare una proposta di riforma della struttura del bilancio europeo che tenga conto della distinzione tra politiche redistributive e produzione di beni pubblici europei.

La proposta di riforma prevede la suddivisione del bilancio europeo in tre diversi capitoli di spesa: il primo destinato alle attività redistributive tra stati membri per preservare la coesione politica che permette all'Unione di funzionare efficacemente; il secondo alla produzione di beni pubblici europei; il terzo alle operazioni in conto capitale.

La redistribuzione di risorse tra gli stati membri è motivata da considerazioni di giustizia ed equità, mentre la produzione di beni pubblici europei ha piuttosto finalità di allocazione di risorse per soddisfare la domanda collettiva.

Ai fini di equità e trasparenza, a questa distinzione tra le spese dovrebbe accompagnarsi una distinzione tra le entrate che rispecchi da vicino la natura – e i benefici derivanti – dei rispettivi flussi di spesa. Si propone pertanto di destinare alle finalità redistributive la risorsa proveniente dai bilanci degli stati membri e che è legata al reddito nazionale lordo (RNL), mentre la produzione di beni pubblici europei dovrebbe essere finanziata attraverso “vere” risorse proprie versate direttamente all'Unione e imposte sui cittadini-consumatori e sulle imprese commerciali che sono i principali destinatari di tali attività. Le tre parti del bilancio dovrebbero risultare comunque ciascuna in equilibrio (*zero balance*).

La principale difficoltà di questa proposta è dove disegnare la linea di demarcazione tra la spesa per i beni pubblici e i pagamenti redistributivi. In linea generale, la redistribuzione tra stati membri costituisce di per sé un bene pubblico europeo nella misura in cui favorisce il consenso intorno alle politiche comuni e un sentimento generale di solidarietà. Si può concordare sul fatto che una efficiente redistribuzione dovrebbe avvenire attraverso trasferimenti diretti, ma questi dovrebbero comunque transitare per il bilancio europeo se si vuole stabilire il consenso sulle politiche comuni. In questo senso, si qualificano come redistributive tutte le politiche che implicano una distribuzione diversa dei costi e dei benefici di appartenere all'Unione e di adottare politiche comuni.

La produzione di beni pubblici riguarda tutt'altra cosa, ossia tutte le attività intraprese dall'Unione europea per scopi comuni e che gli stati membri non potrebbero intraprendere su base

¹ Cfr. articoli 312 e 314 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

nazionale. Le implicazioni redistributive di queste politiche sono quindi meno rilevanti rispetto alla loro caratteristica principale di azioni comuni per la realizzazione di obiettivi comuni. Pertanto, una volta ridefinita in questo modo, la distinzione tra redistribuzione e attività allocative dell'Unione dovrebbe risultare meno difficile da attuare nella pratica.

Il terzo capitolo di bilancio è destinato al finanziamento di alcuni tipi di spesa europea attraverso il debito. Tale capitolo dovrebbe comprendere tutti quei progetti comuni europei che oggi sono finanziati prevalentemente dalle entrate correnti ma che – in virtù della loro natura di investimenti in beni capitali dotati di una propria redditività – potrebbero essere finanziati attraverso l'emissione di *bond* europei nei mercati di capitale. Nella decisione sul bilancio deve essere esplicitamente inserita una decisione su questo punto.

Il finanziamento di progetti di investimento attraverso l'emissione di debito potrebbe richiedere la modifica della norma del Trattato relativa al vincolo del pareggio annuale. Sarebbe tuttavia possibile tentare qualche nuova interpretazione di tale norma; ad esempio si potrebbe considerare l'equilibrio di bilancio in un arco temporale più appropriato, assicurando la corrispondenza tra l'accumulazione di ricchezza derivante dai progetti comuni e le passività emesse. Tale proposta potrebbe incontrare obiezioni di natura politica ma queste potrebbero ridursi con il tempo al crescere del bisogno di destinare ingenti risorse a progetti di investimento comuni e al sostegno dell'euro come valuta di riserva mondiale.

La riforma della struttura del bilancio europeo deve affrontare il tema dei saldi netti dei vari stati membri. Questi attualmente sono fonte di conflitto tra gli stati e il principale impedimento alla creazione di un bilancio europeo adatto alle attuali priorità politiche.

Anzitutto, si dovrebbero istituzionalizzare i saldi netti; ossia imporre una procedura di decisione sul bilancio europeo nella quale i saldi netti vengano determinati in anticipo e indipendentemente dalle decisioni riguardanti le singole voci di spesa. Alle PFP e al bilancio, e ai negoziati ad essi correlati, resterebbe il compito di riempire le voci di entrata e di spesa: un appropriato uso di fondi compensativi può rendere agibile questo schema. Si potrebbe partire da un congelamento delle quote annuali, e poi stabilire percorsi di aggiustamento a obiettivi fissati in percentuale al RNL. Questa decisione serve a dare chiarezza al principio di solidarietà e quindi al rafforzamento del suo significato politico. Una decisione di fondo, dunque, esterna e precedente alle singole decisioni, da costruire, ovviamente, in modo adeguato, ma anche da inserire in maniera più formale di quanto oggi avvenga nel processo decisionale.

In secondo luogo, occorre confinare il calcolo del saldo netto di ciascun paese al primo capitolo del bilancio europeo, quello in cui sono inserite le spese redistributive e il cui finanziamento è in larghissima misura assicurato dalla risorsa legata al RNL, che nei bilanci degli stati figura come trasferimento all'Unione.

La praticabilità di considerare i saldi netti come vincolanti solo per le voci del primo capitolo è dimostrabile sulla base delle regole già esistenti sui saldi netti. Essi riguardano solo i saldi operazionali, cioè la differenza tra le spese operazionali, che escludono le spese di amministrazione, direttamente gestite da Bruxelles, e le “contribuzioni nazionali aggiustate”, che non includono le risorse proprie tradizionali. Per ogni paese si conosce quindi il saldo, le voci di spesa considerate, e quelle di entrata a lui riferibili. Togliere dalle voci di spesa quelle relative alla produzione di beni pubblici europei, finanziati con entrate proprie, sembra politicamente importante e merita qualche attenzione come la ricerca di soluzioni tecniche agli eventuali problemi di attuazione. Per definizione, il capitolo per la produzione di beni pubblici non può riferirsi a questo o a quello stato membro. Occorre inoltre ricordare che secondo le attuali regole i saldi netti già escludono le risorse proprie.

Infine, non dovrebbe essere particolarmente complicato trovare un accordo sul principio generale di equità, data la chiara iniquità degli attuali aggiustamenti di bilancio. Ciò avrebbe l'enorme vantaggio di rendere le decisioni sulle priorità di spesa meno influenzate da considerazioni nazionali di carattere monetario. Naturalmente, si è consapevoli che altri effetti distributivi della spesa rimarranno sul tavolo di negoziazione e che occorrerà garantire un generale equilibrio nella distribuzione dei benefici: ma si può sperare che – una volta rimosso l'obiettivo immediato di ottenere più denaro possibile in favore di specifici gruppi di interesse – le considerazioni distributive non prevalgano su quelle riguardanti l'efficacia di programmi comuni e della qualità complessiva dell'azione comunitaria.

In generale, occorre riconoscere che il tentativo di frammentare ogni singolo programma europeo tra i vari stati membri per motivi distributivi è stato uno dei principali fattori che hanno ridotto l'efficacia dei programmi di spesa. È chiaro che la struttura dei saldi netti non scomparirà completamente dal negoziato sul bilancio poiché questi influenzeranno sempre le posizioni degli stati membri sulle risorse totali; ma in questo nuovo contesto essi potrebbero giocare un ruolo di secondo piano, relativamente alla decisione principale su quanto ricavare dal bilancio europeo.

4. Gli strumenti di finanziamento del bilancio dell'Unione

Una volta individuate le politiche fondamentali che gli stati possono attribuire all'Unione, è importante che esse siano finanziate con risorse genuinamente proprie dell'Unione. Trovare entrate proprie diviene un fatto del tutto diverso dal ridurre la quota di risorse legate al RNL o dall'integrare questa con un diverso tipo di soprattassa.

È significativo il fatto che attualmente le risorse proprie tradizionali (diritti di dogana, prelievi speciali su agricoltura e zucchero) non vengono contabilizzate ai fini del calcolo dei saldi netti. Questo conferma il legame tra queste tipologie di entrata e le politiche "proprie" dell'Unione (a suo tempo, la creazione di un mercato comune agricolo e di un'unione doganale). Su questa linea, è possibile immaginare altre politiche "proprie" di produzione di beni pubblici europei, da finanziare con entrate genuinamente proprie.

Diverse sono le politiche che nascono da una collaborazione tra gli stati membri, sulla base dell'idea che esse possano essere più efficaci se realizzate insieme, o perché complementari, in senso lato, ad altre politiche, (come avvenne in larga misura per la decisione sulla politica agricola comune che va vista in relazione alle decisioni sulla caduta delle frontiere commerciali, o per la decisione sulle politiche di coesione, collegata alla nascita del mercato unico). Queste possono, ed anzi devono, essere finanziate con risorse raccolte, e poi trasferite, dagli stati membri all'Unione. Non ha nessun senso la proposta di "rinazionalizzare" queste politiche, (e corrispondentemente ridurre i trasferimenti dagli stati, o sostituire a queste altre politiche) perché questo comporterebbe una perdita di efficacia nelle politiche stesse.

Determinare le entrate in maniera autonoma (sulla base di una decisione del Consiglio europeo) e destinarle automaticamente al bilancio comune eliminerebbe ogni relazione con i bilanci nazionali. In tal modo, le decisioni relative a tali entrate potrebbe essere prese dai cittadini europei facendo riferimento solo ai benefici attesi derivanti dalla produzione di beni pubblici europei. Naturalmente la risorsa basata sul RNL non è idonea poiché è pagata a seguito di una specifica decisione di bilancio nazionale e pertanto è per definizione decisa solo in riferimento agli interessi nazionali. Più in generale, qualsiasi imposta autonomamente definita e raccolta dalle autorità nazionali non sarebbe funzionale a questo scopo per le stesse ragioni. La sola alternativa possibile è rappresentata da imposte che affluiscono al bilancio europeo in maniera autonoma senza decisioni di bilancio nazionali o altre interferenze. Questo criterio esclude quindi tutte le imposte basate sul reddito, mentre può includere molte imposte indirette – compresa l'IVA. Nella ricerca due criteri

dovrebbero essere utilizzati. Uno, quello di evitare legami territoriali troppo evidenti con i soggetti che pagano (a parte il caso di beni pubblici regionali, frutto di cooperazioni rafforzate). Due, quello di potere utilizzare mezzi di raccolta semplici e trasparenti, tali da poter essere gestiti in maniera autonoma dalla Commissione.

Tra le idee che hanno ricevuto maggiore attenzione nel periodo recente segnaliamo (senza che ciò implichi da parte nostra adesione all'una o all'altra):

- vendita dei permessi di emissione di sostanze nocive. Ha il vantaggio di collegarsi alla produzione del bene pubblico, l'ambiente, che appartiene per sua natura alla classe dei beni non producibili in una sola nazione.
- tassa sui voli aerei. Appare semplice ed efficace e, in piccole dimensioni, non avrebbe effetti negativi sulla domanda.
- tassa sulle transazioni finanziarie. Finora è stata di difficile introduzione per la presenza dei paradisi fiscali, ma poiché vi è un interesse a limitare il ruolo di tali paradisi, è giusto tenerla in considerazione.
- tasse sui flussi di telecomunicazioni (sms e simili). Può essere di importo unitario piccolissimo e può essere raccolta in maniera automatica.
- tassa sull'emissione di moneta. Nel sistema europeo di banche centrali sono state fissate regole sulla ripartizione dell'utile che viene generato dall'emissione di moneta. Si suggerisce che una parte di questo venga attribuito allo stato, nella veste di Unione europea.

La separazione tra il primo e il secondo capitolo consente anche di vedere in una nuova luce il problema della dimensione del bilancio. Entrate e spese della parte redistributiva sono di misura pari alla cooperazione desiderata. Non si può dire che il bilancio è troppo piccolo se non si dice che c'è qualche forma di cooperazione desiderata e non realizzata. Ugualmente, non si può dire che è troppo piccolo il secondo capitolo se non si individuano beni pubblici europei prodotti in misura insufficiente e che i cittadini sono pronti a finanziare.

Inoltre, vi è la consapevolezza che in pratica, l'attuazione di una riforma significativa della struttura del bilancio europeo può essere facilitata da un aumento della dimensione del bilancio, in modo da assicurare condizioni Pareto-efficienti in cui nessuno subisce perdite in termini assoluti. I drammatici eventi dell'anno passato legati alla crisi finanziaria ed economica renderanno molto probabilmente più appetibile la prospettiva di un aumento delle risorse del bilancio europeo, in vista di un probabile bisogno di ulteriori azioni comuni a sostegno della sistema finanziario e

dell'economia. In tale contesto, si potrebbero inserire i cambiamenti necessari nella struttura del bilancio europeo durante un periodo di transizione sufficientemente lungo, in modo che la nuova composizione del bilancio raggiunga la maturità gradualmente per non lasciare “perdenti” lungo la strada – come è invece successo nel passato con la spesa agricola. In presenza di un tale approccio evolutivo, potrebbe risultare più facile trovare un accordo sugli obiettivi comuni che, senza dubbio, richiedono maggiori risorse di bilancio, come ad esempio la ricapitalizzazione delle banche europee *cross-border* e la promozione di politiche ambientali comuni: attività che i singoli stati membri non sono in grado di intraprendere su base nazionale a causa della presenza di enormi esternalità territoriali e che pertanto le qualificano come beni pubblici europei.

5. Conclusioni

Un dibattito sulla riforma del bilancio europeo che abbia davvero senso deve essere un dibattito sulla struttura e sulle procedure. La proposta di questo studio risponde ad una evidente necessità di migliorare l'efficienza delle procedure decisionali e gli incentivi dei responsabili di tali decisioni. Probabilmente ci sono altri modi per raggiungere questo risultato: ma sicuramente ciò non comprende la ri-nazionalizzazione delle entrate che va contro il bisogno di separare le decisioni sui beni pubblici europei dalle decisioni di bilancio nazionali.

Il bilancio europeo appare oggi, in misura preponderante, come un *pool* di risorse che gli stati membri costituiscono al fine di portare avanti politiche “comuni” che rappresentano l'aspetto finanziario dell'assetto istituzionale. La misura in cui ciò avviene dipende sia dal grado di fiducia che si ha nel risultato realizzato con questa operazione di ingegneria istituzionale, sia nelle scelte politiche che i paesi membri fanno, in quel momento storico, sul ruolo dello stato.

È quindi un modello nuovo, diverso dai tradizionali stati federali, ma è un modello interessante proprio perché impone di definire, in un continuo processo di trattativa e verifica, quali politiche si vuole considerare “comuni” perché presentano caratteristiche tali da mettere in moto un principio di sussidiarietà, e consente anche di attribuire al livello istituzionale più alto, nella misura ritenuta necessaria, il compito di produrre beni pubblici che nessuno degli stati membri è in grado di produrre da solo, in modo adeguato.

Per questo deve esservi un legame con la distinzione tra risorse proprie e risorse messe in comune dagli stati. Entrate proprie sono quelle che finanziano spese che gli stati membri non potrebbero fare, a causa del forte peso delle esternalità, e il cui bisogno è tanto sentito dai cittadini da giustificare un prelievo fiscale o tariffario, direttamente ad opera dell'Unione. Il gettito dovrebbe

essere attribuito direttamente all'Unione, come per le attuali risorse proprie tradizionali. La decisione su tutta la struttura dell'imposta spetterebbe al Consiglio.

Le entrate tratte dai bilanci degli stati trovano la loro giustificazione nel valore aggiunto che la messa in comune di queste risorse genera rispetto all'uso che potrebbe essere fatto direttamente da ciascuno stato, e il trasferimento non va visto come un "complemento", come una risorsa necessaria per rispettare il vincolo del pareggio, perché è la sua natura che giustifica il legame (proporzionale o progressivo, è pure da decidere) col prodotto del singolo stato.

Questa distinzione è ragionevole anche dal punto di vista delle quantità in gioco. Oggi i fondi provenienti dai bilanci degli stati sono la parte maggiore delle entrate, e finanziano spese che sono in larga misura classificabili come politiche "messe in comune". Le risorse proprie, invece, sono attualmente di entità assai minore, ed è ritenuto molto difficile un loro aumento significativo; ma possono essere sufficienti a finanziare produzioni di beni pubblici europei.

La separazione del bilancio in due diversi capitoli, ognuno dei quali deve essere in equilibrio, non richiede modifiche dei trattati o delle norme esistenti, ma potrebbe essere oggetto di un accordo interistituzionale per dotare le PFP di un Allegato.

Si è consapevoli delle difficoltà di una netta separazione tra i primi due capitoli del bilancio e del carattere "convenzionale" che tale separazione non può che avere. Anche su questo potrà esercitarsi l'egoismo degli stati membri, se non sorretto da una ripresa del progetto europeo. Ma poiché il problema principale è quello di superare l'attuale immobilismo delle decisioni sul bilancio, ci sembra che una più chiara individuazione dei benefici connessi ai diversi tipi di politiche può essere di aiuto.

Per motivi di semplicità abbiamo lasciato fuori il discorso della dimensione complessiva del bilancio. Ci si rende conto tuttavia del fatto che qualsiasi significativa riforma nella struttura del bilancio può essere favorita da un aumento delle dimensioni totali, in modo da evitare che nel cambiamento vi sia qualcuno che perde troppo in termini assoluti. L'individuazione di nuove risorse finanziarie diviene perciò una questione importante anche da questo punto di vista.