

## Introduzione

*di Maria Teresa Salvemini*

**bozza 20.11.09**

Lo stato attuale dell'Unione europea si riflette nella dimensione e nella struttura del suo bilancio. Esso è certamente troppo piccolo, e troppo poco articolato nelle sue voci, se lo si guarda dal punto di vista di una visione federalista. Se lo si guarda invece dal punto di vista di chi nell'Europa vuole vedere solo un'area di libero scambio, esso può essere invece addirittura eccessivo, e molte sue voci non troverebbero giustificazione.

Il Bilancio dell'Unione riflette una realtà storica originale, complessa, dinamica. In materia di politica di bilancio, la scelta è stata quella di affidarla essenzialmente agli Stati membri. Sono questi che hanno il potere e la responsabilità di muovere entrate e spese per contrastare l'instabilità ciclica ; sono questi che scelgono, ognuno nella sua sovranità, e tenendo conto della propria situazione politica ed economica, il grado di redistribuzione dei redditi da realizzare con l'assetto e la manovra delle entrate e delle spese ; sono questi che scelgono, ognuno per sé, la linea di confine tra settore pubblico e settore privato, segnata (tra l'altro) dal rapporto al reddito nazionale di entrate e spese pubbliche ; ogni Stato sceglie, poi, il proprio livello di indebitamento (sotto il vincolo, per alcuni tra loro, dell'adesione al Patto di Stabilità e Crescita).

Inizialmente il Bilancio della Comunità serviva soltanto ad appostare le risorse necessarie per il funzionamento delle strutture amministrative. Quando però l'Europa cresce, e la sua crescita è marcata anche dall'emergere di politiche comuni, realizzabili solo con risorse finanziarie significative, allora la dimensione del Bilancio si amplia. La Politica agricola comune, e la Politica di coesione e di sviluppo regionale, ancora oggi rappresentano le voci maggiori di questo bilancio. Ambedue le politiche nascono dall'esigenza di compensare squilibri che l'apertura stessa dei mercati generava : squilibri tra settori produttivi ; tra Paesi caratterizzati da strutture produttive diverse ; tra regioni, in virtù della diversa capacità delle regioni ricche e povere, centrali e periferiche, di cogliere le opportunità di crescita offerte dall'allargamento dei mercati.

La struttura attuale del bilancio riflette il punto a cui si è oggi arrivati nelle scelte politiche in materia di politiche comuni, di trasferimento dei poteri all'Unione, di assetti organizzativi. Ma dipende anche, in larga misura, (e da questo Rapporto ciò risulterà del tutto evidente), dal peso di incrostazioni derivanti da scelte effettuate in passato, in circostanze storiche ed economiche del tutto diverse, che oggi, non modificate, generano irrazionalità. E dalla difficoltà di trovare il

consenso per correggere queste irrazionalità. Questa difficoltà in parte è figlia della crisi stessa del progetto europeo, quale è stata avvertita negli ultimi anni, e che si è tradotta nella difficoltà a portare a termine, col nuovo Trattato, il processo di riforma dell'assetto istituzionale. La speranza è che questa fase sia terminata, e che il cammino di realizzazione del progetto di Unione possa riprendere slancio.

Il Bilancio dell'Unione è, oggi, di dimensioni piccole, se confrontato sia con il reddito prodotto nell'Unione, sia con i bilanci degli Stati membri.

In termini assoluti, nel 2009 la previsione di competenza è di 136.458 milioni di euro, la previsione di cassa di 116.172 milioni. In rapporto al Reddito lordo, abbiamo 1,10 % per la competenza, 1,00% per la cassa. Si consideri che nell'area dell'euro il rapporto tra il totale dei Bilanci pubblici e il Prodotto si colloca attorno al 46%.

La composizione del Bilancio dell'Unione è poi del tutto particolare. Sempre guardando alla previsione di bilancio 2009, si vede che 48 dei 136 miliardi di stanziamenti di competenza e 35 dei 116 miliardi di stanziamenti di cassa riguardano la politica di coesione e sviluppo regionale. Per la politica agricola sono stanziati, rispettivamente, in termini di competenza e di cassa, 55 e 42 miliardi. Complessivamente le due politiche coprono il 75 % del bilancio di competenza, e il 66% del bilancio di cassa. Se si considera anche la spesa di funzionamento, emerge la limitatezza delle risorse dedicate a programmi relativi ad altri obiettivi propri dell'Unione - cittadinanza, libertà, sicurezza, giustizia. Ugualmente risultano esigue le risorse destinate a sostenere il ruolo internazionale dell'Unione.

Ma non è una struttura riferibile ad un solo anno. Nell'intero periodo 2007-2013, quello coperto dall'ultima programmazione finanziaria pluriennale, il peso dei due programmi sopra indicati come predominanti super i tre quarti del totale degli stanziamenti.

Troppo rapido e superficiale sarebbe però un giudizio che basandosi sulla peculiarità di questa struttura ne deducesse una visione altrettanto circoscritta dei compiti e delle responsabilità dell'Unione, e del suo ruolo effettivo. Bisogna considerare che gran parte delle politiche dell'Unione passano attraverso strumenti di regolamentazione e di coordinamento, e non attraverso leve finanziarie. Questo è avvenuto anche perché, finora, hanno avuto un peso rilevante ideologie e teorie economiche contrarie alla crescita della spesa pubblica, ad ogni visione fortemente interventista del ruolo dello Stato nell'economia, e convinte invece che limitando le distorsioni generate dal prelievo fiscale ne potesse risultare rafforzata la crescita. L'uso delle leve finanziarie è stato poi ostacolato dal prevalere di visioni grettamente e miopemente nazionalistiche nel calcolo

dei costi e dei benefici delle politiche, e dalla complessità dei processi decisionali che queste visioni hanno generato. Ogni tentativo di razionalizzare la struttura del bilancio si è scontrato con difficoltà decisionali che non possono essere superate se non entro una riforma fondamentale e complessiva delle procedure.

Due nessi appaiono soprattutto preoccupanti, nel formarsi della decisione sulla politica di bilancio. Il nesso tra il tetto posto alle risorse disponibili per i programmi di spesa, e i trasferimenti dai bilanci degli Stati al bilancio dell'unione. E il nesso tra le decisioni sui singoli programmi di spesa, e sulla loro struttura complessiva, e il calcolo, relativo ad ogni Stato membro, sul saldo netto, contabile, ad esso riferito, e preso come parametro rilevante per ogni cambiamento.

Sono questi i nessi che generano tensioni e difficoltà decisionali, restrizioni negli spazi disponibili per nuove decisioni, scetticismo anche sulla possibilità di passare ad un assetto migliore del bilancio dell'unione.

Un ragionamento approfondito su questo Bilancio è stato effettuato nel 2008, su impulso della Commissione. Sarà certamente la base per ogni proposta che la Commissione vorrà fare (e dovrà fare, a breve termine). Sono stati estesamente trattati temi fondamentali, come quello dei motivi di insoddisfazione (ad esempio rigidità, mancanza di un esame accurato delle priorità, peso eccessivo del criterio dei saldi netti) o quello dei principi guida da assumere nelle decisioni (come economie di scale, esistenza di un valore aggiunto della spesa rispetto ai suoi costi, concentrazione delle risorse). Si è registrata una convergenza su un elenco di nuove priorità (clima, energia, reti e interconnessioni, ricerca). In tema di bilancio europeo è emerso anche il tema dell'uso efficiente delle risorse appostate in bilancio. Modificare i programmi può essere altrettanto importante che modificare la distribuzione quantitativa di queste risorse.

Resta irrisolto il nodo delle entrate. Ad un estremo, vi è il suggerimento di concentrare tutte le entrate nell'unica voce del trasferimento dai bilanci degli stati membri, solo ponendo nuove regole sulla distribuzione dell'onere. Si rinunciarebbe così ad ogni forma di entrata propria (in senso tecnico), sulla base della considerazione che nell'Unione non si possono applicare principi di federalismo fiscale, né si può mirare ad un disegno fiscale ottimale in termini di distribuzione dell'onere sui cittadini. All'altro estremo, vi è chi sostiene la necessità, e la possibilità, di individuare tipologie di prelievo che possono essere realizzate solo a livello sopranazionale, alcune delle quali possono anche essere collegate alla realizzazione di progetti di spesa nei campi delle nuove priorità, dei nuovi beni pubblici europei. Anche su questo versante, è da aspettarsi una ripresa di proposte e di confronti politici nei prossimi anni.

Questo Rapporto, frutto di un lavoro collegiale, si colloca, è bene dirlo subito, nel campo di coloro che credono nella necessità di un'Unione sempre più capace di svolgere un ruolo essenziale per la storia futura dell'Europa, e nella possibilità, offerta dall'assetto istituzionale oggi definito, che essa svolga un ruolo politico proprio, e direttamente percepibile dai suoi cittadini come indispensabile.

Il filo del ragionamento che abbiamo qui seguito riguarda la necessità di produrre Beni Pubblici Europei, beni cioè che l'Unione già com'è è in grado di produrre, e senza dei quali non vi può essere uno sviluppo economico adeguato dell'area, né una crescita della società che sia all'altezza del suo grande passato. Ci stacciamo perciò da coloro che auspicano un Bilancio di dimensioni maggiori perché lo vedono come espressione necessaria di una costruzione federale, nella quale la gestione degli interventi di stabilizzazione anticiclica deve essere collocata al livello più alto. Ci stacciamo però anche da coloro che non vedono l'utilità di una crescita dimensionale di questo Bilancio perché non credono in un ruolo dell'Unione diverso da quello di regolamentare e organizzare il mercato unico.

Tra i Beni pubblici che oggi l'Europa può e deve produrre vi sono interventi nel campo dell'ambiente, dell'energia, delle reti transeuropee, delle ricerca, della difesa, della sicurezza. In questi settori vale un principio di responsabilità condivisa, tra Unione e Stati membri, che ne esclude la totale attribuzione alla sfera dell'Unione (come potrebbe accadere in un sistema federale), ma che nello stesso tempo impone di individuare, attraverso il principio di sussidiarietà, quelle azioni, quegli interventi, che nessuno Stato, da solo, è in grado di portare avanti con pienezza di risultati. Queste azioni possono comprendere regole valide in tutta l'area, meccanismi di cofinanziamento, o progetti autonomamente definiti. Vale tuttavia la pena di ricordare che l'Unione affida l'esecuzione delle sue politiche in larga parte alle strutture amministrative degli Stati membri. Questo pone un problema di raccordo e di condivisione, che si aggiunge a quelli propri della fase decisionale.

Questo disegno è tutt'altro che facile da realizzare, non è scritto nelle previsioni dei prossimi anni, trova ostacoli nella difesa dell'esistente, ostacoli che le forze politiche non sembrano ancora né interessate a, né in grado di rimuovere.

A queste forze politiche si rivolge questa raccolta di contributi. Crediamo che una riflessione su questi temi, e anche in qualche misura uno sforzo di informazione chiara, non diretta agli addetti ai lavori, abbia importanza se riesce a coinvolgere forze politiche e intellettuali più ampie. Finita la fase della sistemazione dell'assetto istituzionale, necessariamente più tecnica, meno facile a percepirsi nella sua importanza, oggi l'attenzione deve spostarsi ai contenuti delle azioni. Il Bilancio ne è, necessariamente, una diretta rappresentazione.

Una avvertenza ci sembra necessaria. Tra i vari capitoli vi sono rimandi, forse sovrapposizioni; vi possono essere divergenze di vedute. Siamo del tutto consapevoli di ciò, ma abbiamo ritenuto utile non fare interventi su questi terreni, al di là del fatto che i singoli contributi sono stati discussi in molte riunioni del Gruppo di lavoro.

Il libro parte dalla storia (Riccardo Perissich, Le risorse finanziarie e il bilancio europeo: cenni storici). Storia di dibattiti, di contrasti e di accordi. Storia di decisioni lontane ma ancora pienamente efficaci. Un dibattito che è stato parte integrante del formarsi stesso della realtà europea, del "metodo" che ha presieduto a questo formarsi, e che deve essere conosciuto e capito anche per percepire pienamente la natura di "unicum" di questa costruzione storica, anche nelle sue caratteristiche attuali.

Pure di natura fortemente storica è il capitolo di Maurizio Greganti (I saldi netti come vincolo esterno alle decisioni di bilancio). Questo descrive quanto sia divenuto progressivamente più importante, fino ad assumere la natura di vincolo esterno a tutte le decisioni sulle entrate e sulle spese, il saldo netto che ciascun paese registra nella contabilità del suo dare/avere con l'Europa. Paradossalmente questo saldo, che non è oggetto di norme nei Trattati, né è formalizzato in alcuna decisione del Consiglio, è divenuto nel tempo una camicia di forza entro cui si dibatte senza successo la ricerca di una politica di bilancio razionale. Come ciò sia potuto accadere, quale ruolo vi abbiano giocato l'egoismo degli euroscettici e la mancanza di un chiaro progetto, è ben spiegato, nel succedersi degli eventi, e degli insuccessi dei vari tentativi di cambiare la situazione. Si tratta di un nodo non più eludibile.

Si entra poi, con uno sforzo di sintesi (Tommaso Amico di Meane, Il dibattito organizzato dalla Commissione), nell'ampio dibattito che la Commissione ha promosso nel 2007-2008, e nel quale sono confluite tutte le analisi e tutte le critiche al Bilancio Ue, in particolare sulla struttura delle spese e delle entrate. All'alto numero di proposte di cambiamento si accompagna però una altrettanto alto numero di perplessità e di riserve sulla realizzabilità dei cambiamenti proposti. Si

tratta di una partita del tutto aperta, nella quale alla Commissione spetta di giocare un ruolo importante con le proposte che deve fare entro il 2009. La Commissione ha avuto infatti un mandato a presentare proposte di cambiamento, collocandosi su un orizzonte che può essere breve, ma più facilmente lungo o lunghissimo. Si deve anche tenere conto del fatto che il trattato di Lisbona ha introdotto un sistema di bilancio pluriennale, al quale deve fare riferimento stretto il bilancio annuale, e che il periodo attuale termina nel 2013.

Si capisce allora l'importanza attribuita da noi al tema delle procedure di bilancio. A questo sono dedicati tre capitoli: il primo (Franco Bassanini, Maria Teresa Salvemini, Il processo di bilancio nel Trattato di Lisbona) descrive brevemente il sistema esistente finora, e poi quello creato dal Trattato di Lisbona. Le novità procedurali vengono viste come aspetto intrinseco alle novità istituzionali e politiche. Da sempre, del resto, le regole sul bilancio sono lo specchio fedele dell'assetto giuridico degli Stati (si pensi alla Magna Charta), ma sono anche manifestazione chiara delle politiche economiche e sociali portate avanti in un determinato contesto storico e geografico.

Viene ampiamente sviluppato il tema delle novità introdotte col trattato di Lisbona: Quadro Finanziario Programmatico e suoi rapporti col bilancio annuale; Ruolo del Parlamento nella approvazione dei regolamenti riguardanti le risorse proprie e nella procedura di approvazione del bilancio annuale, riassetto dei poteri delle istituzioni europee in materia di politica di bilancio.

Il secondo capitolo (Melina Decaro, L'esecuzione del bilancio, la responsabilità dei vari livelli di governo, l'identificazione e il controllo dei risultati) entra più da vicino nella esecuzione del Bilancio, perché questa è tutt'altro che una questione meramente amministrativa. Si tratta infatti di un aspetto significativo nelle relazioni che legano Unione e Stati membri, Commissione e strutture di governo centrali e periferiche degli Stati, anche perché serve a definire, in un percorso non del tutto privo di punti critici, i confini tra le responsabilità. Vengono descritte le regole che concernono esecuzione e controllo del bilancio. Ci si ferma poi sulla capacità di usare la rete di controlli per verificare la coerenza tra previsioni di bilancio e realizzazione delle politiche. Ciò consente il passaggio ad una valutazione degli effetti delle politiche programmate ed attuate.

Il terzo intervento sulle procedure di bilancio (Stefano Micossi, Maria Teresa Salvemini, Struttura del bilancio e processo decisionale : una proposta di riforma) contiene una proposta di cambiamento. Essa riguarda due aspetti. In primo luogo ci si allinea con le proposte che chiedono di collegare il valore desiderato dei saldi netti al grado di redistribuzione desiderato dai paesi membri, e si chiede che da ciò derivi una decisione da prendere "prima" di affrontare il tema dei contenuti

del bilancio. In secondo luogo, si suggerisce la separazione del Bilancio in due capitoli, il primo contenente le politiche collegate alla redistribuzione tra paesi membri, il secondo le spese destinate alla produzione di beni pubblici europei. Ciascuno dei due capitoli deve essere in equilibrio, ma al finanziamento del primo verrebbero destinate le risorse che derivano da trasferimenti dai bilanci degli stati membri, mentre il secondo dovrà utilizzare solo risorse proprie (vere) dell'Unione.

Si viene così alla seconda parte, quella nella quale troviamo svolto il tema dei beni pubblici europei.

Vincenzo Russo (I beni pubblici europei) inquadra il tema nel campo delle teorie più recenti sui beni pubblici regionali, ma trova poi i collegamenti con gli ambiti di intervento che i Trattati assegnano all'Unione. Esiste un assai ampio insieme di politiche da affrontare in parte con gli strumenti della regolamentazione, in parte con quelle del coordinamento, in parte ancora, e non in parte minore, con risorse finanziarie da costituire in Bilancio. Si osserva che alcuni beni pubblici europei sono già disponibili – il mercato interno, la moneta unica; per altri invece vi è bisogno di interventi. Nel campo della sicurezza, ad esempio, o della immigrazione e integrazione; vi è sicuramente urgenza di beni pubblici, come pure nel campo dell'ambiente, dell'energia, della ricerca, dei trasporti integrati su scala regionale. E sono beni pubblici non producibili solo col coordinamento o la regolamentazione. Le “competenze concorrenti” di cui all'art. 4 sostanzialmente individuano aspetti dell'intervento pubblico per i quali l'Unione non solo è autorizzata a svolgere un proprio ruolo, ma le è prescritto di farlo.

Ricorda Russo che per i beni pubblici non sempre è corretta la percezione del beneficio, e questo ne rende più difficile il finanziamento oltre a complicare il disegno di un sistema fiscale europeo. Si ricorda, a questo proposito, la possibilità di individuare dei Beni “di club”, o “a produzione congiunta” finanziabili da un più ristretto insieme di soggetti.

Vengono poi due capitoli che riguardano un tema molto noto: l'eccessivo peso, nel Bilancio, della politica agricola comune e delle politiche di coesione.

Il capitolo di Margherita Scoppola (La Politica Agricola Comune, da redistribuzione a bene pubblico) pone due interrogativi. Se la Politica Agricola Comune sia efficace rispetto agli obiettivi ad essa assegnati e se le risorse destinate a questo obiettivi non possano essere meglio utilizzate per politiche capaci di produrre maggiori benefici.

A suo parere, se un obiettivo è quello di produrre esternalità positive, cioè beni pubblici di natura ambientale, questo obiettivo non è raggiunto, se non in misura marginale. Nemmeno è

raggiunto l'obiettivo di sostenere i redditi agricoli più bassi, posto che vi fosse. Quanto all'obiettivo di aumento della competitività dell'agricoltura europea, non vi è evidenza che sia stato raggiunto, con le regole attuali. Troppo poco per una spesa che assorbirà, ancora nel 2012, il 35% dell'intero bilancio dell'Unione.

Il problema è che vi è un legame inestricabile tra la Pac e i saldi netti, per cui sostenitori e oppositori, favorevoli o contrari alle riforme, si dividono in ragione della propria posizione di beneficiario o di contribuente netto, e delle conseguenze che su questa posizione potrebbero determinarsi. Se non si rompe questo legame, gli aggiustamenti sono necessariamente più complessi; e l'unico obiettivo realistico potrebbe essere quello di mantenere a livello europeo le politiche miranti a migliorare la competitività e gli affetti positivi sull'ambiente, mentre le politiche di sostegno ai redditi degli agricoltori potrebbero essere rinazionalizzate.

Per quanto riguarda la spesa dedicata alle politiche di coesione regionale, si tratta di una tema che è stato finora dominato dalle scelte sulla distribuzione delle risorse tra paesi, dalle conseguenze della progressiva estensione dei paesi beneficiari, e dalla tensione tra aumento delle risorse e esclusione di alcune regioni. Da più parte si è avanzata la critica che i Fondi strutturali operassero principalmente con obiettivi di sostegno ai redditi, e con una eccessiva dispersione di risorse, che ne pregiudicava i risultati. Fabrizio Barca (Per una strategia di sviluppo mirata ai risultati : la politica di coesione a una svolta) affronta il problema di come riformare questa politica, di quali obiettivi attribuirle. Il riferimento è al Rapporto presentato nel 2009 dallo stesso Autore. La politica di sviluppo viene indicata come politica di produzione di un bene pubblico indispensabile, che va a vantaggio di tutti i cittadini europei. Una riforma non graduale, ma profonda e decisa, dovrebbe concentrare le risorse su due o tre temi di alta rilevanza, e dovrebbe essere realizzata con soluzioni procedurali e amministrative capaci di dare forte importanza ai risultati. Sul piano delle procedure di bilancio, si suggerisce di modificare l'attuale sistema, che vede prima la trattativa sull'ammontare e il riparto dei fondi, e poi quella sull'uso dei fondi, passando ad un sistema di conclusione simultanea del negoziato su risorse, obiettivi e regole.

Il capitolo sulla ricerca come bene pubblico europeo (Pier Virgilio Dastoli, I beni pubblici europei : la ricerca) perviene, dopo una attenta e informata descrizione delle politiche che l'Europa ha portato avanti, fin dall'inizio, in questo settore, ad una chiara valutazione : che la semplice cooperazione tra gli Stati non può garantire il raggiungimento dell'obiettivo di contrastare la perdita di terreno che l'Europa sta registrando rispetto ai suoi vecchi e nuovi competitori nella produzione di questo bene pubblico. L'aumento delle risorse in bilancio è stato significativo, ma solo in termini

percentuali. Il livello è ancora assai basso. Le regole non assicurano che la ricerca sia organizzata a livello continentale, come oggi è indispensabile fare. E questo un campo nel quale è necessario un ripensamento delle strategie, anche in termini di risorse di bilancio.

Le reti transeuropee, siano esse relative al trasporto di persone, di merci, di energia, o di altro ancora, hanno un ovvio significato strategico per lo sviluppo dell'area nella sua totalità, nel suo insieme. Sono facilmente definibili un bene pubblico europeo. Nascono nei vari paesi ma il valore aggiunto del loro essere messe in rete, a livello Europa, è assai importante : consente di affrontare problemi nuovi, come quello della dipendenza energetica dall'estero ; può avere finalità di equilibrio modale, a difesa del clima ; può potenziare l'efficacia del mercato unico. Sono spesso problemi complessi, che richiedono investimenti cospicui (v: l'interconnessione delle reti elettriche).

Il progetto di realizzare una rete transeuropea di trasporti fu lanciata nel 1994. Ne parla Germano Guglielmi (Le reti transeuropee di trasporto), descrivendo il ruolo della Rete nell'integrazione europea, e sottolineando come, a fronte di risultati positivi raggiunti in termini di coordinamento e regolazione, la crescita dei costi e le difficoltà nel reperire un adeguato livello di finanziamenti stiano comportando un notevole ritardo nell'attuazione del progetto. Viene quindi sottolineata l'imprescindibilità, nelle prossime Prospettive Finanziarie, da un adeguato sostegno comunitario e la necessità di individuare modalità di finanziamento aggiuntive.

Alla Difesa è dedicato il capitolo di Giovanni Gasparini e Stefano Silvestri (Situazione e potenziali sviluppi di un budget europeo di difesa). Il tema della Difesa europea ha una lunga storia di conflitti politici e ideologici. E' stata vista, e perciò avversata o favorita, come espressione eminente della natura sopranazionale dell'Unione rispetto agli Stati. Più utile e realistico è il vedere nel campo della Difesa l'esistenza di aspetti e iniziative da avviare sotto la regia europea, eventualmente nell'ambito di cooperazioni rafforzate, senza per questo supporre troppo difficili messe in comune di eserciti e di comandi. Tra questi possibili Beni pubblici europei si comincia a porre attenzione agli sviluppi tecnologici troppo costosi per un singolo paese, o alle missioni estere di *peace keeping*. Il saggio segnala l'importanza che potrà assumere l'Agenzia europea per la difesa.

### Sicurezza.....

I cambiamenti climatici e le sfide ad essi relative pongono certamente la protezione dell'ambiente come uno dei più urgenti e impegnativi tra i beni pubblici europei.

Regolamentazione e cooperazione tra Stati costituiscono le componenti più importanti delle politiche europee in questo ambito. ma le risorse finanziarie possono avere una funzione importante, in termini di attivazione e promozione di singoli interventi, o di linee di intervento settoriale. Vi possono essere strumenti da attivare sia in termini di spesa, sia in termini di modalità di prelievo. L'interconnessione con la politica energetica, particolarmente complessa, se rende evidente l'impossibilità di destinare risorse adeguatamente grandi nel bilancio dell'Unione, e forse purtroppo anche nei bilanci degli Stati, impone almeno una attenta considerazione delle scelte strategiche

Alessandra Di Pippo analizza i vari obiettivi della politica energetica europea, ma anche le difficoltà che questa incontra. Il legame con le politiche ambientali ha costituito una linea politica importante, ma anche qui le difficoltà a realizzarla non sono poche. A partire dal 2007 però vi è stato qualche passo importante, anche per il venire in evidenza di seri problemi politici legati al tema dell'approvvigionamento energetico. Il Trattato di Lisbona ha espresso una visione integrata della materia, e soprattutto ha introdotto una base giuridica forte per la politica dell'Unione in materia di energia e ambiente. Si potrà forse raggiungere un consenso sul finanziamento pubblico europeo, sulle spese pubbliche dei vari paesi, e sull'ammontare di investimenti necessari. Una grande importanza riveste anche la tecnologia, alla quale si rivolgono importanti iniziative UE.

La Parte Terza è dedicata al reperimento delle risorse necessarie per il finanziamento di un bilancio di dimensioni un po' maggiori, e con una struttura maggiormente finalizzata alla produzione di beni pubblici.

Ricordiamo che nel modello europeo di decisione sul bilancio, la decisione sulle entrate, sia per quanto riguarda le singole voci, che il loro volume complessivo, precede ogni altra decisione. Non sembri esagerato affermare che su questo terreno è necessario muoversi per superare la situazione di blocco che circonda la struttura e le decisioni di spesa.

Il termine "risorse proprie" fin dall'inizio identifica uno dei due aspetti del problema: trovare risorse che non passano attraverso i contributi dei singoli stati membri. In realtà, col tempo, al crescere delle difficoltà di trovare entrate con le caratteristiche indicate, si è preferito considerare risorse proprie anche i trasferimenti proporzionali al Prodotto. Il problema resta aperto, al ridursi della possibilità di fare conto, in maniera adeguata, su questa voce.

Il capitolo scritto da Pier Virgilio Dastoli (Le risorse proprie) ripercorre la storia di questa ricerca, finora caratterizzata da un sostanziale insuccesso, (tanto da portare molti partecipanti al dibattito sul bilancio UE ad auspicare un'unica fonte di finanziamento, la risorsa legata al prodotto

nazionale, trasferita dagli stati all'Unione). Alla ricerca di nuove entrate si oppongono quanti non vogliono che l'Unione svolga tutti i suoi compiti, (e che nascondono ciò dietro il suggerimento di tagliare altre spese).

Le proposte che circolano sono peraltro di qualche interesse. Tra le più importanti, si ricorda quella del 2006 della Commissione, che accanto alla risorsa legata al reddito, che andrebbe comunque ridotta, vede un'imposta sul consumo di energia, l'Iva, e una percentuale dell'imposta sul reddito delle società. Diversa è la proposta 2007 del Parlamento Europeo, che dà una lista di possibili imposte, tasse, o accise, con l'obiettivo di creare una autentica risorsa propria comunitaria.

Il tema è ripreso in termini più teorici e generali da Vincenzo Russo (Il finanziamento dei nuovi beni pubblici europei). La necessità di produrre nuovi beni pubblici europei ripropone, con forza, la necessità di reperire nuove entrate. L'Autore, nel trattare questo tema, osserva che i due principi fondamentali che devono guidare il finanziamento sono quelli del beneficio e del "chi inquina paga". Se le proposte di nuovi beni pubblici sono motivate soprattutto dall'efficienza allocativa, allora è chiaro che, a livello europeo, non sono strettamente necessarie imposte generali idonee a finanziare redistribuzioni del reddito o manovre stabilizzatrici di grande rilievo. Anche se questo non significa trascurare del tutto i profili redistributivi, Russo sostiene che per il finanziamento delle maggiori spese allocative si possono usare tributi propri, compartecipazioni, addizionali, emissioni di debito. E' giocoforza, egli ammette, muoversi in una logica di strumenti fiscali idonei a incentivare comportamenti cooperativi dei governi, riducendo al minimo il *free riding*

L'altra possibilità di finanziamento del bilancio sarebbe il debito pubblico, ma nell'Unione l'uso di questo strumento è escluso dal Trattato stesso.

Maria Teresa Salvemini (Una nuova visione del debito dell'Unione) critica l'esistenza di questo vincolo, ma lo ritiene non modificabile nella situazione presente. Suggerisce però il ricorso al debito come strumento per finanziare la spesa "sotto la linea", cioè l'acquisto di attività finanziarie, perché consentito dalle norme statistiche e contabili europee. Questo renderebbe possibili interventi anche importanti, finalizzati al superamento della crisi economica e alla ripresa dello sviluppo. Sarebbero permessi infatti i prestiti in conto capitale alle imprese, l'acquisto di azioni e partecipazioni finalizzate alla costruzione di infrastrutture, la costituzione di società pubbliche o miste. Un debito dell'Unione avrebbe un ruolo importante nello sviluppo dell'Euro come moneta di riserva internazionale.



Nella stessa linea di pensiero il contributo di Franco Bassanini e Edoardo Reviglio (Nuovi strumenti per il finanziamento delle politiche europee).

Il capitolo prende le mosse da un'ampia analisi delle prospettive economiche mondiali nei prossimi anni. A questa analisi collega una previsione di crescita del ruolo dell'euro e della domanda di titoli in euro. Successivamente, si prospetta la necessità di ingentissimi capitali per il finanziamento di progetti infrastrutturali in molti campi, necessità che non potrà essere soddisfatta con risorse pubbliche, dato l'alto livello di debito che si prospetta per tutti i paesi occidentali, e i vincoli derivanti dal Patto di stabilità. La soluzione prospettata è quella di ricorrere agli investitori istituzionali di lungo periodo, europei e non europei, con prodotti di investimento a basso rischio e redditività dilazionata. Si descrive, come esempio significativo in questa prospettiva, il Network "Margherita", che ha anche un forte appoggio da parte delle Istituzioni europee.