

Le critiche principali al bilancio dell'Unione europea nel quadro del dibattito organizzato dalla Commissione europea

di Tommaso Amico di Meane

1. Le critiche al bilancio

Agli estremi opposti nell'intenso e delicato dialogo sul futuro dell'Unione europea, euro-entusiasti ed euro-scettici ribadiscono spesso la loro distanza, a tratti incolmabile, ma su un punto si trovano certamente d'accordo: la necessità di riformare il bilancio comunitario. Un ripensamento necessario in relazione sia alla struttura (dimensione ed eccessiva concentrazione su alcune rubriche di spesa), sia alla gestione della spesa (sprechi, valore aggiunto discutibile, applicazione dubbia del principio di sussidiarietà e valutazione carente delle politiche). Partendo da questa considerazione condivisa, si sviluppano **critiche e proposte di soluzione** su direttrici diametralmente opposte.

Da una parte, gli Stati membri più propensi ad approfondire il processo di integrazione europea, tendono a sottolineare la limitatezza delle risorse a disposizione e la rigidità di impiego dovuta all'obbligo di pareggio ed alla scarsa flessibilità del massimale di spesa (fissato con sette anni di anticipo). Per il ciclo 2007-2013 sono state stanziati 900 miliardi di euro, che rappresentano una cifra imponente in valore assoluto, ma esigua se comparata con l'economia nel suo complesso ed addirittura inferiore (di circa 50 miliardi) alla precedente programmazione, quando l'UE aveva 12 Stati membri (e 100 milioni di cittadini) in meno. Attualmente il finanziamento per il bilancio europeo non può superare l'1,24% del PIL-UE, e comunque storicamente si è mantenuto al di sotto di un punto percentuale. Il dato risulta ancora più significativo se comparato ai singoli Paesi membri, dove il bilancio raggiunge in media al 45% del rispettivo PIL, o al 20% cui arrivano Stati Uniti e Canada, tradizionalmente realtà di *small government*. Ne deriva l'impossibilità per il bilancio UE di svolgere funzioni di stabilizzazione macroeconomica e la sua limitazione ad un ruolo di allocazione e di redistribuzione. Ma se è vero che il *budget* europeo oggi non consente di adottare misure anticicliche o di gestione della domanda, non è da sottovalutare il suo utilizzo come strumento politica economica di medio-lungo termine e la preziosa funzione di catalizzatore di investimenti statali e privati. Partendo da queste riflessioni, si muovono le ipotesi di riforma che propongono di aumentare la flessibilità del bilancio, ponendo un forte accento sulle priorità connesse a crescita e competitività, e di incrementare le risorse disponibili attraverso sia un aumento del tetto di spesa (ipotesi che implicherebbe una visione comune dei Paesi sul processo di integrazione), sia emissioni di titoli di debito pubblico europeo.

Dall'altra parte, gli Stati e gli osservatori che mirano a rallentare il processo di integrazione e criticano l'espansione delle istituzioni europee, si concentrano la loro attenzione, invece, sullo squilibrio della ripartizione della spesa (su ogni euro speso per il 2007-2013 dall'UE, 34 centesimi andranno a finanziare la politica agricola e 36 centesimi alla coesione), e puntano l'indice anche sulle modalità di gestione di Bruxelles, concentrandosi in particolare sui presunti sprechi ed inefficienze della Commissione. La soluzione proposta è in questo caso non un incremento delle risorse ma una loro stabilizzazione (o addirittura riduzione) sulla base di un'attenta verifica del valore aggiunto comunitario di ogni euro speso rispetto alla spesa nazionale, che si fonda evidentemente su calcoli ispirati alla logica dei "saldi netti". Tale impostazione intende proporre un marcato riorientamento a favore delle spese ritenute più coerenti alle priorità future dell'Europa, quindi alla sua crescita e competitività, con attenzione alla politica energetica, alla lotta ai

cambiamenti climatici, al ruolo dell'Unione europea nel mondo, alla gestione dei fenomeni di invecchiamento della popolazione e a quelli migratori.

Le critiche al bilancio dell'Unione europea provengono, dunque, dagli ambienti più diversi e servono vari obiettivi, sottendono opposte visioni del progetto di costruzione europea, dei suoi orizzonti e delle prospettive più immediate. Non si tratta di un elemento sorprendente, tenuto conto che il bilancio europeo non è un mero mezzo contabile che indica e descrive i contributi impiegati per ciascuna politica comunitaria, ma è anche uno degli strumenti fondamentali (accanto alla produzione di regole) e che meglio rappresenta (e quantifica) il progetto politico e la concreta ambizione europea verso l'integrazione¹.

2. Il confronto in sede di negoziato

La vicenda degli ultimi negoziati sulle **Prospettive Finanziarie** può essere letta anche come la contrapposizione tra visioni di riforma del bilancio, che ha avuto come risultato quello di una sostanziale preservazione dello *status quo ante*..

Dopo complesse e a tratti roventi discussioni, nella tarda notte del dicembre 2005 (anche grazie alla preziosa mediazione del neo-cancelliere tedesco Angela Merkel), veniva firmato l'ultimo accordo sulle Prospettive Finanziarie 2007-2013, che inquadravano le spese comunitarie, precisandone ampiezza e composizione delle rubriche. Il negoziato era stato avviato quasi due anni prima con una **comunicazione della Commissione del febbraio 2004**², a sua volta anticipata da almeno due importanti documenti. Il primo di questi è l'accordo per la stabilizzazione della spesa agricola fino al 2013 che, frutto di una complessa intesa tra Chirac e Schroeder, aveva di fatto vincolato il negoziato sulla principale voce di spesa comunitaria (Consiglio europeo dell'ottobre 2002). Il secondo è costituito dalla lettera che i sei grandi contribuenti tranne l'Italia (Germania, Francia, Regno Unito, Paesi Bassi, Svezia e Austria) inviarono al Presidente della Commissione Prodi chiedendo di stabilizzare il bilancio all'1% del PIL UE, probabilmente anche con l'intento di lanciare un segnale forte agli altri due importanti contribuenti, Spagna e Polonia, che avevano di fatto bloccato l'accordo sulla Costituzione europea.

Su queste basi, la Commissione europea impostò la propria comunicazione proponendo di rivedere radicalmente la struttura del bilancio europeo, per renderlo più coerente con le sfide contemporanee poste dalla globalizzazione, focalizzando in particolare crescita economica sostenibile e Strategia di Lisbona, conseguentemente di incrementare la spesa complessiva dall'1% all'1,14% del PIL UE (in termini assoluti da 815 a 1025 miliardi di euro, a prezzi valori del 2004). La proposta si inseriva nel solco indicato dal precedente Rapporto Sapir³, discostandosene nella misura in cui la Commissione decideva di affrontare la problematica della distribuzione della spesa non in termini di ridimensionamento di spese agricole o strutturali, ma attraverso un deciso aumento dei finanziamenti indirizzati a nuove priorità (crescita sostenibile e competitività, relazione esterne, giustizia e affari interni). La Commissione riteneva che la crescita degli oneri di finanziamento, derivante dall'aumento della spesa, avrebbe potuto poi essere posta sotto controllo tramite la creazione di un Meccanismo di correzione generalizzata, in grado di compensare i saldi negativi eccessivi (nella sostanza si estendeva ai maggiori contribuenti il meccanismo del rimborso già in atto per il Regno Unito).

¹ *Le critiche principali al bilancio UE. Il dibattito 2008 organizzato dalla Commissione*, di Maurizio Greganti. Nota per il Gruppo di lavoro ASTRID sul bilancio comunitario, 7 marzo 2009, p. 2.

² *Costruire il nostro avvenire comune - Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013*, COM(2004)101 def. - Non pubblicata nella Gazzetta Ufficiale

³ A. Sapir, P. Aghion, G. Bertola, M. Hellwing, J. Pisani-Ferry, D. Rosati, J. Vinals, H. Fallace, *Europa, un'agenda per la crescita - Rapporto Sapir (2003)*, Il Mulino, Bologna, 2004.

La proposta della Commissione, che conteneva anche una riflessione su una nuova risorsa propria che potesse sostituire in prospettiva una parte importante dei contributi nazionali, si bloccò davanti alla ferma opposizione di alcuni Paesi tra i maggiori contribuenti (Francia e Gran Bretagna), che riuscirono a far prevalere la linea di contenimento della spesa intorno all'1% (1,04% in stanziamenti d'impegno, 1% in stanziamenti di pagamento). La decisione venne motivata sulla base della necessità di applicare a livello europeo l'impostazione ed il rigore richiesti dal Patto di Stabilità per i bilanci nazionali e, pur riorientando la struttura del *budget* comunitario verso nuove rubriche, confermò la preminenza delle politiche di coesione e agricola⁴.

Ancora una volta il disaccordo sulle modalità e sulle finalità sulle quali impostare la riforma, non aveva consentito di tradurre l'insoddisfazione generale per la struttura del bilancio in proposte innovative condivise. A condizionare ampiamente le fasi del negoziato furono spesso e soprattutto calcoli sui "saldi netti" di ciascuno Stato. Su tali basi si giunge inevitabilmente a decisioni sulle politiche europee basate su miopi considerazioni di stampo puramente contabile, valutandole in termini di risultati confrontati con i rispettivi contributi nazionali, senza tenere in conto alcuno il valore aggiunto che consegue alla produzione di beni pubblici a livello europeo. Si tratta di una logica profondamente errata in termini economici e dannosa sul piano concreto, che affonda le sue radici nell'eccezione del rimborso (*rebate*) britannico, alle cui origini viene collocato il celebre "*I want my money back!*" pronunciato nel 1984 sbattendo i pugni sul tavolo da una furiosa Margaret Thatcher davanti ai suoi omologhi europei. Da allora, il meccanismo consente in sostanza al Regno Unito di pagare 1/3 di ogni spesa comune europea. A tale proposito, va sottolineato che nel 1975 circa l'80% delle uscite della Comunità europea erano a sostegno della politica agricola e la Gran Bretagna era il secondo Paese europeo più povero, con un settore agricolo marginale e concentrato nelle mani di pochi proprietari (la Regina è il secondo proprietario terriero). Oggi, invece, il Governo di Sua Maestà rappresenta il Paese membro con il maggiore PIL pro capite (con l'eccezione del Lussemburgo) e risulta essere l'unico garantito contro i saldi negativi eccessivi, con la conseguenza paradossale di essere "protetto" dagli oneri derivanti dall'incremento di spesa necessario a finanziare l'allargamento (oneri che vengono stati scaricati sugli altri paesi dell'UE-15).

Proprio l'anomalia britannica ed il conseguente atteggiamento dello stesso Primo Ministro Blair sono stati elementi decisivi delle fasi finali in vista dell'accordo sulle Prospettive Finanziarie 2007-2013⁵. Nel corso del negoziato Londra ha cercato di difendere il rimborso, sferrando un attacco alle proposte di incremento e alla struttura del bilancio, considerata antiquata e non coerente con le sfide europee ed argomentando che il rimborso avrebbe potuto essere rivisto solo dopo aver corretto gli squilibri dal lato della spesa tramite un drastico ridimensionamento delle spese strutturali ed agricole. Dopo aver promosso con successo questa linea, tra l'altro con un discorso dello stesso Blair molto applaudito al Parlamento europeo nel luglio 2005, il Regno Unito ha poi assunto nei fatti un atteggiamento pragmatico. Una volta definito, in un modo ritenuto accettabile la questione del rimborso, ha infatti lavorato per un'intesa fra gli Stati membri su una struttura di bilancio sostanzialmente conservatrice, con riduzioni contenute delle stesse spese strutturali ed agricole di cui in precedenza aveva patrocinato un drastico taglio.

Per esigenze di coerenza con la linea sino ad allora seguita, Blair ha tuttavia proposto l'inserimento nell'accordo di una **clausola di riesame** che conferiva alla Commissione ampio mandato per "*procedere a una revisione generale e approfondita comprendente tutti gli aspetti relativi alle spese dell'UE*"⁶ tramite un **rapporto da presentare nel 2008/2009** (anche per poter

⁴ Le critiche principali al bilancio..., cit., p. 3.

⁵ Le riflessioni sull'evoluzione e sul ruolo della posizione inglese sono riprese dal documento del Consigliere Greganti, *Le critiche principali al bilancio...*, cit., pp. 3 a 5.

⁶ Dichiarazione n. 3 allegata all'Accordo Interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sua gestione finanziaria, GU C 139 del 14 giugno 2006.

presentare all'opinione pubblica l'intesa come un passaggio obbligato, in vista di una vera e propria riforma nel giro di qualche anno).

3. La consultazione pubblica della Commissione

In adempimento al proprio mandato e nel quadro di un ampio programma di revisione che ha compreso le due principali voci di spesa europea (verifica dello "stato di salute" della PAC e Quarta relazione sulla coesione), la Commissione ha lanciato nel settembre 2007 una **consultazione pubblica sul bilancio**, per coinvolgere istituzioni, soggetti privati e singoli cittadini in un più ampio confronto sul tema. Come priorità della discussione è stata proposta la riflessione sulla scelta della sfide future dell'Unione, per poi valutare la maniera di tradurle in obiettivi politici e in priorità di spesa: *"oggi è il primo giorno di un dibattito senza condizioni e senza tabù sulle priorità di spesa, che significa anche un dibattito sulla strategia da seguire"*, annunciava il Presidente Barroso, *"abbiamo la possibilità di ripartire da zero, di esaminare quali dovranno essere le spese dell'Unione europea nei prossimi anni e le loro fonti di finanziamento"*⁷. Per gli interventi alla consultazione sono state individuate alcune tracce precise da seguire⁸: (1) se il bilancio possa essere considerato strumento adeguato per tenere conto dei cambiamenti nelle priorità e quali tra queste andrebbero privilegiate; (2) quale sia il valore aggiunto della spesa pubblica europea, e in quali settori esso possa essere maggiore, o meglio collegato alle sfide poste dal futuro (in particolare, dalle necessità per l'Europa di dare sostegno alla conoscenza, alla mobilità, alla concorrenza, all'innovazione); (3) se e come operino i criteri di sussidiarietà e proporzionalità nella ripartizione delle competenze tra il bilancio UE e i bilanci degli stati membri; (4) quali modalità di esecuzione della spesa siano da cambiare per ottenere una maggior efficienza, con particolare riferimento alla scelta tra accentramento e decentramento, alla semplificazione, ai controlli; (5) quale struttura delle entrate sia da preferire, e se l'attuale debba essere modificata.

Non si può non notare come tale documento di indirizzo per il dibattito, oltre a porre domande, suggerisca anche in buona parte le risposte, recependo alcune posizioni già accolte a Bruxelles. In corrispondenza, è del tutto assente nel documento il tema "debito", mentre un dibattito aperto ai cambiamenti non dovrebbe assumere dogma la regola sul pareggio, né la prassi che esclude altre possibilità di indebitamento se non quelle consentite dalle regole contabili-statistiche in atto⁹.

La consultazione avrebbe dovuto terminare in aprile ma è stata prorogata al 15 giugno 2008, riscontrando un vasto interesse ed una partecipazione fino a quel momento estranea alla tradizione dei negoziati sul quadro finanziario, spesso dominio di un circolo relativamente ristretto di addetti ai lavori.

Molteplici sono i **segnali** che si possono trarre da questa esperienza, a partire, appunto dal grande interesse suscitato in particolare dai principali *stakeholders*. La maggioranza dei contributi presentati segnala diffusa insoddisfazione per l'attuale struttura del bilancio comunitario, ribadendo la domanda di modernizzazione implicita nel mandato del Consiglio europeo. Si potrà decidere in come modo darle seguito, ma quella che si è levata è indubbiamente una voce europea forte e decisa che chiede un cambiamento che non può essere disattesa. La consultazione si è sviluppata attraverso conferenze ed iniziative in 20 paesi coinvolgendo migliaia di persone, portando alla Commissione

⁷ Citazione del Presidente della Commissione europea Manuel Barroso in occasione della presentazione del documento di indirizzo della consultazione: *Riformare il bilancio, cambiare l'Europa: documento di consultazione pubblica in vista della revisione del bilancio 2008/2009*, SEC(2007) 1188 def., 12 settembre 2007. La citazione è tratta dal relativo comunicato stampa della Commissione europea IP/07/1302 del 12 settembre 2007.

⁸ *Riformare il bilancio, cambiare l'Europa: documento di consultazione pubblica in vista della revisione del bilancio 2008/2009*, SEC(2007) 1188 def., 12 settembre 2007.

⁹ *Una sintesi del dibattito organizzato dalla Commissione nel 2008*, di M. T. Salvemini. *Nota per il Gruppo ASTRID sul bilancio comunitario*, gennaio 2009, p. 1.

circa **300 contributi**, di cui più del 30% proveniente dagli Stati membri (assemblee parlamentari e settore pubblico in generale comprese componenti regionali) e non membri (Australia, grande esportatore agricolo); il 20% sono proposte da ONG mentre di poco superiori al 10% (ciascuno) risultano i contributi rispettivamente del settore privato (parti sociali e organizzazioni industriali o settoriali), di università e centri di ricerca e di cittadini privati. Un'ampia gamma di contributi conferma univocamente il messaggio di richiesta per un bilancio moderno ed adeguato al contesto europeo attuale, in grado di tenersi lontano dalle logiche del *juste retour* (il "veleno" del bilancio comunitario) e mira invece, alla concretizzazione di un valore aggiunto europeo, dal momento che *"ogni euro speso a livello comunitario deve produrre il massimo valore aggiunto per i cittadini e i contribuenti europei"*¹⁰. In linea generale, viene confermato il consenso sull'approccio metodologico avanzato dalla Commissione, che proponeva prima una riflessione sul merito e sugli obiettivi delle politiche e poi sulle modalità per tradurli in strumenti di spesa e quantità di bilancio.

Sulla base della documentazione inviata a Bruxelles, le **principali sfide** percepite per l'Unione europea sono: (1) la lotta ai cambiamenti climatici (citata da 2/3 dei contributi), da affrontare tramite aumento della spesa diretta a favore delle politiche ambientali, anche in termini di ricerca e sviluppo, e rispetto delle norme ambientali nel quadro anche delle altre politiche di spesa; (2) il miglioramento della competitività e dell'efficienza economica europea a livello mondiale (per la metà degli intervenuti questa rappresenta la sfida principale), che ha raccolto proposte per un aumento significativo del finanziamento per la ricerca, lo sviluppo e lo scambio di conoscenza, oltre che per ampliare il sostegno finanziario all'innovazione nell'industria e nei servizi, orientando anche le altre politiche al miglioramento della competitività europea; (3) la sicurezza energetica, vista sia attraverso interventi di approvvigionamento che attività di ricerca indirizzate allo sviluppo di nuove tecnologie e di fonti di energia rinnovabili.

In relazione a questi tre ambiti, certamente prioritari nei contributi ricevuti dalla Commissione, si sostiene spesso che vi sia un valore aggiunto europeo, ovvero, con altro linguaggio, che si giustifichi la produzione di "beni pubblici europei".

Un interesse particolare si registra anche ad altre questioni: (4) l'invecchiamento della popolazione europea, con i suoi riflessi in termini di perdita di competitività economica, corredata da proposte di soluzione che sottendono programmi di spesa a livello europeo; (5) il confronto con le pressioni esterne intese sia come minacce alla sicurezza europea, terrorismo *in primis*, sia come opportunità e capacità di gestire i flussi migratori; (6) la disparità tra paesi e regioni, manifestando consenso diffuso sull'utilità della politica di coesione, ma con posizioni molto differenziate sul suo utilizzo. Da una parte, infatti, si schierano coloro che vorrebbero limitare i fondi strutturali europei alle sole regioni in ritardo di sviluppo, in applicazione integralista del criterio di convergenza economica. Dall'altra si schierano i sostenitori di una politica di coesione rivolta all'insieme delle regioni europee, come strumento di sostegno, differenziato, ma per l'intera Unione e nel quadro di un ampliamento degli obiettivi della coesione in linea con le sfide legate alla mondializzazione. Per quanto attiene le politiche regionali, da una parte si discute anche una loro rinazionalizzazione, in un contesto di restringimento dei criteri per il loro uso, ma dall'altra si registra anche una generalizzata richiesta di minore dispersione dei fondi tra i vari progetti. Infine, per quanto concerne (7) il tema delle spese per il sostegno della politica agricola, si propende in generale per un approfondimento della riforma della PAC allineata alle altre strategie portanti dell'Unione (cambiamenti climatici e sicurezza alimentare). In questa direzione, alcuni contributi propendono per la riduzione dei finanziamenti attraverso una graduale eliminazione degli aiuti diretti, rafforzando parallelamente lo sviluppo rurale ed orientandolo verso la politica di coesione.

¹⁰ Dalia Grybauskaitė, Commissario europeo per la programmazione finanziaria ed il bilancio. Citazione tratta dal comunicato stampa della Commissione europea.. cit.

In sostanza, intorno alle due politiche che oggi assorbono la maggior parte del bilancio europeo vi sono vedute difformi tra loro; molti auspicano interventi che ne migliorino l'efficacia e consentano risparmi mentre altri chiedono riforme, come lo spostamento di peso, sia nella PAC che nelle politiche di coesione, dagli interventi redistributivi a quelli strutturali. I contributi della consultazione pubblica hanno offerto interessanti spunti anche riguardo al delicato tema della **struttura del finanziamento del bilancio**. Un sostegno generalizzato si è raccolto intorno al mantenimento delle risorse proprie tradizionali (essenzialmente diritti agricoli e diritti doganali), di fatto in via di progressiva diminuzione a partire dagli anni ottanta, passate dal 50% all'attuale 10% delle entrate. Sulla risorsa basata sul PIL (o "quarta risorsa"), che è applicata come tasso percentuale uniforme dello 0,74% del prodotto interno lordo nazionale e copre il 70% delle spese, la percezione è che possa continuare a funzionare e consentire anche un'apprezzabile flessibilità del finanziamento alle sopraggiungere di nuove necessità di spesa. La soluzione proposta è più spesso quella di un ampliamento di tale fonte, con indubbi vantaggi in termini di stabilità finanziaria generale, anche se risulterebbero da non sottovalutare le conseguenze in termini di vincoli all'autonomia del bilancio impliciti in un aumento dei contributi diretti degli Stati membri, con i prevedibili calcoli e conflitti ispirati a principio dei saldi netti. In molti hanno invece manifestato dubbi sul finanziamento basato sull'IVA, calcolato come tasso percentuale uniforme applicato alla base imponibile IVA (oggi il 12% delle entrate) e considerato elemento di complicazione del sistema complessivo della struttura di finanziamento. Le stesse perplessità sono state sollevate in merito al sistema delle correzioni, considerato poco chiaro sia che si tratti della risorsa IVA, sia per il rimborso britannico e quelli nuovi. Ai più risulta complicato sapere effettivamente le dimensioni della distribuzione del finanziamento e la sua struttura, ma si tratta in primo luogo di un'opposizione al sistema delle correzioni *ad hoc*, in secondo luogo di quella domanda di semplificazione del sistema, che assieme all'equità e alla semplicità costituisce uno dei criteri ispiratori della gran parte dei contributi. Infine, anche se non certo maggioritari, sono stati gli interventi che hanno chiesto di non rinunciare alla possibilità di introdurre una nuova tassa europea, per avere risorse proprie alternative, associate ad esempio, alle emissioni di anidride carbonica e ad altre politiche europee.

L'**esecuzione del bilancio** è un tema che ha fatto riemergere con forza i criteri guida dell'azione amministrativa comunitaria ed in particolare l'efficacia e l'efficienza. Le proposte hanno inoltre domandato più trasparenza, pubblicità ed accesso al bilancio pubblico, oltre che semplificazione della sua struttura essenziale, seguendo la linea della riduzione delle rubriche di spesa e del loro utilizzo capace di maggiore flessibilità. In questa direzione è stato proposto frequentemente di integrare l'insieme delle attività e della spesa a livello europeo (si pensi, ad esempio, agli aiuti allo sviluppo per i Paesi africani, che non rientrano nel bilancio europeo e seguono procedimenti decisionali diversi rispetto agli aiuti interni). Ricorre frequente l'istanza di semplificare le procedure e di vedere applicato il principio di proporzionalità per le modalità di gestione e controllo dei fondi, cercando il corretto equilibrio tra esigenze di semplificazione e necessità di rendere conto in modo dettagliato sull'utilizzo del singolo finanziamento. Alcuni osservatori auspicano un coinvolgimento maggiore nella definizione e nell'attuazione dei sistemi di gestione e controllo da parte degli Stati membri, ovvero coloro che gestiscono in concreto in maniera diretta l'80% del bilancio. In ultima analisi e come principio ispiratore di molti interventi in merito all'attuazione del bilancio, si propone con decisione una sua maggiore flessibilità per poter rispondere rapidamente in modo efficace alle nuove esigenze, preso atto delle oggettive difficoltà riscontrabili nel pianificare con quasi un decennio di anticipo le risposte alle future esigenze dell'Unione. In proposito va ricordato che, solamente a partire dal 2007, il quadro finanziario ha richiesto una revisione in ben tre occasioni: per il finanziamento del programma Galileo; per quello dei paesi in via di sviluppo in relazione all'aumento dei prezzi dei prodotti agricoli alimentari (circa 1 miliardo di euro); infine, per i progetti nel campo energetico e per lo sviluppo della banda larga

nelle aree rurali all'interno del programma di rilancio economico a fronte della crisi economica e finanziaria attuale (circa 5 miliardi di euro). In ordine all'orizzonte temporale dei suggerimenti si può osservare che la maggioranza si colloca in una prospettiva post-2013, altri propendono per (alcune) riforme immediate, altri infine guardano all'orizzonte temporale post-2020, in questo ultimo caso con l'obiettivo di scollegarlo dall'orizzonte politico immediato, e per questo capace di spingersi verso riforme più radicali.

In conclusione, dalla consultazione è emersa la domanda (condivisa dal Parlamento europeo) di un bilancio realmente riformato, centrato su nuove priorità e basato su un sistema di finanziamento equo e trasparente, con un chiaro orientamento ai risultati e alla flessibilità necessaria per adeguare la capacità di reazione al ritmo dei cambiamenti e alle sfide della globalizzazione.

Parallelamente alla consultazione, la Direzione Generale del bilancio ha predisposto **due studi di ampie dimensione, rispettivamente sul tema delle entrate e su quello delle spese**, sui quali ha riferito nel Convegno organizzato a Bruxelles il 12 novembre 2008 per la presentazione dei risultati della consultazione pubblica.¹¹

Più nello specifico¹², il rapporto sui mezzi di finanziamento considera modificabile la struttura attuale, che poggia prevalentemente sul trasferimento di risorse legato alla dimensione del prodotto. La proposta che emerge dalle pagine del documento è di sintetizzare nel medio periodo in un'unica voce, questo trasferimento al prelievo IVA (giudicato poco trasparente) mentre nello stesso periodo, si dovrebbe puntare ad una quota del 50% con risorse proprie dell'Unione, scegliendo delle tipologie di prelievo legate alle politiche dell'Unione (con una preferenza per i prelievi legati all'ambiente). In materia di tassazione europea sui redditi d'impresa, è auspicato un approfondimento della questione, che si lega all'armonizzazione e si suggerisce, infine, di attribuire all'Unione il reddito derivante dall'emissione di moneta, togliendolo alla Banca centrale. Queste proposte si basano su una analisi del concetto di "risorsa propria" che sposta l'attenzione da visioni politico istituzionali molto contestate (federalismo e dintorni), ad una più concreta ricerca di assetto ottimale nelle relazioni fiscali tra livelli di governo (intergovernative, appunto). Vi è anche molto pragmatismo nel sottolineare spesso il tema dell'efficacia accanto a quello, più tradizionale, dell'equità. In questo contesto anche la questione dei saldi netti per Paese e dei meccanismi correttivi (da correggere) trova un approccio coerente.

Molto esteso ma con impostazione e struttura fortemente burocratica, sostanzialmente tutt'altro che innovativo, risulta il secondo Rapporto, quello sulle spese. Questo assume, come obiettivo, quello di trovare risorse da spendere per nuove finalità attraverso risparmi su altre spese, a volume totale invariato, e dunque: (1) ampio spazio è dedicato alle nuove politiche considerate necessarie o auspicabili, ovvero interventi collegati ai cambiamenti climatici, alle necessità di innovazione, alla sicurezza e al ruolo esterno dell'Unione. Non si riscontra, quindi, una sostanziale differenza rispetto alle priorità già identificate dalla Commissione, forse con ancora minore attenzione per le questioni legate allo sviluppo, come la creazione di infrastrutture. (2) Vengono richieste riduzioni, più o meno progressive, delle spese agricole. La PAC viene considerata negativamente in quanto intervento contro il mercato (si conferma così l'ideologia sottostante il rapporto), e si richiede di base lo spostamento di risorse da finalità redistributive a finalità strutturali, ma non si ritiene auspicabile una rinazionalizzazione di tale politica. (3) Sulle politiche di coesione il suggerimento è di ridurre gli esborsi a favore delle regioni povere dei paesi ricchi, per

¹¹ Si tratta di: *Financing of the European Union Budget, study for European Commission, Directorate general for budget*, a cura di Iain Begg, Henrik Enderlein, Jacques Le Cacheux, Mojmir Mrak, completato il 29 aprile 2008; *A Study on EU Spending*, a cura di ECORYS Nederland BV, Netherlands Bureau for Economic Policy Nalysis (CPB), Institute for Economic Research (IFO), completato il 24 giugno 2008.

¹² Le riflessioni che seguono e quelle sul convegno del 12 novembre 2008 sono riprese dal documento della Prof.ssa M. T. Salvemini *Una sintesi del dibattito organizzato dalla Commissione...*, cit., pp. 2-3.

ottenere significativi risparmi, riducendo, comunque, la componente redistributiva ed assistenziale nei programmi finanziati. (4) In tutto questo, non vengono però quantificati né i risparmi, né individuata quale possa essere la composizione della spesa desiderata.

Il Convegno del 12 novembre 2008 si è articolato su due sessioni plenarie – una introduttiva e una di chiusura - e su sei sessioni parallele: Competitività, Europa e Mondo, Solidarietà e sostenibilità, Valore aggiunto della spesa europea, Esecuzione del bilancio, Finanziamento.

Gli interventi degli *speaker* nella prima Sessione plenaria hanno riferito sul processo di raccolta delle opinioni. Ma nelle sessioni specializzate, si è avuta l'impressione di interventi "a titolo personale", spesso sganciati da riferimenti al lungo lavoro preparatorio svolto. In generale, il tono è stato molto cauto, evitando per quanto possibile provocazioni o idee originali, nessuno ha osato mettere in discussione il paradigma del bilancio UE all'1% del PIL europeo. Assieme alla politica di stabilizzazione, da sempre ritenuta fuori dell'area dell'Unione, è stato sostanzialmente ribadito che le politiche di redistribuzione a livello degli individui non ne fanno ugualmente parte. Sulle politiche "nuove" si sono ripetute principalmente idee già note, senza significativi passi avanti in materie di concreta attuazione di queste politiche.

In conclusione, si è risentito, con molta probabilità, di un clima politico generale caratterizzato dalla Commissione ormai a fine mandato, da elezioni politiche in vista in importanti paesi membri e da incertezze sulla sorte del Trattato di Lisbona. Tutto ciò ha impedito anche l'adeguato sviluppo del punto iniziale di ogni ragionamento, intorno cioè alla modalità di impostare i saldi netti e la redistribuzione tra paesi. Sono mancate, inoltre, le adesioni ad un progetto di significative riforme della struttura dei finanziamenti, anzi rimane forte l'adesione al sistema dei trasferimenti legata al prodotto nazionale mentre l'orizzonte degli interventi è stato spostato al 2013, o addirittura al 2020¹³.

A questo punto, resta aperto il problema di **quale contenuto verrà dato al Rapporto** che la Commissione dovrà presentare in esecuzione del mandato ricevuto. Il documento sarà il risultato anche di stretta collaborazione con il Parlamento europeo e passerà poi al Consiglio europeo, che prenderà le necessarie decisioni. Quello che è certo è che non si concretizzerà in una proposta per il nuovo quadro finanziario post-2013, né stabilirà importo globale o la ripartizione dettagliata del bilancio, ma proporrà orientamenti che stimolino una riflessione - fino ad ora poco sviluppata - sul merito delle priorità politiche, sugli scenari per una possibile struttura del bilancio adeguata al futuro ed anche su questa base si lavorerà alle proposte per le Prospettive Finanziarie post-2013 (da presentare entro il 2011). L'impressione è che comunque difficilmente il "pacchetto" per il nuovo quadro finanziario possa fare a meno di ispirarsi largamente alle esigenze europee riconducili al contrasto ai cambiamenti climatici e alla politica energetica.

Un ruolo (anche se non determinante) di impulso nella definizione della futura della struttura e dei procedimenti del bilancio comunitario, proviene indubbiamente dal **Trattato di Lisbona**, le cui novità si possono così riassumere: (1) eliminazione della categoria delle "spese obbligatorie" (che comprendono quelle per il mantenimento della PAC), con una conseguente estensione dei poteri del Parlamento europeo nell'approvazione del bilancio; (2) possibilità di prevedere una durata quinquennale per lo strumento di programmazione pluriennale, con la possibile conseguenza di una sincronizzazione con i tempi della legislatura europea che consentirebbe, ad esempio, anche una migliore governabilità dei fondi strutturali; (3) facoltà del Consiglio europeo di adottare all'unanimità una decisione che consente al Consiglio dell'Unione di deliberare a maggioranza qualificata sull'approvazione del quadro programmatico. Nella valutazione complessiva di tali novità, è opportuno considerare che la procedura di bilancio prevista da Lisbona, da una parte, ridefinisce ed aggiorna anche in questo ambito il ruolo del Parlamento europeo, cui viene concessa

¹³ *Ibid.*

l'ultima parola nella decisione del bilancio; dall'altra, questo avviene a condizione che si raggiunga su essa un'ampia maggioranza e nei limiti consentiti dal quadro programmatico e dalla disciplina delle risorse proprie sulle quali l'Assemblea di Bruxelles non è decisore ultimo.

4. L'impulso della crisi finanziaria ed economica

Nel contesto dell'attuale **crisi finanziaria ed economica** e della complessa congiuntura che si sta sviluppando, risultano ancora più evidenti i limiti d'azione del bilancio in relazione alla sua dimensione e alla conseguente incapacità di mettere a disposizione risorse adeguate per una risposta anticiclica alla crisi, con effetti nel breve periodo. Non a caso, nel momento in cui si è diffusa la consapevolezza che la crisi finanziaria avrebbe potuto degenerare in una grave recessione ed è emersa la necessità di rispondere a livello europeo, la Commissione ha presentato un "Piano di rilancio" che si fondava prevalentemente sulle singole azioni degli Stati membri, che venivano invitati ad attuare tutte le misure necessarie a favorire il rilancio di consumi e investimenti. Il rischio è evidentemente quello che, ponendo l'enfasi sulle misure degli Stati membri, sia elevata anche la possibilità che questi siano tentati dal ricorso a ricette nazionali per l'uscita dalla crisi, con la possibilità che venga così favorito il ritorno a forme di nazionalismo economico e protezionismo, non solo verso l'esterno, ma anche nel mercato interno¹⁴. Per quanto riguarda il livello comunitario in senso stretto, invece, date le modeste dimensioni del bilancio UE e la sua scarsa flessibilità al mutare della congiuntura, la Commissione ha presentato solo alcune limitate proposte (per l'espansione del campo di intervento della BEI e per l'accelerazione della spesa dei Fondi Strutturali) oltre che una revisione per la già citata banda larga nelle aree rurali. La recente crisi economica finanziaria si traduce, dunque, in un ulteriore motivo di riflessione sull'inadeguatezza degli strumenti disponibili per fronteggiarla, e soprattutto sulla necessità di un ripensamento complessivo sul bilancio dell'Unione europea, sia dal lato delle entrate e delle spese, sia per quanto concerne le sue dinamiche procedurali.

Nota:

La pubblicazione rientra nelle iniziative organizzate nell'ambito del progetto *ASTRID Debate Europe - Europa. Opportunità e sfide nell'era della globalizzazione*, realizzata con il sostegno finanziario della Rappresentanza italiana della Commissione europea.



¹⁴ *Le critiche principali al bilancio...*, cit., p. 8.