

## ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

### Seminario su “La revisione del bilancio comunitario nel 200/2009: una sfida per l’Unione Europea e per l’Italia”

Roma 22 settembre 2008

*Intervento di Maria Teresa Salvemini*

1. Condivido anch’io l’insoddisfazione del relatore per una struttura della spesa del bilancio dell’Unione così squilibrata su due sole politiche. Del resto, questa insoddisfazione ha spinto la Commissione a sollecitare un’ampia riflessione sul tema.

Ma la mia insoddisfazione nasce soprattutto dal fatto che non vedo, nel Bilancio, il tradursi di un’idea precisa sul ruolo dell’Unione, sulle risposte che essa deve dare alle esigenze dei suoi cittadini.

Il Bilancio non deve essere solo un documento tecnico sulla quantità delle risorse amministrative, ma anche la rappresentazione di un progetto politico.

Per questo ritengo che sia necessario un radicale mutamento, e non un semplice ridimensionamento di quelle spese che in questo Bilancio sono troppo rappresentate a favore di altre spese che al mutare delle circostanze si stanno dimostrando necessarie.

2. Il Bilancio dell’Unione deve, per prima cosa, chiarire in che misura esso debba perseguire un obiettivo di redistribuzione dai paesi più ricchi a quelli meno ricchi e in che misura, invece, deve indicare con quante risorse e con quale destinazione di tali risorse, l’Unione può perseguire gli obiettivi che i Trattati le hanno affidato.

Non appartengo alla categoria di chi crede che l’Unione abbia solo compiti di regolamentazione.

Per questo, la riforma del Bilancio deve contenere due argomenti: primo, come rimuovere il vincolo derivante dall’obbligo del pareggio; secondo, quale struttura dare alla ripartizione tra redistribuzione e produzione di servizi pubblici europei.

Il processo di decisione, che sta a monte del Bilancio, dovrebbe assumere come base di ragionamento questa ripartizione.

3. La cortesia degli organizzatori ha messo tra il materiale distribuito la proposta di nuova struttura del Bilancio UE che Micossi, Iozzo ed io abbiamo suggerito.

A questo documento, che Micossi certamente illustrerà nel suo intervento, voglio fare riferimento solo per dire che anche la spesa attuale del Bilancio andrà riesaminata alla luce di una ripartizione del suo effetto tra finalità redistributiva e finalità di produzione di beni.

Nella PAC, per esempio, è nettamente distinguibile il sostegno dato al reddito degli agricoltori dagli effetti in temi di difesa dell’ambiente; e questi effetti sono certamente uno dei “beni pubblici” che l’Europa ha il compito di produrre. Questo va ben tenuto presente nelle critiche alla PAC e nel chiedere un suo (peraltro politicamente difficile) ridimensionamento.

Nelle politiche di sviluppo e di coesione regionale, all'effetto redistributivo si accompagna il vantaggio che le Regioni più ricche ricevono dall'allargamento del mercato a regioni periferiche anch'esse in crescita.

Questo non esclude che un riesame possa essere fatto, ma principalmente per rendere le politiche in corso più efficaci e meglio controllate.

4. Il mio punto principale è che la difficoltà di trovare risorse per perseguire politiche dell'Unione importanti per la crescita dell'Europa debba essere superato rimuovendo, in qualche modo, il vincolo del pareggio, posto nei Trattati.

Anche su questo, ringrazio gli organizzatori per avere diffuso un mio contributo (che riassume un più ampio Quaderno pubblicato dallo I.A.I. nel 2007). In esso sostenevo la tesi che il vincolo andasse rimosso (con un intervento legislativo) per procurarsi le risorse necessarie a realizzare investimenti in settori vitali per la crescita economica e sociale dell'Europa: energia, ambiente, ricerca, trasporti e grandi opere (ma anche difesa comune), sono tra i compiti che il Trattato stesso pone all'Unione, considera politiche di interesse diretto dell'Unione. Oggi, il problema mi sembra ancora più rilevante, di fronte al materializzarsi di una crisi che difficilmente può essere affrontata e risolta dalle sole forze del mercato.

Il vincolo del pareggio fu posto nel 1957 quando il bilancio della Comunità era solo un bilancio per il funzionamento delle istituzioni comunitarie. I rilevanti cambiamenti intervenuti nei compiti affidati alla Comunità, e poi all'Unione, rendono questo vincolo irrazionale e impongono almeno una nuova riflessione sul tema.

5. Nel Quaderno IAI 2007 sostenevo anche che un debito dell'Unione servirebbe a rafforzare il ruolo internazionale dell'euro, il suo ruolo cioè come moneta di riserva nei portafogli sia privati che pubblici.

Osservavo che vi è nei mercati una forte domanda di titoli di alta qualità, e che titoli emessi o garantiti dall'Unione avrebbero un facile collocamento.

Nella sua parte di contributo, il mio co-autore, Oliviero Pesce misurava la potenziale domanda di titoli europei, e su questa base formulava una proposta sulla quantità di debito da emettere per finanziare un piano di investimenti europei.

6. Purtroppo, senza una riforma dei Trattati non è modificabile il vincolo del pareggio; e i tempi non sono certi prosperi per queste riforme.

Credo, allora, che si debba riflettere su alcune ipotesi che possono consentire di ottenere il risultato di rendere disponibili attraverso emissioni di titoli di debito le risorse necessarie per le politiche europee.

Una via possibile è quella di emettere debito dell'Unione a fronte di crediti dell'Unione stessa: crediti in forme che possono andare da prestiti a lunghissimo termine a imprese operanti nei settori considerati "propri" dal punto di vista delle politiche di interesse comune (ed energia e ambiente sembrano tra i primi candidati possibili) al cofinanziamento di infrastrutture portate avanti con meccanismi di Project Financing, cioè attraverso società create ad hoc per costruire e gestire servizi pubblici considerati rilevanti, sempre dal punto di vista del concetto di bene pubblico europeo.

La differenza tra questa proposta e quella di eliminare l'obbligo del pareggio, sta nel fatto che le operazioni finanziarie, nelle regole statistiche e contabili europee, stanno sotto la linea del pareggio di bilancio, e perciò devono considerarsi permesse dalle regole esistenti.

Sarebbe opportuno che il Consiglio dei Ministri chiedesse alla Commissione uno studio operativo su questo punto, indicando anche obiettivi e vincoli (ad esempio, sulla dimensione compatibile con le risorse utilizzabili per il pagamento degli interessi).

7. Vi è poi la proposta del Ministro Tremonti. Per quanto ne ho capito, si tratta di costituire un grande Fondo che finanzia con equity (cioè con partecipazione al capitale) e non con prestiti, le infrastrutture europee. Un primo scopo sembra essere quello di finanziare le P.A., senza impattare negativamente sulle regole del Patto di Stabilità. Un secondo scopo, è quello di favorire lo sviluppo di meccanismi del tipo project financing, o la crescita di imprese miste pubblico private nel campo dei servizi pubblici, o in generale le iniziative di Partenariato Pubblico Privato.

Questo Fondo potrebbe avere una capacità di raccolta favorita dall'esistenza di una garanzia pubblica sul suo debito, come è oggi anche nella Cassa Depositi e Prestiti per quanto riguarda la raccolta postale.

Un Fondo garantito dall'Unione e dai suoi Stati membri potrebbe collocare le sue quote nei portafogli di soggetti come le banche centrali dei grandi Paesi asiatici, o altri grandi investitori istituzionali europei ed esteri.

Naturalmente, gli investimenti di un Fondo sono cosa del tutto diversa dagli investimenti che si possono fare con risorse del bilancio pubblico.

8. Vi è poi l'ipotesi di appoggiare questo Fondo alla BEI, con adeguate modifiche statutarie. A me sembra importante, in tal caso, che la BEI operi su precisi mandati, su precise direttive dell'Unione.

Un elemento di forte debolezza della BEI, com'è oggi, è proprio la mancanza di collegamenti precisi tra la sua politica degli impieghi e le scelte strategiche dell'Unione.

Il Parlamento Europeo, e gli organi di controllo, hanno più volte posto l'accento su questa carenza.

La proposta del Ministro Tremonti andrebbe accolta non per creare un nuovo tipo di intermediario finanziario, ma per immettere nel sistema un fattore istituzionale, strategico per la ricerca dell'economia e per la valorizzazione del ruolo dell'Unione.

10. Mi sembra anche possibile, seguendo il mio ragionamento sulla possibilità di emettere debiti dell'Unione in contropartita di crediti da questa vantati verso soggetti terzi, tentare di unificare questa mia proposta con la proposta del Ministro Tremonti, di un Fondo che fornisca capitale per la creazione di infrastrutture rilevanti per lo sviluppo dell'Europa.

Vi sono due possibilità di trovare le risorse per finanziare questo Fondo; i mercati (internazionali ed europei), o alcune istituzioni nazionali (facendo però ben attenzione a che questo non impatti con i disavanzi o i debiti pubblici).

Vi è una terza possibilità: che sia l'Unione stessa a finanziare il Fondo, con risorse da lei stessa raccolte sul mercato.

Il vantaggio di questa soluzione starebbe nella possibilità di emettere dei "microbonds", rafforzando il ruolo internazionale dell'euro, tenendo però la gestione degli impieghi fuori dall'amministrazione UE (il che è comunque necessario, perché questa non è attrezzata a questo scopo).

Ma la gestione del Fondo sarebbe dipendente (nelle sue politiche, nella sua durata, nei rischi assumibili, ecc.) dalle decisioni dei vertici politici dell'Unione.

Questa soluzione è praticabile, sia che il Fondo nasca nella BEI, sia che nasca fuori dalla BEI.

Anche su questo punto, auspicherei un'iniziativa politica che chieda alla Commissione di fare uno studio.

### Conclusioni

Le reazioni negative dei tedeschi, ma non solo dei tedeschi, alle proposte del Ministro Tremonti fanno prevedere un'analoga bocciatura dell'idea di mettere allo studio una radicale modifica del bilancio dell'Unione, sia nella connotazione e classificazione della spesa, sia nella prospettiva di trovare nei mercati finanziari le risorse necessarie per consentire nuovi, importanti, tipi di spesa.

Queste reazioni si collocano nel solco di una tradizione di scetticismo e di sfiducia nei ruoli che possono svolgere le istituzioni pubbliche dell'Unione Europea. E' difficile pensare che una significativa riforma del bilancio UE avvenga in un contesto così negativo.

Tuttavia, proprio il ragionare su proposte che possono sembrare inattuali, o utopiche, può aiutare a modificare l'attuale clima di sfiducia.

Per questo, e non solo perchè da economista sono convinta della validità di queste proposte, mi sono sentita di farle in questo mio commento.

Grazie.