Le critiche principali al bilancio UE. Il dibattito 2008 organizzato dalla Commissione

di Maurizio Greganti

Nota per il Gruppo di lavoro di ASTRID sul bilancio comunitario – 7 marzo 2009

1. Le critiche al bilancio comunitario

Il bilancio comunitario è da lungo tempo oggetto di critiche, sia in relazione agli aspetti fondamentali della sua struttura (bilancio piccolo ed eccessivamente concentrato su alcuni settori), che per quanto concerne la gestione della spesa (sprechi, valore aggiunto in alcuni casi discutibile, applicazione dubbia del principio di sussidiarietà, valutazione carente delle politiche, etc.). Le critiche provengono dagli ambienti più diversi, sia da quelli favorevoli a un approfondimento del processo di integrazione e all'ampliamento delle competenze dell'Unione, che da quelli contrari a ulteriori progressi e miranti a limitare l'azione delle Istituzioni.

I primi concentrano le loro critiche sul fatto che il bilancio comunitario è limitato (nel 2007 è stato pari a 114 miliardi di euro, cioè lo 0,93% del PIL-UE[1]) e rigido (il massimale di spesa per ogni rubrica è fissato con sette anni di anticipo e i margini di flessibilità sono ridotti), risultando inutilizzabile a fini di stabilizzazione macroeconomica. Il bilancio comunitario non appare inoltre uno strumento particolarmente efficace per la crescita e della competitività, tenuto conto che in massima parte finanzia due Politiche (Agricoltura e Coesione, pari all'80% del bilancio), mentre destina risorse più limitate agli altri settori.

Su tali basi, le ipotesi di riforma prevedono, in varie combinazioni e con accenti diversi, l'incremento delle risorse (aumento del tetto di spesa e/o emissione di titoli di debito pubblico europeo), l'aumento della flessibilità, un maggior accento sulle priorità connesse alla crescita e alla competitività.

[1] A titolo di paragone, i bilanci degli Stati membri sono in media pari al 45% dei rispettivi PIL, mentre i bilanci federali di Stati Uniti e Canada, tradizionalmente Paesi di *small government*, raggiungono il 20%.

Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione, in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

Coloro che criticano l'espansione di competenze dell'Unione sottolineano invece lo squilibrio nella ripartizione della spesa, eccessivamente concentrata su PAC e Coesione e quindi orientata al passato ("a relic of the past", secondo quanto affermato nel 2003 dal Rapporto Sapir). Al centro delle polemiche è inoltre la gestione della spesa da parte delle Istituzioni e in particolare della Commissione, di cui si evidenziano sprechi e inefficienze.

Secondo tale punto di vista, la soluzione non risiede in un incremento delle risorse, ma al contrario in una loro stabilizzazione (o addirittura riduzione), sulla base di un'attenta verifica del valore aggiunto comunitario di ogni euro speso (rispetto alla spesa nazionale). Questo approccio dovrebbe condurre a un drastico riorientamento a favore delle spese che, si ritiene, siano più coerenti con le priorità dell'Europa nel XXI secolo: crescita e competitività, politica energetica, lotta ai cambiamenti climatici, ruolo dell'Unione Europea nel mondo, gestione dei fenomeni migratori, etc.

Le critiche al bilancio dell'Unione Europea possono pertanto servire obiettivi differenti, facendo riferimento a visioni diverse della costruzione europea e delle sue finalità ultime. Non si tratta di un elemento sorprendente, tenuto conto che il bilancio rappresenta uno degli strumenti fondamentali (accanto alla produzione di regole) dell'Unione, per cui il dibattito su di esso si inserisce inevitabilmente nella riflessione complessiva sul futuro del processo di integrazione.

La storia degli ultimi negoziati sulle Prospettive Finanziarie può anche essere letta come un continuo confronto fra visioni opposte *di riforma* del bilancio comunitario che, muovendo comunque da un approccio critico, giungono a risultati radicalmente diversi (e non a caso, la spinta di forze opposte ha sinora prodotto la sostanziale preservazione dello status quo).

Se si guarda in particolare all'ultimo negoziato, è proprio partendo da una visione lucida dei limiti d'azione del bilancio comunitario (e tenendo conto che, in un mondo globalizzato, all'Unione è chiesto un ruolo di sempre maggior profilo) che la Commissione aveva nel 2004 proposto un sostanziale incremento della spesa (da 1% a 1,24% del PIL-UE, cioè in termini assoluti da 815 a 1025 miliardi a prezzi 2004) per il 2007-2013, nonché una maggior flessibilità nella gestione del bilancio.

La proposta affrontava così il problema della distribuzione squilibrata della spesa, non tanto tramite riduzioni alle due politiche principali, quanto attraverso un forte aumento dei fondi per le

Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione,
in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

nuove priorità (competitività, relazioni esterne, giustizia e affari interni), con il risultato di accrescere il totale complessivo[2].

L'approccio incrementale della Commissione è stato tuttavia, come noto, fortemente criticato dai maggiori contribuenti, che non hanno ritenuto giustificata la richiesta di maggiori risorse e hanno piuttosto evidenziato l'esigenza di applicare anche a livello europeo il rigore e la disciplina richiesti dal Patto di Stabilità per i bilanci nazionali.

E' così prevalsa una linea di contenimento della spesa, che ha condotto a confermare il livello totale a circa l'1% (1,04% in stanziamenti d'impegno e 1% in stanziamenti di pagamento). La struttura del bilancio è stata modificata con la creazione di nuove rubriche: tuttavia, pur nel quadro di un'enfasi accresciuta su crescita e competitività, resta dominante il peso di PAC e Coesione (cui sarà destinato circa l'80% delle risorse fino al 2013).

Nella preservazione dello status quo ha svolto pertanto un ruolo importante il disaccordo sulle modalità e finalità di una possibile riforma, poiché la generale insoddisfazione per la struttura del bilancio non si è mai tradotta in una proposta condivisa.

Occorre però anche tener conto del ruolo fondamentale della logica dei "saldi netti" (che ha permeato tutto il negoziato) ai fini della conservazione dell'esistente.

In un contesto in cui il criterio guida per valutare i risultati negoziali è il calcolo, meramente contabile, del "dare/avere" in chiave nazionale, nessun Paese è disposto a rinunciare a rendite sicure - come gli introiti derivanti dalla Politica Agricola e dai Fondi Strutturali – in nome di considerazioni di carattere più generale, relative ad efficacia ed efficienza della spesa o all'esigenza di promuovere la produzione di "beni pubblici" a livello europeo[3].

Al riguardo occorre notare che il Paese che forse ha più contribuito a instillare l'approccio dei "saldi netti" nel dibattito comunitario, il Regno Unito (ponendo la questione già dagli anni settanta, praticamente dal suo ingresso nella Comunità), è al contempo fra gli Stati maggiormente critici della struttura del bilancio. Il Regno Unito è cioè da un lato attentissimo al proprio saldo e dall'altro

[2] La crescita degli oneri di finanziamento, derivante dall'aumento della spesa, avrebbe potuto essere posta sotto controllo, secondo la Commissione, tramite la creazione di un Meccanismo di Correzione Generalizzata, che avrebbe consentito di compensare i saldi negativi eccessivi (estendendo in pratica il rimborso britannico ai maggiori contribuenti). Questa ipotesi non ha mai visto la luce, per la ferma opposizione di alcuni Paesi (Regno Unito, Francia).
[3] Il tema dei "saldi netti" rappresenta pertanto un aspetto cruciale per ogni realistico tentativo di riforma del bilancio,

Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione,
in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

fra i maggiori sostenitori dell'esigenza di un bilancio moderno e all'altezza delle sfide contemporanee.

Occorre soffermarsi sull'approccio britannico (e sulle sue ambiguità), poiché ha avuto un ruolo essenziale per giungere all'accordo del dicembre 2005 (avendo Londra esercitato la Presidenza nelle fasi cruciali del negoziato) e quindi anche per la previsione della clausola di riesame al 2008/2009.

2. La clausola di riesame

Nel corso del negoziato Londra si è trovata in una posizione non facile, a causa del "rimborso": nel dibattito è infatti progressivamente emersa l'anomalia di un meccanismo che garantisce un solo Paese (fra l'altro quello con il reddito pro capite più alto, a parte il Lussemburgo) contro i saldi negativi eccessivi, con la conseguenza paradossale di "proteggere" il Regno Unito dagli oneri derivanti dall'incremento di spesa necessario a finanziare l'allargamento (oneri che sarebbero stati scaricati sugli altri Paesi dell'UE-15). Londra ha tuttavia difeso il "rimborso" sferrando un attacco alla struttura del bilancio (e alle proposte della Commissione per il suo incremento), considerata antiquata e non coerente con le sfide attuali e argomentando che il rimborso avrebbe potuto essere rivisto solo dopo aver corretto gli squilibri dal lato della spesa (tramite un drastico ridimensionamento della PAC e della Coesione per i vecchi Stati membri)[4].

Dopo aver promosso con successo questa linea (fra l'altro con un discorso molto applaudito del Primo Ministro Blair al Parlamento Europeo nel luglio 2005), il Regno Unito ha poi assunto nei fatti un atteggiamento pragmatico. Una volta definita, in un modo ritenuto accettabile, la questione del rimborso, ha lavorato per un'intesa fra gli Stati membri su una struttura di bilancio sostanzialmente conservatrice, con riduzioni contenute alla Politica Agricola e alla Coesione.

Per esigenze di coerenza con la linea sino allora seguita, Blair ha tuttavia proposto l'inserimento nell'accordo di una clausola di riesame, al 2008/2009 (anche per poter presentare all'opinione pubblica l'intesa come un passaggio obbligato, in vista di una vera e propria riforma di lì a qualche anno). La proposta è stata accolta dagli altri Paesi, essendo l'esigenza di riforma

[4] Occorre tuttavia ricordare che nel 2002, quando Francia e Germania raggiungono l'accordo sulla stabilizzazione della spesa agricola fino al 2013 (così praticamente chiudendo ogni spazio al ridimensionamento finanziario della PAC per un decennio) il Regno Unito non presenta obiezioni (nella convinzione che il *British rebate* non sarebbe stato oggetto di discussione).

Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione, in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

condivisa da tutti e nell'assunto che ogni decisione sarà rimessa al Consiglio Europeo (che delibera per consenso).

L'accordo sulle Prospettive Finanziarie 2007-2013 prevede pertanto un mandato ampio alla Commissione per un "riesame generale e approfondito comprendente tutti gli aspetti relativi alle spese dell'UE, compresa la PAC, e alle risorse, inclusa la correzione per il Regno Unito", tramite un rapporto da presentare nel 2008/2009, su cui il Consiglio Europeo prenderà poi le necessarie decisioni.

3. Il dibattito organizzato nel 2008 dalla Commissione

In adempimento al mandato, la Commissione ha lanciato nel settembre 2007 una consultazione pubblica, con l'obiettivo di suscitare un ampio dibattito a livello europeo, raccogliendo contributi provenienti non solo dalle autorità pubbliche, ma dal settore privato e dalla società civile.

La consultazione, che avrebbe dovuto terminare il 15 aprile 2008, è stata estesa al 15 giugno, riscontrando notevole interesse e partecipazione. La Commissione ha ricevuto circa 300 contributi, provenienti da tutti gli Stati Membri[5], ma anche da associazioni di regioni e categorie, dal mondo accademico e della società civile, nonchè da singoli cittadini.

La Commissione ha quindi organizzato una conferenza di chiusura della consultazione il 12 novembre a Bruxelles ("Riformare il bilancio, cambiare l'Europa"), con cui ha tratto le fila dell'esercizio, presentando una sintesi delle idee emerse.

La conferenza si è aperta con gli interventi del Presidente della Commissione e del Presidente del Parlamento Europeo, che hanno sottolineato l'importanza dell'esercizio, tanto più nell'attuale contesto di crisi.

Barroso ha in particolare evidenziato come il riesame del bilancio, che riguarda l'individuazione delle priorità di azione futura dell'Unione, rappresenti un esercizio squisitamente politico e non certo contabile; per tale ragione, ha rilevato che "occorre scegliere il momento giusto per avviare il riesame, così che sia un esercizio il più possibile unificante".

Pöttering ha sottolineato l'insufficienza dei mezzi finanziari ("gli Stati membri attribuiscono all'Unione sempre maggiori compiti, ma non la dotano delle risorse necessarie per realizzarli"),

[5] Salvo la Slovenia. Al di fuori dell'Unione Europea, l'Australia ha inviato un contributo.

Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione, in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

come emerso ad es. per il finanziamento di Galileo (tramite revisione delle Prospettive Finanziarie avvenuta già nel primo anno del quadro pluriennale). Ha ricordato le prerogative del Parlamento e invitato la Commissione a presentare proposte ambiziose nel 2009, così da cogliere le opportunità del processo.

La Commissaria al Bilancio Grybauskaite ha presentato i messaggi di fondo emersi dalla consultazione pubblica:

- richiesta diffusa di cambiamento, per cui "la riforma è l'unica opzione";

- forte opposizione al concetto di "giusto ritorno" ("veleno per il bilancio comunitario, da eliminare");

- le maggiori sfide sono: cambiamenti climatici, competitività europea nell'economia globale, energia e sicurezza degli approvvigionamenti: il "centro di gravità" del prossimo bilancio dovrebbe pertanto spostarsi verso le politiche legate alla crescita, alla competitività, alla ricerca, all'ambiente e all'energia;

- sulle maggiori Politiche di spesa (Coesione e PAC) emergono valutazioni differenziate: da un lato, sostegno alla Coesione, ma esigenza di riforma (concentrazione sulle Regioni meno favorite, apertura alle sfide di carattere globale); dall'altro, acceso dibattito sulla PAC (possibili indirizzi di riforma: graduale eliminazione degli Aiuti Diretti e/o loro co-finanziamento nazionale; rafforzamento dello Sviluppo Rurale e/o suo passaggio alla Politica di Coesione);

- per il finanziamento del bilancio: forte sostegno ai contributi in chiave PIL e alle risorse proprie tradizionali; interesse verso la possibilità di risorse proprie alternative (essenzialmente connesse al perseguimento di nuove priorità dell'UE, ad esempio in campo ambientale); minor consenso per il mantenimento della risorsa IVA; forte opposizione alle correzioni ad hoc;

- sul fronte dell'esecuzione del bilancio, enfasi su: efficacia ed efficienza; trasparenza e semplificazione; integrazione di tutte le spese nel bilancio (ad es. Fondo Europeo di Sviluppo); incremento della flessibilità del bilancio, oggi troppo rigido e come tale inadatto a reagire a esigenze impreviste.

In sintesi, dalla consultazione è emersa la richiesta di un bilancio riformato, centrato su nuove priorità e basato su un sistema di finanziamento equo e trasparente, con un chiaro orientamento ai risultati e maggiore flessibilità.

Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione, in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

4. Tempi e possibili contenuti dell'esercizio di riesame

La Commissione ha pertanto tratto conclusioni interessanti, e non scontate, dall'esercizio, che potrebbero rappresentare la base per il Libro Bianco da presentare prossimamente.

Esiste al riguardo grande incertezza: tutto lascia credere che il Presidente Barroso – che ha avocato a sé la decisione – sia intenzionato a rinviare ancora l'esercizio, tenuto conto dell'impatto potenzialmente divisivo di un dibattito sul bilancio, in una situazione di profonda crisi economica e finanziaria e con un assetto istituzionale non ancora definito[6].

In ogni caso la Commissione dovrebbe presentare il proprio rapporto entro la fine del 2009 (o inizio 2010), così da consentire al Consiglio Europeo di giungere a conclusioni nel primo semestre 2010. Su tale base la Commissione potrebbe poi lavorare alle proposte per le Prospettive Finanziarie (o Quadro Finanziario Pluriennale, secondo la dizione del Trattato di Lisbona) post-2013, da presentare a inizio 2011, così da avere sufficiente tempo per il negoziato fra gli Stati membri.

Riguardo ai contenuti del Rapporto, la Commissione ha chiarito che non conterrà cifre, poiché obiettivo dell'esercizio è proprio quello di concentrare il dibattito sulle priorità politiche dell'Unione (la decisione sulle risorse sarà del resto oggetto del negoziato sulle Prospettive Finanziarie). La Commissione non intende formulare "proposte", ma piuttosto presentare uno o più scenari per una struttura del bilancio adeguata alle sfide future.

Il livello di ambizione del Libro Bianco dipenderà anche dai tempi: in un contesto chiaro, in cui è definito il percorso per l'entrata in vigore del Trattato e in cui sono state prese le decisioni fondamentali sulla nomina dei vertici istituzionali dell'Unione, la Commissione potrebbe "osare" di più; viceversa, le sue proposte potrebbero avere un'impostazione più generale.

Riguardo all'idea forte che dovrebbe ispirare il "pacchetto" per il nuovo quadro finanziario (in passato: il completamento del Mercato Unico per il "pacchetto Delors I" (1988-92); l'Unione Monetaria per il "pacchetto Delors II" (1993-99); l'allargamento per l'"Agenda 2000" (2000-06); la Strategia di Lisbona per il 2007-2013), presso i servizi della Commissione l'ipotesi più accreditata e quella della politica energetica e della lotta ai cambiamenti climatici.

5. La crisi economica e il bilancio comunitario

[6] Basti ad es. pensare all'impatto derivante da scenari di ridimensionamento della PAC sull'Irlanda - dove gli aiuti diretti rappresentano il 60% delle entrate dal bilancio UE - cioè proprio sul Paese che dovrebbe, con un secondo referendum in autunno, sciogliere il nodo dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione, in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

Nel quadro dell'attuale congiuntura risultano più che mai evidenti i limiti di azione di uno strumento che - nonostante impegni una cifra superiore ai 900 miliardi di euro su sette anni (prezzi correnti) - non è in grado di mettere a disposizione risorse adeguate per una risposta anticiclica alla crisi, con effetti nel breve periodo.

Nel momento in cui, lo scorso autunno, si è diffusa la consapevolezza che la crisi finanziaria avrebbe potuto tramutarsi in una grave recessione ed è emersa l'esigenza di agire a livello europeo, la Commissione non ha potuto far altro che presentare un "Piano di rilancio" che pone al centro le azioni nazionali. Gli Stati membri sono stati cioè invitati a porre in essere tutte le misure necessarie a favorire il rilancio di consumi e investimenti, tenendo ovviamente conto delle specifiche situazioni di ciascuno[7].

Per quanto riguarda il livello comunitario, essendo il bilancio UE di dimensioni ridotte (rispetto all'economia europea) e incapace di adattarsi rapidamente a nuove esigenze, la Commissione ha presentato alcune proposte centrate sull'espansione del campo d'intervento della Banca Europea degli Investimenti (a favore delle PMI e dei progetti infrastrutturali) e sull'accelerazione della spesa dei Fondi Strutturali (a sostegno dei redditi e delle politiche sociali).

Ha inoltre proposto una revisione delle Prospettive Finanziarie, per destinare 5 miliardi di euro ad investimenti in infrastrutture energetiche e per le aree rurali (banda larga), con l'obiettivo di dare impulso all'economia, investendo in settori cruciali per la sicurezza e la competitività. Su questa proposta - non a caso la più significativa - è in corso un intenso negoziato fra gli Stati membri e ora sembra profilarsi un accordo, anche se diversi Paesi (Germania in testa) sono riluttanti ad avallare una nuova revisione delle Prospettive Finanziarie.

La crisi stimola pertanto la riflessione sull'adeguatezza degli strumenti disponibili a fronteggiarla, sia a livello nazionale che europeo. Il dibattito sul bilancio comunitario e sugli aspetti correlati ("eurobonds") sta pertanto acquisendo rilievo crescente.

Fra gli ultimi interventi, Romano Prodi ha presentato sulla stampa una proposta che richiama quella a suo tempo presentata dalla Commissione da lui presieduta, consistente in un incremento del

[7] Fra l'altro, se l'enfasi è sulle misure fiscali degli Stati membri, forte è il rischio che questi siano tentati da ricette nazionali per l'uscita dalla crisi, con il rischio del ritorno a forme di nazionalismo economico e protezionismo, non solo verso l'esterno, ma anche nel mercato interno.

Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione, in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

bilancio al 1,25% del PIL-UE, proprio per finanziare interventi straordinari contro la crisi e contribuire a stabilizzare i mercati finanziari europei. Egli riprende inoltre l'ipotesi degli "eurobond" che, con l'acuirsi della crisi, sembra lentamente farsi strada, anche se restano forti resistenze all'ipotesi di un debito pubblico europeo.

Per altro verso, il Regno Unito è stato sinora l'unico Paese, nel dibattito in corso sulle modalità con cui fronteggiare la crisi, a sollecitare la Commissione a presentare il Libro Bianco sul riesame del bilancio entro l'estate (così da giungere a conclusioni sotto Presidenza svedese nel secondo semestre). Londra mira evidentemente a richiamare l'attenzione sull'aspetto per lei più rilevante, e cioè l'inadeguatezza nel contesto attuale di un bilancio orientato prevalentemente alla spesa agricola e ai fondi strutturali.

Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione,
in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link