

UN BILANCIO EUROPEO PER UNA POLITICA DI CRESCITA

Maria Teresa Salvemini e Oliviero Pesce



Quaderni IAI

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

Questa pubblicazione si inserisce nel programma di attività sostenuto dalla Compagnia di San Paolo, partner strategico dello IAI

Autori

Maria Teresa Salvemini, Professore ordinario di Politica economica, è stata Direttore Generale della Cassa Depositi e Prestiti e membro di Commissioni pubbliche e di Consigli di amministrazione di banche italiane ed estere. È anche membro del Comitato Esecutivo dello IAI.

Oliviero Pesce è stato Funzionario della World Bank, Direttore centrale del Crediop e Amministratore delegato di banche italiane all'estero.



Quaderni IAI

Direzione: Roberto Aliboni

Redazione: Sandra Passariello

Tipografia Città Nuova della P.A.M.O.M., Via S. Romano in Garfagnana, 23 - 00148 Roma - tel. 066530467

INDICE

Le ragioni di una proposta

Maria Teresa Salvemini e Oliviero Pesce

Bilancio dell'Unione e politiche di sviluppo di Maria Teresa Salvemini

1. Introduzione e Sommario

2. Il Bilancio attuale

2.1 Il Bilancio nel sistema istituzionale europeo

2.2 Le Prospettive finanziarie pluriennali

2.3 L'eccesso di attenzione per il "giusto ritorno"

2.4 Una situazione insoddisfacente

3. Un Bilancio diverso, per quali politiche

3.1 Politiche di stabilizzazione?

3.2 Politiche di redistribuzione?

3.3 Politiche di risposta ad altre esigenze

3.4 Politiche strutturali di sviluppo

3.5 Le limitate possibilità di aumento delle entrate

4. Un Bilancio in pareggio, perché

4.1 Principi del Trattato

4.2 La Banca europea degli investimenti

5. Una proposta a favore di un Bilancio in disavanzo

5.1 Il finanziamento con debito degli investimenti

5.2 Debito dell'Unione e ruolo internazionale dell'euro

5.3 Una soluzione in un contesto di flessibilità istituzionale

Investimenti pubblici e disavanzo dell'Unione europea di *Oliviero Pesce*

1. Introduzione
2. Del debito pubblico
3. Il dollaro
4. Valute di riserva
5. La via dell'euro e la disciplina finanziaria
 - 5.1 *Gli inizi. Monete sintetiche*
 - 5.2 *La moneta unica*
 - 5.3. *Riforme e regole*
6. Per un disavanzo dell'Unione
 - 6.1 *Priorità e scelte europee*
 - 6.2 *Un'Europa priva di mezzi*
7. Usa e Ue: un'analisi comparativa
 - 7.1 *Il Pil: dimensioni*
 - 7.2 *La popolazione*
 - 7.3 *La crescita*
 - 7.4 *Il debito pubblico*
 - 7.5 *Il disavanzo di parte corrente*
 - 7.6 *Le riserve valutarie*
 - 7.7 *Risparmio e investimenti*
 - 7.8 *Le obbligazioni*
 - 7.9 *La liquidità internazionale*
 - 7.10 *Gli investimenti internazionali*
 - 7.11 *Aspetti strutturali e dinamica della contabilità nazionale*
 - 7.12 *Stabilità*
8. Disavanzo e duopolio monetario
 - 8.1 *Obiettivi*
 - 8.2 *Implicazioni sui trattati*
 - 8.3 *Mercati finanziari*
 - 8.4 *Effetti*
 - 8.5 *Precedenti storici*
 - 8.6 *Precedenti specifici: la Ceca*
 - 8.7 *Precedenti specifici: la Bei*
9. Copertura, rientro, gestione
10. Un abbozzo di programma
11. L'attuazione istituzionale e operativa del programma proposto
12. Conclusioni

LE RAGIONI DI UNA PROPOSTA

Maria Teresa Salvemini e Oliviero Pesce

Lo stato attuale dell'Unione, le difficoltà del suo sviluppo economico, il disamore che i popoli dell'Europa sembrano nutrire – anche dopo progressi innegabili - per un progetto europeo che attraversa una fase in cui prevalgono gli interessi e le preoccupazioni nazionali rispetto alle esigenze più generali, nonché la diversa dinamica dell'economia degli Stati Uniti d'America nei confronti di quella - stentata e inadeguata rispetto alle aspettative - dell'Unione, portano alla conclusione che, senza una contropartita europea - nell'ambito della economia reale - che integri la politica monetaria della Bce, l'Unione resti incompiuta e la sua performance meno vivace e solida di quella che si potrebbe altrimenti avere. Manca oggi una politica europea di crescita.

Con un bilancio dell'Unione bloccato allo 1,048 del Prodotto ben poco di diverso da quel che si è fatto finora si può fare. Non è quel che vorrebbe chi crede che attorno ad un Bilancio europeo, diverso nelle sue dimensioni e nella sua struttura, possa costruirsi quella contropartita alla politica monetaria della Bce senza la quale il destino economico dell'Unione è meno brillante di quanto desiderabile e possibile.

Il momento non è ritenuto dai più maturo per un vero cambiamento di visione. Vi è un accordo tacito per una pausa di riflessione che durerà, con ogni probabilità, almeno fino alla metà del 2007.

Tutto ciò detto, vi è da chiedersi perché dedichiamo tempo a riflettere su quale ruolo per la crescita possa essere svolto da un nuovo, diverso, Bilancio dell'Unione. La risposta è: perché inevitabilmente, già nei prossimi mesi, si riaprirà a livello politico e tecnico il discorso sull'Europa.

Alcune decisioni devono essere prese. Nuovi governi in diversi paesi dovranno dire il loro pensiero. Premono questioni che solo con una più forte integrazione possono essere affrontate. La crescita economica europea non può più a lungo essere frenata da un inadeguato assetto istituzionale. A quel momento, avere sul tavolo anche qualche ragionamento su questo tema può essere utile. Il bilancio è parte strettamente integrante di tutti questi discorsi, ed è in ragione di quel che si vorrà fare che si dovrà definire la parte finanziaria. Nel testo stesso delle Prospettive Finanziarie 2007-13, nella terza parte, ai paragrafi 79-80, dopo aver notato che gli europei vivono un periodo di rapide trasformazioni e perturbazioni, sono inserite frasi molto significative in materia di “una revisione generale del quadro finanziario, comprendente le entrate e le spese, per sostenere la modernizzazione e per migliorarla costantemente”. E vi è un invito del Consiglio alla Commissione “a procedere a una revisione generale e approfondita comprendente tutti gli aspetti relativi alle spese dell’Ue, compresa la Pac, e alle risorse, inclusa la correzione per il Regno Unito, e a presentarla nel 2008/9. Sulla scorta di tale revisione, il Consiglio potrà decidere in merito a tutte le materie contemplate dalla revisione. Si terrà conto della revisione anche nei lavori preparatori delle successive prospettive finanziarie”.

Nel 2008-9, insomma, si farà una riflessione su tutta la politica finanziaria dell’Unione. Riflessione che vedrà ancora contrapposte le due diverse visioni di Europa: quella che la vuole costruita attorno all’idea di mercato unico e alle politiche di liberalizzazione, e quella che invece punta ad una significativa presenza di politiche gestite e/o coordinate da Bruxelles. La decisione sulla dimensione e sulla struttura del bilancio comunitario forse rifletterà la vittoria dell’una o dell’altra posizione, o forse, più probabilmente, rappresenterà solo un momento in un processo politico, quello della costruzione di un nuovo assetto istituzionale, che non può che essere collocato in una prospettiva storica di più lungo periodo. L’esito del confronto comunque dipenderà, assai più che dalla capacità persuasiva dei teorici e dei politici dei due schieramenti, dalla forza delle cose. Tutta la costruzione europea è stata la risposta pragmatica ad esigenze oggettive. Il principio di sussidiarietà non è stato esposto come teoria, ma è stato realizzato via via, con decisioni politiche.

A nostro parere vi è oggi un bisogno di maggiore presenza dell’Unione in diversi campi, e questo non può avvenire senza un’adeguata dotazione di risorse finanziarie. Riteniamo anche che occorra dare segnali concreti di presenza efficace delle istituzioni comunitarie, e di una loro

maggiore assunzione di responsabilità nei confronti di una serie di problemi avvertiti dai cittadini europei: dall'occupazione all'ambiente, dall'energia alla sicurezza, dalla coesione interna alla presenza internazionale a difesa della pace.

L'assetto esistente è, infatti, sottoposto a una serie di tensioni, che lo rimettono in discussione. Esse sono:

- a) il ravvivarsi del conflitto tra due diverse visioni dell'economia e della società, quella "liberista" e quella dello "stato sociale e interventista" a causa della più netta polarizzazione dell'economia americana sulla prima delle due alternative;
- b) la necessità di gestire l'allargamento a 27, e di confermare le aspettative di integrazione effettiva;
- c) la presenza, nelle opinioni pubbliche degli Stati membri, di un partito antieuropeo che si alimenta, oltre che di qualche eccesso di ingerenza dell'Unione nelle cose minute, di scarse informazioni e di pretestuosi suggerimenti, anche di una aspettativa, finora insoddisfatta, di capacità dell'Unione di offrire soluzioni ai problemi della globalizzazione e del ristagno.

Un più facile superamento di queste tensioni si avrebbe se si rimettesse in moto un robusto processo di crescita dell'economia europea. A tal fine, sarebbero necessarie politiche pubbliche volte ad accrescere la dotazione e la qualità dai fattori produttivi, materiali e immateriali. Ma queste esigenze si urtano con i vincoli posti dal fatto che il bilancio dell'Unione deve essere necessariamente in pareggio, e che è difficilmente proponibile un aumento delle risorse fiscali, in un momento in cui negli Stati operano le regole del Patto di stabilità.

La regola sul pareggio nacque in coerenza con un disegno istituzionale che in materia di politica di bilancio ne lasciava la responsabilità agli Stati; per questo, le risorse gestite dall'Unione erano di dimensioni limitate. Oggi questo assetto non appare più soddisfacente perché impedisce politiche di sviluppo che potrebbero basarsi, entro una stretta ortodossia economica, su spese d'investimento finanziate in disavanzo.

Una regola di pareggio poi, posta a livello costituzionale, non si ha in nessun altro paese del mondo. La tesi che qui presentiamo perciò è che essa debba essere rimessa in discussione.

La nostra tesi è che sia sufficiente un disavanzo che in cinque o sei anni porti il debito dell'Unione a 500-650 miliardi di euro. Questo significa raddoppiare il volume annuo delle uscite del Bilancio dell'Unione, passando grosso modo dall'1 al 2% del Prodotto europeo. Un piano di spesa

di questa entità non avrebbe obiettivi di stabilizzazione ciclica, né finalità redistributive, ma solo obiettivi di rilancio della crescita. Con questo volume di risorse si potrebbero effettuare interventi in settori chiave, come i trasporti intereuropei, le grandi infrastrutture ad essi collegate, l'energia. Si potrebbe dare un contributo sostanziale al progetto di spostare il peso della spesa per la ricerca e l'innovazione dall'attuale 1,9 % al 3 % del Prodotto. Si potrebbero mettere in moto capacità tecniche ed enormi potenzialità del capitale umano.

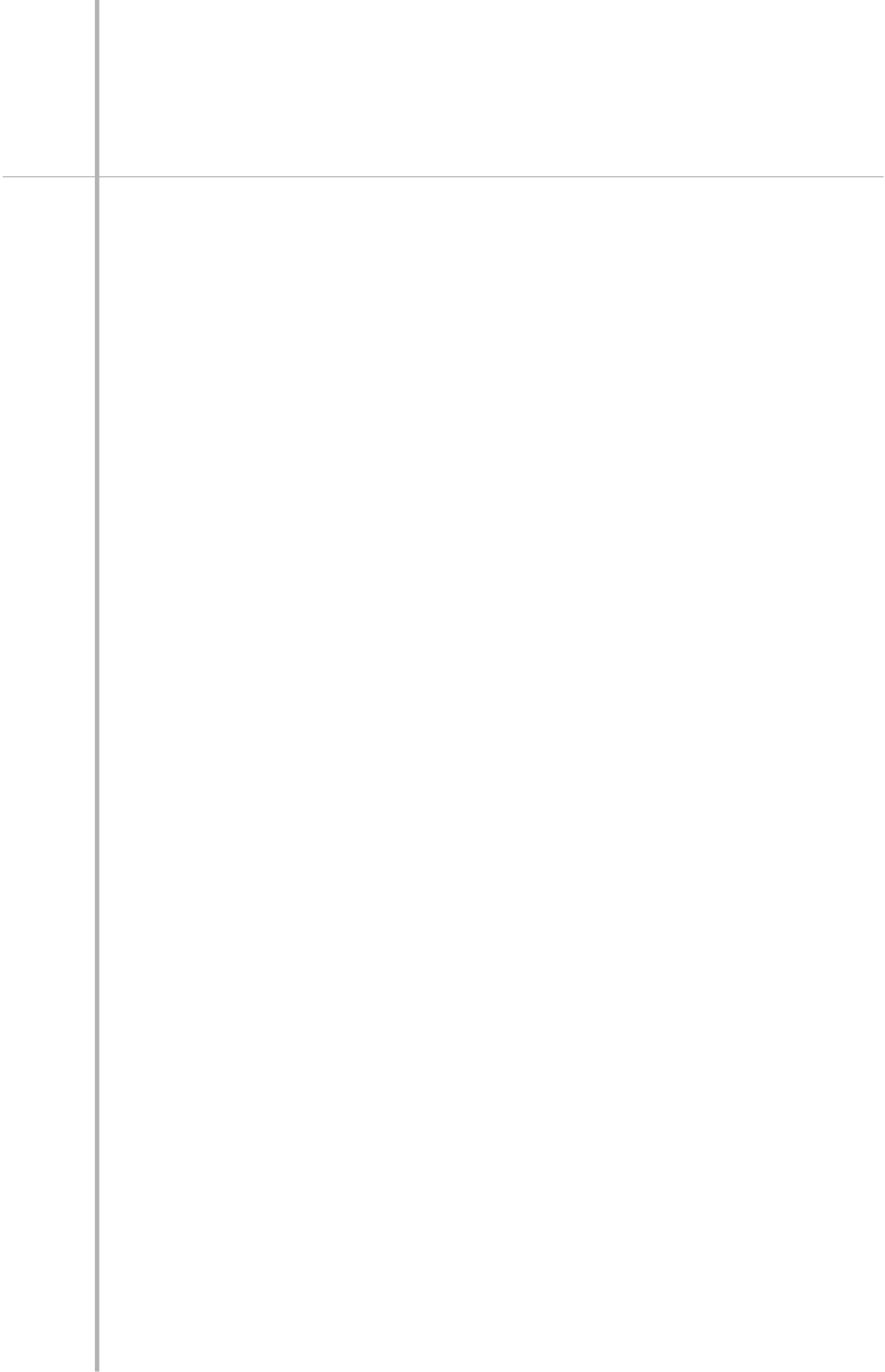
In anni meno *horribiles* per la costruzione dell'Europa di quelli che stiamo vivendo, sia il Piano Werner, del 1970 (che prevedeva che l'Unione venisse completata in un decennio), sia il Rapporto Delors, di diciott'anni dopo, avevano messo chiaramente in luce come la costruzione della colonna monetaria e di quella reale e strutturale dell'Unione dovessero andare di pari passo; come ciò comportasse ben altro che un mercato comune; come fosse necessaria la mobilitazione delle necessarie risorse; e come fosse auspicabile un trasferimento sostanziale di responsabilità dal livello nazionale a quello comunitario. Passati altri diciott'anni, costruita la colonna monetaria e messi in atto gli aspetti più disciplinari e restrittivi delle politiche fiscali nazionali e della convergenza, si tende viepiù a trascurare gli obiettivi che si volevano perseguire allora – sebbene siano stati trasfusi nei Trattati - e il reperimento dei mezzi necessari, previsto anch'esso dai Trattati. Che gli europei comincino a essere perplessi, non è poi così incomprensibile.

Appare assai difficile, e forse non del tutto desiderabile, trovare le risorse necessarie per questi nuovi sviluppi attraverso una semplice riduzione e riscrittura delle politiche esistenti. Pur essendo auspicabile che vengano trovate nuove "risorse proprie" per dare all'Unione vera autonomia impositiva, è assai dubbio che ciò possa avvenire nei tempi e nelle dimensioni necessarie. Le risorse devono dunque essere trovate attraverso il debito. Analizzare questo tema costringe a svolgere analisi comparative, a ricordare l'operatività della Ceca e dell'Euratom, a ripensare l'operatività della Bei. Quest'ultima, nelle intenzioni originarie degli estensori del Trattato, avrebbe dovuto avere un ruolo di Agenzia incaricata di reperire e amministrare risorse finanziarie da dedicare agli investimenti per lo sviluppo, e non, come è poi avvenuto, quello di banca a medio-lungo termine che opera in maniera più o meno tradizionale. Non a caso altri oggi propongono la creazione di una nuova diversa Agenzia, finalizzata a reperire risorse per l'energia, la ricerca e altre finalità definite a Lisbona o in altra sede. Ma la tesi qui avanzata è che sia preferibile passare per la via maestra del Bilancio, perché è l'Unione che

deve essere il debitore principale, e non il solo garante, ed anche perché è qui che si dovranno trovare le risorse necessarie al pagamento degli interessi sul debito. Una diversa configurazione istituzionale potrebbe essere tuttavia prospettata qualora si ritenesse di poter fare riferimento solo al più ristretto numero di paesi che fanno parte dell'area dell'euro e delle relative istituzioni.

La proposta è fondata, infine, sull'analisi del precedente storico del debito degli Stati Uniti d'America, del ruolo trainante delle valute di riserva, su raffronti tra Pil, popolazione, risorse, disavanzi di parte corrente e altre grandezze economiche e caratteristiche degli Stati Uniti e dell'Unione; nonché sulla concreta possibilità che un significativo debito dell'Unione possa contribuire a far raggiungere all'euro, oramai superato il periodo della gestazione e dell'infanzia, lo stato di moneta di riserva consolidata, utilizzabile nei pagamenti internazionali, nelle riserve valutarie e nei portafogli degli investitori in misura crescente, e tale da far assumere all'Europa un ruolo meno mercantilista, meno timoroso dei nuovi concorrenti internazionali, capace di svolgere il ruolo, giustificato da tutti i suoi elementi costitutivi, che i Trattati prevedono, anche nell'asserire una propria politica comune, interna e internazionale. Appaiono infatti di grande importanza due effetti collaterali della proposta: quello relativo alla posizione dell'Europa, e dell'euro, nell'economia mondiale; e quello che farebbe dell'Unione un soggetto direttamente corresponsabile della crescita economica del continente, capace di dotarsi dei mezzi necessari a perseguire i fini concordati nelle sedi a ciò deputate.

Tutto ciò può parere storicamente intempestivo, nell'attuale fase di scetticismo e di disamore per la politica. Tuttavia la prevista riflessione sul rilancio del progetto europeo offre il destro per sottoporre alcuni elementi di valutazione che vi contribuiscano. La proposta è anche un invito a intraprendere nuove vie, ipotizzare nuove soluzioni, illustrare obiettivi possibili e mezzi utilizzabili, per una crescita sostenibile. La tesi che si debbano adottare misure innovative appare, fortunatamente, prendere vigore. È necessario a volte gridare: *"acqua alle funi"*; passano le generazioni, e la costruzione dell'Europa non può continuare a restare un obiettivo incerto, un remoto auspicio.



BILANCIO DELL'UNIONE E POLITICHE DI SVILUPPO

Maria Teresa Salvemini

1. Introduzione

Nella vita economica di un paese il bilancio pubblico è un elemento di primaria importanza, e il dibattito politico che lo riguarda è sempre molto seguito anche dall'opinione pubblica. Non è così in Europa. Sul Bilancio si appunta l'attenzione solo dei gruppi di pressione interessati a questa o quella voce di spesa, dei rappresentanti degli Stati membri chiamati a difendere i saldi del dare e dell'avere che in questo bilancio si riflettono, e dei tecnici addetti alla questione. I cittadini europei non vengono in nessun modo indotti a considerare che vi può essere un livello più alto di decisioni e di politiche in materia di bilancio, che può essere utile domandarsi quali compiti possano essere affidati a questo livello più alto, e con quali risorse.

Solo in occasione dei contrasti sorti nel 2005 sulle Prospettive Pluriennali, cioè sulla cornice entro la quale dovrà strettamente tenersi ognuno dei bilanci annuali tra il 2007 e il 2013, i giornali hanno parlato delle difficoltà di approvazione del Bilancio dell'Unione, senza peraltro guardare dietro il fatto contingente.

In questo studio vogliamo riportare all'attenzione questo tema, nella convinzione che esso sia un passaggio fondamentale nel processo di costruzione di una Unione che abbia, come noi riteniamo che debba avere, proprie responsabilità nel disegno e nella realizzazione di una politica di sviluppo economico dell'Europa. Un Bilancio di dimensioni un poco più grandi dell'attuale, che destini risorse ad interventi per i

quali giochi a favore dell'Unione il principio di sussidiarietà, e che sia svincolato dall'obbligo del pareggio.

Nella prima parte dell'articolo collochiamo il Bilancio dell'Unione nel sistema istituzionale europeo. Vengono così indicati i rapporti tra bilancio pluriennale (questo sono le Prospettive Finanziarie) e bilancio annuale. Viene indicato nel Consiglio dei Ministri l'istituzione cui il bilancio "appartiene", mentre minore è il ruolo sia del Parlamento che della Commissione. Si indica nell'eccesso di attenzione per il saldo tra il "dare" e l'"avere" da parte dei singoli Stati membri un segnale di inadeguatezza del sistema. Si vede nella distribuzione dei fondi a favore di alcune specifiche finalità l'effetto di una stratificazione storica che impedisce ogni nuova politica di bilancio.

La nostra tesi non è, però, quella che propugna un bilancio di dimensioni vicine a quelle degli Stati federali, perché riteniamo che non sia compito dell'Unione realizzare una politica macroeconomica anticiclica, (politica che appartiene alla sfera dei singoli Stati, entro gli stretti vincoli del Patto di Stabilità, per quelli che lo hanno sottoscritto, o comunque nel contesto cooperativo che è indicato nell'art. 103 del Trattato). Riteniamo anche che non debbano essere perseguite col bilancio dell'Unione politiche di redistribuzione del reddito, perché queste sono stretta espressione delle preferenze politiche di ciascun Paese.

Riteniamo invece che a norma di Trattato appartengano alla sfera dell'Unione compiti e responsabilità in materia di crescita economica dell'area, e che questo consenta di identificare una sfera di intervento complementare a quella degli Stati, che ha le sue radici nella nuova realtà di un'Europa allargata e nella nuova importanza delle reti che sfruttano le nuove tecnologie di comunicazione per moltiplicare il valore dei singoli interventi effettuati. Riteniamo anche importante sviluppare e mantenere nelle nuove iniziative, per quanto possibile, il sistema del cofinanziamento, finora assai bene sperimentato nella Comunità, anche in un contesto di sviluppo del Partenariato Pubblico Privato.

Le risorse necessarie a questo scopo vanno trovate nel debito. Non è, infatti, possibile trovarle né nella riduzione di altre spese, né in un aumento delle entrate.

Attualmente, a norma di Trattato, il bilancio deve essere in pareggio. La norma trae la sua origine nel fatto che, inizialmente, il bilancio della Comunità era solo un bilancio di funzionamento delle strutture, ed anche nella decisione di creare la Banca Europea degli Investimenti come Agenzia destinata a fare le politiche pubbliche di aumento della dotazione di capitale. Non fu, insomma, una scelta ideologica. Divenuta la Bei una banca

non molto diversa dalle altre banche, e cresciuti, invece, sia i compiti affidati all'Unione sia le esigenze di nuove politiche strutturali, la norma ha perso razionalità. Il fatto poi che abbia il rango di norma costituzionale (come confermato dal suo inserimento nella proposta di Costituzione) ne fa un caso unico nel panorama mondiale, senza nessuna necessità evidente, e finisce per assumere, ora sì, il significato di una scelta ideologica.

Si propone pertanto di consentire il finanziamento con debito delle spese di investimento, cioè di sostituire la regola del pareggio con una *golden rule*, senza darle però né il rango di regola costituzionale, né un collegamento rigido con i principi di contabilità pubblica.

Il concetto di spesa d'investimento dovrebbe essere definito con precisione, e non dovrebbe essere limitato all'accrescimento del capitale fisico, ma comprendere anche le spese destinate all'accrescimento del capitale immateriale, adottando piuttosto il criterio delle "spese per lo sviluppo", già conosciuto in ambito europeo. Si propone anche di consentire una certa flessibilità nel distribuire e ottimizzare nel tempo l'onere del debito, per quanto attiene in particolare all'onere per interessi.

Si esclude, poi, che venga posto un obiettivo di riduzione dello stock di debito accumulato; alla scadenza dei titoli questi potrebbero essere sostituiti con emissione di nuovi titoli, lasciando la decisione al Consiglio.

Nella decisione sulle Prospettive Finanziarie dovrebbe essere deciso l'ammontare annuo di disavanzo consentito (entro il tetto delle *golden rule*, che noi proponiamo all'1% del Prodotto europeo) e le risorse da destinare al pagamento degli interessi.

Consentire al bilancio Ue di essere in disavanzo può essere una scelta coerente con un maggiore ruolo internazionale dell'euro, connesso al suo essere moneta riserva. Su questo punto si osserva che la disponibilità sul mercato di titoli pubblici in euro emessi dall'Unione potrebbe attivare una domanda molto forte, sia da parte dei privati sia da parte delle Banche centrali. Questo contribuirebbe a rafforzare la crescita economica.

Nell'ultimo paragrafo si espone una ipotesi alternativa, che tiene conto della difficoltà di trovare un consenso alla riforma del Trattato in una Europa a ventisette paesi. L'ipotesi è che si formi un gruppo di paesi che intendono procedere più velocemente nella via dell'integrazione; il candidato naturale è l'Eurogruppo. Questo potrebbe dar vita ad un accordo istituzionale riguardante un bilancio dell'Unione Economica e Monetaria, per il quale varrebbe quanto già argomentato a favore di un nuovo bilancio dell'Unione europea. Questa ipotesi viene solo delineata, mentre evidentemente richiede un grado di analisi e di approfondimento assai elevato. Ci è sembrato tuttavia utile avanzarla, anche perché nel momento in

cui licenziamo questo lavoro, febbraio 2007, non è affatto chiaro in quali direzioni, e con quali obiettivi, si muoverà nei prossimi mesi la ripresa di iniziativa sul progetto di Costituzione, e con quale grado di coesione.

2. Il Bilancio attuale

2.1 *Il Bilancio nel sistema istituzionale europeo*

Il Bilancio dell'Unione si collocherà, nei prossimi anni (2007-2013), all'1,048% del Prodotto lordo europeo. Per un breve periodo, tra il 1992 e il 1997, aveva superato l'1,1%; era stato tra lo 0,5 e l'1% dal 1972 al 1990. In valori assoluti, nel 2007 il totale delle spese sarà di 120,7 miliardi di euro in termini di competenza, e di 116,7 miliardi in termini di cassa. Le entrate sono definite dal massimale posto in rapporto al Prodotto e dal vincolo del pareggio.

La ridotta dimensione del bilancio europeo non può essere considerata, come qualcuno tende a fare, una manifestazione del fallimento, o dell'incompiutezza, del disegno europeo, del disegno cioè rivolto a creare un assetto istituzionale superstatuale, dotato di suoi poteri e di suoi organi, e titolare di funzioni adeguatamente numerose e importanti. Essa rappresenta invece - e per questo riteniamo sia importante occuparsene - la manifestazione di sintesi di un insieme di scelte, riguardanti questo assetto, che si sono andate definendo, e modificando, nel tempo, e che sono suscettibili di nuovi cambiamenti in futuro. La costruzione europea è più appropriatamente considerabile come un'esperienza storica unica e originale; e se pure si presta a misurazioni effettuate con categorie tratte da altre realtà storiche - e l'esempio più evidente è quello del confronto con stati ad assetto federale - ogni discorso sui suoi poteri e sulle sue funzioni va più utilmente visto nella sua assoluta, e preziosa, unicità.

Le regole sul bilancio annuale sono fissate nel Trattato istitutivo della Comunità europea (art. 268-280). Alle regole base, proprie della maggioranza dei bilanci pubblici - annualità, unità, universalità e specialità - si aggiunge l'obbligo del pareggio, e un rapporto assai stretto con le cifre delle Prospettive pluriennali¹.

¹ Le regole europee sul bilancio sono ampiamente esposte e commentate in Brigid Laffan, *The Finances of the European Union*, Basingstoke, MacMillan 1997. Il libro tratta l'intero tema del rapporto tra le finanze dell'Unione e il processo storico di integrazione, con i problemi affrontati.

Dal punto di vista della distribuzione dei poteri, il Bilancio dell'Unione è un bilancio che "appartiene" (secondo una terminologia usata nel dibattito sugli assetti costituzionali in materia di ripartizione dei poteri sul bilancio tra Governo e Parlamento) al Governo dell'Unione, cioè al Consiglio dei Ministri. In base a un accordo del 1993 il Parlamento europeo ha diritto a conoscere il bilancio prima che sia presentato, e deve poi approvarlo con un suo atto. Qualora non lo condivida può, con la maggioranza dei due terzi, rigettarlo e chiedere un nuovo progetto. Dopo pluriennali battaglie non è riuscito ad ottenere altro che un potere di approvazione o di rinvio: non ha, infatti, poteri di emendare il bilancio sottoposto alla sua approvazione se non per quanto riguarda le spese non derivanti obbligatoriamente dai Trattati, e comunque entro limiti finanziari molto stretti e prefissati².

Questa è anche la conseguenza del fatto che le decisioni "sostanziali" riguardanti le spese e le entrate appartengono anch'esse alla sfera del Consiglio. Il bilancio, di conseguenza, come atto "formale" che non può modificare tali decisioni, non può essere oggetto di decisioni autonome del Parlamento europeo.

Un bilancio del Governo, dunque. Un Governo composto da membri dei Governi degli Stati membri, ma non per questo non titolare, in via autonoma, dei propri poteri. Tra questi poteri, anche quelli sul bilancio. Questo bilancio non è quindi interpretabile come quello di una Agenzia internazionale alla quale un gruppo di Stati ha affidato, con strumenti di diritto internazionale, un insieme di risorse da spendere per le finalità specificate. Qui l'insieme di risorse da spendere, e la loro distribuzione, è fissato con atto del Consiglio, il titolare del potere sia legislativo che esecutivo, ed è approvato dal Parlamento europeo, che è eletto direttamente dal popolo.

È interessante notare che, nel processo di decisione sul bilancio, alla Commissione spettano solo poteri di proposta e funzioni consultive. Non vi è oggi, (e non era previsto per il futuro nel Trattato Costituzionale), alcuno spazio per politiche di bilancio autonomamente decise dalla Commissione. Questa rassomiglia perciò, in questo contesto, assai più ad un organo amministrativo con assai forti capacità istruttorie che a un embrione di governo. La Commissione cura però l'esecuzione del bilan-

² La divisione dei poteri tra Consiglio e Parlamento Europeo non è peraltro del tutto definita, ed è fonte di ricorrenti conflitti. Del resto, si tratta di un tema che è sempre piuttosto caldo anche nelle esperienze nazionali, e l'Italia è un buon esempio. Cfr. Sergio Ristuccia (a cura di), *Il bilancio tra Governo e Parlamento*, Fondazione Adriano Olivetti, Roma 1984.

cio, sotto la propria responsabilità, e nei limiti dei crediti stanziati. Si può fare dunque una riflessione conclusiva. Nelle organizzazioni statuali basate su più livelli di governo vi possono essere assetti diversi per quanto riguarda la distribuzione dei compiti e delle risorse; ma per qualsiasi livello di governo quel che conta è che non si tratti di poteri attribuibili ad un altro livello, che possa definire, in concreto, il grado di obbligatorietà e le caratteristiche essenziali della funzione di prelievo o di spesa. Il Consiglio non è un organo esterno all'Unione, come non lo è il Parlamento, e quindi si può tranquillamente dire che in materia finanziaria l'Unione è autonoma, ha poteri statuali. Che il bilancio sia di piccole dimensioni, che se ne possa auspicare la crescita, è problema di natura diversa, che attiene alle scelte di fondo sul tipo di Unione che gli Stati stanno realizzando, sulle politiche che stanno mettendo in comune. Che il Consiglio sia anche l'organo in cui si colloca il polo dialettico di queste scelte di fondo, e in cui quindi sono più rappresentati gli interessi nazionali non contraddice la sua natura di istituzione costituzionalmente autonoma.

2.2 Le Prospettive Finanziarie Pluriennali

Il bilancio annuale dell'Unione trova i suoi condizionamenti nelle decisioni prese dal Consiglio in materia di organizzazione delle agenzie e degli uffici (il bilancio di funzionamento), in materie di politiche comuni dotate di risorse finanziarie (la politica agricola ad esempio), in altre minori materie. Tra queste decisioni settoriali, prese in momenti diversi della vita dell'Unione, e il bilancio annuale, si colloca una decisione finanziaria assimilabile ad un bilancio pluriennale, nella quale viene fissata la cornice per tutti i bilanci annuali di un periodo di sette anni. Una decisione molto importante, proprio perché presa a grandi intervalli, e perché non scorrevole, cioè non aggiornabile anno per anno, (come sono molti bilanci pluriennali in molti stati, o i Documenti di Programmazione economica e finanziaria in Italia).

Di Prospettive Finanziarie Pluriennali non si parla nel Trattato di Roma, perché nascono da un Accordo interistituzionale del 1993, tra Parlamento, Consiglio e Commissione. Tale accordo fu reso necessario da forti tensioni fra gli Stati membri, causate dalla continua messa in discussione degli obblighi di dare e dei diritti di avere di ciascuno Stato. Ne derivava una seria difficoltà a preparare ed approvare il bilancio, e un'insufficiente dotazione di risorse per i compiti della Comunità. Si decise pertanto, con un accordo interistituzionale, di stabilire nuove

regole sulla procedura di bilancio, stabilendo, in particolare, che le grandi categorie di spesa venissero decise con un sufficiente anticipo. Il primo accordo fu concluso per il periodo 1988-1992 (Pacchetto Delors I). L'ultimo è quello del dicembre 2005, per il periodo 2007-2013.

La proposta di Trattato Costituzionale conferma in un articolo quell'Accordo, ma ne cambia il nome, parlando di "Quadro finanziario pluriennale", e ne limita il periodo a 5 anni (art. III-308). In base a questa norma "il quadro finanziario fissa gli importi dei massimali annui degli stanziamenti per impegno per categoria di spesa e del massimale annuo degli stanziamenti per pagamento. Le categorie di spesa, in numero limitato, corrispondono ai grandi settori di attività dell'Unione". Una norma inizialmente ordinaria verrebbe così assunta al livello di norma costituzionale, come del resto è tutta la normativa preesistente in materia di bilancio. Ad essa si applicherebbe la prospettiva di passaggio nel sistema di decisione dall'unanimità alla maggioranza.

Ci si può chiedere se sia giusto dare valore di norma costituzionale a regole procedurali che potrebbero essere trattate come ordinarie. Nel caso italiano, ad esempio, la Costituzione regola solo alcuni aspetti fondamentali (come il rapporto tra bilancio e leggi di spesa o l'obbligo di copertura per le nuove spese), ma il resto è regolato da leggi che possono essere modificate dal Parlamento con procedura ordinaria. Nel caso dell'Unione europea sarebbe opportuno stabilire che cosa deve essere veramente considerato tanto importante da richiedere, per la sua modifica, la complessa procedura di modifica dei Trattati³.

Nel sistema attualmente in vigore le Prospettive finanziarie vengono decise - all'unanimità - dal Consiglio dei Ministri, partendo da una proposta - non vincolante - della Commissione. Il Parlamento non ha poteri propri di emendamento, ma sigla un Accordo Interistituzionale con il Consiglio e la Commissione, che viene pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione, e che costituisce la versione definitiva della programmazione finanziaria pluriennale. Non si deve però dimenticare che un ruolo importante può essere giocato - ed è stato giocato nel 2005 - dal Consiglio Europeo.

³ La procedura di modifica è prevista dall'art. 48 del Trattato dell'Unione europea. Essa si divide in due parti: una preparatoria, che si svolge all'interno dell'apparato istituzionale dell'Unione e una deliberativa, che vede per protagonisti gli Stati membri. La fase preparatoria ruota attorno al Consiglio, chiamato a esprimere un parere su una proposta da uno Stato membro o dalla Commissione, e che sente sul tema il Parlamento europeo. Se il parere è favorevole, viene sottoposta a delibera di una Conferenza Intergovernativa, che delibera all'unanimità. Le modifiche entreranno in vigore solo dopo essere state ratificate da tutti gli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Questa istituzione, che riunisce i Capi di Governo e i loro Ministri degli Esteri, ha funzioni di impulso e orientamento nel processo di costruzione dell'Europa, ed ha specifici poteri in materia di indirizzi di massima della politica economica, e quindi anche in materia di bilancio.

Le Prospettive Pluriennali non sono una previsione, ma una decisione immediatamente e pienamente vincolante, senza bisogno di altri atti intermedi. Le cifre sono esposte in termini reali; nel bilancio annuale si dovrà fare una specifica quantificazione applicando un tasso di crescita dei prezzi già prestabilito nelle Prospettive (questa volta, il 2%). I valori totali sono espressi in rapporto al Prodotto, il che potrebbe far sorgere qualche problema se la dinamica effettiva dell'economia fosse tanto bassa da costringere a rivedere le cifre stanziato. Non può comunque avvenire quel che accade in molti sistemi, ad esempio in quello italiano, in cui errori di previsione si tramutano in significativi scostamenti tra le previsioni e i valori contabili *ex post*.

Il quadro è composto da un numero molto limitato di voci. Queste rappresentano la distribuzione delle risorse tra le varie finalità, mentre la precisa allocazione a singole spese verrà fatta nel bilancio annuale. Vi sono attualmente quattro macroaree di intervento: Crescita sostenibile (che si ripartisce tra Competizione e Coesione), Conservazione e gestione delle risorse naturali (di cui la parte maggiore è la politica agricola), Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia, Ruolo dell'Europa come partner globale. A queste finalità si aggiungono le voci di spesa per l'Amministrazione, e le Compensazioni. I totali sono esposti in termini sia di competenza che di cassa, ambedue poi rapportati al Prodotto.

Ogni anno la Commissione farà gli aggiustamenti tecnici necessari, e può anche fare spostamenti fra le voci, ma entro limiti molto stretti e prefissati, e con modalità procedurali rigide. Quanto ai fondi di riserva, la loro dimensione è troppo piccola per poter dar luogo a significativi interventi da parte della Commissione.

Si tratta indubbiamente di un sistema piuttosto rigido, poco adatto a fronteggiare nuove esigenze, ed anche sostanzialmente inadatto a gestire significativi cambiamenti nella politica di bilancio a causa dei suoi legami con le decisioni già prese e dei vincoli che estende sugli anni a venire.

Nel caso delle Prospettive Finanziarie 2007-2013 vi è comunque un importante elemento di flessibilità, consistente nel già citato impegno a fare una riflessione a tutto campo nel 2009⁴.

⁴ Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea 14/06/2006. Accordo Interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria. Dichiarazione sulla revisione del quadro finanziario.

Tabella 1 - Quadro Finanziario 2007-2013

Stanziamenti di impegno	(milioni di euro-prezzi 2004)							Totale 2007-2013
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
1. Crescita Sostenibile	51 267	52 415	53 616	54 294	55 368	56 876	58 303	382 139
1a Competitività per la crescita e l'occupazione	8 404	9 097	9 754	10 434	11 295	12 153	12 961	74 098
1b Coesione per la crescita e l'occupazione	42 863	43 318	43 862	43 860	44 073	44 723	45 342	308 041
2. Conservazione e Gestione delle risorse	54 985	54 322	53 666	53 035	52 400	51 775	51 161	371 344
di cui: spese connesse al mercato e pagamenti diretti	43 120	42 697	42 279	41 864	41 453	41 047	40 645	293 105
3. Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia	1 199	1 258	1 380	1 503	1 645	1 797	1 988	10 770
3a Libertà, Sicurezza e Giustizia	600	690	790	910	1 050	1 200	1 390	6 630
3b. Cittadinanza	599	568	590	593	595	597	598	4 140
4. L'EU come partner globale	6 199	6 469	6 739	7 009	7 339	7 679	8 029	49 643
5. Amministrazione	6 633	6 818	6 973	7 111	7 255	7 400	7 610	49 800
6. Compensazioni	419	191	190					800
Totale stanziamenti di impegno	120 702	121 473	122 564	122 952	124 007	125 527	127 091	864 316
in percentuale del RNL	1,10%	1,08%	1,07%	1,04%	1,03%	1,02%	1,01%	1,048%
Totale stanziamenti di pagamento	116 650	119 620	111 990	118 280	115 860	119 410	118 970	820 780
in percentuale del RNL	1,06%	1,06%	0,97%	1,00%	0,96%	0,97%	0,94%	1,00%
Margine disponibile	0,18%	0,18%	0,27%	0,24%	0,28%	0,27%	0,30%	0,24%
Massimale delle risorse proprie in perc. del RNL	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

Fonte: *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*, 14.6.2006. Accordo interistituzionale tra il Parlamento Europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria. Allegato I.

Inizialmente il bilancio della Comunità era solo un bilancio per definire le dotazioni finanziarie necessarie alla vita degli organismi comunitari, (con qualche limitata eccezione, tipo le risorse destinate al Fondo Sociale Europeo per il cofinanziamento di vari tipi di ammortizzatori sociali). Assunse poi su di sé, in due momenti diversi, due compiti importantissimi: la Politica Agricola Comune, nel 1962, e il finanziamento degli interventi per lo sviluppo regionale, nel 1974, ma sempre entro confini quantitativi assai ristretti. La politica di sviluppo regionale, basata sul Fesr, riguarda le due diverse finalità della politica di crescita sostenibile, competitività e coesione, ed è tutta rivolta a sostenere spese per investimenti pubblici o privati.

Dalla tabella 1 emerge l'assoluto dominio quantitativo di queste due politiche. Se anche il peso di una di loro, la politica agricola, è supposto decrescere (dal 35,7 % del totale nel 2007 al 31,9 % nel 2013), si tratta pur sempre di un bilancio assolutamente e stabilmente dominato da queste voci: nell'insieme esse coprono il 78 % della spesa.

Va peraltro tenuto presente il fatto che in termini quantitativi si tratta pur sempre di dimensioni relativamente contenute: i 43 miliardi che saranno destinati all'agricoltura nel 2007, o i 51 miliardi destinati allo sviluppo, sono comunque poca cosa se si confrontano con le risorse che singolarmente e complessivamente i ventisette paesi destinano a spesa pubblica.

2.3 L'eccesso di attenzione per il "giusto ritorno"

Nelle Prospettive Finanziarie viene poi ripresentata la chiave di ripartizione dei contributi degli Stati membri.

Poiché le regole sugli apporti finanziari da parte degli Stati sono diverse e separate da quelle che regolano i trasferimenti dall'Unione agli Stati, avviene che in ragione delle politiche perseguite (o di accordi speciali, come il *rebate* concesso all'Inghilterra), vi siano paesi datori netti e paesi prenditori netti.

Tab. 2 Distribuzione per Paese della spesa e dell'entrata del bilancio Ue (media degli anni 2000-2003)

	(milioni di euro)			
	Totale spesa	Totale entrata	Saldi	Su PIL
Austria	1.467,2	1.853,1	-385,9	-0,18
Belgio	1.814,3	2.312,4	-498,0	-0,19
Danimarca	1.449,5	1.540,8	-91,3	-0,05
Finlandia	1.220,4	1.195,5	24,9	0,03
Francia	12.109,8	13.822,4	-1.712,6	-0,11
Germania	10.611,5	17.593,4	-6.981,9	-0,34
Grecia	5.200,0	1.273,9	3.926,1	2,95
Irlanda	2.526,7	1.010,1	1.516,6	1,46
Italia	9.497,5	10.605,2	-1.107,7	-0,09
Lussemburgo	122,3	198,7	-76,4	-0,38
Olanda	1.836,8	3.820,5	-1.983,8	-0,47
Portogallo	3.697,1	1.162,3	2.534,8	2,07
Svezia	1.229,2	2.160,9	-931,7	-0,38
UK	6.416,6	8.395,6	-1.979,0	-0,04
EU 15	73.082,4	73.154,1	-71,7	

Fonte: *Commissione Europea*, sett. 2004, *Economia Europea*

Dai dati è facile vedere come, per Paesi che hanno tutti finanze pubbliche di dimensioni tra il 40 e il 45 % del Prodotto, il saldo netto con l'Unione rappresenta una cifra davvero esigua: per i tre maggiori datori netti, Olanda, Germania e Svezia, non arriva nemmeno a mezzo punto di prodotto; per molti si colloca nelle vicinanze del pareggio, con scarti, positivi o negativi, minimi. Può avere qualche serio peso, e quindi qualche serio impatto sull'economia, solo per i tre piccoli paesi prenditori netti, Grecia, Irlanda e Portogallo.

Del resto, benché per la sua composizione il bilancio Ue realizzi di fatto finalità redistributive o allocative, esso è comunque coerente con l'idea di lasciare agli Stati la responsabilità di queste politiche. Sono gli Stati, inoltre, che sottoscrivendo le regole delle politiche settoriali, stabiliscono anche la dimensione delle risorse che transitano attraverso il Bilancio Ue, ma che sono solo complementari alle risorse stanziare nei bilanci nazionali. Per questo si tratta comunque, nel bilancio Ue, di fondi di dimensioni assai assai contenute, e il cui peso sulle spese pubbliche dei vari Stati non è molto significativo.

E tuttavia nella vita dell'Unione assume un grandissimo peso il fatto che vi siano paesi datori netti e paesi prenditori netti, anche se le cifre in gioco non sono relevantissime. Diviene per questo assai difficile, se non impossibile, modificare sia la dimensione sia la composizione della varie voci di spesa. La cornice dell'accordo Delors è divenuta una camicia di forza. Questa regola nacque in un contesto di forte conflittualità fra gli Stati. I paesi più grandi o più ricchi trovarono in questo accordo lo strumento per resistere alle pressioni dei paesi più piccoli o poveri, ed insieme per chiudere il contenzioso sulla Pac. L'Unione ebbe, invece, il riconoscimento di una capacità fiscale propria. Ma il contenzioso si è ripresentato. L'allargamento ha peggiorato la situazione, perché tende a ridurre i vantaggi per i prenditori netti, e a peggiorare la situazione per i datori netti. Questo tiene in allarme tutti i paesi, e li spinge ad una difesa ad oltranza dei vantaggi acquisiti. I paesi ricchi hanno tentato di difendersi riducendo il bilancio dell'Unione. L'accordo per il 2007-13 segna la vittoria della linea minimalista: quell'1,048 dell'accordo, sventolato come un grande risultato di compromesso, è un valore medio che nasconde un andamento discendente dall'1,1 all'1,0, negli impegni annui di spesa. Se poi si guarda ai pagamenti, i rapporti al Prodotto lordo sono ancora minori, e anch'essi in progressiva diminuzione.

L'aspetto più deteriore del bilancio europeo attuale è proprio il fatto che esso viene visto come uno strumento di misurazione del "giusto ritorno". Anziché essere visto cioè come lo strumento per la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, esso viene letto, e costruito, in funzione di una visione rigidamente nazionalistica. Ogni paese, di ogni politica, misura quanto viene speso a suo favore, lo somma alle altre entrate, e confronta questa somma con l'insieme delle risorse che dal suo bilancio vengono trasferite al bilancio dell'Unione. Il saldo netto è oggetto di accordo politico, perché misura quanto i paesi più ricchi sono disposti a dare ai meno ricchi, e quanto i paesi più poveri ottengono per il fatto di essere membri dell'Unione. Benché si tratti di valori assai

modesti in rapporto alle finanze di questi paesi, l'attenzione al problema si è trasformata in una vera ossessione, e testimonia quanto sia debole la tensione per la costruzione europea. Inoltre, sul piano strettamente economico è assolutamente sbagliato identificare gli effetti di una spesa con la dimensione monetaria della spesa stessa. Gli effetti complessivi sull'economia dipendono dalla struttura dell'economia, dalla natura della spesa, ecc.; e non è detto che questi effetti si realizzino proprio nel paese che riceve le risorse dal bilancio Ue. Ma di ciò non si tiene assolutamente conto⁵.

In realtà, la soluzione migliore sarebbe quella che nessun paese fosse datore netto o prestatore netto, almeno nella media di alcuni anni, e che nello stesso tempo si avviassero ricerche approfondite e sistematiche sui benefici totali che le politiche dell'Unione apportano ai diversi paesi.

Il bilancio dell'Unione non può essere visto, com'è stato finora, come il risultato di un insieme di scambi politici, la cui modifica può essere solo marginale, proprio per la difficoltà di spostare gli equilibri (o i disequilibri) già raggiunti. Di fronte all'impasse in cui ci si è trovati nel 2005 appare chiaro che la soluzione può essere trovata solo sulla base di una rinnovata riflessione su quali compiti debbano essere affidati a questo strumento, in quale contesto economico, e con quali risvolti istituzionali.

2.4. *Una situazione insoddisfacente*

Il bilancio europeo rispecchia una situazione in cui non vi è uno Stato federale, né un "potere della borsa" in mano ad un Governo. La bozza di Trattato Costituzionale non apporta modifiche su questo punto. Non è neanche un bilancio basato sul principio di sussidiarietà, cioè con una dislocazione a livello dell'Unione di tutto ciò che non può essere fatto ai livelli di governo più bassi.

Del tutto astratto, anche se legittimo, è poi il confronto con gli Stati Uniti, o con modelli teorici di ripartizione di compiti e poteri tra livelli diversi di governo. La teoria del federalismo fiscale, pur così ricca di suggestioni per quanto concerne le sue assunzioni sul ruolo delle esternalità, delle economie di scala e della eterogeneità delle preferenze, solo come punto di riferimento generalissimo può essere evocata per

⁵ Cfr. per un tentativo di analisi di questi effetti, Gabriele Cipriani, Stefano Pisani, *The European Budget: an Alternative to Budgetary Balances to Assess Costs and Benefits for the Member States*, Siep Working Paper n. 339, Pavia, Società italiana di economia pubblica, 2004 (<http://www.unipv.it/websiep/wp/339.pdf>).

interpretare o guidare il processo attraverso il quale, piano piano, si procede nella costruzione di quel fenomeno originale che è l'Unione degli Stati europei ⁶.

Può essere interessante perciò vedere quale ruolo possa avere il bilancio dell'Unione proprio in rapporto al concreto costruirsi dell'Europa, che poggia sulla progressiva attribuzione ad istituzioni sovranazionali di compiti che gli Stati non possono svolgere in maniera adeguata, o che sono indispensabili per la loro stessa crescita.

Oggi il bilancio dell'Unione appare del tutto insoddisfacente alla maggioranza dei commentatori. La critica riguarda sia la dimensione (già nel 1977 il Rapporto McDougall aveva proposto un bilancio tra il 5 e il 7 % del Prodotto, un valore vicino a quello prebellico degli Stati Uniti) sia la composizione del bilancio (per l'eccessivo sostegno dato ad un settore in declino, come l'agricoltura, che oggi non può nemmeno avere il ruolo di garantire l'autonomia alimentare dell'area). È pure criticata la rigidità del bilancio (sia nel senso che l'ottica pluriennale impedisce di tener conto di nuovi bisogni, sia nel senso che per i nuovi bisogni mancano comunque le risorse essendo queste rigidamente allocate).

Una parte dei critici, però, ritiene che non vi sia affatto bisogno di accrescere le risorse nel bilancio Ue⁷. Questa posizione riflette un'idea di Europa sostanzialmente ancorata alla costruzione del Mercato unico (la visione inglese, tutto sommato) e che basa la politica economica sul coordinamento delle politiche di bilancio nazionali, da realizzare essenzialmente attraverso i vincoli del Patto di stabilità. Questi critici puntano molto, pertanto, su uno spostamento di risorse all'interno del bilancio stesso. In particolare, peraltro con ragione, essi sottolineano molto il fatto che la politica agricola sia un peso per l'Unione nei negoziati com-

⁶ Dalla vasta letteratura in materia di federalismo citiamo solo Torsten Persson, Gérard Roland, Guido Tabellini, *The Theory of Fiscal Federalism: What Does it Mean for Europe?*, Igier Working Papers n. 101, Milano, Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research, 1996 (<ftp://ftp.igier.uni-bocconi.it/wp/1996/101.pdf>) e Alberto Alesina, Ignazio Angeloni, Francesco Etro, *Institutional Rules for Federations*, Nber Working Paper n. 8646, Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2001.

⁷ Daniel Gros and Stefano Micossi, *A Better Budget for the European Union: More Value for Money, More Money for Value*, Ceps Policy Brief n. 66, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2005 (http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1210). Questo saggio, sulla linea del Rapporto Sapir, chiede anch'esso una modifica nella composizione delle spese del bilancio europeo, e fa anche proposte in materia di entrate. Vedi anche, più recente, degli stessi Autori, *Confronting Crisis in the European Union: A Fresh Start*, Ceps Policy Brief n. 117, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2006 (http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1419).

merciali internazionali, impedendole di puntare su altri settori, come ad esempio i servizi o l'ambiente. Chiedono perciò una seria riduzione dei fondi, ben al di là di quanto già deciso negli ultimi interventi di riforma del settore, e una sostanziale rinazionalizzazione del settore.

Non si possono non vedere però gli ostacoli che si frappongono ad un mero cambiamento di struttura del bilancio. La politica agricola comune è un sistema assai complesso, che è stato oggetto, nel tempo, di continui aggiustamenti, volti sia a mettere sotto controllo la sua dinamica quantitativa, sia a renderne meno protezionistici i connotati. Essa ha perso il suo obiettivo iniziale, garantire l'autosufficienza alimentare dell'Europa, ma proprio perché è divenuta una politica di sostegno ai redditi e di difesa settoriale può essere modificata solo con molta gradualità. E ben poca utilità si avrebbe spostando sui bilanci nazionali, necessariamente assai meno resistenti di fronte alle richieste di forti categorie di elettori, l'azione di sostegno. Che la Pac sia in qualche modo un relitto del passato è evidente; peraltro già Altiero Spinelli l'aveva definita "uno strano miscuglio di audacia innovativa e di corporativismo rurale".

La politica dei Fondi strutturali è anch'essa migliorabile, ma le critiche del Rapporto Sapir⁸ ci sembrano francamente eccessive, perché basate su un solo indicatore, il tasso di convergenza dei redditi pro capite. D'altra parte questa politica è già oggi in via di trasformazione, dopo l'allargamento a ventisette. È inevitabile che paesi e regioni che finora ne hanno beneficiato siano esclusi in futuro, per avere un livello di reddito medio vicino o superiore a quello medio comunitario. Che questo si risolva in maggiori disponibilità di risorse "fuori" della politica dei fondi strutturali, o invece in una maggiore densità di aiuto ai paesi e alle regioni più povere e periferiche è cosa che andrà ben ponderata.

È peraltro assai importante notare che nei nuovi Regolamenti sui Fondi strutturali, appena approvati, si è imposto un forte e significativo collegamento con gli obiettivi e gli strumenti che negli accordi di Lisbona erano stati indicati come cruciali per lo sviluppo dell'Unione, ribadendo che la coesione è l'altra faccia della competitività, e confermando la necessità di destinare risorse a questa politica, senza radicali cambiamenti.

⁸ André Sapir *et al.*, *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU System Deliver*, 2003 (<http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf>). Si tratta di un rapporto, pubblicato nel 2003, di un gruppo di esperti indipendenti, che su richiesta del Presidente della Commissione Europea, ha indagato le cause del ristagno economico dell'Europa, e espresso suggerimenti per nuove politiche di sviluppo. In particolare il Rapporto ha chiesto l'abbandono, o almeno una riforma fondamentale della Politica agricola e delle Politiche di coesione.

L'allargamento a Est ha reso anche più difficile una ricomposizione del bilancio Ue. Sono entrati paesi che hanno raddoppiato il numero degli occupati nell'agricoltura, e che hanno forti potenzialità di sviluppo della loro produzione agricola. In questi paesi, il numero dei cittadini con redditi inferiori alla media europea - e perciò destinatari delle politiche strutturali - è salito, con l'allargamento, dal 18% della popolazione totale al 25%. Appare evidente che non vi sarà, nei prossimi anni, forza politica sufficiente per modificare radicalmente la struttura della spesa dell'Unione per fare spazio ad altre politiche. Sembrano un po' verbali anche gli auspici contenuti nelle Prospettive pluriennali 2007-2013.

In ogni caso, è da chiedersi se le risorse che prevedibilmente fosse possibile "liberare" sono davvero sufficienti per i compiti che ci sembra debbano essere affidati al Bilancio dell'Unione, e se non si finirebbe per fare soltanto spostamenti da un tipo di beneficiari ad altri, senza veri effetti strutturali.

3. Un Bilancio diverso, per quali politiche

3.1 Politiche di stabilizzazione?

La nostra posizione è che non si debbano perseguire, attraverso il bilancio dell'Unione, obiettivi di correzione del ciclo economico europeo.

Come si sa, l'economia attraversa periodi alternati di espansione e recessione, e si è ritenuto, per un certo periodo di tempo, compito dello Stato gestire la domanda aggregata in modo da ridurre l'oscillazione ciclica. Si dice, allora, che senza un bilancio Ue di dimensioni adeguate questo non si può fare, e poiché gli Stati membri sono vincolati dal patto di stabilità, di fatto le politiche di stabilizzazione sono escluse.

In un recente contributo si legge, al riguardo: "La funzione di stabilizzazione (cioè di controllo del ciclo economico, dell'inflazione, della disoccupazione) andrebbe destinata al livello centrale di governo. E ciò è opportuno che accada sia per questioni di esternalità, sia per problemi di coerente organizzazione del concreto intervento dello Stato (inteso in senso lato), sia per questioni afferenti la dimensione necessaria delle grandezze finanziarie su cui operare"⁹.

⁹ Istituto di studi e analisi economica (Isae), "La governance del bilancio dell'Unione europea", in *Rapporto sullo stato dell'Unione europea*, Roma, Istituto di studi e analisi economica, 2005 (http://www.isae.it/rapporto_UE_luglio_2005.pdf).

Pur riconoscendo il valore intellettuale e politico di questa posizione, a noi sembra che non si debba mirare ad un bilancio Ue capace di fare politiche di stabilizzazione anticiclica per tre motivi. Primo, perché l'idea che con la manovra del disavanzo del bilancio pubblico si possano perseguire finalità anticicliche è poco condivisa, oggi, da larga parte degli economisti e degli operatori economici. Si ritiene che tali politiche non riescano a spingere l'occupazione al livello del pieno impiego, poiché il loro esito, al di là del breve periodo, è solo un più alto livello di inflazione, e una minore disponibilità di risorse per gli investimenti privati. Agli economisti neokeynesiani, che si sono opposti a questa visione argomentando che l'esistenza di rigidità nel sistema economico rende la realtà assai lontana dai paradigmi del modello di equilibrio, e consente perciò efficacia all'azione di *deficit spending*, o in genere alle manovre di bilancio, si è risposto chiedendo piuttosto la rimozione di queste rigidità, responsabili esse stesse del mancato raggiungimento del pieno impiego. Il Patto di Stabilità e Crescita è basato su questo comune sentire, e anche nella sua versione riformata, quella della primavera 2005, è sostanzialmente contrario a politiche che trovino la loro motivazione in rapporto al ciclo economico. Sarebbe difficile consentire a livello dell'Unione ciò che è ritenuto indesiderabile a livello degli Stati (anche se a questo più alto livello verrebbero meno quelle motivazioni che sono esclusivamente legate al timore di politiche che non si preoccupano degli effetti negativi sugli altri paesi).

Il secondo motivo è che la politica fiscale, non potendo separare la sua dimensione macroeconomica dalle sue caratteristiche distributive e allocative, legate alla composizione delle entrate e delle spese, è talmente al cuore della vita politica stessa da far ritenere che potrebbe essere trasferita ad un livello più alto solo in presenza di un'adeguata capacità di rappresentazione degli interessi e di partecipazione politica. Un bilancio che possa essere manovrato in maniera anticiclica presuppone un pieno possesso di tutte le leve, di entrata e di uscita, ed è perciò sostanzialmente incompatibile col principio stesso della ripartizione di compiti e poteri tra livelli diversi di governo. Non è, insomma, con un bilancio Ue anche del 6 o 7 % del Pil, come richiesto da alcuni convinti assertori del modello federalista, che si riesce a manovrare efficacemente la domanda globale (neanche nel più circoscritto caso che la letteratura economica descrive come "shock asimmetrico", e al cui superamento, in teoria, dovrebbe provvedere lo stato federale centrale).

Il terzo motivo è che, per gestire un bilancio delle dimensioni e con gli strumenti necessari a fare politiche di stabilizzazione, occorrerebbe

dotare l'Unione di strutture amministrative assai più numerose e robuste delle attuali, e con competenze tecniche anche assai diverse; il che determinerebbe senz'altro un rilevante aumento dei costi di funzionamento, assai difficilmente compensabile con riduzioni parallele nei costi dei paesi membri.

Riteniamo pertanto che le politiche di stabilizzazione debbano essere perseguite attraverso un rafforzato sistema di coordinamento dei bilanci nazionali, secondo una lettura più intensa delle norme stesse del Trattato, e utilizzando gli spazi che la recente riscrittura del Patto di stabilità ha aperto¹⁰.

3.2. *Politiche di redistribuzione?*

Si legge spesso che l'80% del bilancio Ue è dedicato a politiche che hanno obiettivi redistributivi. Chi dice ciò (ad esempio il Rapporto Sapir) considera sia la politica agricola che le politiche realizzate con i fondi strutturali delle politiche aventi solo queste finalità. Se così fosse effettivamente vi sarebbe da avere più di una perplessità.

Quello dell'equità è problema complesso, che postula difficili assiomi sui confronti interpersonali. Le politiche redistributive, di fatto, rappresentano l'esito di conflitti politici tra gruppi e classi, dove la redistribuzione è strettamente legata agli obiettivi della maggioranza che governa. Nulla può sembrare più lontano da un'idea possibile, o realizzabile, o anche desiderabile, oggi, di stato (ancorché federale) europeo.

Se quindi nelle politiche attualmente svolte vi sono elementi di redistribuzione, essi vanno accuratamente rilevati, e giustificati.

La politica agricola, che è la principale accusata, ha tra le sue giustificazioni alcune importanti finalità che sono di interesse comune di tutti i cittadini, e non solo degli agricoltori. Su questo si basa la difesa di questa politica. Ma essa va ben al di là di questi pur nobili intenti. Dopo la "riforma Fischler" (giugno 2003) la politica agricola è molto cambiata. Le nuove finalità - sviluppo rurale, salvaguardia dell'ambiente, rafforzamento del ruolo imprenditoriale - si sono accoppiate ad una strenua difesa del volume di aiuti ricevuti. Si è, infatti, spostato il sostegno finanziario dal prodotto al produttore, ma è stato deciso un "importo di rife-

¹⁰ In questa direzione va il testo di Marco Buti e Mario Nava, *Towards a European Budgetary System*, EUI Working Paper RSC n. 8, San Domenico di Fiesole, EUI Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2003 (http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/03_08.pdf). Il testo suggerisce la creazione di forti legami, anche procedurali, tra il bilancio dell'Unione e i bilanci nazionali.

rimento" commisurato all'ammontare di aiuti ricevuti, per ettaro, nel triennio precedente. In pratica, si è garantita una rendita agli agricoltori, soprattutto dei paesi ricchi¹¹.

Forse si può ritenere che tanto più sarà rinegoziabile la Pac quanto maggiore la presenza di politiche nuove, di interesse per gli stessi Stati che ne sono beneficiari. *Constituencies* interessate a queste politiche potranno essere opposte, in Francia come in Olanda o in Italia, alla *constituen*-*cy* agricola, e fare pressione per un diverso atteggiamento dei governi nazionali. Nello stesso tempo non bisogna dimenticare che una politica comune è stata una grande esperienza per l'Europa, e che non si può semplicemente dismetterla.

Per quanto attiene alla politica regionale, diciamo subito che utilizzare il bilancio Ue per allocare risorse in settori, aree o iniziative il cui effetto sia un miglioramento del reddito e del benessere è finalità coerente con i principi costitutivi dell'Unione. La politica di sviluppo regionale con il suo 36% del bilancio comunitario ha finora svolto il grosso di questo compito. Essa non può essere considerata una politica redistributiva, anche se nelle sue modalità e nei suoi risultati può trovarsi un peso eccessivo di effetti di mera redistribuzione.

La politica regionale era nata inizialmente per fronteggiare il rischio che l'operare del mercato unico aggravasse il divario tra regioni ricche e pove-

¹¹ Come espressione del punto di vista dei difensori, rimandiamo a Jacques Le Cacheux: "In a way, we can feel that European consumers-tax payers would rather be for a policy which could guarantee health security of food, protect the environment and look after the well being of animals. There is no doubt that most Europeans would declare in favour of a policy which would maintain a sufficient density of farms on the whole European territory, avoid a complete agricultural withdrawal, desertification or return of an important part of European regions to their "natural state." And finally, we could easily imagine that the agricultural policy has been conceived to boost the economic growth of a strong and competitive European food industry, or even of an industry of some new agricultural products, such as bio fuel". V. Jacques Le Cacheux, "Future of the EU Budget and Financing of Common Policies", in Maxime Lefebvre (ed.), *What Kind of European Budget for 2013? Means and Policies of an Enlarged Union*, Paris, Institut français des relations internationales, 2005, p. 54 (<http://www.cees-europe.fr/en/etudes/revue6/r6actu1.pdf>). Più scettica su questi benefici, e attenta invece agli interessi in gioco, e agli effetti redistributivi dell'ultima riforma, la posizione di un esperto italiano, Fabrizio De Filippis, che scrive che la riforma "per così dire, "smaschera" una rendita già esistente, creata dalla vecchia Pac e da essa nascosta nel sistema di prezzi minimi garantiti o nei sussidi alla produzione. La novità su cui vale la pena riflettere è che la riforma crea il presupposto perché tale rendita, che prima finiva con l'essere divisa con altri soggetti della filiera agroalimentare, sia convogliata in misura maggiore nelle tasche degli agricoltori". V. Fabrizio De Filippis, "La nuova Pac dopo la riforma Fischler: opportunità e minacce per l'agricoltura meridionale", in *Rassegna economica*, n. 2, dicembre 2005, p. 262 (http://www.srmezzogiorno.it/doc_06/rassegna_economica_2_2005/257-288_n_283.pdf).

re, e in particolare tra regioni centrali e regioni periferiche. Il suo successo o insuccesso, non è perciò misurabile, come si tende a fare, in termini di distacco tra redditi regionali, e di realizzazione della convergenza, ma piuttosto in termini di non peggioramento della divergenza, del divario tra regioni. Credo che sarebbe possibile dimostrare che senza queste politiche la situazione delle regioni povere, proprio in termini di autonomia capacità di crescita, sarebbe stata assai peggiore perché i meccanismi di sviluppo connessi all'unificazione europea hanno forti effetti cumulativi, a vantaggio delle regioni più centrali e più ricche.

Se vogliamo ragionare in termini di efficacia, bisogna guardare alla crescita in sé delle regioni deboli, e non alla chiusura del divario con le regioni ricche: tale chiusura potrebbe definirsi impossibile se si ritenesse, come fa la moderna teoria della crescita, che un vantaggio iniziale, soprattutto in termini di dotazione di capitale umano, determina forti esternalità positive, e questo consente al paese ricco di mantenere il suo vantaggio sul paese povero, grazie ad un livello permanentemente più alto di risparmio e di investimenti.

Nel caso europeo, però, elementi importanti di successo sono visibili, molti circoli viziosi di sottosviluppo sono stati rotti. Il problema dei ritardi nell'uso dei fondi europei, ad esempio, che in Italia era un chiaro sintomo di incapacità delle Amministrazioni Pubbliche a svolgere attività di programmazione, progettazione e monitoraggio, si è fortemente ridotto; regole adeguate sono state introdotte; la ripartizione delle responsabilità tra amministrazioni è stata meglio messa a fuoco. Senza lo stimolo dell'uso dei fondi strutturali, in Italia almeno, nulla di tutto ciò sarebbe avvenuto. Anche da questo punto di vista riteniamo inesatta la lettura della politica regionale europea come una politica essenzialmente redistributiva, sulla base di una valutazione che guarda soltanto all'insuccesso nel ridurre i divari di reddito pro capite.

Vi sono, certamente, dei miglioramenti da apportare. Qualcosa si sta già muovendo. È in corso di definizione una generale riforma dei Fondi strutturali. In materia di aiuti di stato a finalità regionali il Parlamento europeo ha approvato (febbraio 2006) il Rapporto Hokmark, col quale si tenta di finalizzare in maniera più precisa gli aiuti ammissibili, riducendo la dispersione fin qui osservata.

Ma non si può ritenere che le cose andrebbero meglio se Bruxelles venisse spogliata dei suoi poteri in materia di uso dei fondi strutturali, e ridotta a un ruolo notarile-ragionieristico di trasferimento, ad ogni paese, di un volume globale di risorse.

Il vero problema è quello di disegnare politiche di coesione e sviluppo

regionale davvero efficienti, e di trovare un giusto dosaggio di poteri e di responsabilità tra tutti i livelli di governo interessati.

È anche difficile classificare come politiche redistributive quelle relative all'uso dei fondi strutturali per affrontare crisi specifiche di comparti produttivi, localizzati in specifiche aree. Un problema che rischia di allargarsi per il riassetto nei flussi commerciali che la globalizzazione e l'arrivo sulle scene delle grandi economie asiatiche impone, perché mette in discussione le capacità di profitto di alcuni tradizionali settori. Di fronte a questi problemi l'Unione appare un po' prigioniera del passato, quando l'unica cosa che contava era accrescere la concorrenza e realizzare un mercato compiutamente aperto all'interno, e moderatamente protetto verso l'esterno. Non erano perciò ammesse, e non sono ammesse, politiche industriali nazionali. Ed anche le fusioni, e le intese tra imprese di paesi diversi trovano più ostacoli e freni che incentivi. L'idea originaria del Fondo Sociale, che era quella di appostare in bilancio risorse da destinare ai settori produttivi messi in crisi dall'apertura delle frontiere commerciali non può certo essere estesa fino a fare ipotizzare come un compito permanente dell'Unione quello di destinare risorse ai settori in crisi. Risorse, tra l'altro, che non vi sono in maniera sufficiente. Non bastano certo a questo scopo i 500 milioni del Globalisation Adjustment Fund inseriti (come massimale) nelle Prospettive Finanziarie. Pensiamo comunque che essi possano essere ben utilizzati se collegati ad una riflessione su un maggiore ruolo e una più esplicita responsabilizzazione delle strutture dell'Unione nell'attivazione di processi di coordinamento e di regolamentazione di queste politiche.

3.3 Politiche di risposta ad altre esigenze

Nelle Prospettive Finanziarie 2007-2013 l'ammontare dei fondi destinati a cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia è davvero esiguo: 1199 milioni, a prezzi 2004, che con un tasso di crescita annuo del 15% saliranno a 1988 nel 2013. Più significativi ma sicuramente insufficienti i fondi destinati a fare dell'Europa un "global player", attraverso aiuti di vario tipo: qui si parte da 6199 milioni (sempre a prezzi 2004) per arrivare, con un tasso di crescita reale del 4,5% annuo, a 8029 milioni. Non si può dubitare del fatto che l'efficacia delle politiche di pre-adesione, di vicinato e di intervento nei paesi la cui immigrazione preme sull'Europa è legata anche alla disponibilità di risorse adeguate.

Ben poco infine è appostato in bilancio per la Difesa e la Politica estera, nel senso che non vi sono risorse per beni e servizi, mentre vi sono limi-

tate risorse per programmi di ricerca, e risorse per il funzionamento dell'Agenzia Europea per la Difesa. La forza delle cose, i conflitti internazionali, la pressione dei popoli poveri sulle frontiere, la difficile convivenza tra etnie e religioni diverse, tutto ciò sembra spingere per l'emersione di un principio di sussidiarietà, che vuole che questi problemi siano affrontati ad un più efficiente perché più alto livello.

Certo non è in atto un processo che collochi queste politiche della difesa nel perimetro di azione dell'Unione. Chi partisse, perciò, da un'impostazione federalista in senso stretto, o da una visione astratta del principio di sussidiarietà, o dal confronto con altre realtà, come gli Usa, sosterebbe perciò che questo è il punto da realizzare. Ma è una posizione non coerente con il metodo usato finora per portare avanti il mirabile processo di costruzione dell'Ue: il metodo degli approcci parziali, della messa a punto di soluzioni comunitarie là dove l'accordo tra Stati si palesava manifestamente insufficiente.

Questa situazione si presenta oggi anche di fronte alle operazioni di "peace keeping" (in senso lato) e alla nuova responsabilità europea che sta emergendo. Qui risultano insufficienti le capacità operative dei singoli stati, e viene chiamato in causa un principio di solidarietà internazionale che non tollera la presenza di membri "defilati", di "free riders". Nello stesso tempo il modello delle cooperazioni rafforzate¹² è fortemente indebolito dalla necessità di creare, volta per volta, metodi di accordo, ripartizione di compiti e di responsabilità, criteri di condotta. Se vi fossero risorse di cofinanziamento si potrebbe affidare alla Commissione - o alla Agenzia per la Difesa - il potere di calcolare i costi di singole iniziative, e poi effettuare la ripartizione tra i 27 sulla base di criteri messi a punto nel Consiglio. A copertura di questa voce di spesa potrebbe stabilirsi un trasferimento di risorse dai bilanci degli Stati, stabilendo di sottrarre questa voce al vincolo del Patto di Stabilità. La logica di ciò sta nel fatto che non si presentano quei problemi di comportamenti opportunistici che hanno contribuito a suggerire le regole fiscali del 1997. L'esecuzione materiale della spesa per le missioni non potrebbe che essere affidata alle strutture militari nazionali.

Le regole di ripartizione degli oneri tra i ventisette Paesi non dovrebbero avere nulla a che fare con il bilancio del dare e dell'avere dei singoli

¹² È il modello già sperimentato in ambito Nato, ad es. con l'Early Warning Force, nella quale 11 paesi europei hanno finanziato un accordo per l'acquisto di aerei radar.

Stati, e i parametri utilizzati non dovrebbero avere alcun carattere di progressività al reddito nazionale.

3.4 Politiche strutturali di sviluppo

È questo il vero, il principale obiettivo, da affidare ad un nuovo e diverso bilancio dell'Unione.

Vi è un generale consenso sul fatto che il lungo periodo di stagnazione che sta attraversando l'economia europea segnala l'esistenza di problemi di fondo di tipo strutturale, che non possono essere curati con politiche macroeconomiche espansive della domanda, ma neanche affidati alle sole forze del mercato e del rigore finanziario. Il più importante di tali problemi strutturali è quello del basso livello di produttività che si riscontra nelle economie dei paesi europei già da molti anni. Tale basso livello può essere ricondotto ad insufficienti investimenti sia in capitale fisico che in capitale umano.

Sarebbe risultato insufficiente, infatti, per motivi peraltro ancora non bene indagati, quel processo diffusivo che parte dalle imprese che introducono nuove tecnologie e raggiunge il resto dell'economia, in una catena di esternalità positive. L'esistenza di un mercato unico, dove il trasferimento delle conoscenze è reso più facile, avrebbe dovuto, di per sé, favorire livelli di produttività e di crescita più elevati (così aveva fatto sperare, nel 1992, il Rapporto Cecchini). Sembra che il processo diffusivo non si sia sufficientemente avviato per una carenza di ricerca e progresso tecnico nelle imprese, per una struttura demografica progressivamente sempre meno favorevole, per un'insufficiente attenzione delle politiche pubbliche a questi temi.

Poiché è tutta l'economia europea che ha bisogno di un nuovo rilancio, di fattori innovativi di crescita, e poiché non si può fare affidamento sulle sole forze del mercato, bisogna pensare a nuove politiche di sviluppo basate sulla costituzione di un capitale pubblico, materiale e immateriale, di dimensione e di natura tali da imprimere quell'impulso alla crescita della produttività del settore privato che la teoria economica e l'esperienza storica segnalano come rilevante. Quel che sembra ricavabile dalle esperienze fatte e dai confronti con i paesi che nel mondo stanno segnando i maggiori successi, è che bisogna per prima cosa favorire la ricerca, la formazione scientifica, l'innovazione tecnologica, e la sua diffusione e circolazione.

Alle tradizionali politiche di sviluppo, basate sugli investimenti pubblici in infrastrutture e sugli stimoli fiscali agli investimenti privati, si

aggiunge oggi, proprio per l'accento posto sulla necessità di accrescere la produttività, una politica di investimenti in capitale umano.

È quanto voleva fare il progetto che prende il nome di Agenda di Lisbona. Ma i risultati, stando anche al rapporto Kok, non sembrano soddisfacenti. I programmi nazionali sottoposti all'esame della Commissione e del Consiglio nel 2006 al di là delle buone intenzioni evidenziano tutti una forte distanza tra gli obiettivi dichiarati e gli strumenti da attivare per raggiungerli. Il punto che ha maggiormente attirato l'attenzione, finora, sembra essere quello del difficile coordinamento tra i piani nazionali, e di questi con gli interventi comunitari. Ma non sembra questo l'unico o il più importante aspetto del problema.

Il fatto è che, stante la forte rigidità dei bilanci pubblici di tutti i paesi dell'Unione, e i vincoli posti ai disavanzi dal Patto di Stabilità, le risorse disponibili nei singoli Stati per modernizzare e potenziare gli interventi nel campo dell'istruzione e della ricerca, per accrescere la dotazione di infrastrutture nelle tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione, e per risolvere le carenze infrastrutturali generali che frenano la mobilità del lavoro e la crescita dei servizi alle imprese, sono tutt'altro che adeguate.

Se si vorranno avere, ad esempio, università o centri di ricerca capaci di competere con quelli americani o asiatici, molte risorse aggiuntive saranno necessarie, anche dopo aver fatto tutti gli sforzi necessari per ottimizzare l'uso delle risorse oggi disponibili. Bisognerebbe dare un mandato alla Commissione perché faccia una proposta organica in questo campo, coordinando e facendo interagire i vari piani nazionali. Ma va sottolineato che l'efficacia della proposta sarebbe assai scarsa senza adeguate risorse di cofinanziamento comunitario.

Naturalmente, poiché c'è anche un problema, non secondario, di qualità della spesa e di concentrazione delle risorse, il cofinanziamento può ben accompagnarsi con un esteso utilizzo dei poteri di regolamentazione, anche se i principi di questa regolamentazione, a differenza di quelli relativi alla creazione del mercato unico, sono comunque da individuare. Potrebbe essere definito quali comportamenti degli Stati devono essere incentivati, e quali scoraggiati. Ci sembra, ma solo per fare un esempio, che potrebbero essere destinate risorse di cofinanziamento alle reti di eccellenza universitarie, o agli strumenti di trasferimento tecnologico, e che potrebbero essere invece disincentivate le dispersioni di risorse in piccole università o in progetti di ricerca troppo frammentati. La regolamentazione potrebbe essere usata per contrastare le aree di inefficienza e le rendite improduttive, che spesso si annidano in questi settori.

Si può ritenere, in termini generali, che nel campo della politica di sviluppo il principio di sussidiarietà possa essere interpretato nel senso di affidare al livello di governo più elevato gli interventi che sono caratterizzati da forte natura di "rete". Si tratta ovviamente in primo luogo delle grandi infrastrutture fisiche transfrontaliere, la cui piena utilizzazione dipende in notevole misura dall'estensione o dal completamento del progetto in tutti i paesi interessati. È da considerare, sempre ai fini di una forte ripresa del tasso di crescita di lungo periodo dell'economia europea, che anche sul piano delle infrastrutture fisiche la situazione non è soddisfacente, e ne derivano evidenti strozzature e freni. Le distanze fisiche nell'Europa a 27 sono ancora un problema che il programma di reti transeuropee non riesce a risolvere. Nel campo dell'energia, vi sono fabbisogni per la riduzione della dipendenza dal gas e dal petrolio che forse non sono alla portata né del solo settore privato né dei singoli Stati. Anche immaginando ben congegnate operazioni di Project Financing, la quota che non può che restare a carico dei bilanci pubblici è comunque rilevante, e rappresenta un serio fattore di ritardo anche nella realizzazione dei vari "corridoi" o "autostrade del mare", delle infrastrutture portuali necessarie al nuovo sviluppo dei traffici mondiali, e di quant'altro si reputi indispensabile.

Ma si tratta anche, e qui il campo di azione è largamente da esplorare, di investimenti, anche immateriali, che traggono un moltiplicatore di efficacia dalla contemporanea presenza in più Paesi del territorio europeo, perché le moderne tecnologie della comunicazione hanno valorizzato gli scambi di esperienze e il lavoro sinergico. Oggi i grandi centri di ricerca dialogano a distanza, e non c'è alcuna utilità a concentrare tutti i ricercatori in uno spazio unico; vi è invece una grandissima utilità ad assicurare che nei campi di ricerca più avanzata e più ricchi di potenzialità per la crescita vi siano più centri di ricerca, tra loro collegati, capaci di fertilizzarsi tra loro. L'Unione può svolgere il compito di favorire processi di selezione di questi campi di ricerca, e progettarne uno sviluppo "a rete"; è un compito che richiede capacità progettuali e regolamentative, ma anche risorse finanziarie da mettere sul tavolo.

Altri esempi importanti possono essere trovati nel campo del trasferimento tecnologico: una rete di "incubatori" europei, o un impulso alla nascita di strutture finanziarie innovative, capaci di destinare risorse alle imprese operanti nei settori di punta delle tecnologie, può essere organizzato in modo da assicurare che tutti gli input scientifici esistenti sul territorio europeo siano utilizzati.

Su queste basi può dunque essere impostato un Bilancio davvero nuovo, nelle sue dimensioni, e nella distribuzione delle sue risorse. Un Bilancio che risponda ai compiti che gli stessi Trattati hanno disegnato, consentendo, anzi imponendo, un atteggiamento interventista.

L'articolo del nostro co-autore Oliviero Pesce, senza entrare nel merito dei singoli settori suggerisce di procedere subito ad un programma di interventi e quantifica le risorse che sarebbero necessarie, grosso modo, in base agli stessi studi fatti dalla Commissione: 250 miliardi per i TENs; 1000 miliardi, in dieci o venti anni, per l'energia; 100 miliardi l'anno nel settore della ricerca; di altri settori, pur rilevanti, non esistono quantificazioni. Sono cifre coerenti con l'idea, che qui proponiamo, di lanciare un piano di spesa aggiuntiva, nel bilancio dell'Unione, che nei prossimi cinque o sei anni consenta di spendere tra i 500 e i 700 miliardi, ad integrazione delle risorse nazionali, pubbliche e private.

Non è certo con le risorse appostate delle Prospettive finanziarie 2007-2013 che si può pensare di farvi fronte. Occorre trovare altre risorse.

3.5. Le limitate possibilità di crescita delle entrate

Aumentare le entrate fiscali nel bilancio dell'Unione è un obiettivo assai difficile, forse impossibile.

La questione entrate è alla radice dei più evidenti mali dell'attuale sistema di bilancio europeo. Essa spiega la rigidità delle scelte, che si basa su una decisione pluriennale che per prima cosa riguarda la dimensione dei trasferimenti dai bilanci, o dalle economie nazionali al bilancio comunitario. Successivamente, o piuttosto contestualmente a questo, si decide la distribuzione di tali risorse in funzione di un accettabile riparto dei saldi netti tra dare e avere di ciascun paese. Non vi è un vero potere impositivo europeo. Più volte affrontato, il problema è tutt'altro che risolto. Anzi, nel tempo è peggiorato, perché le risorse proprie dell'Unione, che secondo il Trattato dovrebbero finanziare tutta la spesa dell'Unione (art. 269) ne coprono a mala pena un quarto. Il resto, ancorché etichettato ipocritamente come risorse proprie, è costituito in realtà da trasferimenti dai bilanci degli Stati membri, commisurati al Prodotto di questi Paesi.

Tab. 3. - Composizione delle risorse proprie dell'Unione (in % e miliardi)

	1996	2000	2005
1 Dazi e altro	19,1	17,4	11,4
2 IVA europea	51,3	39,9	14,1
3 Prelievo su RNL	29,6	42,7	74,5
Risorse proprie (miliardi)	71,1	88,0	108,5

Secondo le attuali Prospettive pluriennali, già dal 2007 il 90% delle entrate verrà dai contributi nazionali, legati al Reddito Nazionale Lordo. Se c'è un elemento che può far vedere come la direzione di marcia dell'Ue non sia affatto quella verso uno Stato federale, con i poteri su entrate e spese ripartiti tra i vari livelli di governo, questo ci sembra davvero il più significativo. Siamo in presenza di una replica, in senso inverso, del modello di decentramento amministrativo degli Stati unitari, quando a una realtà periferica vengono affidate risorse da spendere con un vincolo strettissimo di destinazione. La ragione per cui si è verificato questo spostamento di pesi è abbastanza chiara: per i dazi, si tratta dei processi mondiali di progressive aperture commerciali. Per l'Iva europea, che è prelevata sui passaggi tra gli Stati europei, si tratta della difficoltà di misurare movimenti ormai di difficile accertamento. Si è cercato di rimediare a questa sostanziale inafferrabilità della base imponibile con complesse simulazioni statistico-amministrative, ma l'effetto principale è stata una perdita di trasparenza dell'intero meccanismo, e una sua progressiva perdita di significato.

Aumentare le risorse spendibili aumentando i trasferimenti è stato finora impossibile anche perché, con bilanci degli Stati membri sempre pericolosamente vicini ad oltrepassare il limite del disavanzo ammesso, un aumento dei trasferimenti verso l'Unione è stato visto come alternativo ad altri tipi di spesa, e perciò contrastato. La riforma del Patto di stabilità consente di tenere conto dei trasferimenti di bilancio all'Unione, ma solo in sede di procedura di verifica del rientro dal deficit eccessivo¹³. Del resto, l'estrema durezza del negoziato sulle Prospettive finanziarie 2007-2013 si spie-

¹³ Il Consiglio Europeo ha modificato, nel marzo 2005, il Patto di Stabilità e Crescita. Non vi è più un generalizzato obiettivo di pareggio del bilancio (*close to balance or in surplus*) che in passato era da raggiungere entro una determinata data, ed è stato sostituito con un obiettivo a medio termine differenziato per ogni singolo Stato membro. Il percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine deve tenere conto del ciclo economico e della situazione del debito. Il superamento del tetto del 3% deve essere valutato con un attento esame delle circostanze che lo hanno determinato, e sono indicati una serie di elementi che possono giustificare temporaneamente il non rispetto dell'obiettivo di disavanzo.

ga anche per l'importanza del "saldo netto" di ciascun paese verso l'Unione, in situazione di stress fiscale generalizzato, con una congiuntura debole che impedisce aumenti delle aliquote fiscali e genera invece "vuoti" di bilancio. Ma altrettanto difficile è disegnare nuove "entrate proprie" che non sottraggano, di fatto, materia imponibile agli Stati, o che si traducano, comunque, in aumenti della pressione fiscale, in un momento in cui ciò è visto come indesiderabile per la già debole crescita dell'Unione. Come in tutti i bilanci, la questione delle entrate non è un problema legato solo alla necessità di finanziare la spesa, ma ha una sua autonomia rispetto a problemi come la distribuzione del carico fiscale tra tipologie di redditi o l'effetto sulla dinamica del sistema economico. Nel caso del bilancio europeo, finora il criterio dominante sia nelle decisioni sul volume di risorse trasferite, sia in quelle sulle tipologie di risorse proprie, è stato quello della ripartizione tra gli Stati del prelievo risultante. Ci sembra un criterio inevitabile, ma anche estremamente chiuso a prospettive di maggiori collegamenti con le esigenze di crescita dell'Europa.

Un criterio che potrebbe essere introdotto è quello della sussidiarietà, nel senso che vi possono essere tipi di prelievo che a livello di Stato incontrano maggiori ostacoli di quanti non ne incontrerebbero ove fossero prelevati dall'Unione. Si può parlare di un esempio di questo tipo a proposito dei dazi già in essere sulle merci in entrata dall'esterno dell'area. Si potrebbe portare una riflessione sulle rendite finanziarie, che rappresentano il caso più importante di prelievo reso difficile da timori di concorrenza nella distribuzione del risparmio tra sistemi finanziari nazionali, ma certamente segnato da distorsioni e inefficienze. Ma è anche il terreno sul quale con maggiore forza si sono manifestate, finora, le difese di sistemi finanziari ancora molto diversi tra loro, per cui è apparso davvero difficile immaginare sia un'imposta che una sovrimposta europea. Noi crediamo che una rinnovata riflessione sull'argomento possa essere proposta, anche perché sembra ancora difficile procedere sulla via dell'armonizzazione fiscale in questa materia. Naturalmente, occorre a monte una decisione politica sulla desiderabilità di un maggiore prelievo sulle rendite finanziarie; a favore potrebbe andare il fatto che l'entità dell'aumento di gettito richiesta potrebbe essere piuttosto contenuta¹⁴.

¹⁴ Cfr. Silvia Giannini, "La fiscalità e il sistema finanziario europeo: un'integrazione urgente e necessaria", in *Bancaria*, n. 6, 2004, p. 2-22, e Vieri Ceriani, "Tendenze internazionali nella tassazione del risparmio", in *Bancaria*, n. 9, 2004, p. 12-25. Per quanto riguarda il Bilancio Ue è stata suggerita, ma senza troppa convinzione, una piccola tassa sulle transazioni finanziarie. Cfr. Philippe Cattoir, *Tax-based EU own resources: an assessment*, Taxation Papers n. 1, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2004 (http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/tax_assessment.pdf).

Altre aree di possibile ottimizzazione del prelievo tramite un maggiore finanziamento del bilancio Ue si possono trovare nella tassazione delle attività e delle produzioni inquinanti, essendo sicuro il valore in termini di esternalità positiva su tutta l'area di una maggiore difesa dell'ambiente. Bisognerebbe, più in generale, porre un legame tra la tassa o sovrattassa individuata e i benefici che l'esistenza stessa dell'Unione, o la sua attività, stanno generando, e che quindi possono essere considerati quasi all'origine dell'imponibile considerato, quasi una forma di dividendo attribuito al fattore che ha contribuito a realizzarlo. La proposta di una tassa Ue sui trasporti aerei era stata presentata nel 2002 proprio come finalizzata a ridurre le emissioni di gas serra. Il fatto che non vi sia stato un consenso immediato e incondizionato deve essere considerato ovvio, tenuto conto degli interessi in gioco, e non come un ostacolo ad approfondire, con finalità operative urgenti, gli aspetti tecnici di questo tipo di tassazione.

Si potrebbe anche, e forse più facilmente, lavorare sull'Iva. Già nel 1994 il Parlamento europeo (rapporto Langes) aveva suggerito di introdurre un'aliquota Iva a favore del bilancio Ue, separata dalle aliquote nazionali, ma non aggiuntiva a queste. Su questa linea siamo a conoscenza di due proposte recenti (ma certamente ve ne sono altre), peraltro piuttosto diverse tra loro. Ci limitiamo a sintetizzarne brevemente il contenuto, senza entrare nel merito di questioni che richiedono un robusto apparato concettuale per essere non solo capite e valutate, ma anche correttamente esposte. Una delle due è solo un paper non pubblicato, e lo citiamo perciò sotto la nostra totale responsabilità¹⁵. Essa si basa, per quanto ci sembra di aver capito, su una riforma della tassazione sul valore aggiunto che vada nella direzione del sistema canadese: una differenziazione tra le aliquote sui passaggi intermedi e l'aliquota sul passaggio finale (che verrebbe così ad avvicinarsi, se molto differenziata, ad una tassazione sui consumi). Questo consentirebbe di applicare, sui passaggi intermedi, un'aliquota unica, a favore dell'Unione, molto bassa (1 o 2%), e nello stesso tempo lascerebbe agli Stati la libertà di scegliere il livello complessivo di tassazione sui valori aggiunti intermedi (la parte aggiuntiva a quella dell'Ue). Potrebbero scegliere anche se usare la stessa aliquota, o no, per l'ultimo passaggio, la vendita al consumatore, ma su questo passaggio non vi sarebbe prelievo Ue. Questo sistema potrebbe essere utilizzato sia soltanto per modificare la composizione percen-

¹⁵ Il titolo del lavoro non pubblicato (2005) di Giuliano Amato e Mauro Marè è *Using a New EU VAT for Taxing Consumption and Financing the Budget*.

tuale delle entrate dell'Unione, sia per accrescerle moderatamente. Il vantaggio in ambedue i casi sarebbe una chiara percezione, da parte dei cittadini dell'Unione, del prelievo cui sono assoggettati, e quindi un assai più forte coinvolgimento democratico nelle decisioni.

L'altra proposta (Gros e Micossi cit.) sostiene invece la praticabilità di una semplice addizionale sulla tassa sul valore aggiunto, perché si tratta di un tributo armonizzato, e perché è meno legato al livello generale del reddito. Questa proposta, che andrebbe anche nella direzione di chi auspica uno spostamento di peso dalle imposte dirette alle imposte indirette, ha anche il vantaggio di non richiedere innovazioni amministrative (a parte la questione del diverso grado di evasione nei diversi paesi, che non ci sembra cosa da poco). Va comunque condivisa la preoccupazione di evitare la costituzione di uffici aggiuntivi a Bruxelles, utilizzando caso mai il concetto di addizionale per consentire un momento di controllo e di miglioramento degli uffici fiscali nazionali. Forse il suo pregio maggiore, rispetto all'ipotesi di tassazione sulle rendite finanziarie o sulle attività inquinanti, è quella di non dover fronteggiare un troppo influente e compatto fronte avverso. Un'addizionale Iva potrebbe essere congegnata in modo da considerare anche differenze nei tassi di crescita dei consumi tra paese e paese, ipotizzando così un legame tra la crescita economica e l'attività dell'Unione. Essa si presenterebbe anche qui, come un "dividendo", e avrebbe anche il vantaggio di ridurre la dipendenza delle politiche economiche europee dai trasferimenti netti degli Stati. Anche se la riforma del Patto di stabilità consente di tenere conto di questi trasferimenti, come si è detto, nella procedura di rientro dai deficit eccessivi, appare comunque utile ridurre la visibilità del prelievo Ue sui bilanci degli Stati membri, e accrescere invece la sua visibilità in termini di risorse prelevate e di spese fatte nell'interesse dei cittadini.

Si tratta comunque di mere proposte, e non ci sembra che vi siano prospettive di crescita delle entrate nel bilancio dell'Unione basate su progetti concreti, e di immediata realizzazione, e di impatto quantitativo tale da far pensare che si possano avviare e realizzare le politiche di spesa necessarie a portare il tasso di crescita di lungo periodo dell'area europea ai livelli desiderabili, e possibili (a fine 2006 la Commissione ha lanciato un bando di gara per raccogliere idee sull'argomento, il che conferma quanto detto).

Se questo è vero, bisogna passare ad altro tipo di ragionamento, e chiedersi se sia proprio necessario, per fronteggiare nuove o maggiori spese, trovare nuove o maggiori entrate, o se sia possibile trovare un'altra soluzione.

4. Un Bilancio in pareggio, perché

4.1 *La regola del Trattato*

Il bilancio annuale dell'Unione è retto da alcuni principi, scritti nel Trattato istitutivo della Comunità europea. Tra questi principi, il più importante, dal punto di vista della politica di bilancio, è quello dell'obbligo del pareggio: le entrate devono essere uguali alle spese, non è possibile accendere debiti per equilibrare il bilancio¹⁶.

La regola del pareggio non solo non è stata modificata nei trattati successivi, ma nessuno ha mai seriamente proposto di farlo, né quando Delors rilanciò il progetto europeo, né quando l'intero contenuto dei Trattati è stato sottoposto a riesame, nella prospettiva della Costituzione. Anche nelle fasi politicamente più difficili, di contesa sulla distribuzione delle risorse e degli oneri fra i paesi membri, nessuno ha mai posto sul tavolo il tema della revisione di questa norma.

Inizialmente, la norma nacque in un contesto storico ancora dominato dall'idea che nella funzione di assicurare il finanziamento delle "operazioni correnti" ogni bilancio pubblico dovesse essere in pareggio. Le politiche di disavanzo, al di là della eccezionalità dei periodi bellici, cominciavano appena a entrare nella discussione, in un timido diffondersi delle teorie keynesiane.

Nel 1957, quando questa regola fu stabilita, il bilancio della Comunità era solo un bilancio che serviva ad assicurare il funzionamento delle istituzioni del Trattato. Un bilancio necessariamente "corrente", dunque, per il quale non vi era scopo, né giustificazione, di consentire spese in disavanzo.

Ma questo non significa dire che la Comunità non avesse altra visione del proprio ruolo, anche sul piano della finanza pubblica. Fu invece chiara, fin dall'inizio, la necessità di fare una significativa politica degli investimenti pubblici. Ma si decise di non intervenire direttamente, attribuendo poteri e risorse agli organi amministrativi, bensì indirettamente, creando un'apposita Agenzia, la Banca Europea per gli investimenti.

Questa emerse come soluzione preferita rispetto alla proposta alternativa, quella di un Fondo di Investimenti, alimentato con risorse tratte dai bilanci degli Stati, ma amministrato in maniera indipendente, sotto la

¹⁶ Il testo della norma che impone il pareggio si trova alla fine dell'art. 268 e dice seccamente: "Nel bilancio entrate e spese devono risultare in pareggio".

responsabilità e il controllo del Consiglio e della Commissione¹⁷. Tale Fondo, si temette, non avrebbe avuto risorse sufficienti per affrontare l'esigenza di creare infrastrutture a supporto dello sviluppo economico equilibrato dell'area europea e di sostenere i progetti industriali più significativi, sia dal punto di vista territoriale che da quello settoriale.

Una Banca, invece, costruita su modelli di istituzioni finanziarie pubbliche già conosciuti e diffusi in Europa (citiamo soltanto in Francia il Crédit Local e il Crédit National, e in Italia gli Istituti di Credito a medio-lungo termine operanti dagli anni venti, modelli caratterizzati dal fatto che la raccolta non era effettuata tramite depositi, ma tramite obbligazioni) aveva il duplice vantaggio di potersi indebitare quanto necessario al finanziamento dei progetti di investimento prescelti, senza altro limite che il proprio Statuto e la volontà degli Stati e degli altri prenditori di fondi di indebitarsi con la Bei. Fu questa la ragione che consentì un bilancio della Comunità in pareggio, il fatto cioè che i problemi dello sviluppo dell'area furono ritenuti meglio affrontabili senza uno stretto vincolo di risorse, quale sarebbe stato quello operante sia con un bilancio in deficit (perché si sarebbero dovute porre regole sulla misura del deficit e del debito) sia con risorse predefinite, fossero esse amministrate da un'agenzia (il Fondo) o addirittura direttamente dall'amministrazione comunitaria.

La regola del pareggio non si applica però alle operazioni finanziarie, cioè alle operazioni di prestito e alle partecipazioni, che danno luogo a crediti dell'Unione verso altri soggetti, pubblici o privati. Per questo motivo, esistono dei "debiti" dell'Unione, in diverse forme.

Le operazioni finanziarie sono contabilizzate separatamente dal bilancio, in applicazione delle regole generali del sistema statistico e contabile che prevede, per i conti pubblici, che le spese e le entrate relative a queste partite non rientrino nei calcoli che portano all'indebitamento netto (le partite finanziarie rientrano nel concetto di "fabbisogno").

L'indebitamento dell'Unione è stato ammesso per operazioni di prestito legate al Trattato della Comunità del Carbone e dell'Acciaio, al Trattato dell'Euratom (trattati ambedue poi confluiti nel Trattato della Unione), nonché per operazioni di assistenza finanziaria agli Stati membri in difficoltà di bilancia dei pagamenti o collegate al funzionamento del Sistema Monetario Europeo (Sme). Nel Rapporto annuale 1992

¹⁷ Cfr. Rolando Quadri, Riccardo Monaco, Alberto Trabucchi (a cura di), *Trattato istitutivo della Comunità economica europea. Commentario*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1965, p. 991-992.

della European Court of Auditors queste operazioni di prestito, finanziate con indebitamento della Commissione, sono quantificate, al 31 dicembre 1992, in 34.480 milioni di Ecu (in parte si tratta di "tetti" all'indebitamento fissati per singole voci, il cui concreto utilizzo viene poi registrato successivamente, nello stesso rapporto). Non ci risulta che successivamente a questa data siano state effettuate altre operazioni di indebitamento per finanziare gli Stati membri, mentre sono state fatte, in misura limitata, a favore di paesi dell'Europa orientale. I titoli della Comunità emessi in questi contesti hanno tutti avuto il massimo rating. Vi è infine l'art. 235 (oggi art. 308), secondo il quale "Se un'azione della Comunità appare necessaria per realizzare, nel funzionamento del Mercato Comune, uno degli obiettivi delle Comunità, senza che il presente Trattato abbia previsto i poteri d'azione richiesti a questo effetto, il Consiglio, decidendo all'unanimità su proposta della Commissione, avendo sentito il Parlamento Europeo, prende le disposizioni appropriate". Ci sembra una norma troppo pensata per le eccezioni, per poter essere utilizzata come strumento per superare l'obbligo del pareggio, ma non abbiamo ragioni per escluderlo del tutto.

4.2 La Banca Europea degli Investimenti

La Bei fu costituita, nel 1957, nel contesto storico dei timori, assai diffusi, che aree geografiche o settori economici relativamente deboli potessero essere danneggiati dall'apertura commerciale a realtà economiche più forti. L'Italia, con il suo irrisolto problema del dualismo territoriale, era tra i paesi più interessati alla nascita di un più ampio mercato per le sue imprese del nord, ma anche tra i più preoccupati per i possibili effetti negativi sul Mezzogiorno. La diagnosi prevalente, all'epoca, era quella di un'economia meridionale frenata, nel suo sviluppo, dalla mancanza di "capitali" (termine usato invero in maniera piuttosto vaga e imprecisa) e quindi della necessità di creare, nella Comunità, un soggetto dedicato ad affrontare questo problema¹⁸.

Il modello utilizzato fu quello della Banca Mondiale, in coerenza con il mandato conferito alla Bei nel Trattato, che era quello di "favorire lo sviluppo equilibrato e senza scosse", un mandato traducibile in interventi a supporto delle aree geografiche deboli, e dei settori produttivi da ricon-

¹⁸ Francesco Compagna, *Mezzogiorno d'Europa*, Roma, Opere Nuove, 1958. Michele Cifarelli, "La Bei", in *Nord e Sud*, 1960, p. 130.

vertire, ma senza alcuna funzione anticongiunturale o redistributiva. In realtà, il modello della World Bank non fu del tutto assimilato, soprattutto per quanto riguarda l'attività di programmazione degli interventi, che la Banca Mondiale affida alle sue importanti Missioni e ai suoi robusti e specializzati Desk. Fu invece adottato l'insieme di privilegi, fiscali e patrimoniali, e di regole sull'uso degli utili e sull'estensione delle garanzie, già adottato per la Banca Mondiale al fine di renderne meno costosa la raccolta e perciò più convenienti i prestiti. Privilegi che ai primi commentatori faranno parlare della Bei quasi come di un ente di diritto pubblico. Del resto, la presenza di soggetti pubblici nel campo dell'attività creditizia era allora assai diffusa in tutti i paesi della Comunità, seppure con soluzioni giuridiche diverse. Ancora oggi, la presenza di istituzioni finanziarie non bancarie, ma operanti nel settore del credito, è rilevante nel settore degli investimenti degli Enti locali, degli investimenti per l'ambiente, e in altri settori di interesse pubblico, come il sostegno alle Pmi (ricordiamo soltanto la Caisse des Dépôts et Consignations, Cdc, in Francia, la Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW, in Germania)¹⁹.

Nella sua attività la Bei ha assunto un atteggiamento di estrema prudenza nei crediti concessi, adottando criteri di bancabilità più adatti ad una banca privata che ad un'istituzione di sviluppo, e privilegiando i debiti assistiti da garanzie statali. Inoltre, a differenza della Banca Mondiale, assai limitato è stato il ruolo della Bei nella fase progettuale sia dei programmi di intervento sia degli investimenti finanziati. In Italia, ad esempio, si è scelto di finanziare progetti già decisi dalla Cassa per il Mezzogiorno, o inseriti nei Quadri Comunitari di Sostegno. Si è prestata molta attenzione alla difesa della indipendenza della Banca, affermando di ritenere sufficiente la localizzazione in alcune aree o la natura di servizio pubblico delle industrie finanziate, o addirittura la piccola dimensione dell'impresa, per ritenere svolta la missione statutaria²⁰.

La dimensione della Bei è quella di una banca di medie dimensioni. A quasi cinquanta anni dalla sua costituzione, cioè alla fine del 2005, l'attivo totale del Gruppo è di circa 312 miliardi di euro. La raccolta in titoli obbligazionari in essere ha raggiunto nel 2004 i 215 miliardi, su un totale di obbligazioni emesse dalle banche dell'area euro che è di circa

¹⁹ Maria Teresa Salvemini, *Il credito agli enti locali in Europa e in Italia*, Roma, Bancaria Editrice, 2002.

²⁰ Giannangelo Marchegiani, "La Banca europea per gli investimenti", in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, vol. 11, n. 3-4, 2001, p. 551-577. D.R.R. Dunnett, "The European Investment Bank: Autonomous Instrument of Common Policy?", in *Common Market Law Review*, vol. 31, n. 4, August 1994, p. 721-763.

3500 miliardi. È importante invece il fatto che il credito erogato sia tutto a lungo termine, un comparto del mercato che negli ultimi trenta anni è risultato particolarmente ristretto (240 miliardi i crediti Bei, 1633 miliardi lo stock di crediti oltre i 5 anni alle società non finanziarie in eurolandia)²¹.

Va inoltre notato che oltre la metà dei crediti concessi è verso istituzioni creditizie (138,5 miliardi contro 133,4 di crediti a clientela nel 2005). Sembra che la Bei abbia preferito sviluppare un suo ruolo di fornitore di risorse a medio-lungo termine al mercato, evitando invece il peso e la responsabilità delle minute istruttorie di credito. Questa doppia intermediazione, tra l'altro, riduce certamente il vantaggio finanziario per il debitore finale, ma in misura che non è possibile valutare perché non vengono pubblicate informazioni sui tassi d'interesse, attivi e passivi, applicati in media, o per categorie di operazioni.

Solo nel caso dei grandi investimenti emerge la vocazione ad operare per progetti. È questa, invece, l'essenza del credito allo sviluppo, sia nel caso delle imprese, sia in quello delle infrastrutture. Sarebbe importante che la Bei utilizzasse quel rapporto di complementarietà che per statuto dovrebbe avere con il sistema bancario privato per rafforzare l'interesse dei finanziatori per la fase progettuale, per cercare di montare operazioni di Partenariato Pubblico Privato, e per adottare criteri di monitoraggio che non guardino soltanto al rispetto degli impegni presi dal debitore.

Va comunque osservato che l'ambigua natura della Bei - Agenzia pubblica o Banca - fa sì che nascano delle divergenze di vedute sul suo ruolo, delle diverse valutazioni dei suoi comportamenti, dei giudizi difformi sulla rispondenza della sua azione agli obiettivi dell'Unione.

La posizione più rigorosa e severa nel rivendicare la natura di istituzione pubblica, e nel far discendere da ciò una serie di obblighi, è stata presa dalla Corte dei Conti dell'Unione nel 2005²². Il punto di attacco è stato la mancanza di trasparenza e di motivazioni nelle azioni della Banca. Si afferma che i cittadini hanno diritto a una piena informazione dalle istituzioni pubbliche, soprattutto quando si tratta di politiche di sviluppo, o di progetti che toccano le loro vite. Le informazioni della Bei invece

²¹ European Investment Bank, *Annual Report*, vari anni.

²² European Court of Auditors, *Comments to the EIB Public Disclosure Policy*, 20 ott. 2005. Anche il Parlamento Europeo ha più volte lamentato il fatto che mentre vi sono strette relazioni della Bei con la Commissione, non vi è un controllo politico adeguato sulle attività di prestiti e debiti che l'Unione realizza attraverso la Bei, il Fei, e le altre Agenzie. Nel 1994 il Rapporto Zavvos aveva auspicato maggiori controlli; e nel 1995 il rapporto Blak chiese in genere una maggiore vigilanza del Parlamento sulle "non budgetary finances in the Union".

sarebbero carenti sotto il profilo di una precisa indicazione dei progetti finanziati, di una completa valutazione del loro impatto ambientale e sociale. Nulla si saprebbe sui progetti finanziati con i Global Loans.

Ma soprattutto la Corte punta il dito sull'insufficiente evidenza di un legame tra l'attività della Bei e le direttive degli organi politici dell'Unione. A questo proposito si chiede che la Banca aderisca alla proposta fatta da alcuni membri del Parlamento Europeo, di assicurare una maggiore "compliance with EU mandates", di garantire cioè che le politiche europee siano ben presenti nella scelta dei progetti da finanziare, e che di ciò possa essere data dimostrazione (*to ensure accountability*) ai cittadini e alle istituzioni dell'Unione. Assicurare ciò significa assumere procedure che utilizzino tutti gli strumenti e i modi attraverso cui le politiche dell'Unione vengono realizzate e controllate.

Possiamo chiederci se l'assetto stabilito inizialmente - bilancio corrente in pareggio e conto capitale finanziato attraverso un circuito di debito basato su un'Agenzia che porta avanti politiche di sviluppo - sia ancora valido. Vi è da registrare, in questo schema, un'importante, successiva, modifica. La Comunità si è data carico di alcune politiche che richiedevano risorse non per il solo funzionamento delle strutture, ma per finalità di sviluppo, e che quindi comportavano interventi nella formazione di capitale. Parliamo soprattutto della Politica Agricola Comune e dei Fondi strutturali. Politiche portate avanti però entro lo schema del bilancio in pareggio. Ci sembra, questo, un cambiamento di non poco conto. Se si guarda alle esigenze attuali di ripresa del processo di crescita dell'Europa, appare difficile continuare a fare conto, per gli investimenti pubblici, solo sulla Bei. Occorre trovare una soluzione istituzionale diversa, che consenta di uscire dal vincolo della necessaria restituzione delle somme ottenute a prestito da parte del soggetto chiamato a realizzare l'intervento e che porti a selezionare la destinazione delle risorse non più sulla base della capacità di rimborso.

Per quanto riguarda la Bei, sembra possibile affermare che sarebbe necessario un rapporto di strumentalità più stretto alle politiche dell'Unione. La stessa Bei, negli ultimi anni, si è resa conto della necessità di meglio legare la sua azione alle politiche di sviluppo dell'Unione: se ne ha evidente traccia nelle relazioni sull'attività e in alcune recenti iniziative, ad esempio nei confronti delle Regioni²³. Resta però il timore che non vi

²³ Gian Paolo Manzella, "Banca Europea per gli Investimenti, politica di coesione, attuazione nazionale", in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, vol. 13, n. 5, settembre-ottobre 2003, p. 1205-1231.

siano sufficienti o ben stabilite procedure formali per trasmettere alla Bei le direttive del Consiglio, e che la Banca sia molto autoreferenziale, anche nell'assumere su di sé responsabilità che giudica coerenti con gli obiettivi dell'Unione. L'uso di categorie molto ampie facilita questa operazione. Sembrerebbe opportuno, invece, trovare un assetto istituzionale che consenta agli organi di governo dell'Unione di precisare di più gli obiettivi, e gli interventi necessari a raggiungerli, lasciando che sia la Banca stessa a trovare le risorse e a realizzare il trasferimento di risorse ai destinatari. Un controllo successivo adeguato a questo nuovo schema sarebbe naturalmente necessario.

Se non si precisa meglio il ruolo della Bei come Agenzia pubblica, si rischia di dover mettere in discussione l'esistenza di questa istituzione in una fase storica in cui non si può parlare di fallimento del mercato nel finanziamento degli investimenti, tante sono le banche e le altre istituzioni private disponibili ad entrare in questo settore, e tanto sviluppati gli strumenti per gestire i rischi connessi.

Ma ci sembra difficile che questo ruolo possa divenire quello di fornire risorse per investimenti senza obbligo di rimborso, come avviene quando la spesa passa per il bilancio pubblico. E ci sembra pure difficile che la selezione dei progetti da finanziare possa essere effettuata con i criteri con i quali i poteri pubblici effettuano le loro scelte. In altre parole, una Bei rinnovata sarebbe comunque ancora inadeguata ad una Unione che voglia essere responsabile dei suoi processi di crescita. Bisogna tornare sul tema del bilancio dell'Unione, e sulla regola del pareggio.

5. Una proposta a favore di un Bilancio in disavanzo

5.1 *Il finanziamento con debito degli investimenti*

Nel 2004, quando si stava per rimettere mano alle regole del Patto di Stabilità e Crescita, riemerse la proposta di introdurre la *golden rule*, cioè la regola che consente il finanziamento in disavanzo delle spese di investimento, deducendo queste spese dal calcolo dei parametri rilevanti per le procedure di deficit eccessivo. Nel momento in cui l'economia europea ristagnava, appariva, infatti, legittimo, anche ai sostenitori dell'ortodossia finanziaria, riscoprire non tanto le virtù stabilizzatrici delle spese d'investimento effettuate in disavanzo, quanto piuttosto l'importanza di queste spese dal punto di vista della crescita della produttività dell'intero sistema economico, e dell'aumento del tasso di sviluppo di lungo

periodo. Si tratta di spese che, poiché hanno questo effetto sulla crescita, generano anche le risorse fiscali necessarie per ripagare il debito assunto per la loro realizzazione. La proposta non fu accolta, perché si ritenne di dover reinterpretare il Patto, e non riscriverlo²⁴.

Ma appare del tutto legittimo, oggi, riproporre questa regola per il bilancio Ue. Molte delle ragioni che vengono citate per rifiutare l'inserimento di questa regola nei bilanci degli Stati membri non valgono più quando si tratta del bilancio comunitario. Non vi è, infatti, il rischio che i paesi finanziariamente più "virtuosi" subiscano il danno, in termini di pressione sul risparmio e sui tassi d'interesse, delle politiche di bilancio permissive fatte da altri paesi; ed è anche minore, oggi, il sostegno teorico alle politiche basate soltanto sui saldi di bilancio. Pertanto, in presenza di una forte domanda di infrastrutture connessa all'ampliamento, ma anche al potenziamento dell'Unione si può giustificare un bilancio in disavanzo nel conto capitale.

La nostra proposta è quella di consentire in ogni anno una spesa in disavanzo per un 1% (come massimo) del Prodotto. Questo potrebbe alimentare una spesa quantificabile attorno agli 80-100 miliardi l'anno, una cifra sostanziosa, ma del tutto sostenibile dal punto di vista dei mercati finanziari in euro, la cui dimensione è ben maggiore, e in crescita, e tale perciò da non fare emergere problemi di spiazzamento. Anzi, poiché un debito "dell'Europa" sarebbe molto attraente per gli investitori, ne verrebbe rafforzata la qualità degli *assets* negoziati su questo mercato.

Alcuni aspetti della proposta vanno tuttavia chiariti e approfonditi.

Per primo, il concetto di spesa di investimento. Le regole statistiche europee includono nel "conto capitale" delle Amministrazioni pubbliche sia le spese che accrescono il capitale fisso sociale (inteso in maniera da comprendere anche gli investimenti riguardanti le tecnologie dell'informazione e della comunicazione) sia i trasferimenti a soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione (PA), quando essi siano destinati ad accrescere o valorizzare il capitale, pubblico o privato. Nel caso del bilancio europeo, ferma ovviamente l'applicazione della regola statistica, non tutti gli strumenti di intervento sono presenti: si tratta di decidere quali usare, se gli investimenti diretti, o i trasferimenti, o ambedue. Si pensi alle reti di trasporto ferroviario; queste sono in genere di proprietà e in gestione di Enti o Società separate dalla Pubblica Amministrazione.

²⁴ Maria Teresa Salvemini, "Politiche di bilancio e regole europee: una riflessione aperta", in *Economia italiana*, n. 2, 2003, p. 351-378; e "Reform of the Stability and Growth Pact: Looking Beyond the Commission's Proposal", in *The International Spectator*, vol. 39., n. 3, July-September 2004, p. 51-60.

Sussidi dell'Unione a queste società sarebbero ovviamente considerati investimenti da includere nel conto capitale, e quindi finanziabili col debito da parte dell'Unione. Il problema è dunque stabilire regole e confini per questi trasferimenti, tenendo conto che è comunque assai poco probabile che vi siano spese d'investimento direttamente realizzate dall'Unione (non si vuole certo che questa abbia, almeno per ora, un suo Ministero dei Lavori pubblici o dei Trasporti).

Questa osservazione consente di superare un'obiezione che viene fatta quando si propone di accrescere le risorse del bilancio Ue. Persone che hanno avuto esperienza diretta della macchina amministrativa europea notano giustamente che questa macchina è ben attrezzata per interventi di regolazione, lo è assai meno per azioni dirette di spesa. In effetti, anche la politica agricola e quella di coesione si traducono in trasferimenti di risorse finanziarie ad altri soggetti che poi sono responsabili della spesa. Gli organi amministrativi dell'Unione fissano obiettivi, ripartiscono i fondi tra soggetti e finalità, ne controllano le procedure. Nulla vieta, e anzi tutto consiglia, di mantenere questo modello anche nel passaggio ad un allargamento dell'area degli interventi. Anzi, se questo è l'approccio, alcune delle attuali spese per lo sviluppo e la coesione possono essere classificate come investimenti, ed essere coperte con debito; occorrerebbe però farne una profonda revisione, separando ed escludendo quei sussidi alle imprese che non riguardano la formazione di capitale pubblico.

Sempre in tema di voci da includere nel concetto vi è poi la questione se si debba estendere l'area degli investimenti anche alla crescita del capitale umano. È questione aperta da tempo, e da parte di molti studiosi si spinge per un concetto di "spese per lo sviluppo" che tenga meglio conto degli obiettivi di Lisbona. In realtà, già le regole statistiche europee consentono di classificare nel conto capitale le spese per la ricerca, e si tratta di lavorare attorno a questo concetto.

Il secondo punto da chiarire è se si vuole una *golden rule* "formale", cioè una regola che consente il finanziamento in disavanzo solo delle spese classificabili come investimenti, o se invece essa non debba essere espressa come un criterio di condotta da adottare delle decisioni del Consiglio sul bilancio. Già quel che si è detto sopra in materia di passaggio da "spese di investimento" a "spese di sviluppo" è una prima implicita risposta alla domanda, una scelta a favore della seconda soluzione. Va inoltre chiarito che la *golden rule* non dovrebbe essere scritta come regola di rango costituzionale, ma far parte delle regole procedurali, o sostanziali, che riguardano le decisioni del Consiglio.

Dal fatto che non si proceda con una formulazione di stretto rigore contabile discende un'importante conseguenza, che riguarda la collocazione del pagamento di interessi sul debito emesso. Se si applicasse una *golden rule* di stretto rigore contabile, si dovrebbe escludere che gli interessi possano essere pagati emettendo altro debito. Occorrerebbe invece trovare le risorse nel bilancio, con entrate aggiuntive o riduzioni di altre spese, o anche utilizzando eventuali spazi aperti da una crescita del reddito maggiore di quanto inizialmente previsto.

Se invece la regola fosse soltanto un criterio di politica di bilancio, allora vi sarebbe una flessibilità sufficiente per distribuire e ottimizzare, nel tempo, l'onere del debito. È questa la soluzione che ci sembra preferibile. Si consideri che il pagamento di interessi, inizialmente basso, cresce via via che il debito si accumula. Con un volume attorno ai 600 miliardi di euro, ad esempio, quello dell'intero Programma di sostegno allo sviluppo da noi propugnato, ai tassi attuali potrebbero essere necessari 25 miliardi l'anno, il che non è poco per un bilancio delle dimensioni di quello europeo. Occorre invece ammettere che anche gli interessi possano essere pagati con nuovo debito, se il Consiglio ritiene di farlo, puntando, ad esempio sulla crescita del Prodotto che lo stesso programma di spesa potrebbe generare, e che per effetto delle elasticità dei bilanci al reddito potrebbe consentire in futuro un aumento delle entrate.

Se poi il programma di investimenti fosse realizzato in misura rilevante attraverso operazioni di Partenariato Pubblico Privato, e quindi in progetti che generano reddito, questo reddito potrebbe essere una significativa fonte di entrata per il bilancio, a partire naturalmente dal momento in cui il progetto è realizzato e genera servizi vendibili. Ne viene confermato l'interesse ad un uso non formale della *golden rule*.

Va anche considerato che il Consiglio deciderà in materia di nuovo indebitamento anche sulla base del costo del debito emesso: il volume di interessi opera quindi come un fattore automatico di contenimento della crescita del debito, e del suo rapporto al Prodotto.

Non vi può essere, invece, una regola che imponga un obiettivo di riduzione dello stock di debito accumulato; questa riduzione dovrebbe realizzarsi solo in virtù di un'eventuale esplicita decisione del Consiglio. Alla scadenza dei titoli, essi verrebbero sostituiti con emissione di nuovi titoli. Questa soluzione è assolutamente necessaria se si vuole avere sul mercato un volume di debito adeguato a farne un'attività desiderabile per i portafogli privati e pubblici, come meglio argomentiamo in seguito e nel saggio di Pesce. Uno stock di debito naturalmente va gestito in maniera adeguata, rispondendo con variazioni di *duration*, struttura e

composizione al variare della domanda del mercato. Garantire un mercato adeguatamente spesso, profondo, e resistente, di questi titoli sarà un ulteriore elemento di efficienza e di utilità della gestione finanziaria nell'Unione.

I criteri di decisione del Consiglio in materia di crescita del debito dovrebbero essere stabiliti in sede di Prospettive Finanziarie Pluriennali, e fare riferimento ad un tetto annuo di disavanzo, che non potrà essere superiore all'1% del Prodotto, e che potrà variare, entro questo tetto, in funzione delle politiche che sia necessario attuare per sostenere la crescita di medio periodo dell'Unione. Altro fattore da tener presente sarà la dinamica del debito pubblico complessivo degli Stati membri dell'Unione.

In questo momento, vi è motivo di credere che un debito dell'Unione portato al 6-7% del Prodotto in qualche anno sarebbe sufficiente a finanziare un piano di investimenti per il rilancio dell'economia europea, e sarebbe del tutto compatibile con l'obiettivo di tenere il debito pubblico europeo al livello necessario per farne uno strumento di investimento, mantenendo intatta la fiducia dei risparmiatori e dei mercati nella serietà della gestione finanziaria dell'Unione.

Il terzo punto da considerare è che per rimuovere l'obbligo del pareggio occorre una modifica del Trattato di Roma. È un ostacolo non da poco, anche se meno forte di quanto sarebbe se fosse passato il Trattato Costituzionale. Questa modifica richiede una procedura complessa, come abbiamo già detto (v. nota 3) – decisione del Consiglio, approvazione da parte dei Parlamenti nazionali, o con referendum. I tempi possono essere lunghi, forse troppo lunghi per le esigenze di rilancio dell'economia europea.

Ma nel momento in cui finiamo di scrivere queste pagine (febbraio 2007) ci sembra che emerga un elemento favorevole. È del tutto aperta la questione del che fare della Costituzione Europea, dopo il rifiuto all'approvazione espresso da alcuni Paesi. Tra le ipotesi che si vanno facendo, vi è quella di togliere alcune parti, o alcune norme, e portare di nuovo all'approvazione una Costituzione "più asciutta", eventualmente integrandola con una dichiarazione politica sugli obiettivi prioritari dell'Unione. I tempi per questa operazione sono scanditi dal fatto che nel 2009 vi saranno le nuove elezioni del Parlamento Europeo, e per quel momento sarebbe desiderabile avere portato a compimento le ratifiche. Non è detto che questa sarà la linea portata avanti dai Governi, ma se lo fosse potrebbe essere posto sul tavolo anche l'eliminazione dell'obbligo costituzionale in materia di pareggio. Per questo ci sembra

utile proporre questa riflessione sul tema del bilancio Ue, e su un piano di rilancio della crescita economica nell'Unione, anche perché la novità del tema richiede un tempo adeguato per la ricerca di un consenso da parte di tutti.

5.2 Debito dell'Unione e ruolo internazionale dell'euro

Consentire al bilancio Ue di essere in disavanzo può essere una decisione che va molto al di là dell'obiettivo di finanziare un programma di spesa pubblica per investimenti e sviluppo. Può essere una scelta coerente con un'idea di Europa che abbia un più importante ruolo nell'economia mondiale, che competa con gli Stati Uniti sul terreno della politica monetaria, e che riesca a trarre vantaggio dalla crescita delle grandi economie asiatiche e sudamericane anche grazie ad una sua posizione specifica, quella di paese che emette una moneta riserva.

L'economia americana trae gran parte della sua forza proprio dal fatto che il dollaro viene usato in tutto il mondo come strumento per gli scambi e come moneta riserva. Anche su questo poggia la crescita economica di quel paese, non frenata dalla necessità di pagare con beni e servizi le proprie importazioni. L'Europa invece, che non gode di questo vantaggio, deve avere obiettivi di pareggio della bilancia dei pagamenti, e talvolta addirittura obiettivi di surplus commerciale, con un residuo di spirito mercantilistico che oggi i cambiamenti nei rapporti di forza mondiali rendono vieppiù velleitario e non realizzabile. Di conseguenza, rinuncia anche a tassi di crescita più elevati.

Certo, l'euro è una moneta nuova, e forse era necessario, in una prima fase, mostrare una strenua difesa dell'ortodossia finanziaria - bilanci pubblici in pareggio o quasi, banche centrali fortemente condizionate da obiettivi molto ambiziosi di stabilità dei prezzi - proprio per dare credibilità alla moneta.

Forse era anche necessario che i mercati sperimentassero un'adeguata crescita dell'offerta e della domanda di titoli in euro, realizzassero cioè un progressivo estendersi del ruolo internazionale dell'euro. Occorreva ottenere una crescita degli scambi denominati in euro. Comunque, già alla sua nascita l'euro era al secondo posto fra le valute più ampiamente utilizzate a livello internazionale, in virtù sia dell'eredità delle valute nazionali sostituite sia del peso economico dell'area.

Successivamente, si è verificato un forte aumento dei titoli di debito denominati in euro (oggi sono il 31,5 del totale presente sul mercato internazionale) ed anche un uso crescente dell'euro come valuta di

denominazione e di regolazione degli scambi commerciali, sia quelli che coinvolgono i paesi dell'area, sia quelli di paesi esterni, che usano l'euro come moneta-veicolo. Di notevole interesse è anche il fatto che importanti paesi, come la Russia e la Cina, hanno incluso l'euro tra le componenti principali del paniere usato per la fissazione del cambio della propria valuta, ed anche il fatto che ben 40 paesi usano l'euro come ancora nella politica del cambio²⁵.

Tutto ciò è importante, e testimonia il successo dell'euro, e della politica di stabilità perseguita dalla Bce (che pure aveva affermato che "poiché l'internazionalizzazione dell'euro non costituisce in sé un obiettivo di politica economica, l'Eurosistema non la promuoverà né l'osteggerà")²⁶. Ma questo non è sufficiente a dare all'euro lo status di moneta riserva internazionale. Una moneta riserva non è solo un'unità di conto; essa deve anche assolvere al ruolo di fornire, al sistema dei pagamenti internazionali, la necessaria liquidità. Deve perciò essere presente, in misura molto significativa, nelle riserve ufficiali in valuta estera dei principali paesi, specie quelli con surplus di bilancia dei pagamenti, nonché nelle riserve monetarie delle banche operanti sui mercati internazionali. Dai dati del Fondo monetario internazionale, Fmi (dati che però non coprono alcuni grandi paesi asiatici) il 25% delle riserve ufficiali è oggi tenuto in euro, il che costituisce una buona situazione di partenza. Riserve ufficiali in euro di dimensioni adeguate sono necessarie per chi intende usare l'euro come moneta di intervento sul mercato dei cambi (come sembra abbia già fatto la Russia).

Se l'euro avesse lo status di moneta riserva nel senso in cui lo ha oggi il dollaro, e non solo quello, pur importante, di moneta di denominazione di titoli e di scambi sui mercati internazionali, ne deriverebbe un'importante conseguenza: che gli europei potrebbero disporre di una rilevante quantità di beni ottenuti senza altra contropartita che la moneta. È quanto avviene negli Stati Uniti. Come ebbe a chiarire Robert Triffin già negli anni sessanta, la detenzione di riserve in una valuta equivale a vendere a credito ad un paese i propri beni, nella misura in cui il proprio avanzo non è già coperto da movimenti di capitali verso questo paese. Il paese che emette la moneta riserva può fare una politica di espansione della domanda interna senza incontrare il limite della necessità di pagare l'ec-

²⁵ European Central Bank, *Review of the international role of the euro*, December 2005.

²⁶ "Il ruolo internazionale dell'Euro", in *Bollettino mensile della Bce*, agosto 1999, p. 31-53 (http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bce/mb/1999/mb0899/boll_bce_08_99.pdf).

cesso di importazioni. Può avere perciò anche un tasso di crescita più elevato di quanto gli sarebbe consentito in condizioni diverse. Il fatto che oggi le riserve mondiali siano principalmente in dollari è la conseguenza di disavanzi di bilancia dei pagamenti cospicui e sistematici²⁷.

Nelle riserve in dollari, ufficiali e private, un ruolo importante è svolto dai titoli del Tesoro americano (Treasury bills e Treasury bonds). Lo Stato federale è considerato un debitore affidabile, e il mercato su cui si scambiano questi titoli è, per le sue stesse dimensioni, un mercato liquido ed efficiente.

Per quanto concerne l'euro, i titoli pubblici sono quelli degli Stati membri. È da ritenere che titoli emessi direttamente dall'Unione potrebbero aspirare ad un rating molto elevato, e ad una domanda per fini di riserva molto forte. Dovrebbero però avere un grado di liquidità adeguato, e volumi sufficienti ad alimentare scambi regolari e significativi. Potrebbero così consentire un rilancio del processo di crescita basato su un programma di spesa di dimensioni adeguate e di carattere innovativo.

Attualmente l'Europa ha un cambio forte, ma non ne coglie i vantaggi. Vengono perseguite politiche macroeconomiche molto rigorose e restrittive, e una bilancia corrente in pareggio o in avanzo deve coesistere con afflussi netti di capitale, rafforzando così ulteriormente il cambio. Una più coraggiosa politica di sostegno alla crescita non troverebbe, in questa situazione, alcun serio ostacolo, e potrebbe sfruttare al meglio la fiducia nell'euro e il suo ruolo di moneta internazionale. Poiché le regole del Patto di stabilità limitano la libertà di manovra degli Stati, è l'Unione che deve prendere l'iniziativa.

La grande efficienza raggiunta dai mercati finanziari in euro contribuisce a rendere possibile la prospettiva di collocare con facilità debito dell'Unione nei portafogli esteri. Resta comunque da considerare che, data l'alta propensione al risparmio delle famiglie europee e la qualità del debitore, sarebbe comunque facilmente immaginabile il collocamento di questo debito anche all'interno dell'area.

²⁷ I problemi nascenti dall'esistenza di una moneta riserva, gestita da un solo paese, furono discussi negli anni sessanta, quando si immaginò anche di emettere una moneta sopranazionale, attraverso il Fmi. Il progetto non decollò, e il sistema monetario internazionale è ancora caratterizzato dal dominio del dollaro. Sulle asimmetrie derivanti da questo sistema cfr. recentemente Lilia Costabile e Roberto Scazzieri, "Ricchezza, benessere e vincoli internazionali: alternative per l'Europa", in *Studi economici*, n. 87 s, 2005 (n. speciale, *Istituzioni per il benessere sociale. Alternative per l'Europa*), p. 91-119.

5.3 Una soluzione diversa, in un contesto di flessibilità istituzionale

Siamo convinti, lo dicevamo nelle pagine introduttive, che dopo lo stop impresso all'approvazione del Trattato costituzionale, e il periodo di incertezza che lo ha seguito, il cammino dell'Unione europea riprenderà, e anche presto. Ma non vi è dubbio che perché tale ripresa vi sia, e abbia forza sufficiente, si dovrà tenere ben conto di due elementi: la constatata difficoltà di definire e portare avanti in un contesto a ventisette paesi un progetto non ancora ben disegnato in aspetti istituzionali non marginali. E la evidente avversione di larga parte dell'opinione pubblica per un allargamento realizzato in termini che aggravano vecchi problemi e ne presentano di nuovi. Appare molto fondata l'opinione di chi attribuisce a questi due elementi la difficoltà a ripartire, come se niente fosse stato, da una riveduta proposta di Costituzione.

Per questo ci appare di notevole interesse l'opinione espressa da autorevoli e convinti europeisti, che suggeriscono l'ipotesi di una Europa "flessibile", dove gruppi più o meno ampi di paesi portano avanti specifici progetti d'integrazione, in maniera consensuale e aperta alla partecipazione di tutti quelli che hanno le caratteristiche richieste per fare parte del gruppo e vogliono farne parte²⁸.

Ci possiamo chiedere se questa ipotesi possa essere applicata in modo fecondo proprio nel campo sul quale stiamo portando avanti la nostra riflessione.

A suggerire una risposta negativa sta il fatto che l'allargamento può essere visto come un contesto favorevole alla stessa realizzazione di un progetto di rilancio, e di riqualificazione, dello sviluppo. Un mercato più ampio, risorse umane giovani e mediamente ben istruite, propensione e aspirazione alla crescita economica e sociale, sembrano fattori capaci di offrire un lievito importante a tutta l'area europea, da attivare attraverso un adeguato programma di interventi.

Ma certo le riforme istituzionali necessarie per rimuovere il vincolo del pareggio e definire il nuovo contesto di regole per la gestione dello sviluppo possono essere rese troppo lente dalla necessità di raccogliere il consenso di ventisette paesi. Né si può aspettare il passaggio a regole di maggioranza.

²⁸ Gian Luigi Tosato, *Per un rilancio dell'Europa. Le ragioni della flessibilità*, studio preparato per il convegno internazionale "La parola Europa", Firenze, 17-18 novembre 2006 (<http://www.affarinternazionali.it/Documenti/tosato%20Firenze%202006-%20Relazione%20-%20final%201.pdf>).

In questa situazione, si può prospettare, come soluzione transitoria, o come soluzione alternativa, quella di affrontare e risolvere il problema in un ambito più ristretto.

Il candidato naturale, in questa prospettiva, è l'Eurogruppo, il gruppo dei 13 Paesi che hanno l'euro come moneta. "L'Eurogruppo – scrive Tosato, parlando in generale e senza riferimento a questioni specifiche – dispone di un proprio Consiglio, di una Presidenza ormai stabile, di una Banca centrale, di una moneta e di una politica monetaria unica, di una disciplina comune di bilancio. Questi elementi creano indubbiamente fra gli Stati dell'euro un'interdipendenza più stretta rispetto agli Stati che non vi partecipano. È diffusa l'opinione che l'Eurogruppo dovrebbe rafforzarsi sul piano istituzionale ed estendere la propria sfera di azione alla politica economica".

Se dunque vi è già un nucleo forte di politiche in comune, esiste un fondamento assai solido per arricchire l'Unione Economica e Monetaria di un progetto, di un accordo, che riguardi un Bilancio relativo all'Unione Economica e Monetaria, sul quale basare un avanzamento, e un rafforzamento, del disegno istituzionale. Gli obiettivi di un tale intervento coincidono largamente con quanto già argomentato a favore di un diverso Bilancio dell'Unione (a ventisette o più Paesi).

Ci permetteremo quindi, solo per esporre meglio il nostro punto di vista, e non perché vi sia un progetto già discusso, definito e maturato, di tratteggiare un'ipotesi progettuale, utile per avviare un dibattito concreto sul tema.

I Paesi dell'Eurogruppo potrebbero creare una "Autorità" che replichi, nel campo della politica di bilancio, il modello del Sistema europeo delle banche centrali e della Banca centrale europea.

L'accordo dovrebbe innanzitutto stabilire che "obiettivo principale dell'Autorità è la crescita dell'economia nei paesi partecipanti" e che tale crescita "deve essere conforme alle caratteristiche dello sviluppo quali definite nell'art. 2 del Trattato".

Si dovrebbe poi affermare che i compiti dell'Autorità sono di natura sia regolamentare che finanziaria. Tra i primi, potrebbero essere indicati:

- definire in concreto le caratteristiche dello sviluppo economico che si intende promuovere;
- raccogliere e coordinare i programmi di crescita proposti (o deliberati) nei Paesi membri;
- promuovere interventi di liberalizzazione dei mercati o di regolamentazione settoriale ritenuti necessari per lo sviluppo.

Tra i poteri finanziari si dovrebbe avere:

- raccogliere risorse proprie per il cofinanziamento di programmi di spesa nazionali e per il finanziamento di programmi aggiuntivi, gestiti però sempre dalle Amministrazioni pubbliche degli Stati membri;
- emettere titoli di debito per il finanziamento degli interventi sopra indicati;
- assicurare una gestione efficiente del debito emesso.

Il principale punto di forza di una Autorità così incardinata nel sistema istituzionale dell'Eurogruppo è che essa potrebbe essere vista come una controparte della Bce, e come il punto di raccordo delle politiche rivolte a fare dell'euro una moneta internazionale, solida ed affidabile, oltre che come garante di un efficace coordinamento delle politiche di sviluppo nell'area stessa. Non rientrerebbe ovviamente tra i suoi obiettivi né una politica anticiclica né una politica di riequilibrio e redistribuzione. Si potrebbe immaginare che questa Autorità venga governata da un Direttivo formato dai Ministri delle Finanze e da alcuni membri permanenti, sul modello del Comitato Esecutivo Bce. Dovrebbero essere stabilite regole per limitare il costo di questa struttura (che non usufruisce, come la Bce, di signoraggio monetario...) e per assicurare adeguati collegamenti, anche in termini di messa a disposizione di personale tecnico, con gli uffici nazionali responsabili delle proposte di politica di bilancio. Il debito emesso da questa Autorità avrebbe, a nostro parere, le caratteristiche necessarie a farne un'attività utilizzabile nelle riserve ufficiali e nei portafogli privati di tutti i paesi esterni all'Eurozona. Dietro di essa vi sarebbero infatti i paesi europei più solidi economicamente, e criteri di condotta rigorosi perché consensuali. Sotto questi profili, potrebbe essere utile stabilire anche regole di consultazione con la Bce.

In questo contesto avrebbe anche assai più senso l'attenzione che il Patto di stabilità tra i paesi dell'Euro dedica alla dimensione del debito dei singoli paesi, perché esso farebbe parte, con l'andamento dei disavanzi e la composizione delle spese e delle entrate nei bilanci, di quell'insieme di informazioni che verrà posto a base della decisione sulla dimensione e la tipologia degli interventi da effettuare con risorse raccolte sul mercato. È possibile anche sostenere che, con qualche adattamento, un progetto del genere possa essere utilizzato nell'ambito dell'Unione a ventisette qualora non si riuscisse (come però sarebbe preferibile) a modificare la regola del Trattato.

In qualche misura, l'idea che debba essere creato qualcosa ad hoc per realizzare la strategia di Lisbona o i grandi progetti d'investimento nelle

reti e nell'energia, è un'idea che comincia a farsi strada in varie proposte. Majocchi ha suggerito una "Agenzia Europea per Lisbona"²⁹; Fitoussi ha avanzato la tesi di creare una nuova Comunità europea dell'Ambiente, dell'Energia e della Ricerca³⁰. Certamente le proposte sono molte di più.

Quale che sia il progetto, esso deve comunque tradursi in una "entità" che sia in grado di raccogliere risorse finanziarie sul mercato, che possa contare sulla garanzia dell'Unione, che usi queste risorse rispondendo direttamente, nelle sue scelte e nelle sue decisioni, alle direttive emanate dal Consiglio e che abbia entrate proprie destinabili al rimborso e al servizio del debito emesso.

Può essere interessante osservare, per concludere, che molti dei problemi oggi in discussione in Europa, in materia di Bilancio, lo furono negli Stati Uniti fra il 1783 e il 1803. All'inizio di quel ventennio, ogni Stato decideva le sue entrate e le sue spese, mentre era evidente la debolezza della Confederazione soprattutto in campo finanziario. Non avendo il potere di imporre tasse il Congresso dipendeva totalmente dalla buona volontà degli Stati nel rispondere alle sue richieste. Ma gli Stati, gravemente indebitati, non erano disposti a cedere risorse. Alla fine di quel breve periodo, allo Stato federale era stato concesso di battere moneta, prelevare alcune tasse, contrarre prestiti, e quindi avere le risorse necessarie per condurre le sue politiche.

²⁹ Alberto Majocchi, "Una politica economica per rilanciare l'Unione", in *Il Mulino*, a. 54., n. 420, 4, luglio-agosto 2005, p. 624-634; e "Issuing Union Bonds to Finance the Lisbon Agenda", in *The International Spectator*, vol. 40., n. 4, October-December. 2005, p. 49-58. La proposta consiste nel definire un piano di investimenti e nel finanziarli in obbligazioni dell'Unione supportate dalla garanzia del bilancio comunitario e dei bilanci nazionali.

³⁰ Jean-Paul Fitoussi, "La sfida dell'Europa", *La Repubblica*, 7 nov. 2006

INVESTIMENTI PUBBLICI E DISAVANZO DELL'UNIONE EUROPEA

RUOLI DELL'EURO, DEBITO PUBBLICO E ECONOMIA REALE

di Oliviero Pesce

1. Introduzione

In questo studio – esaminate innanzi tutto l'esperienza e l'importanza del disavanzo americano e il ruolo delle valute di riserva, assieme ad alcune caratteristiche della economia degli Stati Uniti e dell'Europa – proponiamo l'avvio di un programma di investimenti europeo, per progetti di importanza continentale, che contribuisca a sopperire alla minore crescita dell'Ue rispetto ad altre aree mondiali - integrandone i suoi altri motori - faciliti un migliore e più rapido utilizzo delle rilevanti potenzialità inutilizzate del continente europeo e consenta di affrontare meglio l'esigenza di portare il tenore di vita e la produttività dei dieci paesi di nuova accessione (dodici dal 1° gennaio 2007) al livello di quelli dei 15, dando una spinta significativa ad una più sostenuta, robusta ed equilibrata crescita dell'intera Unione. Tenuto conto dei vincoli di bilancio esistenti oggi a livello degli Stati membri, e dei limiti del bilancio comunitario, proponiamo che tale programma venga finanziato mediante la creazione di un debito pubblico dell'Unione, che integri quello dei singoli Stati membri. L'analisi - data l'importanza, storica ed operativa, del precedente rappresentato dal disavanzo degli Stati Uniti d'America - si basa in larga misura su un raffronto analitico e quantitativo tra questi ultimi e l'Unione dei 25 - tanto sul piano dell'economia reale quanto su quello dell'economia finanziaria - nonché su una serie di dati sullo sviluppo e gli utilizzi dell'euro, in assoluto e relativamente al dollaro americano, negli ultimi anni. Perveniamo alla conclusione che un

programma di investimenti di un ordine di grandezza di 700-800 miliardi di dollari (500-650 miliardi di euro) – da effettuarsi nei tempi tecnici necessari ad impostarlo e dargli esecuzione, quantificabili attorno a un quinquennio dal suo avvio – sarebbe certamente attuabile, dando nuovo impulso alla crescita del continente europeo, e sarebbe pienamente compatibile con le capacità di assorbimento dei relativi titoli di debito (da parte delle banche centrali e dei mercati finanziari mondiali), in un contesto nel quale l'euro ha assunto – in pochi anni dalla sua introduzione - rilevanza mondiale. Il percorso auspicato contribuirebbe in misura significativa a coprire urgenti esigenze di investimento, in settori strategici già individuati dalle autorità europee, e sulla cui necessità esiste un ampio consenso. Lo studio esamina poi gli effetti benèfici che la più ampia adozione dell'euro come valuta di riserva avrebbe sia sullo sviluppo - economico e politico – dell'Unione europea, sia sulla stabilità dei mercati finanziari mondiali. Illustrati alcuni precedenti storici di finanziamento in disavanzo di progetti di rilevanza europea - in particolare le esperienze della Ceca e della Bei - vengono avanzate alcune considerazioni in tema di copertura, rientro e gestione del programma di spesa, su un possibile abbozzo di programma e sulla *governance* ed esecuzione degli investimenti prescelti. Si conclude sottolineando come l'adozione del programma proposto sarebbe non solo possibile, ma contribuirebbe in maniera cruciale al perseguimento di obiettivi che i Trattati hanno sempre indicato come priorità essenziali dell'Europa e della sua costruzione.

Non si vuole ignorare che una simile impresa andrebbe incontro ad ostacoli e difficoltà di ordine politico ed attuativo, essendo ben noti i limiti di struttura decisionale e gestionale dell'Europa. Sostenere che "*on s'engage et puis on verra*", potrebbe essere ritenuto semplicistico. Qualche cenno a soluzioni pratiche verrà affrontato nel corpo dello studio, che intende prima di tutto mettere sul tappeto un approccio possibile: in questa sede non si pretende di affrontare tutti i problemi connessi alla proposta, né di offrire le soluzioni. Riteniamo tuttavia che i problemi paventati siano affrontabili e risolvibili; che si tratti, come sempre in economia, di analisi costi - benefici; e che varrebbe la pena di affrontare il percorso proposto, la cui utilità appare di gran lunga superiore ai futuri costi, ai problemi giuridici e pratici che comporta, ai timori che si possono nutrire a riguardo. Non mancano, nell'Unione, le forze necessarie; esse andrebbero individuate e mobilitate.

2. Del debito pubblico

Alexander Hamilton, avvocato e generale dell'esercito americano, segretario del Tesoro degli Stati Uniti sotto Giorgio Washington fino al 31 gennaio 1795, ha titolo a fama imperitura per aver concepito la "straordinaria invenzione che l'indebitamento della nazione, se ben amministrato, è il segreto della sua prosperità"¹, avendo posto su solide basi – dopo le doglie iniziali – il debito pubblico del suo paese. Mai, da una remota colonia appena liberata dai legami con la madre patria inglese – e che avrebbe più tardi vissuto una cruenta guerra civile – avrebbe potuto immaginarne l'enorme sviluppo.

Il debito degli Stati Uniti, per più di due secoli, ha finanziato le esigenze del paese e i suoi giganteschi disavanzi, e più tardi, con la crescita del paese a prima potenza mondiale, ha fornito riserve e liquidità, per decenni, al resto del mondo, raggiungendo, ai giorni nostri, la cifra di 8,4 trilioni di dollari; pari a oltre il 67,7% del Pil degli Stati Uniti d'America, di 12,4 trilioni.

3. Il dollaro

Due ruoli, del dollaro (e ancor più del debito), che il resto del mondo ha sempre accettato, facendo largo uso della valuta offerta, anche se intellettualmente li ha visti con forte sospetto. Sospetto peraltro che il pagamento di flessibili, ma sempre adeguati, tassi di interesse, nonché la *moral suasion* degli Stati Uniti – grande potenza politica economica e militare – hanno sempre consentito di superare, malgrado il crollo del sistema dei cambi fissi di Bretton Woods, del 1971, e il nixoniano distacco della valuta americana dal tradizionale (ancorché irrazionale) tallone oro e dalla relativa convertibilità. La pratica accettazione del dollaro da parte del resto del mondo ha reso la valu-

¹ Gore Vidal, *L'invenzione degli Stati Uniti. I padri: Washington, Adams, Jefferson*, Roma, Fazi Editore, 2005, p. 104, trad. di *Inventing a Nation. Washington, Adams, Jefferson*, New Haven, Yale University Press, 2003. L'avvio era stato molto più burrascoso. Nel 1783 la Confederazione - *a league of friendship among sovereign States* - aveva i poteri per indebitarsi, ma non i mezzi per rimborsare i debiti contratti (né a volte per pagare i relativi interessi) e il suo debito venne spesso trattato attorno al 10% del nominale. Le trattative tra Stati e Confederazione furono complesse e spesso conflittuali. Vedi George Ticknor Curtis, *History of the Origin, Formation and Adoption of the Constitution of the United States*, New York, Harper and Bros, 1854-58.

ta statunitense il principale strumento di riserva in Europa, in Giappone, in Cina; mentre gli asiatici sono col tempo divenuti i maggiori detentori di riserve valutarie.

4. Valute di riserva

Gli economisti, primo fra tutti il belga di Yale Robert Triffin, affrontarono, all'inizio degli anni Sessanta del secolo scorso, il notorio 'dilemma' per cui fornire riserve e mezzi di cambio al mondo intero sarebbe stato compito eccessivo per un solo paese², insopportabile onere per una sola valuta, in regime di convertibilità in oro; in particolare per la contraddizione intrinseca tra la sua accettabilità, superate certe soglie quantitative, e le pressanti esigenze del commercio internazionale.

Sarebbe stato quindi necessario affiancarvi una nuova moneta di riserva; e si postulava una moneta sovranazionale, che fosse anche una *istituzione*, su basi analoghe al *bancor* immaginato da Keynes e ai diritti speciali di prelievo.

Economisti meno equanimi misero anche in luce come la situazione di fatto – della quale i mercati non parevano preoccuparsi più di tanto – rappresentasse un enorme vantaggio per l'economia degli Stati Uniti; i quali, seppure a rischio di future instabilità (di cui ancora si attende di vedere gli effetti negativi per quel paese), gestivano *la* moneta mondiale in regime di effettivo monopolio, acquistando comunque tutti i beni di cui avevano bisogno; ricorrendo, qualora ce ne fosse bisogno, all'emissione di dollari, e se mai traendo ulteriore vantaggio – quando il debito diveniva eccessivo – dalla sua svalutazione. Mai ebbero un peso solo lontanamente comparabile a quello del dollaro americano valute anche forti come il marco tedesco e il franco svizzero, la valuta inventata nell'ambito del Fondo monetario internazionale, o, dopo gli anni Quaranta del secolo scorso, valute erraticamente ambiziose come la sterlina, per un cinquantennio residuo e simbolo di un perduto impero, oggi moneta rappresentativa di un'economia dinamica. Ora l'Unione europea, attraverso l'euro, potrebbe aspirare a condividere con gli Stati Uniti – perseguendo adeguate politiche – alcuni dei vantaggi che una grande entità economico politica può assicurarsi dall'altrui accettazione della propria moneta come valuta di riserva (a livello pubblico) e di investimento finanziario (per i

² Robert Triffin, *Gold and the Dollar Crisis*, New Haven, Yale University Press, 1960. Dello stesso autore vedi pure l'antologia *Dollaro, euro e moneta mondiale*, a cura di Alfonso Jozzo e Alfred Steinherr, Bologna, Il Mulino, 1997.

privati), vedendo affiancare l'euro al dollaro, quale mezzo di scambio e strumento finanziario internazionale, in misura crescente.

5. La via dell'euro e la disciplina finanziaria

5.1 *Gli inizi. Monete sintetiche*

Già dagli anni Cinquanta, intanto, muovevano i loro primi passi le istituzioni della Comunità europea, prima tra tutte la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, reale snodo strategico, basato su contenuti concreti, e foriero di sviluppi concettuali e politici che la nostra generazione ha vissuto ormai per un intero cinquantennio di pace e di stabilità in Europa. E mentre i mercati non davano troppo peso alle preoccupazioni dei teorici in tema di moneta, le esigenze concrete di raccolta delle istituzioni europee e di minimizzazione e copertura dei rischi di cambio connessi al commercio internazionale di quella zona davano vita a tentativi di monete sintetiche in Europa, che dalle primitive unità di conto degli anni Sessanta si svilupparono nell'*ecu* (lo "scudo") e, al termine di un processo assai complesso – di mercato e istituzionale – nell'euro, la prima moneta multinazionale, dopo vari tentativi abortiti, ad attecchire con successo nella storia dell'economia.

5.2 *La moneta unica*

L'introduzione di una moneta totalmente nuova, e priva dell'apparato statuale cui in genere una moneta si appoggia, non poteva avvenire senza costi. Che vengono invocati per denigrare l'euro dagli scontenti e da chi preferisce esercitare il potere a casa propria con un minimo di controlli (questi, infatti, hanno, per costoro, l'insopportabile difetto di essere gestiti altrove, da istituzioni sovranazionali, di rango superiore, capaci di imporre verifiche scomode e severa disciplina; in particolare in tema di disavanzi dei bilanci nazionali, di debito pubblico degli Stati membri, di separatezza tra sistemi bancari e sistemi politici). Si sente perciò sostenere che la moneta unica sarebbe un insuccesso; o rappresenterebbe un vincolo eccessivo; o entrambe le cose. Per cui non si vuole ammettere la realizzazione di sviluppi pur positivi per la generalità dei cittadini europei; si rifiuta di prenderne atto, li si svisciva.

Maastricht infatti (che poi vuol dire i governanti europei), per far sì che l'euro – pianta ancora sconosciuta a livello mondiale – attecchisse, e non

venisse sradicata al primo rovescio, non poteva che imporre prudenza e, a livello nazionale, controlli e disciplina; prudenza certamente necessaria durante il lungo processo di avvicinamento alla moneta unica e i suoi primi passi. E in una Unione, e per giunta in una Unione capace di dotarsi di una propria moneta, non ci si può né ci si deve dimenticare che, come recita l'Art. 99.1. del Trattato, "gli Stati membri considerano le loro politiche economiche una questione *d'interesse comune* e le *coordinano* nell'ambito del Consiglio conformemente alle disposizioni dell'articolo 98". Particolarmente in tema di ricorso al credito: lo smodato ricorso ad esso da parte di alcuni Stati membri non può infatti non tradursi, con la moneta unica, in maggiori costi per i paesi più virtuosi. Né sono più consentiti *dumping*, svalutazioni competitive, aiuti alle imprese inefficienti, protezionismi all'interno del mercato unico, in alcuni settori completato, ma forse attuato ancora troppo poco e troppo parzialmente.

5.3. *Riforme e regole*

Sono state perciò periodicamente invocate riforme (al ribasso) dei limiti introdotti dal Trattato e dal Patto di stabilità e di crescita. Le regole, tuttavia, importanti per la politica economica dei paesi europei e dell'Europa nel suo complesso, hanno assunto tale rilievo - imponendo a tutti gli Stati membri di assumere pubblicamente le loro responsabilità in regime di reciprocità e trasparenza - che la loro attenuazione metterebbe in gioco la stessa credibilità delle fondamenta della convivenza tra gli Stati membri dell'Unione europea, nonché quella delle istituzioni comunitarie nella loro veste di guardiani delle regole comuni.

Quando fu varato il Patto, persino la corrente a favore della regola aurea (che intendeva limitare i disavanzi correnti, ma dare più spazio agli investimenti nazionali, chiaramente definiti e verificati in sede comunitaria) non prevalse e si scelse, consapevolmente, un rigoroso regime di prudenza. Una parziale revisione c'è stata; va però auspicato non solo che non si facciano ulteriori passi indietro, ma che i meccanismi di applicazione delle regole comunitarie vengano rafforzati e resi se mai più credibili, senza incrinare oltre il patto della convivenza europea³.

³ Vedi Tommaso Padoa-Schioppa, "Patto di Stabilità. Riscriverlo o no?", *Corriere della Sera*, 20 dicembre 2004; Mario Monti, "Patto di stabilità e convivenza europea", *Corriere della Sera*, 14 marzo 2005 e "Europa, le regole da rispettare", *Corriere della Sera*, 31 marzo 2005. Vedi anche il punto di vista della Bce in proposito, sintetizzato sullo stesso quotidiano, "L'allarme Bce: sbagliato indebolire il Patto", 22 marzo 2005.

6. Per un disavanzo dell'Unione

6.1 Priorità e scelte europee

Nulla invece vieterebbe, in linea con l'intera storia dell'Unione europea - che ha visto alternarsi il prevalere dei compiti di disciplina delle istituzioni comunitarie e l'introduzione di audaci innovazioni - che all'ormai decennale regime di vacche magre e di restrizioni (sia pure giustificate) faccia seguito un programma di innovazione e sviluppo, non basato su mere dichiarazioni di intenti, come gli obiettivi di Lisbona - che avrebbero dovuto fare dell'Unione europea «l'economia più dinamica e più competitiva del mondo entro il 2010»⁴ - ma dotato dei necessari mezzi e strumenti. Non certo per far rientrare dalla finestra europea il superamento dei limiti che non si vuole far passare dalle porte nazionali. Ma per fare un salto di qualità nel gestire a livello europeo priorità e scelte - *di spesa e istituzionali* - da fare a tale livello, con procedure europee.

Concrete misure economiche potrebbero forse riequilibrare in positivo i recenti insuccessi costituzionali, evitabili forse se si fosse proceduto a razionalizzare e confermare la normativa dell'Unione con l'adozione di testi unici e si fosse scritta una costituzione di poche pagine, di contenuti davvero costituzionali, fondanti e fondamentali, tali da determinare entusiasmi (come largamente avvenne per l'euro al momento della sua introduzione). Un approccio del genere forse non avrebbe avuto l'accoglienza della parziale ridefinizione di poteri e *ricognizione* di norme proposte agli Stati e ai cittadini dell'Unione con il progetto di Costituzione. I mezzi, come cercherò di dimostrare nei paragrafi che seguono, potrebbero essere reperiti, e sarebbero sufficienti per dare una scossa all'economia del continente e convincere e coinvolgere i cittadini *a livello europeo*.

6.2 Un'Europa priva di mezzi

Purtroppo, tuttavia, le autorità europee non sembrano consapevoli di rappresentare a volte un blocco sulla via dello sviluppo del continente. Le c.d. prospettive finanziarie 2007-2013, il programma quadro pluriennale sulla spesa comunitaria, la cui discussione fu avviata nel 2004, sono state definite in un clima di scarsa collaborazione, tagliando il tetto delle risorse disponibili dall'1,24% del Pil dei paesi membri suggerito dalla Commissione

⁴ A cosa servano le dichiarazioni di intenti se non accompagnate da concrete misure di intervento, solo chi le immagina potrebbe forse spiegarlo.

all'1,045%. Fino a quando resteranno ai livelli correnti le spese per la politica agricola e la politica di coesione, non potranno aversi – in assenza di innovazioni radicali, quale la proposta che avanziamo dell'abbandono della regola del pareggio di bilancio - che prospettive di un'Unione priva di mezzi e assai meno forte di quanto sarebbe altrimenti possibile⁵.

7. Usa e Ue: un'analisi comparativa⁶

7.1 Il Pil: dimensioni

Questa premessa fattuale non lascia ben sperare. Vediamo tuttavia se un'analisi comparativa della situazione economica degli Usa e dell'Ue consente di confermare la tesi che sarebbe possibile, e auspicabile, malgrado le prevedibili difficoltà politiche, perseguire in Europa strade tutt'affatto diverse. Su di un Pil mondiale stimato in 60,7 trilioni (milioni di milioni; 10^{12}) di dollari, calcolato in base alla parità dei poteri di acquisto (ppp), il Pil europeo e quello degli Stati Uniti sono sostanzialmente uguali; di 12,18 trilioni il primo (20,06% del totale mondiale), di 12,36 trilioni di dollari il secondo (20,36%). Il terzo, di 8,89 trilioni di dollari - il 14,64% del totale mondiale - è il Pil della Cina - paese che ha però una popolazione di oltre quattro volte quella americana, di circa tre volte quella europea; quarto quello del Giappone, di 4,02 trilioni di dollari, la cui popolazione non raggiunge però il 10% di quella cinese.

Ai tassi di cambio correnti, il Pil dei 25 ha superato in misura significativa quello degli Usa (vedi al paragrafo 7.11 cifre omogenee)⁷; per il superamento, a fine 2006, basta sommare il Pil dell'area dell'euro a quello del Regno Unito.

⁵ Vedi pure l'articolo non firmato "Solo freni nel motore economico dell'Europa", *Corriere della Sera*, 23 marzo 2005. Con ciò non vogliamo affatto dire che drastiche revisioni del bilancio europeo non abbiano i loro meriti; la nostra proposta non le esclude. Vedi, per una recente serie di proposte, Daniel Gros e Stefano Micossi, *Confronting Crisis in the European Union, More Value for Money, More Money for Value*, Ceps Policy Brief n. 66, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2005 (http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1210).

⁶ Per un approfondito raffronto di carattere qualitativo, favorevole all'approccio europeo e ad una minore finanziarizzazione dell'economia di quella oggi prevalente, vedi Will Hutton, *Europa vs Usa. Perché la nostra economia è più efficiente e la nostra società più equa*, Roma, Fazi, 2003, trad. di *The World We're In*, London, Little and Brown, 2002.

⁷ E anche in base alla *purchasing power parity* sui dati del 2003: vedi il discorso di Otmar Issing *The enlargement of the EU and the euro zone*, alla World Economic Outlook Conference, Francoforte, 27 aprile 2005 (<http://www.ecb.int/press/key/date/2005/html/sp050427.en.html>).

7.2 La popolazione

La popolazione degli Stati Uniti è di poco meno di 300 milioni di unità, di cui duecento di età compresa tra i 15 e i 64 anni, con una forza lavoro occupata di oltre 150 milioni di unità, attiva per circa l'1% in agricoltura, per il 20,7% nell'industria e per il 78,3% nei servizi; con un rapporto tra forza lavoro e persone in età lavorativa che è andato aumentando sino a raggiungere il 78%; e un mero 5,4% di disoccupati.

La popolazione dell'Unione europea dei 25 invece è di circa 459 milioni di unità, di cui circa 304 milioni di età compresa tra i 15 e i 64 anni. Ma qui il rapporto tra forza lavoro e persone in età lavorativa in media è attorno al 62% (76% in Gran Bretagna, 68% in Francia e Germania, 58%, il più basso, in Italia)⁸ e i disoccupati sono ben il 9%. Gli occupati lo sono per il 5,2% in agricoltura, per il 25,5% nell'industria e per il 69,3% nei servizi. Inoltre in Europa sono assai rilevanti le aree arretrate, mentre sono per lo meno analoghe le capacità tecniche dei due insiemi. Una vigorosa politica di sviluppo, correttamente mirata, potrebbe consentire di avvicinare sostanzialmente il Pil europeo *pro capite* (oggi pari a circa il 65% di quello americano) al secondo, senza tensioni sull'occupazione e sull'impiego di altre risorse; riequilibrando nel contempo le ampie divergenze prevalenti all'interno dell'Europa allargata. Uno "sfruttamento" razionale delle risorse artistiche, paesaggistiche e culturali dell'Europa – se ben gestite *non consumabili* – consentirebbe un travaso di forza lavoro dall'agricoltura e dall'industria nei servizi; anzi, meglio, un inserimento di risorse umane, attualmente poco qualificate e spesso non occupate⁹, nella forza lavoro, con un aumento enorme della produttività del sistema economico europeo, della cultura dei suoi abitanti – verso l'auspicata 'società dei saperi' – e della cultura del resto del mondo, attenuando le tensioni sociali e allo stesso tempo lo *shock* dell'invecchiamento della popolazione¹⁰. Tale

⁸ Fonti: US Bureau of Census; Eurostat, *Population statistics*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2004; Harvard Economics.

⁹ Per i guasti causati da situazioni analoghe e possibili rimedi vedi Edmund S. Phelps, *Premiare il lavoro. Come dare opportunità a chi rischia l'emarginazione*, Roma-Bari, Laterza, 2006, trad. di *Rewarding Work. How to Restore Participation and Self-Support to Free Enterprise*, Cambridge, Harvard University Press, 1977.

¹⁰ Per una recente analisi della situazione europea vedi le conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea del 21 febbraio 2005 (<http://register.consilium.eu.int/pdf/it/05/st06/st06604.it05.pdf>). Per un'analisi, dedicata all'Italia, sulla distribuzione tra "ozio incolto" e "lavoro esperto" (p. 16), e sul tasso di occupazione, inferiore a tutti quelli degli altri paesi europei, e solo del 30,5% nella fascia di età compresa tra i 55 e i 64 anni (p. 13), vedi Geminello Alvi, *Una repubblica fondata sulle rendite*, Milano, Mondadori, 2006, *passim*.

invecchiamento comporta certo il raggiungimento di nuovi equilibri; ma, per i motivi per i quali si è verificato, avere cioè debellato le malattie, aumentando la speranza di vita di tutti, deve essere considerato uno sviluppo positivo.

7.3. *La crescita*

Negli ultimi otto anni poi, mediamente la crescita degli Usa è stata del 3,2% per anno, quella europea del 2,0% (tra l'1,2 e l'1,6%, a seconda delle fonti, quella dell'Italia), ancora inferiore negli anni più recenti. Una qualche accelerazione sembra necessaria, e senza troppi timori di un insorgere dell'inflazione.

7.4 *Il debito pubblico*

Il debito pubblico americano, di 8,4 trilioni di dollari, è pari al 67,7% del Pil americano stimato per il 2005; quello consolidato del settore pubblico europeo è pari al 63,3% del Pil¹¹ dei venticinque Stati membri dell'Ue¹². Un differenziale di circa 500 miliardi di euro; pari a poco meno di 5 punti percentuali del Pil globale dell'Europa. Una cifra tale da consentire l'avvio - integrata da fondi privati o di origine fiscale a livello nazionale - di un programma di sviluppo di assoluto

¹¹ La percentuale è maggiore per i paesi dell'euro: al 31.12.2005 era pari, per il "debito di Maastricht" al 70,7% del Pil dell'area, così distribuito: Central Government 58,0%; State Government 6,8%; Local Government, 5,3%; Social Security, 0,5% (fonte: Bce, *Bollettino mensile*, parte 6 delle statistiche mensili). Il debito dello Stato di New York sul proprio Pil è del 5%; quello della California del 3,5%; quello medio degli stati attorno al 2,5%. Non dispongo di dati sugli enti locali, ma il credito bancario americano nei confronti delle autorità degli Stati e locali ha oscillato negli ultimi anni tra il 42 e il 46% di quello nei confronti del Governo federale. Non va dimenticato che non tutti i paesi dell'Unione sono anche paesi dell'euro; ma, da un lato, vari paesi che per ora non hanno ancora adottato l'euro stanno compiendo il processo di aggiustamento necessario a farlo e lo adotteranno; dall'altro, il fatto che alcuni paesi dell'Unione non siano pure paesi dell'euro non inficia né le tesi proposte né i raffronti fatti. Grossolanamente, il peso economico dell'euroarea sull'Europa dei 25 è del 73,5%; quello dei tre paesi dei 15 che non hanno aderito all'euro, del 21%; e quello dei dieci paesi di nuova accessione del 5,5%; ben minore, quest'ultimo, di quello della Germania dell'Est sul totale della Germania al momento dell'unificazione. La storia del processo che ha interessato la Germania avrebbe dovuto impartire varie lezioni, che non pare si vogliano necessariamente tenere presenti nel gestire l'allargamento.

¹² Fonti: US Treasury, Bureau of the Public Debt; Eurostat, Bce e Bri. Si tratta di cifre pari a circa 5 volte l'attuale bilancio dell'Unione.

rilievo¹³, qualora l'Unione europea finanziasse con un proprio disavanzo investimenti produttivi – *addizionali* rispetto a quelli dei settori privato e pubblico degli Stati membri - di un ordine di grandezza simile a questo.

Limiti all'emissione di titoli di debito europei della massima qualità li potrebbe porre solo il mercato; che nell'ultimo mezzo secolo ha imparato sia a convivere con valute la cui forza è data da quella delle economie sottostanti, non dall'oro nelle casse delle banche centrali; sia ad analizzare la validità dei progetti di investimento da finanziare, e la forza, assoluta e relativa, delle politiche economiche intraprese e degli andamenti dei vari sottosistemi.

Rispondiamo sin d'ora a una possibile obiezione dei fondamentalisti del mercato: che la spesa pubblica sia un male in sé. L'approccio è ideologico e parziale. La spesa, privata o pubblica che sia, può essere positiva o dannosa: dipende esclusivamente dai suoi contenuti, dagli sprechi che può comportare, dalle discrasie tra obiettivi parziali e obiettivi generali. La struttura attuale della spesa pubblica europea e del bilancio comunitario sono tali che gli interessi dell'Unione europea - che pure chiaramente esistono – sono subordinati, strutturalmente e in termini di poteri, a quelli nazionali, dati i vincoli del bilancio, la regola dell'unanimità, le maggioranze qualificate; tranne dove la delega al livello europeo è stata radicale, come nel caso della moneta e della integrazione delle banche centrali nazionali nel Sebc. Già l'ortodossia monetaria europea è tale per cui alla banca centrale è preclusa ogni possibilità di operare, se non dopo infinite subordinazioni, a fini di sostegno della politica economica del continente; e così sia¹⁴.

¹³ Quanto lontana la percezione dei politici sia a volte dalla realtà delle cose, e quanto inadeguate siano le loro ambizioni europee, lo dimostra, tra l'altro, un recente articolo di Jacques Chirac ("Un pacchetto di mischia per guidare l'Unione", *Corriere della Sera*, 26 ottobre 2005), scritto in vista del vertice di Hampton Court, di retorica propositiva, nel quale si auspicano la mobilitazione della Bei e la creazione, insieme ad essa, di uno strumento dotato di 10 miliardi di euro, che, grazie all'effetto di leva dei cofinanziamenti pubblici e privati, "consentirebbe di investire altri 30 miliardi di euro nei progetti di ricerca ed innovazione entro il 2013". Sul Pil annuale dei paesi interessati, una goccia dell'1%, da suddividere in sette anni; di importo complessivo largamente inferiore alle erogazioni della Bei di ciascuno degli anni più recenti.

¹⁴ La Fed è assai più decisamente orientata della Bce al perseguimento della crescita, espressamente posta, assieme alla stabilità monetaria, tra gli obiettivi del sistema della riserva federale. *First and foremost, a central bank's most time-honored duty is to formulate and implement monetary policy – with its twin goals of promoting domestic price stability while stimulating real growth*, scrive William McDonough, presidente della Federal Reserve Bank di New York (Cfr. McDonough: *The Importance of Central Bank Independence in Achieving Price Stability*, discorso tenuto il 2 luglio 2002 alla Banca nazionale polacca, <http://www.newyorkfed.org/newsevents/speeches/2002/mcd020702.html>).

Ma precludersi anche una ragionata e condivisibile politica della spesa, *a livello europeo*, ci pare, nel quadro corrente, una limitazione superflua e controproducente. È ovvio, poi, che la spesa così generata debba essere produttiva (la premessa di Hamilton fu che il debito fosse “ben gestito”, come abbiamo sottolineato in apertura); ma questo è - e deve essere - vero anche della spesa privata delle Enron, delle Parmalat, delle Cirio; nonché dei privati che si nutrono indebitamente alle mammelle europee, e per i cui eccessi viene criticata la Commissione e i bilanci europei non vengono approvati dagli *auditors*. Non si vedono grandi ricerca e sviluppo da parte di diversi gruppi privati; e l'Eurotunnel lo si sarebbe costruito meglio, e la sua storia sarebbe stata del tutto diversa, se certi vincoli di sicurezza li si fossero imposti *prima* di avviare il progetto piuttosto che in corso d'opera; e se il Regno Unito della signora Thatcher avesse fatto tempestivamente la sua parte, nella costruzione dei collegamenti ferroviari in Inghilterra - così come fece la Francia con i suoi Tgv - invece di fare pressioni sull'intero sistema bancario mondiale perché partecipasse all'operazione, senza assumersi concrete responsabilità, né muovere un dito ‘pubblico’ per il successo dell'impresa. Più importanti, per l'innovativa signora, i giardinetti del Kent. Il completamento del sistema ferroviario sul versante inglese è tuttora in corso, vent'anni dopo.

7.5. *Il disavanzo di parte corrente*

Già la cifra del differenziale, e i dati dei precedenti paragrafi, permetterebbero di prendere in considerazione la tesi avanzata. Ma a suo ulteriore sostegno si può rilevare, in primo luogo, che i disavanzi di parte corrente della bilancia dei pagamenti degli Stati Uniti dal 2000 a oggi sono cresciuti per importi compresi tra trentacinque e quasi novanta miliardi di dollari l'anno, superando nel 2005 gli 800 miliardi di dollari¹⁵, mentre l'aggregato dei saldi della stessa bilancia dei pagamenti di parte corrente per i paesi dell'Ue è stato attivo - sia pure per poche decine di miliardi di dollaro all'anno - dal 1991 al 2004, e passivo, per soli 22,6 miliardi di euro, nel 2005, malgrado la stragrande maggioranza dei paesi europei debba fondare la propria economia su fonti energetiche prove-

¹⁵ 520 miliardi nel 2003, 668 nel 2004, 804 nel 2005. Fonte: Fmi per i primi due anni, Ocse per il 2005.

nienti da altri continenti¹⁶. E non è superfluo rilevare che sono attive le bilance di parte corrente del Giappone, e in misura crescente e oramai comparabile, della Cina.

7.6. *Le riserve valutarie*

Reciproco dei disavanzi citati, e necessità per un ordinato finanziamento delle proprie transazioni internazionali per i paesi che utilizzano come mezzi di pagamento la moneta altrui, è l'accumulo di riserve da parte di tali paesi; in particolare per i paesi che operano la propria economia con criteri mercantili, dando particolare impulso alle esportazioni - tra i quali vanno sinora annoverati, almeno in parte, quelli europei. Mettiamo in evidenza alcuni sviluppi rilevanti degli ultimi anni, esponendo solo alcune cifre essenziali ai fini della nostra analisi; numerose valute sono ricomprese nelle riserve valutarie complessive per importi e percentuali marginali, per motivi locali, o storici, e non ci interessano in questa sede¹⁷.

¹⁶ Fonte: Bce, *Bollettino mensile*. La Bri, nella sua *76a Relazione annuale*, indicava una cifra inferiore (<http://www.bis.org/publ/arpdf/ar2006i.htm>). A sostegno della nostra proposta vorremmo sottolineare come l'Articolo 4.3 del Trattato Ce indichi come principi direttivi dell'economia europea prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane, nonché bilancia dei pagamenti sostenibile. Finanze sane non vuol dire finanze in pareggio; né bilancia dei pagamenti sostenibile vuole dire bilancia in attivo.

¹⁷ Intendiamo esaminare, in questa sede, dollaro Usa ed euro. Negli anni più recenti la sterlina inglese ha soppiantato lo yen come terza valuta di riserva e il franco svizzero, al quinto posto, ha perso di favore. Le percentuali di impiego di queste tre valute sono irrilevanti ai fini della nostra analisi. Analisi complete sono contenute in Gabriele Galati e Philip Wooldridge, *The euro as a reserve currency: a challenge to the pre-eminence of the US dollar?*, Bis Working Papers n. 218, Basel, Bank for International Settlements, 2006 (<http://www.bis.org/publ/work218.pdf>); e in Ewe-Ghee Lim, *The Euro Challenge to the Dollar: Different Views from Economists and Evidence from COFER (Currency Composition of Foreign Exchange Reserves) and Other Data*, Imf Working Paper WP/06/153, Washington, International Monetary Fund, 2006 (<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=19253.0>). Vedi anche Elias Papaioannou, Richard Portes e Gregorios Siourounis, *Optimal currency shares in international reserves. The impact of the euro and the prospects for the dollar*, Ecb Working Paper n. 694, Frankfurt am Main, European Central Bank, 2006 (<http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp694.pdf>).

Tab. 1 - Composizione per moneta delle riserve valutarie ufficiali (Cofer) (in miliardi di dollari Usa)

	1995	1998	1999,I	1999,IV	2001	2003	2005	2006,II
Tot.riserve valutarie	1.389,7	1.643,8	1.606,6	1.781,4	2.049,8	3.028,6	4.175,0	4.581,3
di cui, allocate	1.034,2	1.282,4	1.240,1	1.376,6	1.563,9	2.220,5	2.816,8	3.051,2
in dollari Usa	601,3	888,7	881,7	976,7	1.117,2	1.463,3	1.876,8	1.996,2
in marchi tedeschi	163,1	177,0	=	=	=	=	=	=
in franchi francesi	24,4	20,8	=	=	=	=	=	=
in Ecu	88,3	16,6	=	=	=	=	=	=
in euro	=	=	224,9	246,9	300,9	559,1	684,2	774,7
non allocate	355,5	361,4	366,5	404,8	485,9	808,1	1.358,2	1.530,1

Fonte: IMF Statistics Department, Cofer database: Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves.

Qui ci muoviamo, almeno in parte, in *terra incognita*; non tutti i paesi infatti consentono al Fondo Monetario e alla Bri di divulgare la composizione per moneta delle proprie riserve, e quindi il quadro analitico non è del tutto chiaro; con l'introduzione dell'euro il fenomeno della riservezza si è acutizzato e ormai di quasi un terzo delle riserve (ovvero quelle non allocate nella tabella riportata sopra) la composizione è ignota, almeno ai non *insider*.

Tuttavia quanto si può esaminare è ancora illuminante. In primo luogo nel decennio in esame le riserve valutarie si sono moltiplicate di oltre tre volte, negli ultimi anni a un ritmo superiore ai cinquecento miliardi di dollari l'anno. Sin dalla introduzione ufficiale sui mercati istituzionali, nel primo trimestre del 1999, l'euro è stato utilizzato nelle riserve valutarie complessive in misura superiore alla sommatoria delle sue valute componenti negli anni immediatamente precedenti la sua introduzione; nei sette anni da allora trascorsi, il suo utilizzo è aumentato, tra le riser-

ve 'allocate', da 224,9 miliardi equivalente di dollari a 774,7 miliardi equivalente, con un incremento del 344,5%, in media di quasi 80 miliardi di dollari equivalente l'anno (e crescente negli ultimi anni); in termini relativi la crescita delle riserve in dollari nello stesso periodo è stata nettamente inferiore, del 225% circa (meno di due terzi di quella dell'euro); e sul totale delle riserve 'allocate', dal primo trimestre del 1999 al secondo trimestre del 2006, mentre il peso delle riserve in dollari è diminuito dal 71,1 al 65,4%, quello delle riserve in euro è aumentato dal 18,1 al 25,7%. Oltre due terzi delle riserve valutarie ufficiali sono concentrate in otto paesi: nell'ultimo trimestre del 2006, i livelli raggiunti sono i seguenti, in miliardi di dollari equivalente: 1.007 in Cina, 881 in Giappone, 283 in Russia, 261 a Taiwan, 229 nella Corea del sud, 168 in India, 131 a Singapore e 131 a Hong Kong, per un totale di 3.091 miliardi. L'accumulo della Cina è il più impressionante, per dimensioni, velocità e accelerazione: le sue riserve sono cresciute da poco più di 100 miliardi del 1996 a oltre 200 nel 2001, 400 a fine 2003, 600 un anno dopo, a oltre mille miliardi oggi. Visti gli ammontari in questione, e il loro gradiente, un assorbimento di riserve valutarie in euro di alcune decine di miliardi l'anno sarebbe certamente realistico, in particolare in presenza di una politica delle autorità europee - che includa un'accelerazione delle importazioni relative a progetti di investimento - compatibile con questo obiettivo, se non ad esso mirata. Anche da questi dati possiamo trarre la conclusione che un piano per il finanziamento di investimenti *europei* di 500-650 miliardi di euro su un periodo di cinque-sette anni, a integrazione di quelli nazionali, sarebbe assorbibile dai mercati. Nè va dimenticato che il mercato "prudenziale" costituito dalle banche centrali rappresenta solo una frazione dei mercati finanziari tendenzialmente "massimizzanti" degli investitori imprese e famiglie. Torneremo in maggiore dettaglio su questi punti.

7.7. *Risparmio e investimenti*

Per quanto crudi e poco comparabili siano i dati delle seguenti due tabelle, anch'essi sembrano confortare la tesi che l'Europa debba, e possa, investire di più:

Tab. 2 - Risparmio in percentuale del Pil

	<i>Media 1990-99</i>	<i>Media 2000-03</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Mondo	22,1	21,2	21,4	22,0
Usa	16,3	15,5	13,4	13,3
Area dell'euro	21,2	20,9	21,2	20,9
Giappone	31,4	26,7	26,4	26,8
Cina	38,7	37,1	46,8	51,3

Fonti: BRI, OCSE.

Tab. 3 - Investimenti in percentuale del Pil

	<i>Media 1990-99</i>	<i>Media 2000-03</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Mondo	22,7	21,4	21,7	22,2
Usa	18,7	19,2	19,6	20,0
Area dell'euro	19,8	20,7	20,5	20,9
Giappone	29,0	24,0	22,7	23,2
Cina	37,0	35,0	43,3	44,1

Fonti: BRI, OCSE

Malgrado il risparmio negli Usa sia stato negli ultimi quindici anni sempre nettamente inferiore a quello europeo, gli investimenti sono stati, percentualmente, sostanzialmente dello stesso livello nei due sistemi. Gli investimenti americani sono stati costantemente superiori ai tassi di risparmio del paese, in misura assai rilevante, sistematica e crescente; quelli europei timidamente inferiori, o sostanzialmente uguali, come mostra l'elaborazione che segue:

Tab. 4 - Investimenti - Risparmio, in percentuale del Pil

	<i>Media 1990-99</i>	<i>Media 2000-03</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Usa	+2,4	+3,7	+6,2	+6,7
Area dell'euro	- 1,4	- 0,2	- 0,7	=

Fonti: BRI, OCSE

Per raggiungere questo risultato, negli ultimi anni gli Stati Uniti hanno continuato ad assorbire una quota dominante del risparmio mondiale, nel 2006 quasi i tre quarti del totale; mentre l'Europa si indebita assai meno¹⁸.

Se gli *animal spirits* imprenditoriali sembrano mancare, in Europa, il principio di sussidiarietà sembrerebbe *permettere*, e *imporre* allo stesso tempo, rilevanti interventi istituzionali di spesa a livello europeo. Troppi anni di restrizioni hanno determinato una pericolosa anoressia dell'Europa, di cui le forze contrarie all'integrazione del continente sono un sintomo preoccupante.

Anche gli attuali modesti segni di ripresa vedrebbero comunque una crescita europea ingiustificatamente inferiore a quella degli Stati Uniti.

7.8. Le obbligazioni

Altrettanto confortanti, sulla fattibilità di un disavanzo europeo che finanzia un programma di investimenti e di sviluppo su scala continentale, sono i dati comparativi sulle emissioni nette di obbligazioni pubbliche, del settore finanziario e di quello non finanziario negli Stati Uniti e in Europa: comprese, negli Stati Uniti, tra 1400 e 1800 miliardi di dollari per trimestre nel 2003, tra 1000 e 1200 miliardi di dollari per trimestre nel 2004, e tra 700 e 1600 miliardi, sempre per trimestre, nel 2005; nettamente inferiori in Europa, e pari, nel 2005, a

¹⁸ Vedi le dichiarazioni di Kenneth Rogoff alla conferenza stampa di presentazione del World Economic Outlook, Dubai, 18 settembre 2003 (<http://www.imf.org/external/np/tr/2003/tr030918.htm>); e lo "Executive Summary" (di Augusto Lopez Claro) del *Global Competitiveness Report 2006-2007*, http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Reports/gcr_2006/gcr2006_summary.pdf.

€ 1700 miliardi per l'intero anno¹⁹. Ciò detto, riguardo allo spazio disponibile, va rilevato che lo sviluppo del mercato dei titoli di debito in Europa è stato molto positivo negli ultimi anni; in particolare dal 1999, quando l'euro ha contribuito alla sua unificazione e a dargli "profondità": mentre gli *assets* delle banche europee sono quasi raddoppiati, passando da € 11,8 trilioni nel 1995 a € 22 trilioni nel gennaio 2004, i titoli obbligazionari, di € 13,2 trilioni a fine 2003, avevano a quella data un valore pari al 62% del valore degli *assets* delle banche, mentre nel 1995 erano pari a meno del 50%. Nel 1999 il valore complessivo dei fondi raccolti sui mercati dei capitali mediante titoli di debito fu di € 8 trilioni in Europa, di €12,7 trilioni negli Stati Uniti; a fine 2004, aveva raggiunto € 13,5 trilioni in Europa, rispetto ai € 16,7 trilioni degli Stati Uniti²⁰. Inoltre mentre nel 1992 il mercato obbligazionario dell'Ue, in termini di rapporto col Pil dell'area, era pari a circa il 50% di quello Usa, i due mercati hanno sperimentato una notevole convergenza; quello Ue è aumentato dall'84% del Pil nel 1992 al 145% nel 2004, mentre quello statunitense passava dal 150 al 175%²¹; con incrementi del 72,6% per l'Unione e del 16,7% per gli Stati Uniti.

7.9 La liquidità internazionale

Ulteriori considerazioni di carattere comparativo possono trarsi dalla liquidità internazionale dei sistemi economici in discorso, dalla loro posizione internazionale e dal diverso andamento delle principali poste della loro contabilità nazionale (al 31.12.2005).

¹⁹ Fonte: Ocse, Financial Market Trends, n. 90, aprile 2006, p. 22 ss.

²⁰ Fonte: Karel Lannoo, *European Financial System Governance*, Ceps Policy Brief n. 106, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2006 (http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1340). Nel suo studio Lannoo dà per avvenuta la "*widespread acceptance*" dell'euro come moneta di riserva, sulla falsariga del dollaro, da cui la scelta della valuta come moneta di emissione di titoli.

²¹ Fonte: Karel Lannoo, *cit.*

Tab. 5. - Liquidità internazionale, in miliardi di dollari

	<i>Usa</i>	<i>Euro Area</i>	<i>GB</i>	<i>Giappone</i>	<i>Cina</i>
Riserve totali, escluso l'oro (a)	54,1	184,7	38,5	834,3	821,5
DSP	8,2	4,9	0,3	2,6	1,2
Posizione presso il Fmi	8,0	12,5	2,3	2,9	1,4
Valuta estera	37,9	167,4	35,9	828,8	818,9
Oro (milioni di once troy)	[261,55]	[375,9]	[9,99]	[24,6]	[19,3]
Oro (valutazione nazionale)	11,0	192,8 ²²	5,13	1,2	4,1
Oro: (valutazione omogenea) ²³ (b)	134,1	192,8	5,13	12,6	9,9
Riserve totali a valori omogenei (a+b)	188,2	377,5	43,63	846,9	831,4
Attività sull'estero, banche e non b (c)	4.107,6	4.340,2	3.937,8	897,9	=
Passività sull'estero banche e non b (d)	4.200,0	4.150,4	4.251,2	549,7	62,8
Saldo sull'estero (c- d)	-92,4	+ 189,8	- 313,4	+ 348,2	=

Fonte: FMI; BCE per i valori dell'oro dell'Eurosistema; oltre a elaborazioni di chi scrive e dati nazionali.

L'area dell'euro ha riserve doppie rispetto agli Stati Uniti, e un saldo sull'estero positivo; aggiungendo all'area dell'euro i tredici paesi europei che non ne fanno parte, le riserve valutarie e auree dell'Unione a 25, di \$ 620,41 miliardi, sono pari al 330% di quelle americane²⁴.

7.10. Gli investimenti internazionali

Raffrontiamo anche la posizione degli investimenti internazionali dell'area dell'euro, della Gran Bretagna (il maggiore dei paesi non euro dell'Unione) e degli Usa (dati al 31.12.2005, sempre in miliardi di dollari).

²² Valutazione dell'Eurosistema.

²³ Valutazioni omogenee calcolate sulla stessa base di quelle, prudenziali rispetto a quelle di mercato, dell'Eurosistema.

²⁴ Le riserve valutarie dei tre paesi non euro dei 15 sono pari a 94,04 miliardi di dollari e quelle auree a valori omogenei a ulteriori 9 miliardi (per 17,54 milioni di once troy); quelle degli altri dieci paesi dell'Europa dei 25 sono rispettivamente di 126,37 e 3,10 miliardi (per 6,045 milioni di once troy); per un totale generale dei tredici paesi dell'Ue non euro di 232,51 miliardi di dollari e per l'intera Europa dei 25 di \$ 620,41 miliardi.

Tab. 6 - Investimenti internazionali

	<i>Usa</i>	<i>%Pil</i>	<i>Euro Area</i>	<i>%Pil</i>	<i>GB</i>	<i>%Pil</i>
Attività	11.079,20	88,9	12.439,20	125,2	8.281,91	371,6
Investimenti diretti all'estero	3.524,46	28,3	3.020,92	30,4	1.238,00	55,5
Investim. di portafoglio	4.074,00	32,7	4.436,96	44,7	2.303,97	103,4
di cui: <i>Titoli azionari</i>	<i>3.086,45</i>	<i>24,8</i>	<i>1.945,67</i>	<i>19,6</i>	<i>1.006,40</i>	<i>45,2</i>
<i>Titoli di debito</i>	<i>987,54</i>	<i>7,9</i>	<i>2.491,29</i>	<i>25,1</i>	<i>1.297,57</i>	<i>58,2</i>
Derivati finanziari	=	=	271,87	2,7	=	=
Altri investimenti	3.292,70	26,4	4.331,91	43,6	4.696,79	210,7
Autorità monetarie	=	=	6,42	=	=	=
Titoli governativi	77,52	0,6	119,54	1,2	9,22	=
Banche	2.430,66	19,5	2.956,26	29,8	3.180,46	142,7
Altri settori	784,52	6,3	1.249,70	12,6	1.507,12	67,7
Attività di riserva	188,04	1,5	377,53	3,8	43,15	1,9
Passività	12.625,38	109,4	13.676,36	137,7	8.652,91	388,2
Investimenti diretti nei paesi censiti	2.797,17	22,5	2.745,54	27,6	816,72	36,6
Investimenti di portafoglio	7.001,02	56,2	5.980,67	60,2	2.454,71	110,1
di cui: <i>Titoli azionari</i>	<i>2.302,65</i>	<i>18,5</i>	<i>2.878,99</i>	<i>29,0</i>	<i>1.056,87</i>	<i>47,4</i>
<i>Titoli di debito</i>	<i>4.698,37</i>	<i>37,7</i>	<i>3.101,68</i>	<i>31,2</i>	<i>1.397,84</i>	<i>62,7</i>
Derivati finanziari	=	=	292,63	2,9	=	=
Altri investimenti	3.827,19	30,7	4.657,51	46,9	5.381,48	241,4
Banche	2.895,29	23,2	3.649,45	36,7	3.792,14	170,1
Altri settori	563,75	4,5	866,03	8,7	1.583,10	71,0

Fonte: FMI

Negli Usa, le passività rappresentano il 123% delle attività; nell'area dell'euro il 109,9%; nel Regno Unito il 104,5%. È interessante notare come la storia, la tradizione finanziaria della City e la normativa market friendly del Regno Unito consentano al paese di avere attività sull'estero di quasi due terzi di quelle europee e di circa tre quarti di quelle degli Stati Uniti; nonché di multipli del proprio Pil. I dati mostrano che l'area dell'euro è un importante investitore internazionale e attrae importanti investimenti dall'estero – come gli Usa se non, rispetto al Pil – in misura maggiore. Le cifre (di fonte Fmi) non sono interamente raffrontabili, in quanto quelle relative all'area dell'euro contengono probabilmente dati relativi a investimenti tra stati diversi, ma interni all'area; ma ciò conferma comunque – a conforto della nostra tesi – che l'Europa è nettamente meno indebitata degli Usa verso il resto del mondo; le passività rappresentate da titoli di debito sono maggiori negli Stati Uniti che nell'area dell'euro di circa 6,5 punti del Pil.

7.11 Aspetti strutturali e dinamica della contabilità nazionale

Raffrontiamo infine l'andamento di alcune poste della contabilità nazionale degli Stati Uniti e dell'area dell'euro, e la loro dinamica, nell'ultimo quadriennio (al 31.12):

Tabella 7 – Poste di contabilità nazionale

Stati Uniti, miliardi di dollari	2002	%Pil	2003	%Pil	2004	%Pil	2005	%Pil
Spese per i consumi delle famiglie	7.350,8	70,2	7.703,6	70,3	8.211,5	70,1	8.742,4	70,2
Spesa corrente governativa	1.616,9	15,4	1.736,7	15,8	1.854,8	15,8	1.979,7	15,9
Formaz. capitale fisso lorda	1.914,5	18,3	2.005,7	18,3	2.202,0	18,8	2.439,2	19,6
Variazione delle scorte	11,9		14,3		57,4		21,3	
Esportaz. di beni e servizi	1.005,9	9,6	1.040,8	9,5	1.178,1	10,0	1.303,2	10,5
Importaz. di beni e servizi	1.430,3	13,7	1.540,2	14,1	1.791,4	15,3	2.019,9	16,2
Prodotto interno lordo	10.469,6		10.960,8		11.712,5		12.455,8	

Variazione annuale del Pil	+ 3,8		+ 4,7		+ 6,9		+ 6,3	
Deflattore del Pil: 2000=100	104,2		106,4		109,1		112,1	
Area dell'euro, miliardi di euro	2002	%Pil	2003	%Pil	2004	%Pil	2005	%Pil
Spese per i consumi delle famiglie	4.144,9	57,2	4.270,2	57,3	4.414,7	57,1	4.560,2	57,2
Spesa corrente governativa	1.465,5	20,2	1.523,1	20,4	1.576,9	20,4	1.632,0	20,5
Formaz. capitale fisso lorda	1.466,4	20,2	1.494,3	20,1	1.558,8	20,2	1.631,4	20,5
Variazioni delle scorte	- 14,6		1,3		17,7		37,3	
Esportaz. di beni e servizi	2.625,3	36,2	2.624,5	35,2	2.815,9	36,4	3.004,0	37,7
Importaz. di beni e servizi	2.436,4	33,6	2.463,8	33,1	2.657,1	34,4	2.891,1	36,2
Prodotto interno lordo	7.251,1		7.449,5		7.726,9		7.973,8	
Variazione annuale del Pil	+ 6,0		+ 2,7		+ 3,7		+ 3,2	
Deflattore del Pil: 2000=100	108,0		110,3		112,4		114,2	

Fonte: FMI

Utilizziamo qui, nel raffronto, per semplicità di calcolo e disponibilità di dati omogenei, dato il suo peso dominante nel sistema europeo, l'area dell'euro piuttosto dell'Ue a 25. Le cifre riportate, di fonte Fmi, mostrano per esportazioni e importazioni dell'area dell'euro anche il commercio all'interno dell'area; al netto di tale attività "interna", le esportazioni e le importazioni dell'area scendono rispettivamente, al 31 dicembre 2005, a 1.604,7 e 1.515,1 miliardi di euro, e la loro incidenza sul Pil dell'area scende rispettivamente al 20,1% per le esportazioni e al 19%²⁵ per le importazioni, con un saldo attivo di € 89,6 miliardi, a fronte di un saldo passivo di US\$ 725,8 per lo stesso anno per il commercio americano. Ricaviamo anche da questo raffronto alcune conferme a favore della nostra tesi: una più attiva partecipazione della popolazione euro-

²⁵ Fonte: Bce, *Bolletino mensile*, marzo 2006, tavola 10, pag. 79.

pea alla forza lavoro consentirebbe auspicabilmente un aumento percentuale della spesa delle famiglie sul Pil dell'area; un programma di maggiori investimenti contribuirebbe quanto meno a chiudere il *gap* nei ritmi della crescita dei due sistemi; l'economia europea è molto più aperta di quella statunitense, e malgrado le lamentazioni sulla sua competitività è in grado di esportare circa il doppio degli Stati Uniti (in percentuale del Pil), e il 63,8% in più in valori assoluti, importando di meno, sempre al netto dell'attività all'interno dell'area. E infine sembra esserci una correlazione tra maggiori importazioni e crescita, come mostra anche la tabella seguente per la Gran Bretagna.

Un ulteriore raffronto, limitato al 31 dicembre 2005, tra gli Stati Uniti (dati in trilioni di dollari), l'area dell'euro (dati in trilioni di euro), la Gran Bretagna (in miliardi di sterline) e l'aggregato area dell'euro e Gran Bretagna (in trilioni di euro), offre questa istantanea:

Tabella 8 - Poste di contabilità nazionale

	<i>Stati Uniti</i>		<i>Area euro</i>		<i>Gran Bretagna</i>		<i>Area euro+GB</i>	
	US\$ trill.	%	€ trill.	%	GB£ mill.	%	€ trill.	%
Spesa famiglie	8,74	70,0	4,56	57,2	791,3	64,6	5,75	58,6
Spesa corr. gov.	1,98	15,7	1,63	20,5	267,5	21,8	2,03	20,7
Form.cap. fisso lorda	2,43	19,9	1,63	20,5	205,5	16,8	1,94	19,7
Esport beni e servizi	1,30	10,4	1,60	20,1	322,3	26,3	2,09	21,3
Import beni e servizi	2,02	16,2	1,52	19,0	366,5	29,9	2,07	21,0
Prodotto interno lordo	12,46		7,97		1.224,7		9,81	
Variaz. Annuale Pil	+6,4		+3,2		+4,1			
Defl. del Pil: 2000=100	112,1		114,2		113,9			

Fonte: FMI

7.12 Stabilità

Anche sul piano della stabilità sistemica la proposta non presenta controindicazioni. Se si raffrontano infatti i dati sull'indebitamento del settore famiglie negli Usa e nell'Ue²⁶, fatta eccezione per i casi dell'Olanda e del Regno Unito, il debito delle famiglie americane – che si situa al di sopra del Pil del paese – è un multiplo di quello corrente nei principali paesi europei, ed è caratterizzato da rischi assai maggiori; fondato com'è, in misura rilevante, (a) sulla spesa corrente finanziata con carte di credito; (b) su *loan to value ratios*, per i prestiti ipotecari sulle abitazioni, attorno all'80%, il che periodicamente comporta gravi crisi del settore; e (c) su acquisti di borsa *on margin*.

Per il fatto che la capitalizzazione del mercato azionario è superiore al Pil negli Usa, mentre è di poco più della metà del Pil nell'Ue, usa caratterizzare, nella letteratura economica, il sistema economico europeo come “bancocentrico”, quello americano come basato sui mercati finanziari. Ciò è certamente vero, ma la situazione va analizzata in dettaglio, facendo alcuni distinguo. È vero infatti che nel settore delle grandi imprese il sistema americano si basa sulla borsa e sulla *corporation* che fa ricorso al risparmio diffuso; così come è vero che nel settore delle imprese, grandi piccole e medie, il sistema europeo è bancocentrico. Ma è anche vero che il sistema americano è meno bancocentrico nel senso che i finanziatori, negli Stati Uniti, sono spesso non-banche (finanziarie di intermediazione azionaria, società di gestione di fondi comuni, società di gestione di carte di credito e di mezzi di pagamento elettronici) e che le obbligazioni hanno maggior peso del finanziamento bancario.

Ma ciò non vuole affatto dire che il sistema americano sia meno basato sul credito, o più stabile, di quello europeo. Gli importi non saldati in titoli di debito, emessi dai residenti nelle valute nazionali, erano, a fine 2002, il 99,4% del Pil nell'area dell'euro, il 156,3% del Pil negli Stati Uniti²⁷. E dell'indebitamento del settore famiglie abbiamo detto innanzi.

²⁶ Fonte, Ocse, *Financial Statistics*, periodico; e vedi, per un raffronto strutturale tra gli Stati Uniti e tre paesi europei, Jonathan Crook e Stefan Hochguertel, *Household debt and credit constraints: comparative microevidence from four OECD countries*, presentato al seminario “Consumption and Credit in Countries with Developing Credit Markets” dell'Istituto universitario europeo, Fiesole, 16-17 giugno 2006.

(http://www.iue.it/FinConsEU/ResearchActivities/DevelopingCreditJune2006/JCrook_2006.pdf).

²⁷ Tommaso Padoa-Schioppa, *L'euro e la sua banca centrale. L'unione dopo l'Unione*, Bologna, il Mulino, 2004, Tabella 3.3., pag. 96, trad. di *The Euro and Its Central Bank. Getting United After the Union*, Cambridge, Mit Press, 2004.

8. Disavanzo e duopolio monetario

8.1 Obiettivi

L'attuazione di un programma di sviluppo, finanziato facendo ricorso, a livello europeo, dell'intera Unione, a un mercato finanziario di fatto nuovo, sarebbe pienamente compatibile con l'ulteriore sviluppo dell'euro e darebbe un forte, e forse decisivo, impulso al passaggio dall'attuale regime dollaro-centricato a un regime di *duopolio* monetario euro - dollaro, che, se attuato in tempo, difficilmente potrebbe essere insidiato dalla Cina, malgrado le sue riserve, almeno per i prossimi anni. Rinviando forse di alcuni anni "il secolo cinese", almeno sul piano dei segni monetari. Senza introdurre le da più parti invocate misure protezionistiche; ch  la Cina ha ben il diritto di crescere come il resto del mondo, se lo sa fare; come hanno diritto di avvantaggiarsi della sua crescita e dei suoi prezzi i consumatori del resto del mondo, inclusi quelli europei²⁸. Ma introducendo invece misure di progresso decise e attuate in Europa, in un quadro concorrenziale, di scelte (e di appalti) europei e non pi  esclusivamente nazionali o locali. Con una estensione, almeno parziale, dei vantaggi sinora goduti dagli Stati Uniti d'America per il suo monopolio valutario all'Unione europea e ai suoi Stati membri.

8.2 Implicazioni sui trattati

Trattandosi di misure relative al Bilancio comunitario, esse dovrebbero essere elaborate dalla Commissione europea e approvate dal Consiglio dei Ministri e dal Parlamento europeo, nel quadro di accordi interistituzionali²⁹ e di Trattati. Esse comporterebbero, in particolare, l'abrogazione del terzo paragrafo dell'art. 268 (ex art. 199) del Trattato che istituisce la Comunit  europea, che impone che nel bilancio entrate e spese risultino in pareggio.

²⁸ Vedi Jagdish Bhagwati, *Contro il protezionismo*, Roma-Bari, Laterza, 2006, trad. di *Free Trade Today*, Princeton, Princeton University Press, 2002. Per estremizzare l'argomentazione: se la Cina, perseguendo una politica necessariamente mercantilista (per assicurarsi materie prime di cui non dispone e dare occupazione alla sua immensa popolazione) fa concorrenza all'Europa con salari che sono una frazione di quelli del mondo occidentale, non si vede come la risposta possa consistere nel portare a livelli "competitivi" i salari europei. Assai pi  congrua con la costruzione europea sarebbe la promozione di *capacit * dei cittadini europei, in un quadro sostenibile di nuovi impulsi produttivi. Vedi Lilla Costabile e Roberto Scazzieri, "Ricchezza, benessere e vincoli internazionali: alternative per l'Europa", in *Studi economici*, n. 87 s, 2005 (n. speciale, Istituzioni per il benessere sociale. Alternative per l'Europa), p. 91-119.

²⁹ Vedi Giuseppe Marazzita, *La Costituzione europea*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

Tale abrogazione renderebbe però il Trattato meglio coerente con gli obiettivi dell'Unione, che prevedono, all'art. 2 (ex art. B) delle disposizioni comuni, "L'instaurazione di un'unione economica e monetaria che comporti a termine una moneta unica" e, all'art. 3 dello stesso Trattato, oltre a numerosi divieti, varie politiche comuni, di difficile attuazione al di fuori di un bilancio realistico e in alcuni casi inattuabili se abbandonate agli Stati membri³⁰. Per menzionarne solo alcune, elencate sia nel Trattato dell'Unione sia nel Trattato Ce: una politica comune nel settore dei trasporti; una strategia *coordinata* per l'occupazione; una politica nel settore dell'ambiente; la promozione della ricerca e dello sviluppo tecnologico e il rafforzamento della competitività dell'industria europea; l'incentivazione della creazione e dello sviluppo di reti transeuropee per i trasporti, l'energia e le telecomunicazioni; misure in materia di energia, protezione e turismo. Ora, mentre la moneta è già stata introdotta, e quindi l'unione monetaria è fatta o è in corso di attuazione, almeno per la massima parte dei paesi più ricchi dell'Ue, l'unione economica, che non era previsto fosse a termine, non ha avuto analogo sviluppo.

Il criterio di sussidiarietà, invocato a volte per escludere interventi diretti della Comunità, vuole, in realtà, (articolo 5. 2, ex articolo 3B, del Trattato Ce) che:

nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità intervenga, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati *meglio* a livello comunitario.

8.3 Mercati finanziari

Saranno poi i mercati a consentire o meno, acquistandone i titoli, rappresentativi dei *full faith and credit* dell'Ue, l'ulteriore sviluppo della finanza delle istituzioni europee, a integrazione e sostegno di quella degli Stati membri; e a fissarne le dimensioni. Con due effetti collaterali di non poco momento. Il primo: i mercati apprezzano che titoli di qualità elevata - come certamente titoli a breve e obbligazioni a lunga

³⁰ Tutte queste norme sono replicate nella Costituzione europea.

dell'Unione sarebbero - vengano emessi in quantità rilevante; operatori e investitori apprezzano profondità e spessore dei mercati, e la liquidità che ciò determina³¹. Il secondo, corollario non irrilevante del primo: avremmo un debito pubblico europeo e disavanzi comunitari non già basati - come per gli Stati membri - su criteri definiti a tavolino, ma sull'apprezzamento di titoli emessi da sistemi diversi in aperta concorrenza tra di loro, in base a regole di decisione *politiche*. Le dimensioni del risparmio europeo e mondiale sono certamente tali da consentire l'assorbimento dei titoli necessari a finanziare il piano di sviluppo proposto. Di questi successi *di mercato* della moneta europea, i nemici dell'euro non amano dare atto. Il piano renderebbe l'Unione, come gli Stati Uniti per il sistema economico americano, un fondamentale *committente* per l'industria europea; figura della quale pare esservi un grande bisogno.

Mettendo in moto - per la valutazione e la definizione dei progetti e per la loro necessaria attuazione - le capacità tecniche esistenti presso la Commissione e in istituzioni quali la Bei, la Bers, la Caisse des Dépôts et Consignations francese, nelle Università di punta e nella industria europee; in regime di nuovi stimoli e di appalti *europei* concorrenziali, non basati su considerazioni interne agli Stati membri, in settori strategici.

Interventi in settori chiave come i trasporti intereuropei, le grandi infrastrutture ad essi collegate - porti, aeroporti, ferrovie veloci - l'energia (in particolare per quanto riguarda una minore dipendenza dell'Europa dal resto del mondo), la ricerca mirata, renderebbero il nostro continente più competitivo e meno tributario, in particolare nel settore energetico, del resto del mondo.

Secondo il *World Economic Outlook* del Fmi dell'aprile 2006, le imprese, a livello mondiale, sarebbero '*awash with cash*', assolutamente liquide. Se le imprese non investono per creare beni reali e nella ricerca, ma godendo di profitti e rendite di posizione si limitano a crescere mediante acquisizioni, oltre certi limiti - entro i quali si hanno razionalizzazioni e risparmi - il gioco è puramente finanziario e poco aggiunge al benessere complessivo del sistema e al suo sviluppo *reale*.

La proposta rimetterebbe in moto le imprese - e il lavoro - europei *operativamente*.

³¹ Senza con questo voler auspicare un incremento del debito pubblico italiano, è un fatto che lo *spread* tra prezzi *bid* e *asked* dei titoli italiani e francesi, emessi in quantità maggiori, è inferiore a quello dei titoli di stato tedeschi. Cfr. Galati e Wooldridge, *cit.* (nota 17 in questo studio).

Si trasformerebbe il bilancio comunitario (oggi per quasi la metà poco più che un importante programma di manutenzione del territorio, ma anche fonte di distorsivi sussidi a favore dei grandi proprietari terrieri), con il proposto disavanzo, in uno strumento operativo, con valenze politiche di grande importanza; mentre, con la sua forza crescente (e non pensiamo qui al tasso di cambio, ma ai suoi ruoli), l'euro diverrebbe uno degli strumenti principali per "pensare europeo".

Possiamo ricordare, rispetto alla regola del pareggio, che quando nel 1997 venne avanzata una proposta di modifica della Costituzione federale degli Stati per introdurla, essa fu avversata dai maggiori economisti americani (Arrow, Samuelson, Solow e altri) in quanto "unsound" e non necessaria. Robert Eisner, Robert Solow e James Tobin sottolinearono che "non c'era bisogno di imporre alla nazione una camicia di forza"³².

8.4 Effetti

Riteniamo che l'approccio consentirebbe anche di gestire in maniera più efficace il rapporto di cambio tra il dollaro e l'euro: il volume di titoli emessi da una parte e dall'altra dell'Atlantico, infatti, non sarebbe influente nella sua determinazione. Non concordiamo infatti con la tesi che l'accettazione dell'euro come moneta di riserva avrebbe l'effetto perverso (controproducente per gli esportatori³³) di rafforzarne il corso rispetto alle altre valute. Non vediamo perché questo non dovrebbe essere altrettanto vero per il dollaro (certo gli Stati Uniti non smetterebbero di finanziarsi all'estero se lo facesse in misura maggiore anche l'Europa), né perché mai Cina e Giappone dovrebbero danneggiarsi da soli convertendo da un giorno all'altro qualche centinaio di miliardi di dollari in euro³⁴. Ci pare questione di domanda e offerta, di quantità di titoli emessi dai due sistemi, di trasformazioni al margine. Finché sono detenute dalle banche centrali come riserve, le valute (come l'oro) escono dalla circolazione e hanno effetti se mai sulla circolazione del paese che le detiene. L'utilizzo delle riserve in dollari presumibilmente avreb-

³² Una "straightjacket". La formula venne usata alla conferenza di New Orleans della Allied Social Sciences Association nel gennaio 1997. L'episodio è riferito in Hans-Dieter Wenzel, Jörg Lackenbauer e Klaus J. Brösamle, *Public Debt and the Future of the EU's Stability and Growth Pact*, Working Paper n. 50, Bamberg, Bamberg Economic Research Group on Government and Growth, 2004, p. 25 e nota 15.

³³ Ma positivo per i consumatori, e per le industrie importatrici.

³⁴ Vedi Elias Papaioannou, Richard Portes e Gregorios Siourounis, *Optimal currency shares in international reserves*, cit. (nota 17 in questo studio).

be maggiori effetti sui prezzi del petrolio che non sui corsi dell'euro³⁵. La proposta consentirebbe anche una politica economica e del cambio del continente europeo, nei confronti delle altre aree geografiche, dotata di maggiori frecce al proprio arco.

La legislazione comunitaria in tema di moneta attribuisce al Sebc "l'obiettivo principale della stabilità dei prezzi" (art. 105 del Trattato; art. 2 dello Statuto). Un obiettivo, questo, che può essere perseguito, nel quadro attuale, solo sul piano della dinamica dei prezzi *all'interno* dell'area dell'euro; stabilità limitata e parziale. Il rapporto euro - dollaro, invece, portatore di altre e assai gravi instabilità, ha oscillato, dall'introduzione dell'euro (4 gennaio 1999), dall'1,18 dell'apertura a 0,82, per raggiungere un massimo di 1,3623 il 30 dicembre 2005, tornare a luglio 2006 a un minimo per l'anno di 1,25 e a un nuovo massimo dell'anno, il 4 dicembre, di 1,3327. Come possa non essere questione di interesse comune, per i paesi europei, il tasso di cambio dell'euro (che non può non avere effetti sulla stabilità dei prezzi all'interno) è difficile pensare; ma al "che fare" ("come gestire"), non adottandosi strumenti adeguati, nessuno pare guardare. Sta al Consiglio (art. 109 del Trattato) concludere eventuali accordi formali per la fissazione di un tasso di cambio dell'euro³⁶, su raccomandazione della Bce o della Commissione, e questo problema non sembra essere sul tappeto. È poi principio generale dell'Unione "la conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche, che abbiano l'obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi" (articolo 4.2 del Trattato Ce). Ma spetta alla Bce la responsabilità delle operazioni in cambi del sistema e di "detenere e gestire" le riserve valutarie (art. 105 del Trattato). La pianificazione di esportatori e importatori oggi non avviene certo in un quadro di stabilità, anche se derivati e indicizzazioni consentono, alle imprese finanziariamente più attrezzate, costose coperture. Non ci sembra che la Bce se ne preoccupi più di tanto, almeno pubblicamente.

Il programma proposto, infine, consentirebbe anche di fare concessioni commerciali ad altre aree mondiali in cambio di comportamenti nego-

³⁵ Inoltre i titoli in euro offerti in base al programma qui esposto (i) potrebbero essere assorbiti in misura rilevante dagli investitori europei; oppure (ii) gli euro rivenienti dall'investimento finanziario di dollari convertiti per acquistare i titoli emessi dall'Unione, potrebbero essere riconvertiti in dollari per pagare le merci acquistate per i progetti prescelti. Infine (iii) l'Unione potrebbe emettere titoli in dollari, o in sterline, o in altre valute. L'analisi va fatta per intero. Persino la raccolta della Bei è ancora in grande misura in dollari e sterline, oltre che in euro.

³⁶ L'articolo originariamente faceva riferimento all'Ecu.

ziati in tema di riserve valutarie. Si otterrebbero investimenti stabili nell'Unione da parte di altre aree geografiche, per la ripresa del continente, con reciproci vantaggi.

8.5 *Precedenti storici*

Durante il duopolio sterlina dollaro del periodo tra le due guerre, scambi di vedute tra due banchieri centrali risolsero problemi spesso gravi, nell'interesse dei paesi interessati³⁷. Fu poi intensa la collaborazione tra gli Stati Uniti e i paesi europei, anche quelli sconfitti, sino a poco prima nemici, negli anni del secondo dopoguerra. Il dialogo, fondato allora, realisticamente, su una grande generosità da parte degli Stati Uniti, si è poi interrotto. E, oltre al monopolio del dollaro, abbiamo visto il governatore Greenspan - il cui *benign neglect* per il resto del mondo è stato assoluto - dominare per lunghi anni i mercati, che reagivano immediatamente a qualsiasi sua, volutamente contorta, dichiarazione; mentre un analogo potere sembrava, in Europa, mancare. Se oggi si instaurasse, di fatto, un regime di duopolio valutario dollaro-euro, con la crescita del peso relativo di quest'ultimo nelle riserve mondiali e con un suo più ampio e diffuso impiego come mezzo di pagamento internazionale, forse si riaprirebbe un dialogo, si bilancerebbero alcuni pesi.

Inoltre si integrerebbe l'attuale politica economica europea con provvedimenti concreti: sull'interno, creando un primo nucleo di Tesoro europeo; e, internazionalmente, con una novella politica del cambio tra le grandi aree economiche del mondo, sempre più globalizzato, operando anche al fine di contribuire alla stabilità complessiva del sistema, come previsto dai Trattati.

³⁷ Vedi, Stephen V.O. Clarke, *La collaborazione tra banche centrali dal 1924 al 1931*, Milano, Cariplo e Roma-Bari, Laterza, 1984, trad. di *Central Bank Cooperation: 1924-31*, New York, Federal Reserve Bank of New York, 1967; Charles P. Kindleberger, *Storia della finanza nell'Europa occidentale*, Milano, Cariplo e Roma-Bari, Laterza, 1987 (trad. di *A Financial History of Western Europe*, London, Allen & Unwin, 1984), in particolare la parte quarta, *Il periodo fra le due guerre*, p. 393 e segg.; Barry Eichengreen, *Gabbie d'oro. Il gold standard e la Grande depressione, 1919-1939*, Milano, Cariplo e Roma-Bari, Laterza, 1994, trad. di *Golden Fetters. The gold standard and the Great Depression, 1919-1939*, New York, Oxford University Press, 1992. L'ultimo uomo politico che avrebbe voluto esercitare il ruolo di illuminati banchieri centrali conservatori come Montagu Norman e Benjamin Strong, chiedendo alla politica di stabilizzare il cambio tra l'euro e il dollaro, fu l'allora (brevemente) ministro delle finanze della Germania Oskar Lafontaine. Ma il coordinamento tra le politiche Usa e quelle europee non sembra essere una priorità, in tempi di fondamentalismi, neocon e altri; mentre proprio le difficoltà del nuovo secolo lo renderebbero essenziale.

8.6 *Precedenti specifici: la Ceca*

Un sostanziale precedente di disavanzo, sulle linee qui delineate, per le istituzioni comunitarie, esiste, ed è seminale: mentre per la Cee, istituzione a fini più normativi e politici che non operativi, si introdusse sin dall'inizio il principio del pareggio del bilancio - principio sopravvissuto sinora per tutta la vita di quella che oggi è divenuta l'Unione³⁸ - la Ceca, istituzione operativa con una missione precisa e settoriale, era autorizzata, sin dall'origine, a contrarre prestiti per finanziare i progetti necessari alla gestione e allo sviluppo del settore del carbone e dell'acciaio europei³⁹. Nei cinquant'anni della sua esistenza la Ceca ha erogato crediti per € 24,46 miliardi, di cui 643 milioni dai mezzi propri, € 23,82 miliardi con fondi presi a prestito. Somme oggi modeste, ma non bisogna dimenticare il peso che cifre del genere avevano negli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso, né quanto strategico fosse il settore d'intervento. Non ci vorrebbe una particolare fantasia per individuare settori portanti - di natura analoga a quello del carbone e dell'acciaio per quegli anni - per i prossimi quindici anni, (in parte abbiamo visto sopra cosa potrebbe farsi, e riesamineremo questo aspetto); il problema è di *volontà politica* nell'allocare competenze tra i vari livelli di governo europei, attribuendo a *tutti* i livelli interessati la conseguente capacità di assicurarsi i necessari mezzi finanziari e gestirne l'utilizzo.

8.7 *Precedenti specifici: la Bei*

Un'altra importante istituzione dell'Ue, strumento politico-tecnico di finanziamento di progetti, capace anch'essa di operare finanziandosi con il debito, è la Banca europea per gli investimenti (Bei), che

ha il compito di contribuire, facendo appello al mercato dei capitali e alle proprie risorse, allo sviluppo equilibrato e senza scosse del mercato comune nell'interesse della Comunità. A tal fine facilita, mediante la concessione di prestiti e garanzie, senza persegui-

³⁸ Vedi il citato articolo 268, ex 199, del Trattato in vigore e l'articolo I-53 della Costituzione europea che lo ripete.

³⁹ Articoli 49 e segg. del Trattato istitutivo della Ceca, firmato a Parigi il 18 aprile 1951. Norme che ne consentivano l'indebitamento nei paesi membri (art.172) erano previste anche dal Trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica (l'Euratom), firmato a Roma il 25 marzo 1957.

re scopi di lucro, il finanziamento dei seguenti progetti in tutti i settori dell'economia:

- a) progetti contemplanti la valorizzazione delle regioni meno sviluppate;
- b) progetti contemplanti l'ammodernamento o la riconversione d'impresa oppure la creazione di nuove attività richieste dalla graduale realizzazione del mercato comune che, per la loro ampiezza o natura, non possono essere interamente assicurati dai vari mezzi di finanziamento esistenti nei singoli Stati membri;
- c) progetti di interesse comune per più Stati membri che, per la loro ampiezza o natura, non possono essere interamente assicurati dai vari mezzi di finanziamento esistenti nei singoli Stati membri⁴⁰.

La Banca opera come una istituzione creditizia a lungo termine; ha un capitale sottoscritto dagli Stati membri di 163,65 miliardi di euro, mentre il capitale versato al 31.12.2005, pari al 5% del primo,⁴¹ era di 8,18 miliardi, e le riserve di 18,22 miliardi. I prestiti e le garanzie prestati, a mente del Trattato, debbono essere di natura integrativa e non possono superare il 250% del capitale sottoscritto; i prestiti in essere, alla stessa data, ammontavano a 138,5 miliardi di euro erogati a istituzioni creditizie e a 133,4 miliardi erogati a clienti non bancari, su un totale di bilancio di € 311,57 miliardi. Un bilancio di tutto rispetto; ma in termini di erogazioni annuali, che negli ultimi due anni sono state rispettivamente di 38,6 e di 38,9 miliardi di euro, le cifre sono ben lontane da quelle necessarie per dare una nuova spinta all'economia dell'Europa⁴². Inoltre, dopo Maastricht, e in assenza di una *golden rule*, il vantaggio relativo alla capacità di operare indebitandosi che esisteva per Ceca e Bei è di fatto venuto meno; i relativi debiti dei prenditori finali rientrano nei limiti, del disavanzo e del debito, previsti dagli accordi europei.

⁴⁰ Articolo 267 (ex art. 198E) del Trattato.

⁴¹ Articolo 4 dello Statuto; precedentemente il capitale versato era pari al 7,50162895% del capitale sottoscritto.

⁴² Di gran lunga inferiori le cifre corrispondenti relative alla Bers, che ha un capitale autorizzato di € 20 miliardi, versato di € 5,2 miliardi, e il cui rapporto tra capitale autorizzato e prestiti non può superare il 100%. Al 31.12.2005 il suo bilancio totalizzava € 28,4 miliardi e i prestiti in essere € 7,8 miliardi. Dal suo avvio, nel 1991, i prestiti concessi hanno totalizzato € 30,3 miliardi, per 1301 progetti del costo complessivo di € 94,4 miliardi; i prestiti concessi nell'ultimo quinquennio sono stati dell'ordine di quattro miliardi di euro l'anno.

9. Copertura, rientro, gestione

In regime - finanziariamente essenziale e politicamente condiviso - di ortodossia finanziaria, non va dimenticata l'esigenza di coprire i flussi di spesa, per interessi, e di uscite, per il rimborso del capitale, nascenti dall'effettuazione di investimenti in un quadro di disavanzo. Si tratta, ovviamente, di un problema da evidenziare immediatamente, ma che va affrontato correttamente a tempo debito, *ex post*, in una cornice normativa da definire, in quanto collegato (i) alla natura della spesa finanziata in base alla nostra proposta, (ii) all'evoluzione politica dell'Unione e (iii) all'evoluzione economica degli Stati membri e delle loro entità comunitarie a livello europeo. Esattamente come per il debito pubblico degli stati e di altre entità territoriali o settoriali, l'esistenza di un debito pubblico dell'Unione non ne comporterebbe necessariamente il rientro, ma la gestione. E in particolare, nella gestione, la copertura finanziaria; una complessa, ma ben nota e sperimentata, interazione tra politica economica, finanza e fiscalità.

Ricordiamo, semplicemente per memoria, alcune linee (e fonti) possibili di tale gestione:

- a) la creazione di introiti europei di natura fiscale tali da generare, in tutto o in parte, i mezzi necessari alla copertura degli interessi da pagare sulla raccolta effettuata per finanziare i progetti e le altre spese che si fosse deciso di effettuare in regime di disavanzo. Ciò potrebbe avvenire in parte mediante la riallocazione delle attuali poste del bilancio europeo in vista di nuove e diverse priorità, in parte mediante un suo ampliamento con mezzi da determinare: sul tappeto sono, ad esempio, come ipotesi di lavoro, un'addizionale sull'Iva⁴³; o una tassa sulle produzioni inquinanti, meglio gestibile a livello europeo che non a livello locale (con la creazione di norme comuni e di un mercato paneuropeo delle emissioni inquinanti, comunque da ridurre e penalizzare); o ancora dazi sulle merci in entrata dall'esterno dell'area; la tassazione delle rendite finanziarie;
- b) la devoluzione, a copertura delle uscite derivanti dai progetti finanziati in disavanzo, dei proventi di natura tariffaria derivanti dalla gestione dei progetti venuti a maturazione;
- c) la privatizzazione o la cessione degli stessi progetti finanziati, che prendano essi forma societaria (infrastrutture) o di semplici *assets* (brevetti ottenuti dall'attività di ricerca e sviluppo finanziata a livello euro-

⁴³ Daniel Gros e Stefano Micossi, *A Better Budget for the European Union*, cit. p. 24.

peo, linee di produzione specifiche); e l'apertura degli stessi, ove possibile, a entità esterne all'Unione.

Quanto a quest'ultimo approccio (della privatizzazione o cessione di *assets*) vanno ricordate le esperienze in tal senso che già si sono verificate a livello europeo in settori avanzati come quello delle telecomunicazioni satellitari. Ad esempio, dopo alcuni anni di preparazione, alla fine degli anni Settanta venne creata la Eutelsat, con sede a Parigi, che, al termine di un macchinoso processo di ratifica, durante il quale operò in maniera *intérimaire*, nel 1986 divenne una Igo (Intergovernmental Organization) nella quale i paesi membri erano rappresentati dagli operatori – allora pubblici – delle telecomunicazioni, che ne commercializzavano i canali satellitari. Inizialmente Eutelsat dovette rispondere soprattutto a una domanda pubblica (telefonia e distribuzione televisiva), in una cornice che non attribuiva all'organizzazione il perseguimento immediato del profitto. Eutelsat, privatizzata nel luglio 2001 e quotata all'Euronext di Parigi dal dicembre 2005, è oggi il principale operatore satellitare in Europa nel settore televisivo e della trasmissione dei dati e uno dei tre maggiori fornitori globali di servizi satellitari fissi; possiede e gestisce 19 satelliti in orbita geostazionaria e ne ha in costruzione altri tre; serve oltre 2100 canali televisivi, che entrano in milioni di case, in oltre 150 paesi. Nel periodo che va dalla sua iniziale privatizzazione ad oggi ha avuto tra i suoi azionisti, oltre a varie Telecom europee, a loro volta privatizzate, banche d'affari del calibro di Goldman Sachs e Lehman Brothers, Banca Intesa e operatori delle comunicazioni come il gruppo De Agostini; i maggiori investitori sono divenuti di recente la spagnola Abertis (32%) e la Caisse des Dépôts francese (26%). Le larghe coperture imposte ad Eutelsat dalla sua iniziale missione pubblica (allora antieconomiche) si sono ora rivelate un vantaggio operativo ed economico, permettendole di raggiungere zone non servite da cavo e da fibra ottica. Le sue azioni, del valore nominale di un euro, sono quotate sopra i quattordici euro⁴⁴. Cito qui il caso a titolo puramente esemplificativo; le cifre in questione sono state dell'ordine di pochi miliardi di euro, irrilevanti ai livelli qui discussi per l'intero bilancio dell'Unione; tuttavia la vicenda rappresenta un precedente interessante sul piano concettuale.

Anche l'esperienza dell'Airbus potrebbe essere utilizzata per definire nuovi progetti europei nel quadro qui proposto. Da progetti già in corso

⁴⁴ L'8 dicembre 2006, 14,45. Vedi il sito <http://www.eutelsat.com> . .

di attuazione quali Galileo⁴⁵, Ertms, Sesar e Ris, per la raccolta e la trasmissione di dati per la gestione del traffico automobilistico, ferroviario, aereo, marittimo e di quello fluviale e per l'individuazione di obiettivi di natura diversa – un moderno *panopticon* - lo *spillover* di beni e servizi cedibili al settore privato potrebbe essere rilevante.

Il moltiplicarsi di progetti e di esperienze del genere, avviate dalle autorità europee, e cedute, una volta giunte a maturazione, su base rotativa (in tutto o in parte) al settore privato e (o) all'estero, potrebbero innescare quell'interazione virtuosa tra committente pubblico, università e istituti di ricerca e imprenditoria che si ritiene carente a livello europeo e di cui si auspica qui lo sviluppo.

10. Un abbozzo di programma

Guardiamo, nell'individuazione di un programma di investimenti, ai settori delle infrastrutture, dell'energia, e della ricerca, per ragioni operative, pratiche e per ragioni giuridiche. Innanzi tutto, si tratta di settori prioritari, sia in base al Trattato, sia in base a studi di settore, libri verdi e analisi, della Commissione. Gli investimenti relativi riguarderebbero progetti specifici, il cui finanziamento attenuerebbe il rischio, spesso presente con la spesa pubblica, che si finiscano col finanziare spese correnti. La loro sommatoria, inoltre, consentirebbe di assorbire le cifre discusse, rappresentandone una quota rilevante: il contributo del programma proposto allo sviluppo europeo sarebbe cruciale, dando una accelerazione importante alla crescita. Nei settori citati inoltre, le specifiche previsioni del Trattato Ce, ci pare lascino ampio spazio a interventi diretti della Comunità. Leggiamone alcune:

Articolo 154 (ex 129B). La Comunità concorre alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia. La Comunità mira a favorire l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali, nonché l'accesso a tali reti. Essa tiene conto in particolare della necessità di collegare alle regioni centrali della Comunità le regioni insulari, prive di sbocchi al mare e periferiche.

⁴⁵ Eutelsat e Galileo coprono settori diversi: il primo riguarda satelliti geostazionari a banda larga, per usi fondamentalmente radiotelevisivi e internet; il secondo satelliti in orbita bassa, per la trasmissione di dati meno numerosi.

In questo ambito specifico, la Comunità (art.155, ex 129 C) “può appoggiare progetti di interesse comune”, “mediante studi di fattibilità, *garanzie di prestiti o abbuoni di interesse*” e con “*finanziamenti* mediante il fondo di coesione”.

Nel settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico, poi (articoli 163 e seguenti; ex artt. 130 F, G, H, I), la Comunità è chiamata espressamente a svolgere attività *integrative* di quelle degli Stati membri, e a dare corso alla loro *attuazione*, nell’ambito di un programma quadro generale.

Trasversalmente, poi, in tutti questi settori di intervento, hanno peso particolare le considerazioni in materia di ambiente (Articolo 174, ex 130 R), che la Comunità è tenuta a *salvaguardare*.

Tentiamo di quantificare - in base a dati avanzati dalle istituzioni comunitarie nei tre settori presi in esame - gli investimenti necessari negli anni a venire; settori, sotto vari aspetti, strettamente interrelati, in particolare dalle citate considerazioni di natura ambientale, per le quali l’innovazione tecnologica ha importanza cruciale.

- Quanto alle infrastrutture, la recente comunicazione della Commissione sui trasporti in Europa⁴⁶ mette in luce come i trasporti assorbano in Europa il 30% del consumo totale di energia dell’Unione, e il 71% del consumo di prodotti petroliferi; evidenzia la necessità di programmi innovativi (in corso di attuazione) per minimizzarne i costi ambientali (quantificati in oltre l’1,1% del Pil europeo); e indica che soltanto il costo dei 30 progetti prioritari dei Trans European Transport Networks (TENs) è stimato in circa 250 miliardi di euro; e come con la Bei e le previsioni 2007-2013 siano mobilizzabili circa € 20 miliardi, una modesta frazione del totale.
- Nel settore dell’energia poi, il recente libro verde in materia⁴⁷ illustra (pag. 3) come ci sia un urgente bisogno di investimenti, e come, per soddisfare la prevista domanda di energia e per rimpiazzare infrastrutture ormai antiche, siano necessari investimenti per circa un

⁴⁶ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Mantenere l’Europa in movimento - una mobilità sostenibile per il nostro continente Riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti pubblicato nel 2001 dalla Commissione europea*, COM(2006) 314, 22 giugno 2006 (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2006/com2006_0314it01.pdf).

⁴⁷ Libro verde della Commissione, *Una strategia europea per un’energia sostenibile, competitiva e sicura*, COM(2006) 105 (http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_105_it.pdf).

trilione di euro nei prossimi venti anni; sottolineando l'esigenza di "agire con urgenza". In un contesto in cui si teme che la dipendenza dell'Europa dal resto del mondo aumenti in pochi anni, per il fabbisogno energetico, dall'attuale 50 al 70%. I cittadini europei hanno potuto sperimentare anche di recente pericolose e inaccettabili interruzioni dell'erogazione di energia elettrica. Non affrontiamo qui il problema dell'uso civile della energia atomica, sul quale un nuovo dibattito sarebbe certamente utile. Sul tema vale la pena di ricordare, infatti, che, in assenza di una politica europea, sono comunque in corso in vari Stati membri investimenti nel settore del tutto scoordinati e di qualità diversa; mentre la tecnologia europea ha consentito che uno dei progetti più avanzati a livello mondiale, il progetto Iter (International Thermonuclear Experimental Reactor), cui partecipano, oltre all'Unione europea, Usa, Giappone, Federazione Russa, Cina e Corea del Sud, abbia base in Francia.

- Quanto al settore della ricerca⁴⁸, in particolare in tema di competitività dell'industria della Comunità, l'obiettivo di incrementare la spesa dall'attuale 1,9% al 3% del Pil europeo comporta un aumento della spesa annuale di oltre € 100 miliardi. Se l'Unione contribuisse per un 30-35% a coprire l'incremento programmato in regime di disavanzo, ciò assorbirebbe circa un terzo del programma proposto.

Ci pare che l'approccio notarile in base al quale anche se esistono progetti e chiare esigenze e si possono mobilitare i mezzi per attuarli ci si limita ad esporre i problemi invece di affrontarli e provvedere coincida con un sostanziale e volontario legarsi le mani; e che non abbia molto senso, né economico né politico. La comunicazione in tema di trasporti citata sopra indica che le attuali difficoltà dell'Europa sarebbero dovute "alla maggiore concorrenza internazionale, ma anche alla crescita economica, *inferiore al previsto*". La crescita economica non è, a nostro avviso, semplicemente un dato: essa è un processo, in gran parte fondato sulle decisioni di investimento.

⁴⁸ Vedi, *The Europe of Knowledge 2020: A Vision for University-based Research and Innovation*, Liège, 25-28 aprile 2004. Atti della Conferenza organizzata dalla Commissione europea, DG Research, Directorate for Science and Society (http://ec.europa.eu/research/conferences/2004/univ/results_en.html).

11. L'attuazione istituzionale e operativa del programma proposto

Sappiamo bene che l'Unione non è uno Stato unitario, e che per alcuni mai dovrebbe diventarlo. Si tratta di un *unicum*, sempre perfezionabile, che si è però saputo gestire per oltre cinquant'anni, con effetti largamente positivi sulla vita dei cittadini del continente europeo, adottando di volta in volta forme di *governance* aderenti alle esigenze del momento, capaci di evolvere a seconda delle decisioni adottate, delle dimensioni assunte. Speriamo che nessuno voglia sostenere che siccome si è pervenuti alla attuale costituzione materiale del continente senza conquiste e annessioni militari (le guerre "civili" europee le abbiamo invece sperimentate nei secoli precedenti, incluso il ventesimo) la forma Stato non ci si confà, e il costruito deve restare diviso e incapace di coordinarsi. Per il programma proposto, la forma Stato non è necessaria; di coordinarsi si tratta, ossia: (i) di adottare una decisione iniziale, politica, e le relative misure giuridiche, in primo luogo sul pareggio del bilancio; (ii) di dare mandato alla Commissione di effettuare o coordinare le necessarie istruttorie; (iii) di assumere nelle istituzioni politiche, Consiglio e Parlamento, così come previsto dalle norme in vigore, le decisioni operative (scelte, priorità); e, infine, (iv) di delegare ad organi tecnici il piano delle erogazioni di fondi relative ai lavori da finanziare. Oltre al committente Comunità, nel suo complesso e con i necessari *checks and balances*, come già suggerito innanzi potrebbero entrare in gioco una Bei eventualmente rafforzata, la Bers (con uno "sportello" europeo) per i paesi dell'Unione di sua competenza, le grandi banche di sviluppo continentali, debitamente integrate e controllate, eventualmente agenzie *ad hoc* (ma qui scendiamo alle *technicalities*, che non mi pare il caso di affrontare in questa sede). Per il settore della ricerca e sviluppo, individuati 15-20 centri universitari e di ricerca di *eccellenza europea* cui dare mandato di effettuare le ricerche volute, al livello politico istituzionale resterebbero i compiti di dare l'impulso iniziale, allocare i fondi in base ai programmi ritenuti prioritari, controllare la bontà dei risultati.

12. Conclusioni

Sarebbe, lo sviluppo qui proposto, un ritorno alle origini del progetto europeo. Un nuovo tassello nel "gettare le *fondamenta dell'unificazione economica*" tra i paesi dell'Unione, per pervenire alla "fusione di interes-

si indispensabile allo stabilirsi di una *comunità più larga e profonda*⁴⁹, mediante “una *fusion*e degli interessi dei popoli europei, e non semplicemente l’equilibrio tra quegli interessi”⁵⁰.

Passo necessario, tra l’altro, per consentire nel tempo più breve possibile l’integrazione dei nuovi Stati membri dell’Unione⁵¹, minimizzando le tensioni politiche già visibili nell’Europa allargata (e in alcuni paesi dell’Europa dei sei), con un approccio non solo istituzionale, ma progettuale e pratico.

Vorrei chiudere riprendendo e commentando le notazioni avanzate da Salvemini quando sostiene che l’assetto esistente è sottoposto a una serie di tensioni che lo rimettono in discussione, illustrate come segue:

- a) il ravvivarsi del conflitto tra due diverse visioni dell’economia e della società, quello “liberista” e quella dello “Stato sociale e interventista”, a causa della più netta polarizzazione dell’economia americana sulla prima delle due alternative;
- b) la necessità di gestire l’allargamento e di confermare le aspettative di integrazione effettiva;
- c) la presenza di un partito antieuropeo che si alimenta, oltre che di scarse informazioni e pretestuosi suggerimenti, anche di un’aspettativa, finora insoddisfatta, di capacità dell’Unione di offrire soluzioni ai problemi della globalizzazione e del ristagno.

⁴⁹ Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, riguardo alla messa in comune del carbone e dell’acciaio tra Francia, Germania e gli altri paesi della primitiva comunità. Cfr. Giorgio Napolitano, *Europa politica. Il difficile approdo di un lungo percorso*, Roma, Donzelli, 2003, p. 27 e segg.

⁵⁰ Jean Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 369; citato in Giorgio Napolitano, *Europa politica, cit.* Che a cinquant’anni dall’avvio del processo si possa ancora parlare di fondamenta, e che la fusione sia ancora un processo da perseguire quotidianamente, tra difficili equilibri e variegate opposizioni, lascia comunque pensare.

⁵¹ Per una analisi di tale esigenza, e della disparità di trattamento tra i paesi di nuova accessione e gli attuali Stati membri dell’Unione a 15, in particolare nel settore agricolo, vedi Richard Baldwin, *The Real Budget Battle. Une crise peut en cacher une autre*, Ceps Policy Brief n.75, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2005 (http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1237). Non è questa la sede per affrontare il problema, ma un approccio del genere, meno direttamente basato sui costi e ricavi *nazionali* della spesa europea, e accompagnato da una radicale revisione della politica agricola, permetterebbe di risolvere all’interno dei paesi di nuova accessione problemi che altrimenti si trasferirebbero nei paesi europei più avanzati (come quello della non voluta emigrazione infraeuropea), con costi interni per questi ultimi difficilmente quantificabili, ma non per questo meno reali.

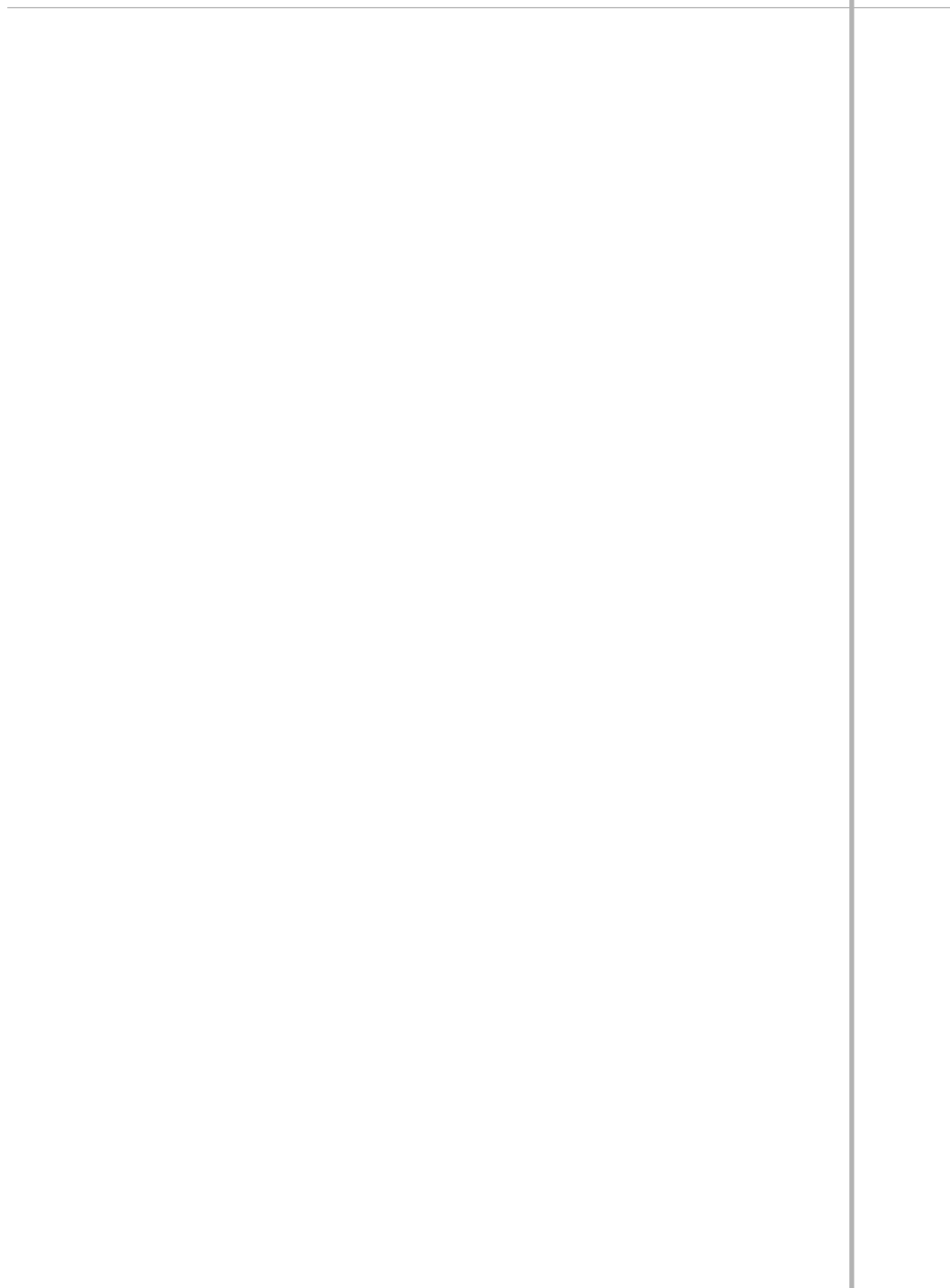
Che le tensioni esistano è indubitabile. Altrettanto indubitabile è l'esistenza di due diverse visioni dell'economia e della società, e dell'attuale prevalenza, in America, di un approccio "mercatista". Su questo punto vorrei però notare in primo luogo che il pendolo oscilla, e che in America stiamo assistendo, forse, a una svolta. In secondo luogo vorrei sottolineare come l'apparente liberismo americano sia controbilanciato da un disavanzo statunitense di parte corrente – per il 2005 - pari a circa il 6,5% del Pil del paese; e che questo è un fenomeno squisitamente *politico*, anche se gestito piuttosto sul fronte della moneta, della finanza e dello Stato come committente (e centro di spesa), che non sugli schemi di stato sociale, quando non colbertiano, prevalenti nelle tradizioni europee. E infine che l'intero *corpus* dei trattati europei è di natura "interventista", di costruzione di procedure e di istituzioni per il raggiungimento di obiettivi condivisi; approccio che non va disatteso, ma se mai rafforzato. Le proposte avanzate sono un tentativo di dare risposte concrete al partito antieuropeo, mettendolo auspicabilmente in minoranza; vogliono essere un tentativo di risposta alle preoccupazioni espresse sulla necessità di gestire l'allargamento; un contributo alla soluzione dei problemi della globalizzazione e del ristagno; vogliono guardare, dopo anni di attenzione quasi esclusiva all'economia monetaria, alla moneta come strumento e all'economia reale. Esse trovano fondamento nell'art. 6, al punto 4 (art. F, punto 3), del Trattato sull'Unione europea⁵² - che ci pare abbia trovato sinora un'attuazione solo assai parziale - che recita: "L'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche".

⁵² Gazzetta ufficiale n. C191 del 29 luglio 1992.

ACRONIMI

Bce	Banca centrale europea (Ecb, <i>European central bank</i>)
Bei	Banca europea per gli investimenti (Eib, <i>European investment bank</i>)
Bers	Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (Ebrd, <i>European bank for reconstruction and development</i>)
Bri	Banca dei regolamenti internazionali (Bis, <i>Bank for international settlements</i>)
Ce	Comunità europea
Ceca	Comunità europea del carbone e dell'acciaio
Cofer	Corrency Composition of official Foreign Exchange Reserves
Dsp	Diritti speciali di prelievo (<i>Sdr, Special Drawing Rights</i>)
Ecu	European currency unit
Euronext	Borsa valori intereuropea con sede a Parigi
Eurosistema	Sistema europeo di banche centrali (vedi Sebc)
Eurostat	L'autorità statistica europea
Ertms	European rail traffic management system
Eutelsat	Eutelsat S.A. Il maggior operatore satellitare europeo per servizi video e dati
Fed	Sistema della riserva federale (<i>Federal reserve system</i>)
Fesr	Fondo europeo di sviluppo regionale
Fmi	Fondo monetario internazionale (Imf, <i>International monetary fund</i>)
Iter	International thermonuclear experimental reactor
Ocse	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (<i>Oecd Organization for economic cooperation and development</i>)
Pil	Prodotto interno lordo
Rnl	Reddito nazionale lordo

Ris	Regional innovation strategies
Sebc	Sistema europeo di banche centrali (Escb, <i>European system of central banks</i>)
Sesar	Sistema europeo di gestione del traffico aereo di nuova generazione
Tens	Trans European transport networks
Tgv	Train à grande vitesse
Ue	Unione europea
UK	United Kingdom
Usa	United States of America



Index (1996-2007)

- La politica europea dell'Italia. Un dibattito aperto, *a cura di Raffaello Matarazzo* (n. 26, novembre 2006, pp. 153)
- Integrazione europea e opinione pubblica italiana, *a cura di Michele Comelli e Ettore Greco* (n. 25, maggio 2006, pp. 72)
- Nuove forme di procurement per la difesa, *Sara Mezzio* (n. 24, giugno 2005, pp. 85)
- Francia-Italia: relazioni bilaterali, strategie europee/France-Italie: relations bilatérales, stratégies européennes, *di Jean-Pierre Darnis* (n. 23, marzo 2005, pp. 96)
- La Politica europea di vicinato, *di Riccardo Alcaro e Michele Comelli*, (n. 22, marzo 2005, pp. 68)
- La nuova Costituzione dell'Unione e il futuro del Parlamento europeo, *Collegio europeo di Parma, Centro studi sul federalismo, Istituto Affari Internazionali* (n. 21, giugno 2004, pp. 127)
- L'articolo 296 Tce e la regolamentazione dei mercati della difesa, *Riccardo Monaco* (n. 20, gennaio 2004, pp. 109, pp. 109)
- Processi e le politiche per l'internazionalizzazione del sistema Italia, *a cura di Paolo Guerrieri* (n. 19, novembre 2003, pp. 130)
- Il terrorismo internazionale dopo l'11 settembre: l'azione dell'Italia, *di Antonio Armellini e Paolo Trichilo* (n. 18, luglio 2003, pp. 120)
- Il processo di integrazione del mercato e dell'industria della difesa in Europa, *a cura di Michele Nones, Stefania Di Paola e Sandro Ruggeri* (n. 17, maggio 2003, pp. 34)
- *Presenza ed impegni dell'Italia nelle Peace Support Operations*, *di Linda Landi*, (n. 16, gennaio 2003, pp. 83)
- *La dimensione spaziale della politica europea di sicurezza e difesa*, *a cura di Michele Nones, Jean Pierre Darnis, Giovanni Gasparini, Stefano Silvestri*, (n. 15, marzo 2002, pp. 48)
- *Il sistema di supporto logistico delle Forze Armate italiane: problemi e prospettive*, *a cura di Michele Nones, Maurizio Cremasco, Stefano Silvestri* (n. 14, ottobre 2001, pp. 74)
- *Il Wto e la quarta Conferenza internazionale: quali scenari?*, *a cura di Isabella Falautano e Paolo Guerrieri* (n. 13, ottobre 2001, pp. 95)
- *Il Wto dopo Seattle: scenari a confronto*, *a cura di Isabella Falautano e Paolo Guerrieri* (n. 12, ottobre 2000, pp. 86)
- *Il ruolo dell'elicottero nel nuovo modello di difesa*, *a cura di Michele Nones e Stefano Silvestri* (n. 11, settembre 2000, pp. 81)
- *Il Patto di stabilità e la cooperazione regionale nei Balcani*, *a cura di Ettore Greco* (n. 10, marzo 2000, pp. 43)
- *Politica di sicurezza e nuovo modello di difesa*, *di Giovanni Gasparini* (n. 9, novembre 1999, pp. 75)

- *Il Millenium Round, il Wto e l'Italia*, a cura di Isabella Falautano e Paolo Guerrieri (n. 8, ottobre 1999, pp. 103)
- *Trasparenza e concorrenza nelle commesse militari dei paesi europei*, di Michele Nones e Alberto Traballesi, (n. 7, dicembre 1998, pp. 31)
- *La proliferazione delle armi di distruzione di massa: un aggiornamento e una valutazione strategica*, a cura di Maurizio Cremasco, (n. 6, maggio 1998, pp. 47)
- *Il rapporto tra centro e periferia nella Federazione Russa*, a cura di Ettore Greco (n. 5, novembre 1997, pp. 50)
- *Politiche esportative nel campo della Difesa*, a cura di Michele Nones e Stefano Silvestri (n. 4, ottobre 1997, pp. 37)
- *Gli interessi italiani nell'attuazione di un modello di stabilità per l'Area mediterranea*, a cura di Roberto Aliboni (n. 3, ottobre 1996, pp. 63)
- *Comando e controllo delle Forze di Pace Onu*, a cura di Ettore Greco e Natalino Ronzitti (n. 2, luglio 1996, pp. 65)
- *L'economia della Difesa e il nuovo Modello di Difesa*, a cura di Michele Nones (n. 1, giugno 1996, pp. 35)

English Series

- *Turkey and European Security. LAI-Tesev Report*, edited by Giovanni Gasparini (n. 8, February 2007, pp. 103)
- *Nuclear Non-Proliferation: The Transatlantic Debate*, Ettore Greco, Giovanni Gasparini, Riccardo Alcaro (n. 7, February 2006, pp. 102)
- *Transatlantic Perspectives on the Broader Middle East and North Africa, "Where are we? Where do we go from here?"*, Tamara Cofmaqn Wittes, Yezid Sayigh, Peter Sluglett, Fred Tanner (n. 6, December 2004, pp. 62)
- *Democracy and Security in the Barcelona Process. Past Experiences, Future Prospects*, by Roberto Aliboni, Rosa Balfour, Laura Guazzone, Tobias Schumacher (n. 5, November 2004, pp. 38)
- *Peace-, Institution- and Nation-Building in the Mediterranean and the Middle East. Tasks for the Transatlantic Cooperation*, edited by Roberto Aliboni, (n. 4, December 2003, pp. 91)
- *North-South Relations across the Mediterranean after September 11. Challenges and Cooperative Approaches*, Roberto Aliboni, Mohammed Khair Eiedat, F. Stephen Larrabee, Ian O. Lesser, Carlo Masala, Cristina Paciello, Alvaro De Vasconcelos (n. 3, March 2003, pp. 70)
- *Early Warning and Conflict Prevention in the Euro-Med Area. A Research Report by the Istituto Affari Internazionali*, Roberto Aliboni, Laura Guazzone, Daniela Pioppi (n. 2, December 2001, pp. 79)
- *The Role of the Helicopter in the New Defence Model*, edited by Michele Nones and Stefano Silvestri (n. 1, November 2000, pp. 76)

