Bilancio Ue: un po' di storia

di Riccardo Perissich

Nota per il Gruppo di studio di ASTRID sul bilancio comunitario – 12 gennaio 2009

Si può dividere l'evoluzione del bilancio Ue in tre fasi.

I fase

All'inizio la funzione del bilancio comune era quella di coprire le spese amministrative e poche altre attività. La situazione cambiò radicalmente con la progressiva messa in opera della PAC. La solidarietà finanziaria per le spese relative al sostegno dei mercati agricoli fu fin dall'inizio una fondamentale richiesta francese: non tanto e non solo per i vantaggi finanziari che ne sarebbero derivati alla Francia, ma soprattutto per evitare che una gestione nazionale delle spese conducesse a distorsioni che avrebbero annullato il vantaggio competitivo della sua agricoltura. La solidarietà non è mai stata totale: essa ha sostanzialmente riguardato solo le spese per il sostegno dei mercati e in piccola parte quelle per gli adattamenti strutturali; altre spese importanti, come quelle di natura sociale, sono rimaste a carico degli stati. In totale, anche nei periodi di massimo splendore la PAC non ha mai coperto più della metà della spesa pubblica totale destinata al settore agricolo. Il compromesso sul finanziamento non solo dell'agricoltura, ma dell'intero bilancio fu perfezionato alla fine degli anni '60 e si basò su tre elementi:

- la definizione delle spese agricole da finanziare in comune;
- l'acquisizione del principio che il bilancio sarebbe stato finanziato con "risorse proprie". Era un'altra richiesta francese, per evitare che il finanziamento della spesa agricola fosse ostaggio delle procedure parlamentari nazionali. Acquisito il principio, si trattava di identificare le risorse. I dazi doganali e i prelievi sulle importazioni di prodotti agricoli (salvo una quota destinata a coprire le spese dello stato percettore) erano candidati naturali: in un'unione doganale infatti il luogo di percezione non corrispondeva necessariamente a quello di consumo. Tuttavia queste entrate erano per definizione regressive. Per accettare il compromesso sull'agricoltura la Germania aveva infatti preteso e ottenuto che la Comunità si impegnasse in una serie di negoziati commerciali multilaterali destinati a liberalizzare gli scambi. Inoltre la spesa aumentava rapidamente; era quindi necessario trovare altre risorse. L'attribuzione al bilancio comune di una quota (1%) dell'imponibile IVA era un altro

candidato naturale: l'introduzione in tutta la Comunità di questa imposta basata su principi uniformi e con una base imponibile armonizzata corrispondeva infatti anche alle esigenze del mercato comune. Tuttavia l'IVA è sempre stata una "risorsa propria" piuttosto teorica. Non comporta alcun legame diretto col contribuente ed è trasferita al bilancio comune in maniera sì automatica, ma su basi largamente statistiche: la base imponibile infatti non è mai stata completamente armonizzata;

- l'attribuzione al Parlamento europeo di un certo potere in materia di bilancio. Fu una richiesta dei paesi più "federalisti", Italia e Olanda soprattutto. Nel compromesso finale tuttavia il potere del Parlamento fu limitato alla possibilità di rifiutare il bilancio in blocco e all'ultima parola sulle cosiddette "spese non obbligatorie", cioè quelle non automaticamente determinate da testi legislativi o regolamentari. Soluzione perfettamente logica dal momento che il Parlamento aveva poteri solo consultivi sui testi di natura legislativa e regolamentare. All'epoca questo significava però che il nuovo potere del Parlamento era in realtà molto ridotto. La spesa agricola rappresentava la parte preponderante del bilancio ed era determinata da decisioni la cui responsabilità apparteneva esclusivamente al Consiglio: era quindi considerata "obbligatoria".

II fase

Va dall'inizio degli anni '70 alla metà degli anni '80 ed è caratterizzata da quattro sviluppi.

- L'esplosione della spesa agricola. Essa fu determinata dal fatto che le decisioni erano interamente nelle mani dei ministri dell'agricoltura. I ministri agricoli riuscirono il capolavoro di una sostanziale convergenza fra i pagatori della PAC (Germania, Italia) e i beneficiari (Francia, Olanda, Danimarca) I ministri delle finanze, che dovevano approvare il bilancio protestavano, ma avevano poca influenza: in maniera perversa la distinzione fra spese "obbligatorie e non obbligatorie" si applicava anche a loro. Tipico il "paradosso tedesco": la Germania era allo stesso tempo il principale pagatore e il principale responsabile del livello elevato dei prezzi agricoli europei.
- L'aumento della spesa non agricola, in generale considerata "non obbligatoria". Esso si verificò in varie direzioni, come le spese di ricerca e quelle destinate all'aiuto allo sviluppo (per lungo tempo tuttavia "fuori bilancio). L'aumento più importante fu quello dei cosiddetti "fondi strutturali". Già da tempo esisteva un "fondo sociale", creato su richiesta italiana, di limitate dimensioni e destinato essenzialmente a spese di formazione professionale; conteneva

anche un capitolo importante a favore degli handicappati, un gesto nei confronti della Germania che aveva un numero molto elevato di invalidi di guerra. A partire dalla metà degli anni '70 fu istituito un "fondo regionale": una richiesta soprattutto italiana e, come vedremo in parte britannica. I fondi strutturali assunsero un peso crescente nel bilancio anche in coincidenza con l'allargamento a Grecia, Spagna e Portogallo.

- Il "problema britannico". Il bilancio europeo era per definizione squilibrato, con delle entrate prelevate sull'insieme dell'economia e delle spese destinate in maniera prevalente all'agricoltura. Per la Gran Bretagna tuttavia lo squilibrio era particolarmente evidente. Il problema emerse già durante il negoziato di adesione e avvelenò i rapporti fra la Gran Bretagna e il continente per tutto il decennio successivo. Essa era infatti perdente da tutti i punti di vista. Essendo un paese fortemente importatore, pagava proporzionalmente più degli altri in termini di "risorse proprie". Avendo un settore agricolo molto ridotto, riceveva una parte molto piccola delle spese. Si tentò di tutto. La possibilità di agire sul lato delle entrate era molto limitata. Per un certo periodo gli italiani convinsero i britannici a battersi per un aumento dei fondi strutturali. A Londra ci si rese presto conto che l'operazione non aveva senso: per ogni Ecu supplementare che affluiva nelle casse britanniche, ne entravano 3 in quelle italiane (per alcuni anni l'Italia fu di gran lunga il principale beneficiario del bilancio). Alla fine, l'unica soluzione possibile (che dura ancora) fu quella di una compensazione forfetaria.
- L'aumento dei poteri del Parlamento europeo. Il Parlamento sfruttò al massimo il suo unico potere. Inutile qui ripercorrere le tappe del percorso. Il risultato più importante fu quello, in accordo con la Commissione e alcuni paesi, di aumentare le spese "non obbligatorie", soprattutto i fondi strutturali. Meno positiva è stata l'influenza del Parlamento sulla proliferazione di piccole linee di spesa, spesso con dubbia giustificazione economica e che la Commissione non era preparata a gestire con efficienza. Tutto ciò ha contribuito a diffondere la reputazione della cattiva gestione finanziaria dell'Unione.

La fase successiva

La lunga battaglia sul contributo britannico ha avuto l'effetto di radicare profondamente il concetto di "saldi netti" nell'atteggiamento di tutti i paesi. Ciò che era nato come un'anomalia britannica è diventato un fenomeno generalizzato.

La reazione dei governi all'offensiva del Parlamento è stata di due tipi. Blindare il tetto complessivo delle "risorse proprie". Stabilire previsioni pluriannuali vincolanti per la spesa. Entrambi gli sviluppi hanno una loro razionalità politica ed economica e sono difficilmente contestabili.

L'ingresso di numerosi paesi "meno prosperi" ha modificato radicalmente la posizione finanziaria della "vecchia Europa". Già dopo l'ingresso degli iberici, per es., l'Italia ha perso la posizione di "beneficiario netto".

Il radicamento del concetto di "saldi netti" ha contribuito a screditare il concetto stesso di "risorse proprie".

Dopo la PAC non vi sono stati altri casi in cui si è riusciti a stabilire pienamente il concetto di "politica comune = finanziamento comune". Al meglio, per es. in materia di ricerca, si è trattato di un modesto complemento alle spese nazionali.