

Riforma del bilancio Ue: è il momento del coraggio

di Maria Teresa Salvemini

In seguito all'accordo interistituzionale raggiunto nel maggio del 2006, la Commissione europea è stata invitata a procedere ad una revisione generale ed approfondita del bilancio dell'Unione, comprendente tutti gli aspetti relativi sia alle spese che alle entrate, ed a presentare un suo documento di revisione nel 2008/2009. Al fine di raccogliere contributi provenienti da tutti gli attori della realtà sociale, economica e politica dell'Unione europea, la Commissione ha deciso di avviare, attraverso la Comunicazione n. 1188 del 2007, un'ampia consultazione sul futuro delle finanze dell'Ue.

Per come è concepito oggi, il Bilancio comunitario non offre un'idea precisa dell'Unione europea e delle risposte che essa deve dare alle esigenze dei suoi cittadini. Il bilancio, infatti, non deve essere solo un documento tecnico sulla quantità delle risorse amministrate, ma anche la rappresentazione di un progetto politico. Per questo sarebbe necessario un radicale mutamento, e non un semplice ridimensionamento delle spese che nel bilancio sono troppo rappresentate a favore di quelle che, invece, al mutare delle circostanze si stanno dimostrando necessarie.

Redistribuzione o produzione di servizi pubblici europei?

Il Bilancio dell'Unione dovrebbe innanzi tutto chiarire in che misura debba perseguire un obiettivo di redistribuzione dai paesi più ricchi a quelli meno ricchi e in che misura, invece, indicare con quante risorse e con quale distribuzione di esse l'Unione può perseguire gli obiettivi che i Trattati le affidano.

Per questo, la riforma del Bilancio deve affrontare due problemi chiave: primo, quale struttura dare alla ripartizione tra interventi redistributivi e produzione di servizi pubblici europei; secondo, come rimuovere il vincolo derivante dall'obbligo del pareggio.

Il processo di decisione, che sta a monte del Bilancio, dovrebbe assumere come base di ragionamento la ripartizione tra redistribuzione e produzione di servizi pubblici europei. In questo quadro, anche la spesa attuale del Bilancio andrà riesaminata alla luce di una ripartizione del suo effetto tra finalità redistributiva e finalità di produzione di beni pubblici europei.

Nella Politica agricola comune (Pac), per esempio, è nettamente distinguibile il sostegno dato al reddito degli agricoltori dagli effetti in temi di difesa dell'ambiente; e questi effetti sono certamente uno dei "beni pubblici" che l'Europa ha il compito di produrre. Questo va tenuto ben presente quando si critica la Pac e si chiede un suo (peraltro politicamente difficile) ridimensionamento.

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

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

Oltre il vincolo del "pareggio"

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

Come mi è già capitato di sostenere, ritengo che il vincolo vada rimosso (con un intervento legislativo) al fine di liberare le risorse necessarie a realizzare investimenti in settori vitali per la crescita economica e sociale dell'Europa: energia, ambiente, ricerca, trasporti e grandi opere (ma anche difesa comune), che sono tra i compiti che il Trattato stesso assegna all'Unione, considerandoli di interesse diretto dell'Ue. Oggi, il problema è ancora più rilevante di fronte al materializzarsi di una crisi che difficilmente può essere affrontata e risolta dalle sole forze del mercato.

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

Il debito dell'Unione servirebbe a rafforzare il ruolo internazionale dell'euro, il suo ruolo cioè come moneta di riserva nei portafogli sia privati che pubblici. Nei mercati vi è una forte domanda di titoli di alta qualità, e in questo quadro titoli emessi o garantiti dall'Unione avrebbero un facile collocamento.

Emissione di titoli europei?

Purtroppo, senza una riforma dei Trattati non è modificabile il vincolo del pareggio, e i tempi non sono certo propensi per queste riforme. Credo, allora, che si debba riflettere su alcune ipotesi che possono consentire di rendere disponibili attraverso emissioni di titoli di debito le risorse necessarie per le politiche europee.

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

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

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

La proposta Tremonti

Vi è poi la proposta del Ministro Tremonti, secondo cui bisognerebbe costituire un grande Fondo che finanzia con equità (cioè con partecipazione al capitale) e non con prestiti, le infrastrutture europee. Un primo scopo sembra essere quello di finanziare le pubbliche amministrazioni, evitando impatti negativi sulle regole del Patto di Stabilità. Un secondo scopo, è quello di favorire lo sviluppo di meccanismi del tipo project financing, o la crescita di imprese miste pubblico-private nel campo dei servizi pubblici, o in generale delle iniziative di partenariato pubblico-privato.

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

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

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

Vi è poi l'ipotesi di appoggiare questo Fondo alla Banca europea degli investimenti (Bei), con adeguate modifiche statutarie. Sarebbe importante, in tal caso, che la Bei operasse su precisi mandati e su precise direttive dell'Unione. Un elemento di forte debolezza della Bei, com'è oggi, è proprio la mancanza di collegamenti precisi tra la sua politica degli impieghi e le scelte strategiche dell'Unione. Il Parlamento europeo, e gli organi di controllo, hanno più volte posto l'accento su questa carenza.

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

Seguendo il ragionamento sulla possibilità di emettere debiti dell'Unione in contropartita di crediti da questa vantati verso soggetti terzi, si potrebbe tentare di unificare questa proposta con quella del Ministro Tremonti, di un Fondo che fornisca capitale per la creazione di infrastrutture rilevanti per lo sviluppo dell'Europa.

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

Vi è una terza possibilità: che sia l'Unione stessa a finanziare il Fondo, con risorse da lei stessa raccolte sul mercato. Il vantaggio di questa soluzione starebbe nella possibilità di emettere degli "eurobonds", rafforzando il ruolo internazionale dell'euro, tenendo però la gestione degli impieghi fuori dall'amministrazione Ue (il che è comunque necessario, perché questa non è attrezzata allo scopo). Ma la gestione del Fondo sarebbe dipendente (nelle sue politiche, nella sua durata, nei rischi assumibili, ecc.) dalle decisioni dei vertici politici dell'Unione. Questa soluzione è praticabile, sia che il Fondo nasca nella Bei, sia che nasca fuori dalla bei.

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

Il cuore oltre l'ostacolo

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

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

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