

Strada in salita per il bilancio Ue

di Maria Teresa Salvemini

Il mese scorso la Commissione ha diffuso il suo documento di riesame del bilancio comunitario (budget review). Era un impegno preso sin dal 2006, quando fu avviata una grande consultazione pubblica sul tema, che ha prodotto una gran messe di proposte e di idee. Il risultato, tuttavia, è un testo molto cauto sui punti più problematici, piuttosto vago nelle proposte correttive, e un po' retorico laddove indica in Europa 2020 - il progetto pluriennale per il rilancio dell'economia europea approvato lo scorso giugno dal Consiglio – un punto di riferimento per le decisioni strategiche da assumere in futuro. La Commissione non vuole evidentemente scoprire tutte le sue carte in vista della presentazione, che avverrà entro il prossimo giugno, delle proposte sulle Prospettive Finanziarie dell'Ue (Multiannual Financial Framework, MFF) per il periodo successivo al 2013.

Nuovo scenario

Il documento ha un incipit forte, che potrebbe aprire la strada ad un nuovo approccio al bilancio Ue: “Il clima economico è radicalmente mutato rispetto a quando è stato dato il mandato, e la crisi economica globale ha messo il problema della spesa pubblica al centro del dibattito politico dei paesi europei”. Al bilancio dell'Unione si chiede “selezione delle priorità, valore aggiunto e alta qualità della spesa”. Non sono obiettivi da poco e per raggiungerli c'è molto da fare.

Il primo ostacolo è quello dei “saldi netti”. Se ogni paese, prima di una discussione di merito, si preoccupa di misurare – in modo strettamente contabile - gli effetti netti sul dare e l'avere tra il proprio bilancio e il bilancio dell'Unione, alla dimensione europea non verrà mai data un'attenzione prioritaria. Come si può leggere in un recente libro di Astrid (M.T. Salvemini e F. Bassanini , “Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei”), questo problema è all'origine di molte rigidità nella struttura della spesa, e di molteplici, e confusi, meccanismi correttivi dal lato delle entrate. Se non si decide, prima di ogni altra cosa, se per la costruzione europea sia necessario un trasferimento di risorse dai paesi più ricchi a quelli meno ricchi, e di che dimensioni tale trasferimento debba essere, diviene assai difficile decidere modifiche significative del bilancio UE. Certamente qui occorre sondare la possibilità di un consenso politico, e forse questo va fatto prima che la Commissione formalizzi le sue proposte.

Valore aggiunto

Il documento della Commissione è molto cauto anche su ipotesi di nuove risorse proprie. Si rimanda alle proposte del Parlamento europeo su nuove tipologie di prelievo, ma non si prende posizione. Si dichiara invece, senza ambiguità, che le nuove entrate dovranno sostituire almeno in parte le risorse esistenti, quelle derivanti dai trasferimenti dai bilanci degli Stati. L'interesse principale, evidentemente, è quello di togliere dal tavolo della discussione ogni ipotesi di aumento dell'entità del bilancio Ue, per non incorrere subito in reazioni negative del Consiglio.

Vi è, inoltre, qualche contraddizione tra i principi enunciati e le proposte correttive in materia di spesa. Si dichiara con enfasi che “il bilancio europeo dovrebbe essere usato per finanziare beni pubblici europei che non possono essere finanziati da stati membri e regioni, o dove la Ue può

garantire risultati migliori”. Ma, in contrasto con questa idea, si propone il mantenimento di azioni meramente redistributive.

Nel caso della Politica agricola comune (Pac), in particolare, il documento delinea una pletora di obiettivi per giustificare misure che si sono stratificate nel corso degli anni, senza un vero ordine di priorità. D'altra parte, in questo settore – che è di grande peso – nel giugno scorso il Consiglio europeo ha tracciato il disegno di una politica agricola europea finalizzata allo sviluppo e agli altri obiettivi, e ben poco spazio sembra esservi per nuove proposte della Commissione.

Più ampi gli spazi per misure di riforma della Politica di coesione. Qui l'approccio è abbastanza persuasivo. La Commissione chiede tre cose: che le priorità vengano fissate tenendo conto della strategia di Europa 2020; che vi sia un coordinamento con altri programmi di intervento dell'Unione (ad esempio, trasporti, energia, ambiente, innovazione); che i risultati da raggiungere siano quantificati e verificabili, e siano inseriti in un “contratto di partenariato per lo sviluppo e gli investimenti” (Development and Investment Partnership Contract), da sottoscrivere con Stati e regioni.

Quest'ultimo punto introduce un approccio innovativo rispetto ad un'idea di bilancio chiuso in se stesso. L'obiettivo deve essere quello di contribuire a massimizzare il valore aggiunto della spesa pubblica europea nel suo complesso. “In tempi di severe e prolungate ristrettezze di bilancio, il coordinamento tra bilancio europeo e bilanci nazionali dovrebbe essere visto come cruciale per migliorare governance economica, trasparenza ed efficienza della spesa pubblica”. In effetti, l'importanza del bilancio dell'Ue dipende anche dalla sua capacità di contribuire al miglioramento delle politiche degli stati, anche in termini di efficienza delle amministrazioni.

Stimolare risorse esterne

L'idea che la spesa dell'Unione possa mobilitare energie e risorse esterne, pubbliche e/o private, trova molto spazio nel documento. In materia di ricerca, innovazione ed educazione, si sottolinea il successo della Risk-Sharing Finance Facility (RSFF), grazie alla quale, con una spesa di un miliardo tratta del bilancio Ue, si sono attivate risorse per 16,2 miliardi. È un esempio che si potrebbe seguire, sottolinea il documento. Anche operazioni di partenariato pubblico-privato come le Joint Technology Initiatives, mostrano “come un'ingegnosa collaborazione può utilizzare una parte relativamente piccola del bilancio per stimolare rilevanti sforzi a livello europeo”.

Lo stesso principio viene suggerito in materia di spesa per investimenti infrastrutturali, che è necessaria per la produzione di beni pubblici europei in importanti settori. La limitata dimensione delle risorse disponibili in bilancio mantiene la produzione di questi beni ad un livello largamente inferiore a quanto sarebbe necessario. Occorre usare le risorse del bilancio per attrarre investimenti privati: “L'impatto del bilancio europeo è tanto più ampio quanto più viene usato come leva per fondi e finanziamenti di sostegno a investimenti strategici con il massimo valore aggiunto a livello europeo”.

In questa prospettiva si può pensare anche a nuovi strumenti finanziari: la partecipazione a fondi proposti dalla Banca europea degli investimenti (Bei) o da altre banche di investimento; l'individuazione di progetti che possano generare ricavi per i futuri bilanci dell'Unione, riducendo così l'onere per i contribuenti; la sottoscrizione, con risorse tratte dal bilancio, di titoli pubblici europei (EU project bonds), collegati alla creazione, assieme alla Bei e ad altre istituzioni finanziarie, di strumenti speciali finalizzati alla progettazione e realizzazione di singoli importanti progetti, in particolare nel campo dei trasporti, dell'energia, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Il messaggio fondamentale del documento è molto chiaro: “Affrontare efficacemente le conseguenze della crisi e aumentare le potenzialità di crescita in tempi di consolidamento del bilancio è un obiettivo che non può essere raggiunto solo a livello nazionale, ma richiederà anche una risposta a livello europeo”. Spetta ora al Consiglio Ue trovare il necessario accordo delle volontà per incoraggiare la Commissione a presentare proposte significative.

Maria Teresa Salvemini è professoressa alla Sapienza, Università di Roma.