

Bilancio dell'Unione e politiche di sviluppo

Maria Teresa Salvemini

di prossima pubblicazione in *Quaderni dell'Istituto Affari Internazionali*

Indice

1. 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*

Sommario

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 sulle Prospettive Pluriennali, nel 2005, 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 nelle decisioni 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 pluriennali.¹

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 prefissati.²

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.

E' 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 bilancio, 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 Trattati.³

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. 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 espresse 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 stanziare. 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 PF 2007-2013 vi è comunque un importante elemento di flessibilità, consistente nel già citato impegno a fare una riflessione a tutto campo nel 2009.⁴

Tabella 1 Quadro Finanziario 2007-2013

(milioni di euro- prezzi 2004)

Stanziamenti di impegno	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale 2007-2013
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
come 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 sua 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 venticinque 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)*

	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 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 obbiettivi 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 interpretare o guidare il processo attraverso il quale, piano piano, si procede nella costruzione di quel fenomeno originale che è l'Unione degli Stati europei⁶.

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.

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). E' 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 commerciali 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 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. E' 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.

E' 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.

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.

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 dal 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 macroeconomia 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 dal 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 riferimento” 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. Costituencies interessate a queste politiche potranno essere opposte, in Francia come in Olanda o in Italia, alla constituency 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 povere, 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 sarebbe possibile dimostrare che senza queste politiche la situazione delle regioni povere, proprio in termini di autonoma 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. E' in corso di definizione una generale riforma dei Fondi strutturali. In materia di aiuti di stato a finalità regionali il Parlamento europeo ha approvato (feb.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.

E' 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 limitate 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 stati, e i parametri utilizzati non dovrebbero avere alcun carattere di progressività al reddito nazionale.

3.4 Politiche strutturali di sviluppo

E' 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, e per una struttura demografica progressivamente sempre meno favorevole, e 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.

E' 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 forti 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. E' 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, siano resi fruibili.

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 nelle 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 spiega 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.

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 (Amato- Marè, 2005) è solo un paper non pubblicato, e lo citiamo perciò sotto la nostra totale responsabilità. 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 percentuale 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 casomai 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 bilancio.¹⁵

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 responsabilità e il controllo del Consiglio e della Commissione.¹⁶ 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

della European Court of Auditors queste operazioni di prestito, finanziate con indebitamento della Commissione, sono quantificate, al 31.12.1992, 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 problema.¹⁷

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 riconvertire, 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 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).¹⁸

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 statutaria.¹⁹

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 ha raggiunto nel 2004 i 215 miliardi, su un totale di obbligazioni emesse dalle banche dell'area euro che è di circa 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).²⁰

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 complementarità 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 Court of Auditors dell'Unione nel 2005.²¹ 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

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 Regioni.²²

Resta però il timore che non vi 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 dippiù 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 riscriverlo.²³

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 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. Sussidi della 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. E’ 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 una 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. E' 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 argomenteremo 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. E' 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 (gennaio 2007) ci sembra che emerga un elemento favorevole. E' 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 viepiù

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 obbiettivi 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 cambio.²⁴

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”).²⁵

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 (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. E' 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'eccesso 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 sistematici.²⁶

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. E' 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.

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 parte.²⁷

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.

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 una interdipendenza più stretta rispetto agli Stati che non vi partecipano. E' 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:

- gestire risorse proprie di cofinanziamento di programmi di spesa nazionali e di 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 obbiettivi 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. E' 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"²⁸; Fitoussi ha avanzato la tesi di creare una nuova Comunità Europea dell'Ambiente, dell'Energia e della Ricerca²⁹. 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, e che usi queste risorse rispondendo direttamente, nelle sue scelte e nelle sue decisioni, alle direttive emanate dal Consiglio.

* * *

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.

NOTE

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

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.

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.

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.

⁵ Cfr. per un tentativo di analisi di questi effetti, G.Cipriani, S.Pisani (2004) *The European Budget: an Alternative to Budgetary Balances to Assess Costs and Benefits for the Member States*, Working Paper Siep, oct. 2004.

⁶ Dalla vasta letteratura in materia di federalismo citiamo solo T. Persson et al. (1996), *The Theory of fiscal federalism-What does it mean for Europe* e Alesina Alberto, Angeloni Ignazio, Etro Francesco, *International Rules for Federations* -NBER Working Paper n. 8646, Cambridge, Mass..

⁷ Daniel Gros, Stefano Micossi. *A Better Budget for the European Union*. CEPS Policy Brief, febb. 2005. 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, *Crisis in the European Union: A Fresh Start*, Center for European Studies, CEPS Policy Brief n.117, dicembre 2006

⁸ A. Sapir (et al.) *An Agenda for a growing Europe: making the EU system deliver*. 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.

⁹ Istituto di Studi e Analisi Economica (ISAE) -*La governance del bilancio dell'Unione Europea*, in Rapporto sullo stato dell'Unione Europea, Roma, luglio 2005.

¹⁰ In questa direzione va l'articolo (da noi letto in mimeo) di Mario Buti e Mario Nava, *Toward a European Budgeting System* (E.U. Working Paper series n.8,2003- Robert Schuman Center for advanced studies). L'articolo suggerisce la creazione di forti legami, anche procedurali, tra il bilancio dell'Unione e i bilanci nazionali.

¹¹ Come espressione del punto di vista dei difensori, rimandiamo a Jacques Le Cacheux, che in *Future of the EU Budget and Financing of Common Policies*, (in *What kind of European Budget for 2013 ? CEES and IFRI*, Paris 2005) scrive: "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”. 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 in *La nuova PAC dopo la riforma Fischler: opportunità e minacce per l’agricoltura meridionale*, *Rassegna Economica*, dic. 2005, a pag. 262 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”.

¹² E’ 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 radar volanti.

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.

¹⁴ Cfr Silvia Giannini, *La fiscalità e il sistema finanziario europeo: un’integrazione urgente e necessaria*. Bancaria 2004 n.6, e Vieri Ceriani, *Tendenze internazionali nella tassazione del risparmio*, Bancaria 2004 n. 9. Per quanto riguarda il Bilancio UE è stata suggerita, ma senza troppa convinzione, una piccola tassa sulle transazioni finanziarie. Cfr, Philippe Cattoir. *Tax-based own Resources: An assessment*. EU Commission, Taxation Papers n.1 April 2004. 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*

¹⁵ 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”.

¹⁶ Cfr: U. Leanza (a cura di) *Commentario al Trattato istitutivo della Comunità economica europea*, vol. II. Giuffrè Editore, Milano 1965 (pagg. 9991-992).

¹⁷ F. Compagna, *Mezzogiorno d’Europa*, Roma, Opere Nuove 1958. M. Cifarelli, *La BEI*, in *Nord e Sud*, 1960, pag. 130.

¹⁸ Maria Teresa Salvemini, *Il credito agli Enti Locali in Europa e in Italia*, Bancaria Editrice, Roma, 2002.

¹⁹ Giannangelo Marchegiani, *La Banca Europea per gli Investimenti*, *Rivista Italiana di diritto pubblico comunitario*, 2001. D.R.R. Dunnett, *The European Investment Bank: autonomous instrument of common policy?*, *Common Market Law Review*, 1994.

²⁰ European Investment Group. *Annual Report*, vari anni.

²¹ European Court of Auditors. *Comments to the EIB Public Policy*, 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”.

²² Gian Paolo Manzella, Banca Europea per gli Investimenti, politica di coesione, attuazione nazionale. In Rivista Italiana di diritto pubblico comunitario, 2003, n. 5.

²³ Maria Teresa Salvemini, Fiscal policy and European rules : an open discussion, Review of economic conditions in Italy, 2003, n.2. Id. Reform of the Stability and Growth Pact: Looking Beyond the Commission's Proposal, The International Spectator, 3/2004

²⁴ European Central Bank, Review of the international role of the euro. Dec. 2005

²⁵ Il ruolo internazionale dell'Euro, in Bollettino mensile della BCE, agosto 1999.

²⁶ 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. Studi Economici, 2005, numero speciale, Istituzioni per il benessere sociale. Alternative per l'Europa.

²⁷ Gian Luigi Tosato, Per un rilancio dell'Europa. Le ragioni della flessibilità. Studio preparato per il Convegno Internazionale "La parola europea ", Firenze, nov. 2006.

²⁸ Alberto Majocchi, Una politica economica per rilanciare l'Unione, Il Mulino, 2005 e Issuing Union Bonds to Finance the Lisbon Agenda, in The International Spectator, n° 4 oct. dec. 2005. 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.

²⁹ Jean-Paul Fitoussi, L'Europa e la sfida dell'Europa. La Repubblica, 7 nov. 2006