



# **Il finanziamento dell'Europa**

## **Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei**

*A cura di Maria Teresa Salvemini e Franco Bassanini*

*Novembre 2009*

## **Introduzione**, di *Maria Teresa Salvemini*

### **Parte Prima**

Le risorse finanziarie e il bilancio europeo: cenni storici, di *Riccardo Perissich*

Il bilancio attraverso i dati, di *Tommaso Amico di Meane*

I saldi netti come vincolo esterno alle decisioni di bilancio, di *Maurizio Greganti*

Il processo di bilancio nel Trattato di Lisbona: aspetti istituzionali e problemi aperti, di *Franco Bassanini e Maria Teresa Salvemini*

L'esecuzione del bilancio, la responsabilità dei vari livelli di governo, identificazione e controllo dei risultati, di *Melina Decaro*

Le critiche al bilancio dell'Unione nel dibattito organizzato dalla Commissione, di *Tommaso Amico di Meane*

Struttura del bilancio e processo decisionale: una proposta di riforma, di *Stefano Micossi e Maria Teresa Salvemini*

### **Parte Seconda**

I beni pubblici europei, di *Vincenzo Russo*

La politica agricola comune: da redistribuzione a bene pubblico, di *Margherita Scoppola*

I Fondi strutturali: da redistribuzione a bene pubblico, di *Fabrizio Barca*

Energia e ambiente, di *Alessandra Di Pippo*

Le reti transeuropee di trasporto e il loro finanziamento, di *Germano Guglielmi*

La ricerca, di *Pier Virgilio Dastoli*

Situazione e potenziali sviluppi di un budget europeo della difesa, di *Giuseppe Gasparini e Stefano Silvestri*

La sicurezza, di *Giuliano Amato*

### **Parte Terza**

Vecchie e nuove ipotesi di risorse proprie, di *Pier Virgilio Dastoli*

Il finanziamento dei beni pubblici europei, di *Vincenzo Russo*

Una nuova visione del debito dell'Unione, di *Maria Teresa Salvemini*

Nuovi strumenti per il finanziamento delle infrastrutture europee, di *Franco Bassanini e Edoardo Reviglio*

## INTRODUZIONE

Lo stato attuale dell'Unione europea si riflette nella dimensione e nella struttura del suo bilancio. Esso è certamente troppo piccolo, e troppo poco articolato nelle sue voci, se lo si guarda dal punto di vista di una visione federalista. Se lo si guarda invece dal punto di vista di chi nell'Europa vuole vedere solo un'area di libero scambio, esso può essere invece addirittura eccessivo, e molte sue voci non troverebbero giustificazione.

Il bilancio dell'Unione riflette una realtà storica originale, complessa, dinamica. In materia di politica di bilancio, la scelta è stata quella di affidarla essenzialmente agli Stati membri. Sono questi che hanno il potere e la responsabilità di muovere entrate e spese per contrastare l'instabilità ciclica ; sono questi che scelgono, ognuno nella sua sovranità, e tenendo conto della propria situazione politica ed economica, il grado di redistribuzione dei redditi da realizzare con l'assetto e la manovra delle entrate e delle spese ; sono questi che scelgono, ognuno per sé, la linea di confine tra settore pubblico e settore privato, segnata (tra l'altro) dal rapporto al reddito nazionale di entrate e spese pubbliche ; ogni Stato sceglie, poi, il proprio livello di indebitamento (sotto il vincolo, per alcuni tra loro, dell'adesione al Patto di stabilità e crescita).

Inizialmente il bilancio della Comunità serviva soltanto ad appostare le risorse necessarie per il funzionamento delle strutture amministrative. Quando però l'Europa cresce, e la sua crescita è marcata anche dall'emergere di politiche comuni, realizzabili solo con risorse finanziarie significative, allora la dimensione del bilancio si amplia. La politica agricola comune, e la politica di coesione e di sviluppo regionale, ancora oggi rappresentano le voci maggiori di questo bilancio. Ambedue le politiche nascono dall'esigenza di compensare squilibri che l'apertura stessa dei mercati generava: squilibri tra settori produttivi; tra Paesi caratterizzati da strutture produttive diverse; tra regioni, in virtù della diversa capacità delle regioni ricche e povere, centrali e periferiche, di cogliere le opportunità di crescita offerte dall'allargamento dei mercati.

La struttura attuale del bilancio riflette il punto a cui si è oggi arrivati nelle scelte politiche in materia di politiche comuni, di trasferimento dei poteri all'Unione, di assetti organizzativi. Ma dipende anche, in larga misura, (e dal presente Volume ciò risulterà del tutto evidente), dal peso di incrostazioni derivanti da scelte effettuate in passato, in circostanze storiche ed economiche del tutto diverse, che oggi, non modificate, generano irrazionalità. E dalla difficoltà di trovare il consenso per correggere queste irrazionalità. Questa difficoltà in parte è figlia della crisi stessa del progetto europeo, quale è stata avvertita negli ultimi anni, e che si è tradotta nella difficoltà a

portare a termine, col nuovo Trattato, i processi di riforma dell'assetto istituzionale. La speranza è che questa fase sia terminata, e che il cammino di realizzazione del progetto di Unione possa riprendere slancio.

Il bilancio dell'Unione è, oggi, di dimensioni piccole, se confrontato sia con il reddito prodotto nell'Unione, sia con i bilanci degli Stati membri.

In termini assoluti, nel 2009 la previsione di competenza è di 136.458 milioni di euro, la previsione di cassa di 116.172 milioni. In rapporto al Reddito lordo, abbiamo 1,10% per la competenza, 1,00% per la cassa. Si consideri che nell'area dell'euro il rapporto tra il totale dei Bilanci pubblici e il Prodotto si colloca attorno al 46%.

La composizione del bilancio dell'Unione è poi del tutto particolare. Sempre guardando alla previsione di bilancio 2009, si vede che 48 dei 136 miliardi di stanziamenti di competenza e 35 dei 116 miliardi di stanziamenti di cassa riguardano la politica di coesione e sviluppo regionale. Per la politica agricola sono stanziati, rispettivamente, in termini di competenza e di cassa, 55 e 42 miliardi. Complessivamente le due politiche coprono il 75% del bilancio di competenza, e il 66% del bilancio di cassa. Se si considera anche la spesa di funzionamento, emerge la limitatezza delle risorse dedicate a programmi relativi ad altri obiettivi propri dell'Unione - cittadinanza, libertà, sicurezza, giustizia. Ugualmente risultano esigue le risorse destinate a sostenere il ruolo internazionale dell'Unione.

Ma non è una struttura riferibile ad un solo anno. Nell'intero periodo 2007-2013, quello coperto dall'ultima programmazione finanziaria pluriennale, il peso dei due programmi sopra indicati come predominanti super i tre quarti del totale degli stanziamenti.

Troppo rapido e superficiale sarebbe però un giudizio che basandosi sulla peculiarità di questa struttura ne deducesse una visione altrettanto circoscritta dei compiti e delle responsabilità dell'Unione, e del suo ruolo effettivo. Bisogna considerare che gran parte delle politiche dell'Unione passano attraverso strumenti di regolamentazione e di coordinamento, e non attraverso leve finanziarie. Questo è avvenuto anche perché, finora, hanno avuto un peso rilevante ideologie e teorie economiche contrarie alla crescita della spesa pubblica, ad ogni visione fortemente interventista del ruolo dello Stato nell'economia, e convinte invece che limitando le distorsioni generate dal prelievo fiscale ne potesse risultare rafforzata la crescita. L'uso delle leve finanziarie è stato poi ostacolato dal prevalere di visioni grettamente e miopemente nazionalistiche nel calcolo dei costi e dei benefici delle politiche, e dalla complessità dei processi decisionali che queste visioni hanno generato. Ogni tentativo di razionalizzare la struttura del bilancio si è scontrato con difficoltà decisionali che non possono essere superate se non entro una riforma fondamentale e complessiva delle procedure.

Due nessi appaiono soprattutto preoccupanti, nel formarsi della decisione sulla politica di bilancio. Il nesso tra il tetto posto alle risorse disponibili per i programmi di spesa, e i trasferimenti dai bilanci degli Stati al bilancio dell'Unione. E il nesso tra le decisioni sui singoli programmi di spesa, e sulla loro struttura complessiva, e il calcolo, relativo ad ogni Stato membro, sul saldo netto, contabile, ad esso riferito, e preso come parametro rilevante per ogni cambiamento.

Sono questi i nessi che generano tensioni e difficoltà decisionali, restrizioni negli spazi disponibili per nuove decisioni, scetticismo anche sulla possibilità di passare ad un assetto migliore del bilancio dell'Unione.

Un ragionamento approfondito su questo bilancio è stato effettuato nel 2008, su impulso della Commissione. Sarà certamente la base per ogni proposta che la Commissione vorrà fare (e dovrà fare, a breve termine). Sono stati estesamente trattati temi fondamentali, come quello dei motivi di insoddisfazione (ad esempio rigidità, mancanza di un esame accurato delle priorità, peso eccessivo del criterio dei saldi netti) o quello dei principi guida da assumere nelle decisioni (come economie di scale, esistenza di un valore aggiunto della spesa rispetto ai suoi costi, concentrazione delle risorse). Si è registrata una convergenza su un elenco di nuove priorità (clima, energia, reti e interconnessioni, ricerca). In tema di bilancio europeo è emerso anche il tema dell'uso efficiente delle risorse appostate in bilancio. Modificare i programmi può essere altrettanto importante che modificare la distribuzione quantitativa di queste risorse.

Resta irrisolto il nodo delle entrate. Ad un estremo, vi è il suggerimento di concentrare tutte le entrate nell'unica voce del trasferimento dai bilanci degli stati membri, solo ponendo nuove regole sulla distribuzione dell'onere. Si rinunciarebbe così ad ogni forma di entrata propria (in senso tecnico), sulla base della considerazione che nell'Unione non si possono applicare principi di federalismo fiscale, né si può mirare ad un disegno fiscale ottimale in termini di distribuzione dell'onere sui cittadini. All'altro estremo, vi è chi sostiene la necessità, e la possibilità, di individuare tipologie di prelievo che possono essere realizzate solo a livello sopranazionale, alcune delle quali possono anche essere collegate alla realizzazione di progetti di spesa nei campi delle nuove priorità, dei nuovi beni pubblici europei. Anche su questo versante, è da aspettarsi una ripresa di proposte e di confronti politici nei prossimi anni.

Questo Rapporto, frutto di un lavoro collegiale, si colloca, è bene dirlo subito, nel campo di coloro che credono nella necessità di un'Unione sempre più capace di svolgere un ruolo essenziale per la storia futura dell'Europa, e nella possibilità, offerta dall'assetto istituzionale oggi definito, che essa svolga un ruolo politico proprio, e direttamente percepibile dai suoi cittadini come indispensabile.

Il filo del ragionamento che abbiamo qui seguito riguarda la necessità di produrre Beni Pubblici Europei, beni cioè che l'Unione già com'è in grado di produrre, e senza dei quali non vi può essere uno sviluppo economico adeguato dell'area, né una crescita della società che sia all'altezza del suo grande passato. Ci stacciamo perciò da coloro che auspicano un bilancio di dimensioni maggiori perché lo vedono come espressione necessaria di una costruzione federale, nella quale la gestione degli interventi di stabilizzazione anticiclica deve essere collocata al livello più alto. Ci stacciamo però anche da coloro che non vedono l'utilità di una crescita dimensionale di questo bilancio perché non credono in un ruolo dell'Unione diverso da quello di regolamentare e organizzare il mercato unico.

Tra i Beni pubblici che oggi l'Europa può e deve produrre vi sono interventi nel campo dell'ambiente, dell'energia, delle reti transeuropee, delle ricerca, della difesa, della sicurezza. In questi settori vale un principio di responsabilità condivisa, tra Unione e Stati membri, che ne esclude la totale attribuzione alla sfera dell'Unione (come potrebbe accadere in un sistema federale), ma che nello stesso tempo impone di individuare, attraverso il principio di sussidiarietà, quelle azioni, quegli interventi, che nessuno Stato, da solo, è in grado di portare avanti con pienezza di risultati. Queste azioni possono comprendere regole valide in tutta l'area, meccanismi di cofinanziamento, o progetti autonomamente definiti. Vale tuttavia la pena di ricordare che l'Unione affida l'esecuzione delle sue politiche in larga parte alle strutture amministrative degli Stati membri. Questo pone un problema di raccordo e di condivisione, che si aggiunge a quelli propri della fase decisionale.

Questo disegno è tutt'altro che facile da realizzare, non è scritto nelle previsioni dei prossimi anni, trova ostacoli nella difesa dell'esistente, ostacoli che le forze politiche non sembrano ancora né interessate a, né in grado di rimuovere.

A queste forze politiche si rivolge questa raccolta di contributi. Crediamo che una riflessione su questi temi, e anche in qualche misura uno sforzo di informazione chiara, non diretta agli addetti ai lavori, abbia importanza se riesce a coinvolgere forze politiche e intellettuali più ampie. Finita la fase della sistemazione dell'assetto istituzionale, necessariamente più tecnica, meno facile a percepirsi nella sua importanza, oggi l'attenzione deve spostarsi ai contenuti delle azioni. Il bilancio ne è, necessariamente, una diretta rappresentazione.

Una avvertenza ci sembra necessaria. Tra i vari capitoli vi sono rimandi, forse sovrapposizioni; vi possono essere divergenze di vedute. Siamo del tutto consapevoli di ciò, ma abbiamo ritenuto utile non fare interventi su questi terreni, al di là del fatto che i singoli contributi sono stati discussi in molte riunioni del Gruppo di lavoro.

Il libro parte dalla storia (Riccardo Perissich, *Le risorse finanziarie e il bilancio europeo: cenni storici*). Storia di dibattiti, di contrasti e di accordi. Storia di decisioni lontane ma ancora pienamente efficaci. Un dibattito che è stato parte integrante del formarsi stesso della realtà europea, del “metodo” che ha presieduto a questo formarsi, e che deve essere conosciuto e capito anche per percepire pienamente la natura di “unicum” di questa costruzione storica, anche nelle sue caratteristiche attuali.

Pure di natura fortemente storica è il capitolo di Maurizio Greganti (*I saldi netti come vincolo esterno alle decisioni di bilancio*). Questo descrive quanto sia divenuto progressivamente più importante, fino ad assumere la natura di vincolo esterno a tutte le decisioni sulle entrate e sulle spese, il saldo netto che ciascun paese registra nella contabilità del suo dare/avere con l'Europa. Paradossalmente questo saldo, che non è oggetto di norme nei Trattati, né è formalizzato in alcuna decisione del Consiglio, è divenuto nel tempo una camicia di forza entro cui si dibatte senza successo la ricerca di una politica di bilancio razionale. Come ciò sia potuto accadere, quale ruolo vi abbiano giocato l'egoismo degli euroscettici e la mancanza di un chiaro progetto, è ben spiegato, nel succedersi degli eventi, e degli insuccessi dei vari tentativi di cambiare la situazione. Si tratta di un nodo non più eludibile.

Si entra poi, con uno sforzo di sintesi (Tommaso Amico di Meane, *Il dibattito organizzato dalla Commissione*), nell'ampio dibattito che la Commissione ha promosso nel 2007-2008, e nel quale sono confluite tutte le analisi e tutte le critiche al bilancio Ue, in particolare sulla struttura delle spese e delle entrate. All'alto numero di proposte di cambiamento si accompagna però una altrettanto alto numero di perplessità e di riserve sulla realizzabilità dei cambiamenti proposti. Si tratta di una partita del tutto aperta, nella quale alla Commissione spetta di giocare un ruolo importante con le proposte che deve fare entro il 2009. La Commissione ha avuto infatti un mandato a presentare proposte di cambiamento, collocandosi su un orizzonte che può essere breve, ma più facilmente lungo o lunghissimo. Si deve anche tenere conto del fatto che il Trattato di Lisbona ha introdotto un sistema di bilancio pluriennale, al quale deve fare riferimento stretto il bilancio annuale, e che il periodo attuale termina nel 2013.

Si capisce allora l'importanza attribuita da noi al tema delle procedure di bilancio. A questo sono dedicati tre capitoli: il primo (Franco Bassanini, Maria Teresa Salvemini, *Il processo di bilancio nel Trattato di Lisbona*) descrive brevemente il sistema esistente finora, e poi quello creato dal Trattato di Lisbona. Le novità procedurali vengono viste come aspetto intrinseco alle novità istituzionali e politiche. Da sempre, del resto, le regole sul bilancio sono lo specchio fedele dell'assetto giuridico degli Stati (si pensi alla Magna Charta), ma sono anche manifestazione chiara delle politiche economiche e sociali portate avanti in un determinato contesto storico e geografico.

Viene ampiamente sviluppato il tema delle novità introdotte col Trattato di Lisbona: quadro finanziario programmatico (Qfp) e suoi rapporti col bilancio annuale; ruolo del Parlamento nella approvazione dei regolamenti riguardanti le risorse proprie e nella procedura di approvazione del bilancio annuale, riassetto dei poteri delle istituzioni europee in materia di politica di bilancio.

Il secondo capitolo (Melina Decaro, *L'esecuzione del bilancio, la responsabilità dei vari livelli di governo, l'identificazione e il controllo dei risultati*) entra più da vicino nella esecuzione del bilancio, perché questa è tutt'altro che una questione meramente amministrativa. Si tratta infatti di un aspetto significativo nelle relazioni che legano Unione e Stati membri, Commissione e strutture di governo centrali e periferiche degli Stati, anche perché serve a definire, in un percorso non del tutto privo di punti critici, i confini tra le responsabilità. Vengono descritte le regole che concernono esecuzione e controllo del bilancio. Ci si ferma poi sulla capacità di usare la rete di controlli per verificare la coerenza tra previsioni di bilancio e realizzazione delle politiche. Ciò consente il passaggio ad una valutazione degli effetti delle politiche programmate ed attuate.

Il terzo intervento sulle procedure di bilancio (Stefano Micossi, Maria Teresa Salvemini, *Struttura del bilancio e processo decisionale: una proposta di riforma*) contiene una proposta di cambiamento. Essa riguarda due aspetti. In primo luogo ci si allinea con le proposte che chiedono di collegare il valore desiderato dei saldi netti al grado di redistribuzione desiderato dai paesi membri, e si chiede che da ciò derivi una decisione da prendere "prima" di affrontare il tema dei contenuti del bilancio. In secondo luogo, si suggerisce la separazione del bilancio in due capitoli, il primo contenente le politiche collegate alla redistribuzione tra paesi membri, il secondo le spese destinate alla produzione di beni pubblici europei. Ciascuno dei due capitoli deve essere in equilibrio, ma al finanziamento del primo verrebbero destinate le risorse che derivano da trasferimenti dai bilanci degli stati membri, mentre il secondo dovrà utilizzare solo risorse proprie (vere) dell'Unione.

Si viene così alla seconda parte, quella nella quale troviamo svolto il tema dei beni pubblici europei.

Vincenzo Russo (*I beni pubblici europei*) inquadra il tema nel campo delle teorie più recenti sui beni pubblici regionali, ma trova poi i collegamenti con gli ambiti di intervento che i Trattati assegnano all'Unione. Esiste un assai ampio insieme di politiche da affrontare in parte con gli strumenti della regolamentazione, in parte con quelle del coordinamento, in parte ancora, e non in parte minore, con risorse finanziarie da costituire in bilancio. Si osserva che alcuni beni pubblici europei sono già disponibili – il mercato interno, la moneta unica; per altri invece vi è bisogno di interventi. Nel campo della sicurezza, ad esempio, o della immigrazione e integrazione; vi è sicuramente urgenza di beni pubblici, come pure nel campo dell'ambiente, dell'energia, della



ricerca, dei trasporti integrati su scala regionale. E sono beni pubblici non producibili solo col coordinamento o la regolamentazione. Le “competenze concorrenti” di cui all’art. 4 sostanzialmente individuano aspetti dell’intervento pubblico per i quali l’Unione non solo è autorizzata a svolgere un proprio ruolo, ma le è prescritto di farlo.

Ricorda Russo che per i beni pubblici non sempre è corretta la percezione del beneficio, e questo ne rende più difficile il finanziamento oltre a complicare il disegno di un sistema fiscale europeo. Si ricorda, a questo proposito, la possibilità di individuare dei Beni “di club”, o “a produzione congiunta” finanziabili da un più ristretto insieme di soggetti.

Vengono poi due capitoli che riguardano un tema molto noto: l’eccessivo peso, nel bilancio, della politica agricola comune e delle politiche di coesione.

Il capitolo di Margherita Scoppola (*La politica agricola comune, da redistribuzione a bene pubblico*) pone due interrogativi. Se la politica agricola comune sia efficace rispetto agli obiettivi ad essa assegnati e se le risorse destinate a questo obiettivi non possano essere meglio utilizzate per politiche capaci di produrre maggiori benefici.

A suo parere, se un obiettivo è quello di produrre esternalità positive, cioè beni pubblici di natura ambientale, questo obiettivo non è raggiunto, se non in misura marginale. Nemmeno è raggiunto l’obiettivo di sostenere i redditi agricoli più bassi, posto che vi fosse. Quanto all’obiettivo di aumento della competitività dell’agricoltura europea, non vi è evidenza che sia stato raggiunto, con le regole attuali. Troppo poco per una spesa che assorbirà, ancora nel 2012, il 35% dell’intero bilancio dell’Unione.

Il problema è che vi è un legame inestricabile tra la Pac e i saldi netti, per cui sostenitori e oppositori, favorevoli o contrari alle riforme, si dividono in ragione della propria posizione di beneficiario o di contribuente netto, e delle conseguenze che su questa posizione potrebbero determinarsi. Se non si rompe questo legame, gli aggiustamenti sono necessariamente più complessi; e l’unico obiettivo realistico potrebbe essere quello di mantenere a livello europeo le politiche miranti a migliorare la competitività e gli affetti positivi sull’ambiente, mentre le politiche di sostegno ai redditi degli agricoltori potrebbero essere rinazionalizzate.

Per quanto riguarda la spesa dedicata alle politiche di coesione regionale, si tratta di una tema che è stato finora dominato dalle scelte sulla distribuzione delle risorse tra paesi, dalle conseguenze della progressiva estensione dei paesi beneficiari, e dalla tensione tra aumento delle risorse e esclusione di alcune regioni. Da più parte si è avanzata la critica che i Fondi strutturali operassero principalmente con obiettivi di sostegno ai redditi, e con una eccessiva dispersione di risorse, che ne pregiudicava i risultati. Fabrizio Barca (*Per una strategia di sviluppo mirata ai risultati: la politica di coesione a una svolta*) affronta il problema di come riformare questa politica, di quali obiettivi

attribuirle. Il riferimento è al Rapporto presentato nel 2009 dallo stesso Autore. La politica di sviluppo viene indicata come politica di produzione di un bene pubblico indispensabile, che va a vantaggio di tutti i cittadini europei. Una riforma non graduale, ma profonda e decisa, dovrebbe concentrare le risorse su due o tre temi di alta rilevanza, e dovrebbe essere realizzata con soluzioni procedurali e amministrative capaci di dare forte importanza ai risultati. Sul piano delle procedure di bilancio, si suggerisce di modificare l'attuale sistema, che vede prima la trattativa sull'ammontare e il riparto dei fondi, e poi quella sull'uso dei fondi, passando ad un sistema di conclusione simultanea del negoziato su risorse, obiettivi e regole.

Il capitolo sulla ricerca come bene pubblico europeo (Pier Virgilio Dastoli, *I beni pubblici europei: la ricerca*) perviene, dopo una attenta e informata descrizione delle politiche che l'Europa ha portato avanti, fin dall'inizio, in questo settore, ad una chiara valutazione: che la semplice cooperazione tra gli Stati non può garantire il raggiungimento dell'obiettivo di contrastare la perdita di terreno che l'Europa sta registrando rispetto ai suoi vecchi e nuovi competitori nella produzione di questo bene pubblico. L'aumento delle risorse in bilancio è stato significativo, ma solo in termini percentuali. Il livello è ancora assai basso. Le regole non assicurano che la ricerca sia organizzata a livello continentale, come oggi è indispensabile fare. E questo un campo nel quale è necessario un ripensamento delle strategie, anche in termini di risorse di bilancio.

Le reti transeuropee, siano esse relative al trasporto di persone, di merci, di energia, o di altro ancora, hanno un ovvio significato strategico per lo sviluppo dell'area nella sua totalità, nel suo insieme. Sono facilmente definibili un bene pubblico europeo. Nascono nei vari paesi ma il valore aggiunto del loro essere messe in rete, a livello Europa, è assai importante: consente di affrontare problemi nuovi, come quello della dipendenza energetica dall'estero; può avere finalità di equilibrio modale, a difesa del clima; può potenziare l'efficacia del mercato unico. Sono spesso problemi complessi, che richiedono investimenti cospicui (v: l'interconnessione delle reti elettriche).

Il progetto di realizzare una rete transeuropea di trasporti fu lanciata nel 1994. Ne parla Germano Guglielmi (*Le reti transeuropee di trasporto*), descrivendo il ruolo della Rete nell'integrazione europea, e sottolineando come, a fronte di risultati positivi raggiunti in termini di coordinamento e regolazione, la crescita dei costi e le difficoltà nel reperire un adeguato livello di finanziamenti stiano comportando un notevole ritardo nell'attuazione del progetto. Viene quindi sottolineata l'imprescindibilità, nelle prossime "prospettive finanziarie" (Pf), da un adeguato sostegno comunitario e la necessità di individuare modalità di finanziamento aggiuntive.

Alla difesa è dedicato il capitolo di Giovanni Gasparini e Stefano Silvestri (*Situazione e potenziali sviluppi di un budget europeo di difesa*). Il tema della difesa europea ha una lunga storia di conflitti politici e ideologici. E' stata vista, e perciò avversata o favorita, come espressione

eminente della natura sopranazionale dell'Unione rispetto agli Stati. Più utile e realistico è il vedere nel campo della difesa l'esistenza di aspetti e iniziative da avviare sotto la regia europea, eventualmente nell'ambito di cooperazioni rafforzate, senza per questo supporre troppo difficili messe in comune di eserciti e di comandi. Tra questi possibili beni pubblici europei si comincia a porre attenzione agli sviluppi tecnologici troppo costosi per un singolo paese, o alle missioni estere di *peace keeping*. Il saggio segnala l'importanza che potrà assumere l'Agenzia europea per la difesa.

Le risorse attribuite nel bilancio Ue allo Spazio europeo (libertà, sicurezza e giustizia comune) sono meno dell'1% del totale. Questo valore è certamente non proporzionato all'importanza che i cittadini attribuiscono alla Sicurezza, e anche al presentarsi di nuovi pericoli, alla frontiera comune.

Giuliano Amato (*La sicurezza come bene comune europeo*) parte dal fatto che si tratta di una competenza concorrente tra Unione e Stati membri, ma che la spesa dedicata a questa finalità è in larga prevalenza una spesa di carattere nazionale. Si vanno però delineando settori di intervento che potranno richiedere, necessariamente, maggiori fondi dell'Unione, e anche una loro più chiara appostazione in bilancio.

I cambiamenti climatici e le sfide ad essi relative pongono certamente la protezione dell'ambiente come uno dei più urgenti e impegnativi tra i beni pubblici europei.

Regolamentazione e cooperazione tra Stati costituiscono le componenti più importanti delle politiche europee in questo ambito. ma le risorse finanziarie possono avere una funzione importante, in termini di attivazione e promozione di singoli interventi, o di linee di intervento settoriale. Vi possono essere strumenti da attivare sia in termini di spesa, sia in termini di modalità di prelievo. L'interconnessione con la politica energetica, particolarmente complessa, se rende evidente l'impossibilità di destinare risorse adeguatamente grandi nel bilancio dell'Unione, e forse purtroppo anche nei bilanci degli Stati, impone almeno una attenta considerazione delle scelte strategiche

Alessandra Di Pippo (*I beni pubblici europei: energia e ambiente*) analizza i vari obiettivi della politica energetica europea, ma anche le difficoltà che questa incontra. Il legame con le politiche ambientali ha costituito una linea politica importante, ma anche qui le difficoltà a realizzarla non sono poche. A partire dal 2007 però vi è stato qualche passo importante, anche per il venire in evidenza di seri problemi politici legati al tema dell'approvvigionamento energetico. Il Trattato di Lisbona ha espresso una visione integrata della materia, e soprattutto ha introdotto una base giuridica forte per la politica dell'Unione in materia di energia e ambiente. Si potrà forse raggiungere un consenso sul finanziamento pubblico europeo, sulle spese pubbliche dei vari paesi, e

sull'ammontare di investimenti necessari. Una grande importanza riveste anche la tecnologia, alla quale si rivolgono importanti iniziative Ue.

La Parte Terza è dedicata al reperimento delle risorse necessarie per il finanziamento di un bilancio di dimensioni un po' maggiori, e con una struttura maggiormente finalizzata alla produzione di beni pubblici.

Ricordiamo che nel modello europeo di decisione sul bilancio, la decisione sulle entrate, sia per quanto riguarda le singole voci, che il loro volume complessivo, precede ogni altra decisione. Non sembri esagerato affermare che su questo terreno è necessario muoversi per superare la situazione di blocco che circonda la struttura e le decisioni di spesa.

Il termine "risorse proprie" fin dall'inizio identifica uno dei due aspetti del problema: trovare risorse che non passano attraverso i contributi dei singoli stati membri. In realtà, col tempo, al crescere delle difficoltà di trovare entrate con le caratteristiche indicate, si è preferito considerare risorse proprie anche i trasferimenti proporzionali al prodotto. Il problema resta aperto, al ridursi della possibilità di fare conto, in maniera adeguata, su questa voce.

Il capitolo scritto da Pier Virgilio Dastoli (*Le risorse proprie*) ripercorre la storia di questa ricerca, finora caratterizzata da un sostanziale insuccesso, (tanto da portare molti partecipanti al dibattito sul bilancio Ue ad auspicare un'unica fonte di finanziamento, la risorsa legata al prodotto nazionale, trasferita dagli stati all'Unione). Alla ricerca di nuove entrate si oppongono quanti non vogliono che l'Unione svolga tutti i suoi compiti, (e che nascondono ciò dietro il suggerimento di tagliare altre spese).

Le proposte che circolano sono peraltro di qualche interesse. Tra le più importanti, si ricorda quella del 2006 della Commissione, che accanto alla risorsa legata al reddito, che andrebbe comunque ridotta, vede un'imposta sul consumo di energia, l'Iva, e una percentuale dell'imposta sul reddito delle società. Diversa è la proposta 2007 del Parlamento europeo, che dà una lista di possibili imposte, tasse, o accise, con l'obiettivo di creare una autentica risorsa propria comunitaria.

Il tema è ripreso in termini più teorici e generali da Vincenzo Russo (*Il finanziamento dei nuovi beni pubblici europei*). La necessità di produrre nuovi beni pubblici europei ripropone, con forza, la necessità di reperire nuove entrate. L'Autore, nel trattare questo tema, osserva che i due principi fondamentali che devono guidare il finanziamento sono quelli del beneficio e del "chi inquina paga". Se le proposte di nuovi beni pubblici sono motivate soprattutto dall'efficienza allocativa, allora è chiaro che, a livello europeo, non sono strettamente necessarie imposte generali idonee a finanziare redistribuzioni del reddito o manovre stabilizzatrici di grande rilievo. Anche se questo non significa trascurare del tutto i profili redistributivi, Russo sostiene che per il

finanziamento delle maggiori spese allocative si possono usare tributi propri, compartecipazioni, addizionali, emissioni di debito. E' giocoforza, egli ammette, muoversi in una logica di strumenti fiscali idonei a incentivare comportamenti cooperativi dei governi, riducendo al minimo il *free riding*

L'altra possibilità di finanziamento del bilancio sarebbe il debito pubblico, ma nell'Unione l'uso di questo strumento è escluso dal Trattato stesso.

Maria Teresa Salvemini (*Una nuova visione del debito dell'Unione*) critica l'esistenza di questo vincolo, ma lo ritiene non modificabile nella situazione presente. Suggerisce però il ricorso al debito come strumento per finanziare la spesa "sotto la linea", cioè l'acquisto di attività finanziarie, perché consentito dalle norme statistiche e contabili europee. Questo renderebbe possibili interventi anche importanti, finalizzati al superamento della crisi economica e alla ripresa dello sviluppo. Sarebbero permessi infatti i prestiti in conto capitale alle imprese, l'acquisto di azioni e partecipazioni finalizzate alla costruzione di infrastrutture, la costituzione di società pubbliche o miste. Un debito dell'Unione avrebbe un ruolo importante nello sviluppo dell'euro come moneta di riserva internazionale.

Nella stessa linea di pensiero il contributo di Franco Bassanini e Edoardo Reviglio (*Nuovi strumenti per il finanziamento delle politiche europee*).

Il capitolo prende le mosse da un'ampia analisi delle prospettive economiche mondiali nei prossimi anni. A questa analisi collega una previsione di crescita del ruolo dell'euro e della domanda di titoli in euro. Successivamente, si prospetta la necessità di ingentissimi capitali per il finanziamento di progetti infrastrutturali in molti campi, necessità che non potrà essere soddisfatta con risorse pubbliche, dato l'alto livello di debito che si prospetta per tutti i paesi occidentali, e i vincoli derivanti dal Patto di stabilità. La soluzione prospettata è quella di ricorrere agli investitori istituzionali di lungo periodo, europei e non europei, con prodotti di investimento a basso rischio e redditività dilazionata. Si descrive, come esempio significativo in questa prospettiva, il Network "Margherita", che ha anche un forte appoggio da parte delle istituzioni europee.

## BILANCIO UE: CENNI STORICI

### La preistoria

Quello definito dal trattato istitutivo della Ceca era fondamentalmente un sistema finanziario di tipo mutualistico. Le spese comuni, destinate a fini sociali, al sostegno degli investimenti o della ricerca erano finanziate da un prelievo sulla produzione carbo-siderurgica. Era un trattato negoziato in un'epoca post bellica in cui si temeva soprattutto la penuria, fondato sull'ipotesi che il settore avrebbe dovuto affrontare essenzialmente dei problemi congiunturali. Coerentemente con l'impostazione, gli aiuti di stato erano proibiti senza nemmeno le numerose flessibilità introdotte in seguito nel Trattato Cee. Questa filosofia, già messa a dura prova negli anni '60 e '70, durante la progressiva crisi strutturale del settore carbonifero, rivelò tutta la sua insufficienza negli anni '80 con l'esplosione della crisi siderurgica. Aumentare i prelievi sul settore che si intendeva salvare sarebbe stato perverso; si dovette quindi uscire dall'ambito legale del Trattato Ceca ed utilizzare la disciplina degli aiuti di stato prevista dal Trattato Cee. Questo precedente ci serve a ricordare che nelle discussioni sul finanziamento dell'Unione le problematiche delle entrate e delle spese sono intimamente legate. Inoltre, se puntare sulla spesa comune pone il problema del livello di solidarietà politicamente accettabile, puntare sulla spesa nazionale pone il problema della concorrenza. Questi due corni del dilemma ci accompagnano ancora oggi.

Il trattato istitutivo della Cee del 1957 modificò l'impostazione della Ceca coerentemente con la sua missione che riguardava l'intera economia e non due soli settori. La Comunità avrebbe potuto finanziare politiche comuni, peraltro indefinite, avendo la possibilità di alimentare il bilancio con "risorse proprie" anch'esse indefinite. Dal punto di vista finanziario la differenza di approccio era radicale. Mentre la Ceca si faceva interamente carico delle implicazioni finanziarie della sua politica carbo-siderurgica, il bilancio della Cee nasceva fin dall'inizio come uno strumento complementare e programmaticamente subordinato rispetto alle spese nazionali. Da ciò discendeva anche la necessità di una disciplina più complessa e articolata degli aiuti di stato. Restava impregiudicata non solo la natura delle entrate, ma anche la logica economica e politica che avrebbe dovuto determinare quando, in base a quali criteri e in quale misura il perseguimento di certi obiettivi dovesse essere finanziato in comune. Un solo punto fermo: in nessun caso la Comunità

avrebbe potuto avere un bilancio in disavanzo e le era proibito indebitarsi (tranne che per bisogni di tesoreria).

### **La Cee: le spese**

All'inizio il bilancio della Comunità era essenzialmente dedicato al finanziamento delle spese amministrative. La situazione cambiò con la progressiva attuazione della politica agricola comune (Pac). Nel corso degli anni '60 furono adottati i principali regolamenti relativi a questa politica (cereali, latte, burro, carne bovina). Si trattava di un sistema fortemente dirigista basato su prezzi comuni di riferimento che determinavano interventi sui mercati, sovvenzioni all'esportazione e prelievi all'importazione. Se il finanziamento fosse stato affidato agli stati il pericolo di distorsioni di concorrenza sarebbe stato enorme. Fu soprattutto la Francia a difendere il principio del finanziamento comune, anche ma non solo perché ne avrebbe beneficiato dal punto di vista finanziario. La consacrazione di questo principio fu uno dei principali obiettivi francesi durante la "crisi della sedia vuota" del 1965. Sulla base dell'esperienza del suo paese - l'Olanda - Sicco Mansholt, padre della Pac, pensava (secondo alcuni in malafede) che il finanziamento di questo sistema complesso non avrebbe comportato oneri eccessivi a patto di praticare politiche di prezzo e strutturali giudiziose. Non fu così. Nel 1964, in uno dei più perversi compromessi franco-tedeschi, il prezzo dei cereali fu fissato ad un livello molto elevato tale da permettere la competitività dell'agricoltura tedesca. Poiché tecnicamente una mucca non è altro che un insieme di cereali trasformati, ciò determinò anche il livello dei prezzi dei prodotti animali: l'inevitabile risultato fu che la produzione europea andò rapidamente ben oltre il livello di autosufficienza. Di conseguenza le spese lievitarono rapidamente per l'aumento dei fondi destinati al sostegno dei mercati e dei sussidi alle esportazioni, nonché delle conseguenze delle crisi monetarie degli anni '70 (i cosiddetti montanti compensativi). Penalizzata dalla priorità attribuita alle produzioni continentali, l'Italia ottenne l'approvazione di importanti programmi a sostegno anche delle produzioni "mediterranee" (vino, agrumi, olio d'oliva, pomodori) La spesa agricola diventò rapidamente di gran lunga la principale componente del bilancio della Comunità; altrettanto rapidamente il suo finanziamento determinò anche, come vedremo, profonde evoluzioni dal lato della struttura delle entrate.

A partire dagli anni '70 si innestò anche la crescita di un secondo grande capitolo di spesa: quello relativo alle spese sociali e regionali (i cosiddetti fondi strutturali). Inizialmente i motori furono l'Italia e il Parlamento europeo. Poi, per breve tempo si aggiunse la Gran Bretagna, allora considerato paese "meno prospero" che sperò così di poter alleviare il suo squilibrio finanziario con la Comunità; rapidamente la signora Thatcher, che peraltro era ideologicamente contraria alle sovvenzioni statali, si rese conto che "lavorava per il re di Prussia" (l'Italia). Intervennero però

dall'inizio degli anni '80 gli allargamenti a Grecia, Spagna e Portogallo. Il fronte di coloro che chiedevano l'espansione dei fondi strutturali ne uscì rafforzato. I due “pacchetti Delors” della fine degli anni '80 fecero fare ai fondi strutturali un salto qualitativo e quantitativo, e la spinta si è ulteriormente rafforzata con il recente allargamento ai paesi ex comunisti dell'Europa centrale e dei Balcani. Questa evoluzione rispondeva alla necessità di tener conto delle differenze di produttività di paesi che avrebbero avuto difficoltà ad adeguarsi alla sfida del mercato unico. Introduceva anche nei principi fondatori del sistema finanziario comune il criterio della solidarietà e l'accettazione del fatto che il bilancio potesse avere finalità esplicitamente redistributive.

A partire dagli anni '80 altre categorie di spesa hanno acquistato una certa importanza. In primo luogo quelle per la ricerca, ma anche quelle destinate a varie forme di aiuti internazionali. In alcuni casi, per esempio la Palestina, l'Unione più i suoi stati membri sono il principale donatore internazionale. A partire dagli anni '90 è stato finalmente possibile porre un limite alla crescita esponenziale della spesa agricola. Sotto la pressione del resto del mondo e di fronte alla crescente insostenibilità delle sue aberrazioni, i regolamenti che reggono la spesa agricola sono stati modificati, limitando le garanzie alla sovrapproduzione e i sussidi all'esportazione. La Pac e i fondi strutturali assorbono tuttavia ancora oggi la parte di gran lunga preponderante del bilancio.

### **Le entrate**

Nel pacchetto di proposte della Commissione che nel 1965 scatenò la reazione francese e la “crisi della sedia vuota” figurava anche l'introduzione del finanziamento del bilancio con risorse proprie. Alla Comunità avrebbero dovuto essere attribuiti i proventi dei dazi doganali e dei prelievi sulle importazioni agricole. La proposta era perfettamente logica sul piano economico. In un'unione doganale non aveva senso lasciare allo stato percettore i dazi prelevati anche su merci destinate ad altri paesi; il caso più evidente era quello del porto di Rotterdam da cui transitano buona parte delle merci dirette al mercato tedesco. Per i prelievi sulle importazioni agricole che erano parte integrante della Pac valeva una giustificazione anche più forte. Inizialmente contraria per motivi politici, la Francia capì rapidamente che avrebbe così potuto consacrare il principio della perennità del finanziamento della Pac senza doversi sottoporre alle forche caudine di decisioni annuali sui contributi nazionali al bilancio. Nacque così la prima decisione sulle “risorse proprie”. Secondo Mansholt, il padre della Pac, ciò avrebbe dovuto essere sufficiente ad autofinanziare una politica agricola “ragionevole”.

Come abbiamo visto si capì presto che i bisogni finanziari erano molto superiori. All'inizio degli anni '70 la Comunità decise di generalizzare l'introduzione dell'Iva come strumento fiscale utile ad accrescere la trasparenza degli scambi. Si creava in questo modo un'imposta che avrebbe



facilmente potuto diventare la base per una nuova risorsa propria. Il progetto di trasferire alla Comunità fino all'1% della base imponibile ne implicava l'armonizzazione. Lo sforzo fu più arduo del previsto. Fra i paesi membri solo la Danimarca aveva introdotto l'Iva nella sua purezza, cioè senza deroghe e con un tasso uniforme. Tutti gli altri paesi (compresa la Francia che l'aveva inventata) introdussero eccezioni, deroghe e tassi differenziati. Paradossalmente l'armonizzazione di un'imposta concepita come strumento per facilitare gli scambi fu invece guidata in primo luogo dalla necessità di mettere a punto entro la data prevista, il 1977, la nuova fonte di finanziamento del bilancio. Il risultato fu un'armonizzazione molto parziale, con numerose deroghe; non abbiamo quindi il trasferimento alla Comunità di una parte del gettito dell'Iva come avviene in Germania fra Bund e Länder, ma un contributo calcolato su una base imponibile in parte fittizia; definirlo "risorsa propria" era già all'epoca un'esagerazione.

Nel corso degli anni '80, sotto la spinta della continua crescita della spesa agricola e dei fondi strutturali i cui bisogni aumentavano notevolmente con l'adesione di Grecia, Spagna, e Portogallo neanche l'1% dell'Iva bastò più. Il nuovo sistema di risorse proprie fu definito dai due "pacchetti Delors". La via maestra sarebbe stata quella di accrescere la quota di Iva da destinare al bilancio. Questa strada fu abbandonata per vari motivi. Come abbiamo visto la base fittizia ne faceva in pratica un contributo nazionale camuffato. Nonostante il suo carattere di imposta generale sulle transazioni economiche essa non rispettava compiutamente il principio dell'equità contributiva fra gli stati. La Comunità decise quindi di introdurre una nuova risorsa sotto forma di contributi nazionali proporzionali al Pil di ogni paese, stabilendo inoltre la regola che il totale delle risorse destinate alla Comunità non avrebbe potuto superare l'1% del Pil totale. Della nozione di "risorse proprie" restava quindi solo il carattere di automaticità, ma poco o nulla delle caratteristiche di una fiscalità europea. Anche l'attribuzione alla Comunità dei proventi doganali fu in seguito ulteriormente distorta elevando dal 10 al 25% la quota trattenuta dallo stato di ingresso delle merci per compensarne "i costi di percezione"; in realtà per ridurre il saldo netto negativo dell'Olanda. La struttura e il volume delle entrate del bilancio sono da allora rimasti sostanzialmente invariati; una proposta coraggiosa della Commissione, nel 2004 di portarlo all'1,25% è stata respinta nonostante che il tetto dell'1% sia stato raggiunto e i bisogni crescenti di una Comunità (ora Unione) in perpetuo allargamento.

Infine, come si è visto il Trattato impedisce formalmente all'Unione di indebitarsi. Questo divieto è rimasto finora inviolabile, anche se attualmente è oggetto di un dibattito politico nuovo. E' tuttavia sorto all'interno del sistema un organo, La Banca europea degli investimenti (Bei) che pur senza avere la possibilità di creare debito pubblico europeo, ha dimostrato la possibilità tecnica di gestire operazioni anche di una certa importanza sui mercati finanziari.

## **Le procedure di decisione**

Nel Trattato di Roma le decisioni sul bilancio annuale spettavano esclusivamente al Consiglio che poteva deliberare a maggioranza qualificata. Quelle relative alle entrate dovevano invece essere prese all'unanimità con ratifica dei parlamenti nazionali. Questa seconda disposizione riflette la logica del carattere non federale dell'ordinamento comunitario, privo di un autonomo potere di imposizione. Questo principio è stato riaffermato con forza nel recente parere della Corte federale tedesca sul Trattato di Lisbona.

Le decisioni annuali sul bilancio restarono, anche dopo la crisi del '65 al di fuori del cosiddetto "compromesso di Lussemburgo" con cui la Francia impose in pratica per lungo tempo l'unanimità anche per le materie per cui in teoria valeva il principio del voto a maggioranza. La cosa non aveva all'inizio un grande effetto dal momento che la spesa agricola, all'epoca preponderante, era automaticamente determinata dall'andamento dei mercati; la Francia, si premuniva però contro il rischio che il veto di un paese bloccasse la disponibilità dei fondi. Nel meccanismo di decisione del Consiglio si introdusse una perversione importante, corretta solo di recente. Mentre il bilancio era discusso e approvato dai ministri competenti, le decisioni che determinavano la spesa agricola erano nelle mani dei ministri dell'agricoltura che agivano nel solo interesse delle loro clientele elettorali. Il paradosso più vistoso fu quello tedesco: mentre il Ministro delle finanze tuonava contro la spesa comunitaria di cui la Germania era il principale pagatore, quello dell'agricoltura - spesso bavarese - si batteva con accanimento per prezzi alti necessari ai bisogni della costosa agricoltura tedesca.

Per risolvere la crisi del '65 la Francia dovette tuttavia fare una concessione importante ed accettare che al Parlamento europeo fosse attribuito un potere in materia di bilancio. Esso fu però all'inizio molto limitato in via di fatto e di diritto. Il Parlamento acquisì l'ultima parola sul bilancio solo sulle spese cosiddette "non obbligatorie", quelle che non derivavano automaticamente da decisioni di carattere legislativo o regolamentare; in sostanza non poteva intervenire sulla spesa agricola. L'eccezione aveva una sua logica perché all'epoca i poteri del Parlamento in materia legislativa erano puramente consultivi. A partire dall'elezione diretta intervenuta nel 1979, l'autorità del Parlamento e la conseguente volontà di accrescere la sua influenza aumentò in maniera notevole. Due sviluppi furono determinanti. Come si è visto, dalla metà degli anni '70 e ancor più dopo gli allargamenti "mediterranei", ci fu una crescita continua dei fondi strutturali. Il Parlamento, la Commissione e l'Italia con il sostegno in seguito degli altri paesi interessati ne

furono il principale motore. In questo modo il Parlamento affermava il suo potere e si poneva come paladino di un'Europa solidale. I governi più refrattari all'aumento dei fondi strutturali, che erano allora la maggioranza, reagirono tentando di blindare con decisioni politiche unanimi ma di dubbia legittimità giuridica la dotazione dei fondi strutturali. Si creò fra Parlamento e Consiglio un conflitto permanente e qui intervenne il secondo sviluppo. Fra i poteri attribuiti al Parlamento vi era quello di respingere il bilancio nel suo insieme, condannando la Comunità alla quasi paralisi "dell'esercizio provvisorio". Si trattava evidentemente di un'arma devastante, ma di fronte all'insensibilità del Consiglio il Parlamento l'utilizzò nel 1980 (e poi nel 1982). Il Consiglio capì che doveva prendere il Parlamento maggiormente sul serio. D'altro canto la posizione di forza del Parlamento aveva grandi limiti. Da un lato il Consiglio manteneva il controllo assoluto sulle entrate, dall'altro il Parlamento non avrebbe potuto esagerare con la pratica del rigetto senza perdere credibilità. Il Consiglio propose un accordo interistituzionale (Consiglio, Commissione, Parlamento) per determinare previsioni pluriannuali politicamente vincolanti che avrebbero definito l'ammontare disponibile per i principali capitoli del bilancio. Che la Comunità avesse interesse a programmare le sue spese a medio termine, era difficilmente contestabile; il Parlamento non poteva mettersi in questa posizione. Tuttavia questa innovazione riduceva notevolmente la portata della procedura annuale, quella su cui il Parlamento aveva l'ultima parola; l'arma del rigetto diventava molto più difficile da utilizzare. La pratica degli accordi interistituzionali, formalmente introdotta nel 1988 ha retto fino ad oggi e ha permesso una relativa pace su questo fronte. Al Parlamento resta, compatibilmente con le previsioni, la possibilità nell'ambito della procedura annuale di spostare risorse all'interno dei capitoli e un margine predefinito per intervenire sulle spese "non obbligatorie". L'introduzione delle previsioni pluriannuali ha avuto anche l'effetto di porre un limite alla libertà dei ministri dell'agricoltura ed è stato uno dei fattori che ha condotto alla riforma della Pac; i ministri delle finanze (in realtà ormai il Consiglio europeo) sono ritornati al centro delle discussioni sul bilancio. Le previsioni pluriannuali sono state formalmente integrate nel Trattato di Lisbona ed avranno quindi carattere vincolante anche sul piano giuridico. Il Trattato eliminerà anche la distinzione fra spese obbligatorie e non obbligatorie, divenuta ormai inutile in seguito alla riforma della Pac e non più giustificata dai poteri ottenuti dal Parlamento in materia legislativa. Il Parlamento ha utilizzato i suoi poteri di bilancio con efficacia, anche se è corresponsabile della proliferazione di piccole voci di spesa, di dubbia giustificazione economica e ancor meno "europea"; nulla di nuovo sotto il sole, basta guardare al Congresso degli Stati Uniti, ma il fenomeno ha contribuito a diffondere l'immagine di un'Europa sprecona.

## **Il problema dei rimborsi**

Il problema del “giusto ritorno” dei fondi che ogni paese versa al bilancio non è un’invenzione britannica ed è sempre esistito. Tuttavia è stata la Gran Bretagna a porlo come problema politico generale sull’insieme del bilancio comune. Le sue implicazioni saranno discusse nei dettagli in un capitolo successivo; basterà qui ricordarne l’origine. Durante il negoziato di adesione i britannici sostennero che il sistema instaurato dai paesi fondatori li avrebbe penalizzati su tutti i piani. Dal lato delle entrate, l’economia del Regno Unito era più aperta sul resto del mondo, il Commonwealth ma non solo; quindi avrebbe pagato molto per i dazi e i prelievi agricoli. Inoltre, data la struttura dell’economia il peso delle transazioni soggette a Iva era superiore che negli altri paesi. Dal lato delle spese la Gran Bretagna sarebbe stata sicuramente penalizzata a causa della struttura della sua agricoltura. Tutto ciò avrebbe comportato un costo senza paragone con quello sostenuto dagli altri paesi; situazione resa inaccettabile dal fatto che all’epoca la Gran Bretagna era nettamente meno prospera di tutti i paesi fondatori con l’eccezione dell’Italia, peraltro ancora in rapida crescita. A ciò si rispondeva che i benefici dell’appartenenza alla Comunità non potevano essere misurati in termini di flussi finanziari e che i benefici derivanti per l’economia dall’appartenenza a un grande mercato sarebbero stati superiori ai costi finanziari. L’obiezione, per quanto economicamente fondata non era però sufficiente a superare la percezione soggettiva di rappresentare un caso del tutto eccezionale. Il problema sarebbe stato da solo sufficiente a far fallire il negoziato, ma per il momento era basato su calcoli teorici. Quando si incontrarono nel maggio del 1972 per risolvere gli ultimi nodi politici del negoziato, il Primo ministro britannico Heath e il Presidente francese Pompidou decisero saggiamente di accantonarlo, dando però al Regno Unito la promessa che se la situazione si fosse rivelata inaccettabile, si sarebbe trovata una soluzione.

Il commercio britannico si riorientò verso la Comunità abbastanza rapidamente. Su tutti gli altri piani invece le più pessimistiche previsioni furono confermate. Il deficit britannico nei confronti del bilancio comunitario crebbe rapidamente soprattutto a causa dell’aumento incontrollato della spesa agricola. Inoltre gli anni ‘70 segnarono la fine della grande crescita economica post bellica e sarebbe stato politicamente difficile per il governo, anche se avesse voluto, giustificare l’accettazione di questo squilibrio con vantaggi straordinari derivanti dall’appartenenza alla Comunità. L’assegno in bianco firmato da Pompidou fu quindi presentato all’incasso. Un primo meccanismo correttore limitato al problema dell’Iva fu introdotto nel 1975 nel quadro del “rinegoziato” promosso dal governo laburista di Harold Wilson. La fonte principale dello squilibrio erano tuttavia le spese. Quando nel 1979 Margaret Thatcher divenne Primo ministro ne fece il principale obiettivo della sua politica verso una Comunità per la quale peraltro nutriva un’aperta ostilità. Il confronto fu lungo, acrimonioso e per cinque anni di fatto paralizzò la politica europea.

Gli altri governi tardarono a comprendere la determinazione della Thatcher che in questo era sostenuta da tutto lo schieramento politico e da un'opinione pubblica mai pienamente convertita all'Europa. Il problema avrebbe potuto essere risolto senza toccare la filosofia del sistema solo diminuendo drasticamente la spesa agricola, cosa politicamente impossibile, o con programmi di spesa di altro tipo di cui la Gran Bretagna potesse beneficiare in modo sostanziale. Questa seconda soluzione "ortodossa" era però impraticabile. Non c'erano grandi interventi finanziari a profitto dell'economia britannica che potessero essere giustificati sul piano economico; del resto la strada fu rapidamente bloccata anche da un governo britannico, ideologicamente ostile sia all'intervento pubblico sia ad un rafforzamento delle istituzioni europee. La posizione della Thatcher era chiara: "voleva indietro i suoi soldi", con due richieste irrinunciabili. Il rimborso doveva essere sostanzioso e il meccanismo doveva essere permanente, cioè non sottoposto a scadenze o al rischio di ricatti politici da parte di altri governi o istituzioni. Il Parlamento aveva compiuto da questo punto di vista l'errore politico di intervenire a gamba tesa in un negoziato fra governi, congelando nel bilancio i fondi che la Commissione aveva proposto di stanziare per il rimborso britannico.

Nel 1984, sotto presidenza francese fu trovata l'unica soluzione possibile, quella di un rimborso forfettario non sottoposto a scadenza. Il Regno Unito otteneva soddisfazione soprattutto sulla "perennità" del meccanismo. In questo modo la signora Thatcher aveva teso una trappola a cui nessuno dei suoi successori poteva sottrarsi, quale che fosse il suo grado di europeismo, senza pagare un prezzo politico elevato all'interno. Il confronto sul rimborso britannico lasciò segni profondi. In Gran Bretagna rafforzò l'immagine di una Comunità egoista e ostile. Nel continente l'ossessione dei "saldi netti" ha pervaso l'atteggiamento di tutti i paesi ed è diventata in modo duraturo il principale parametro che ha dominato i negoziati sul bilancio della Comunità; ha avuto un effetto importante sulla diminuzione dell'europeismo in Germania ed è stata uno dei fattori che ha determinato il voto negativo degli olandesi sul progetto di costituzione. A poco sono valsi i ripetuti richiami al carattere miope e parziale di questo approccio e allo scarso fondamento economico della nozione stessa di "saldi netti". Le distorsioni crebbero in seguito con l'introduzione di correttivi a favore di altri paesi grandi pagatori (Germania, Olanda, Austria), con la perversione supplementare che i rimborsi a favore di paesi prosperi come la Gran Bretagna sono pagati anche dai nuovi membri provenienti dall'Europa orientale.

## **Conclusioni**

Nel tempo si è creato intorno al bilancio dell'Unione un'insieme di contraddizioni. Delle entrate teoricamente "proprie", ma di fatto assimilabili a contributi nazionali che la maggioranza dei governi e dei parlamenti non sono disposti ad aumentare in un contesto di pressione sul volume

complessivo della spesa pubblica. Permane una forte opposizione all'utilizzo su vasta scala di prestiti europei. La struttura della spesa è difficilmente modificabile, nonostante che la spesa agricola abbia ormai arrestato la sua crescita e si sia avviata ad una molto lenta diminuzione. Si è finora dimostrato impossibile trovare consenso su nuove politiche comuni che potrebbero giustificare nuovi importanti programmi di spesa. Su tutto pesa il problema dei "saldi netti" che ha ormai assunto il carattere di parametro principale di giudizio, offuscando sia la nozione di "bene pubblico europeo" sia quella di solidarietà. Si è così costruito un fragile castello di carte in cui ogni paese e ogni istituzione ha aggiunto la sua parte di perversione. Il paradosso è che il sistema non piace a nessuno, ma tutti ne sono corresponsabili.

Inoltre va rilevato che in molti paesi e presso vasti settori dell'opinione pubblica il bilancio europeo, per quanto modesto, non ha buona reputazione. Procedure complesse e farraginose e l'ambiguità nei ruoli rispettivi della Commissione e degli stati che sono quasi sempre i veri gestori dei fondi europei, hanno creato la percezione a volte giustificata di frodi e sprechi diffusi. Il fenomeno è emerso soprattutto dopo l'adesione dei paesi scandinavi ed ha determinato la caduta della Commissione presieduta da Jacques Santer. Come uscire da queste contraddizioni è l'oggetto dei capitoli successivi.

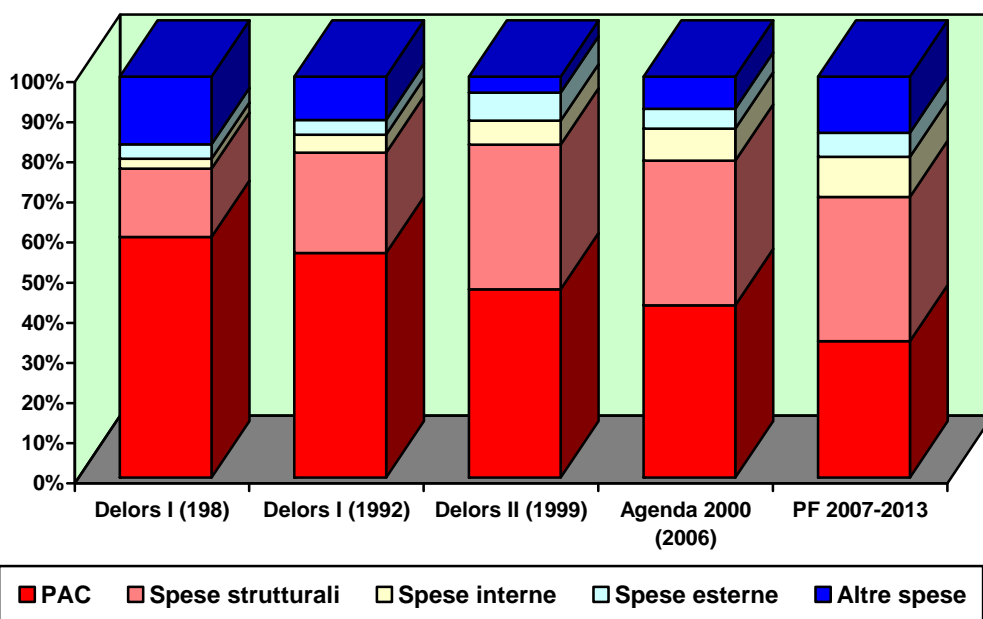
## IL BILANCIO ATTRAVERSO I DATI

## 1. Uno sguardo alla spesa

## La composizione della spesa: evoluzione storica

|                          | Delors I (1988) | Delors I (1992) | Delors II (1999) | Agenda 2000 (2006) | Pf 2007-2013         |
|--------------------------|-----------------|-----------------|------------------|--------------------|----------------------|
| <b>Contesto</b>          | AUE             | UEM             | Allargamento     | Allargamento       | Strategia<br>Lisbona |
| <b>Pac</b>               | 60%             | 56%             | 47%              | 43%                | 34%                  |
| <b>Spese strutturali</b> | 17%             | 25%             | 36%              | 36%                | 36%                  |
| <b>Spese interne</b>     | 2,5%            | 4,5%            | 6%               | 8%                 | 10%                  |
| <b>Spese esterne</b>     | 3,6%            | 3,7%            | 7%               | 5%                 | 6%                   |
| <b>Altre spese</b>       | 16,9%           | 10,8%           | 4%               | 8%                 | 14%                  |

La composizione della spesa: evoluzione storica (% sul finanziamento tot.)

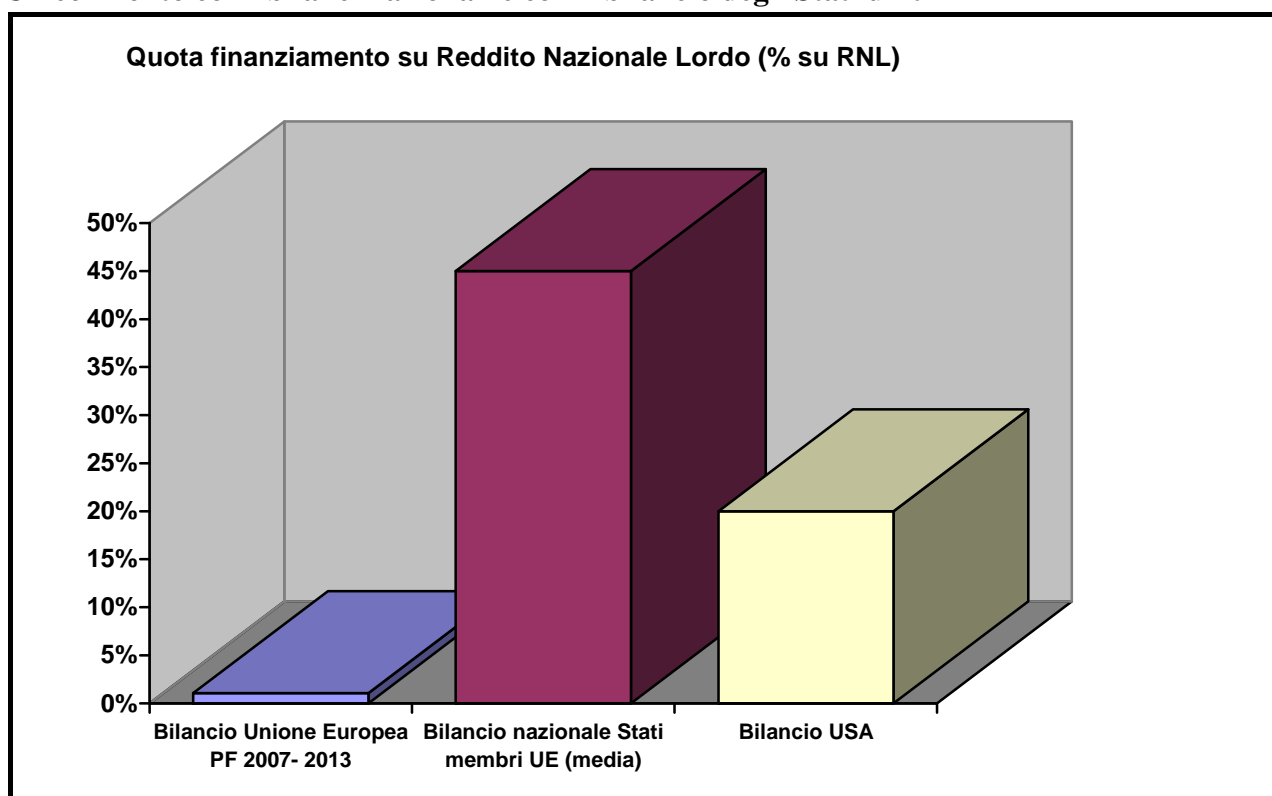


**Fonte:** per i riferimenti numerici fino al 2006 si confronti C. ALTOMONTE e M. NAVA, *Economics and Policies of an Enlarged Europe*, Edward Elgar, 2005

## La dimensione del bilancio

|                                                   | Agenda 2000-2006  | Pf 2007-2013      |
|---------------------------------------------------|-------------------|-------------------|
| Stati membri Ue                                   | 15                | 27                |
| Cittadini Ue                                      | 390 milioni       | 500 milioni       |
| Bilancio (stanziamenti d'impegno)                 | 730 miliardi euro | 925 miliardi euro |
| Quota finanziamento su reddito nazionale lordo Ue | 1,08%             | 1,05%             |

## Un confronto con i bilanci nazionali e con il bilancio degli Stati uniti

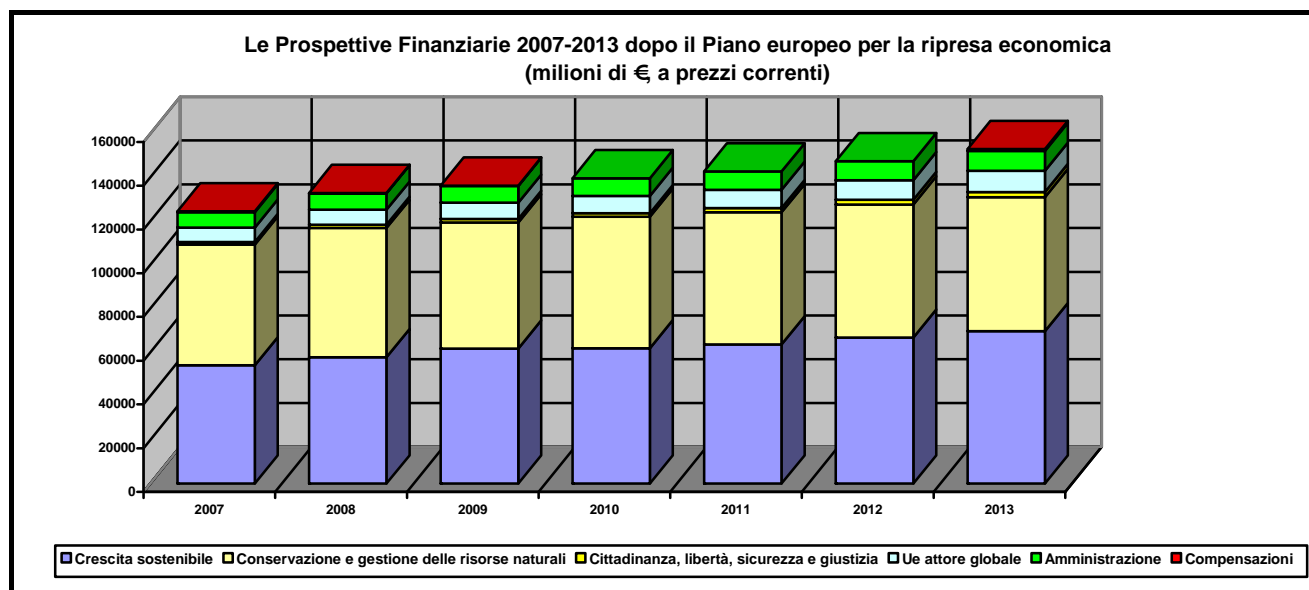




## Le Prospettive finanziarie 2007-2013 dopo il Piano europeo di ripresa economica

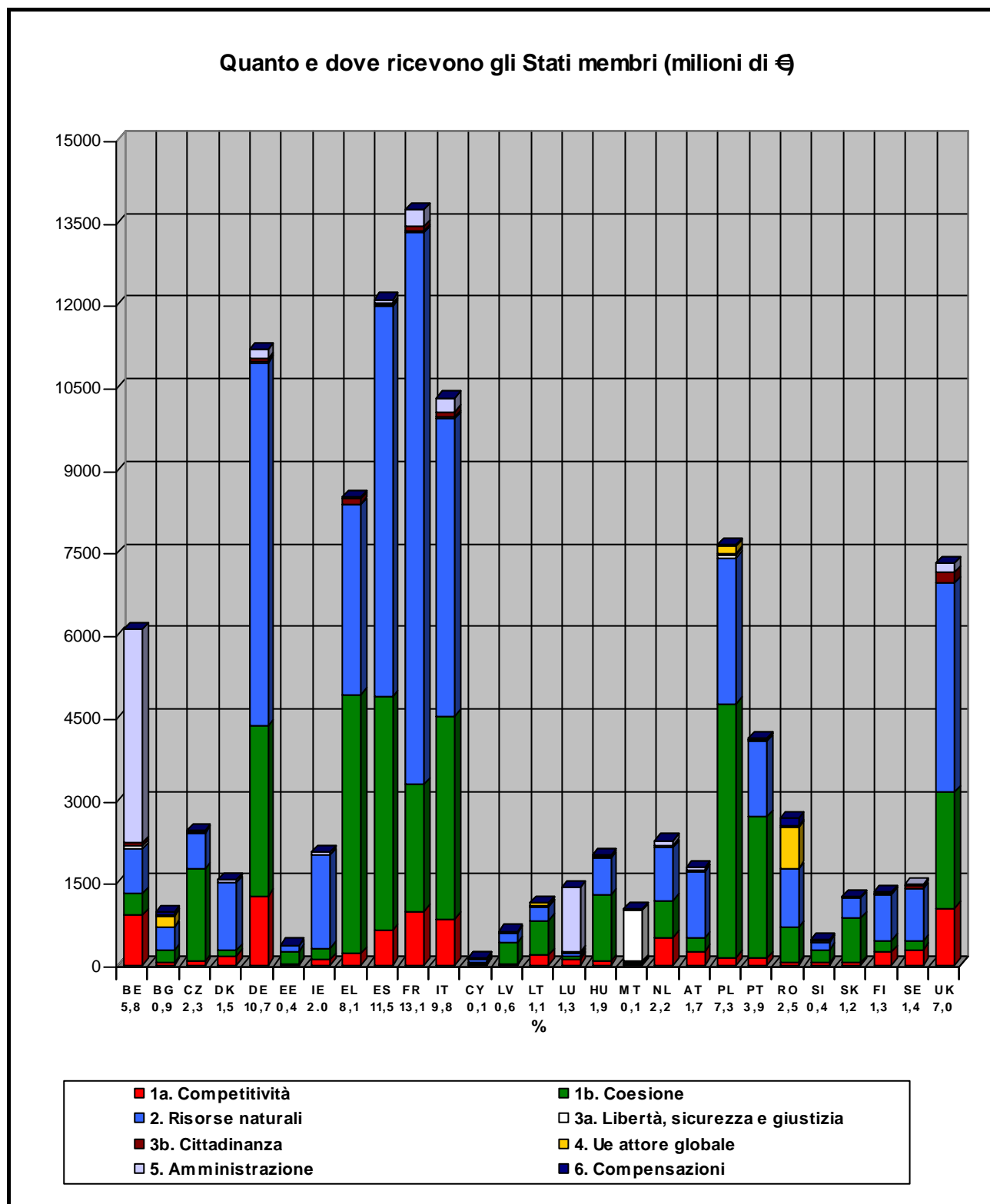
| Stanziamenti d'impegno                                    | 2007           | 2008           | 2009           | 2010           | 2011           | 2012           | 2013           | Totale         |
|-----------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>1. CRESCITA SOSTENIBILE</b>                            | <b>53.979</b>  | <b>57.653</b>  | <b>61.700</b>  | <b>61.782</b>  | <b>63.638</b>  | <b>66.628</b>  | <b>69.621</b>  | <b>435.001</b> |
| Competitività per la crescita e l'occupazione             | 8.918          | 10.386         | 13.272         | 12.388         | 12.987         | 14.203         | 15.433         | 87.587         |
| Coesione per la crescita e l'occupazione                  | 45.061         | 47.267         | 48.428         | 49.394         | 50.651         | 52.425         | 54.188         | 347.414        |
| <b>2. CONSERVAZIONE E GESTIONE DELLE RISORSE NATURALI</b> | <b>55.143</b>  | <b>59.193</b>  | <b>57.639</b>  | <b>60.113</b>  | <b>60.338</b>  | <b>60.810</b>  | <b>61.289</b>  | <b>414.525</b> |
| di cui: spese relative al mercato e pagamenti diretti(1)  | 45.759         | 46.217         | 46.679         | 47.146         | 47.617         | 48.093         | 48.574         | 330.085        |
| <b>3. CITTADINANZA, LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA</b>    | <b>1.273</b>   | <b>1.362</b>   | <b>1.523</b>   | <b>1.693</b>   | <b>1.889</b>   | <b>2.105</b>   | <b>2.376</b>   | <b>12.221</b>  |
| Libertà, sicurezza e giustizia                            | 637            | 747            | 872            | 1.025          | 1.206          | 1.406          | 1.661          | 7.554          |
| Cittadinanza                                              | 636            | 615            | 651            | 668            | 683            | 699            | 715            | 4.667          |
| <b>4. L'Ue COME ATTORE GLOBALE</b>                        | <b>6.578</b>   | <b>7.002</b>   | <b>7.440</b>   | <b>7.893</b>   | <b>8.430</b>   | <b>8.997</b>   | <b>9.595</b>   | <b>55.935</b>  |
| <b>5. AMMINISTRAZIONE (2)</b>                             | <b>7.039</b>   | <b>7.380</b>   | <b>7.699</b>   | <b>8.008</b>   | <b>8.334</b>   | <b>8.670</b>   | <b>9.095</b>   | <b>56.225</b>  |
| <b>6. COMPENSAZIONI</b>                                   | <b>445</b>     | <b>207</b>     | <b>210</b>     |                |                |                |                | <b>862</b>     |
| <b>TOTALE STANZIAMENTI D'IMPEGNO</b>                      | <b>124.457</b> | <b>132.797</b> | <b>136.211</b> | <b>139.489</b> | <b>142.629</b> | <b>147.210</b> | <b>151.976</b> | <b>974.769</b> |
| in percentuale del Rnl (3)                                | 1,02%          | 1,08%          | 1,15%          | 1,15%          | 1,13%          | 1,12%          | 1,11%          | 1,11%          |
| <b>TOTALE STANZIAMENTI DI PAGAMENTO</b>                   | <b>122.190</b> | <b>129.681</b> | <b>121.934</b> | <b>134.155</b> | <b>133.882</b> | <b>140.769</b> | <b>142.683</b> | <b>925.294</b> |
| in percentuale del Rnl(3)                                 | 1,00%          | 1,05%          | 1,03%          | 1,10%          | 1,06%          | 1,07%          | 1,04%          | 1,05%          |
| <b>Margine disponibile</b>                                | <b>0,24%</b>   | <b>0,19%</b>   | <b>0,21%</b>   | <b>0,14%</b>   | <b>0,18%</b>   | <b>0,17%</b>   | <b>0,20%</b>   | <b>0,19%</b>   |
| <b>Massimale delle risorse proprie in% dell'Rnl</b>       | <b>1,24%</b>   | <b>1,24%</b>   | <b>1,24%</b>   | <b>1,24%</b>   | <b>1,24%</b>   | <b>1,24%</b>   | <b>1,24%</b>   | <b>1,24%</b>   |

Fonte: EU Budget 2008, Financial Report, Commissione europea, pag. 76



## Quanto e dove ricevono gli Stati membri

Classifica in termini assoluti: ai primi tre posti, Francia, Spagna e Germania, quarta l'Italia; mentre in relazione alla dimensione del Paese Lussemburgo, Grecia, Lituania e Bulgaria, l'Italia è al 21° posto.



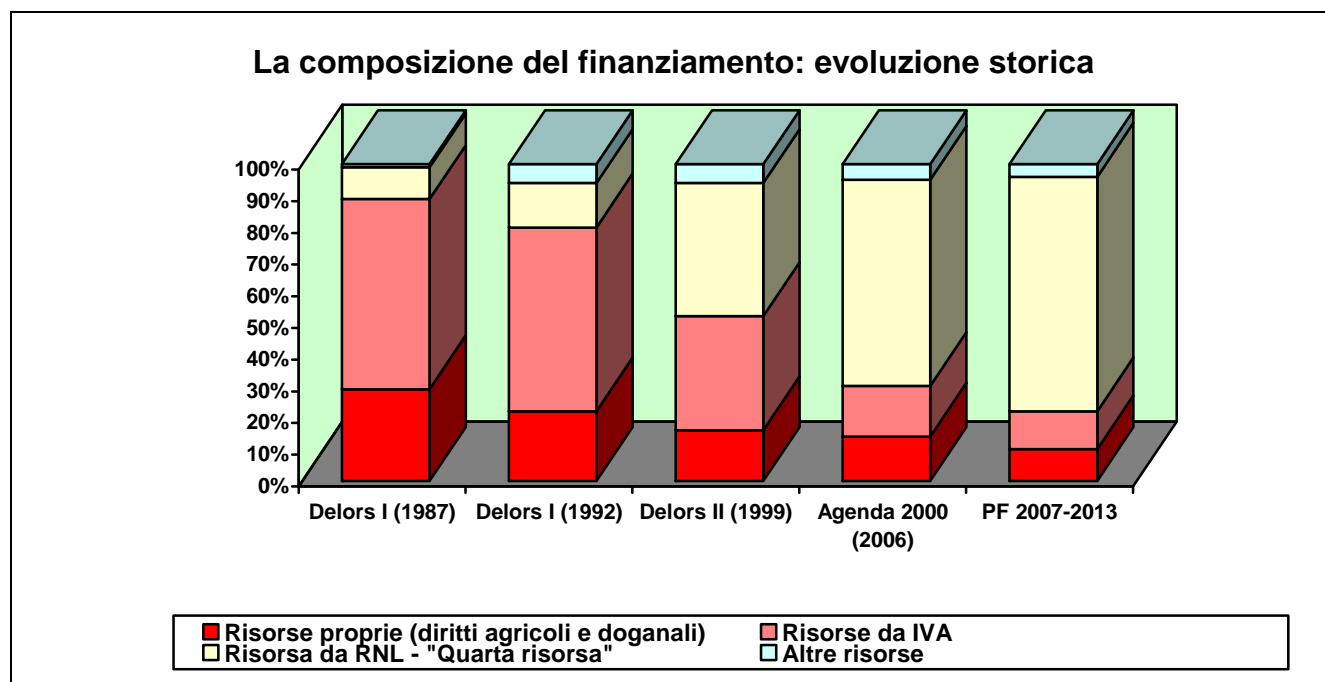
Fonte: EU Budget 2008, Financial Report, Commissione europea, pag. 60

## 2. Uno sguardo alle entrate

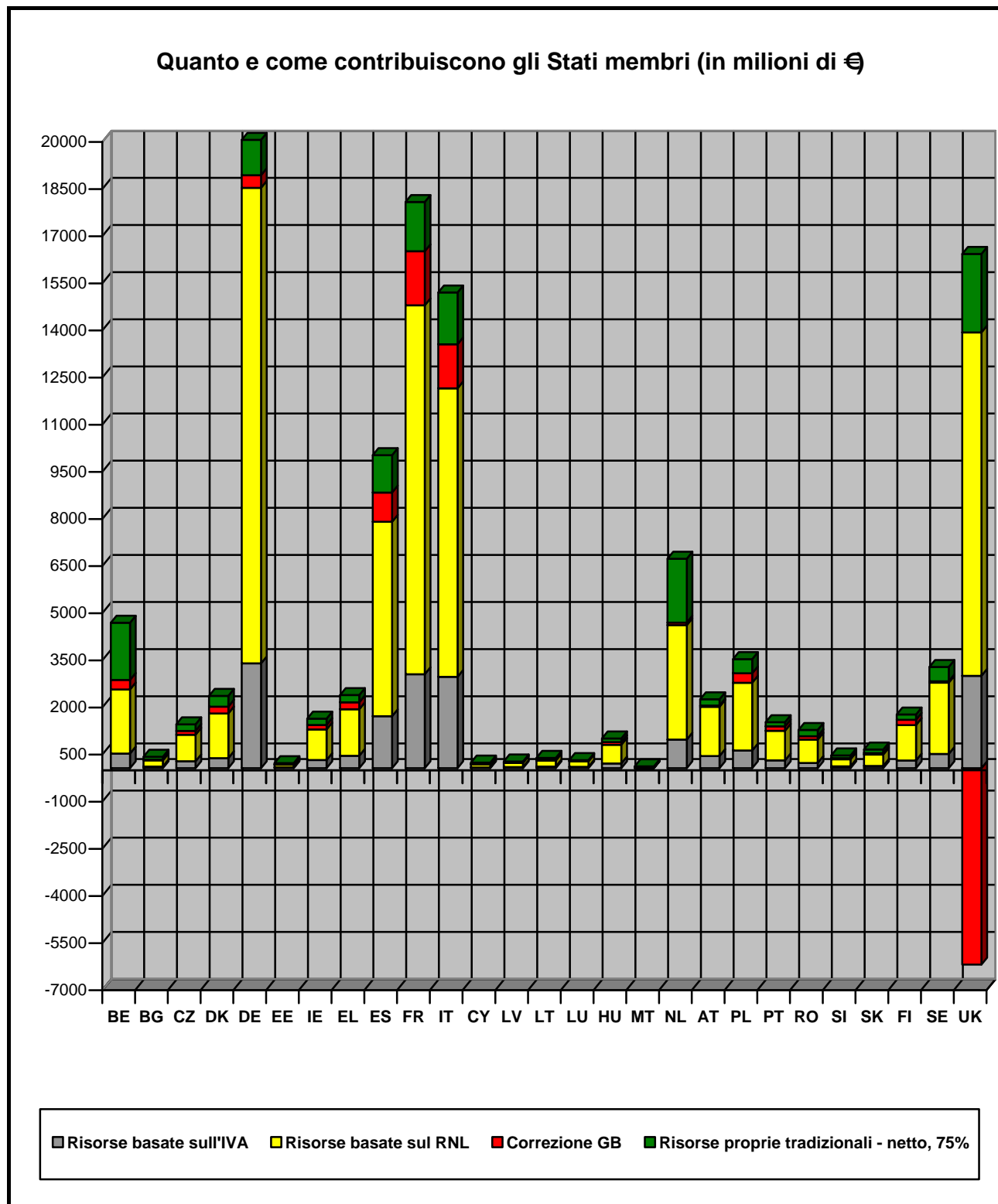
### La composizione del finanziamento: evoluzione storica\*

|                                                                   | Delors I (1988) | Delors I (1992) | Delors II (1999)    | Agenda 2000 (2006)  | Pf 2007-2013             |
|-------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------|---------------------|---------------------|--------------------------|
| <b>Contesto</b>                                                   | <b>AUE</b>      | <b>UEM</b>      | <b>Allargamento</b> | <b>Allargamento</b> | <b>Strategia Lisbona</b> |
| <b>Risorse proprie tradizionali (diritti agricoli e doganali)</b> | 29%             | 22%             | 16%                 | 14%                 | 10%                      |
| <b>Risorsa basata sull'Iva</b>                                    | 60%             | 58%             | 36%                 | 16%                 | 12%                      |
| <b>Risorsa basata sul Rnl ("quarta risorsa")</b>                  | 10%             | 14%             | 42%                 | 65%                 | 74%                      |
| <b>Altre</b>                                                      | 1%              | 6%              | 6%                  | 5%                  | 4%*                      |

\* I dati percentuali si riferiscono all'anno conclusivo di ogni ciclo finanziario

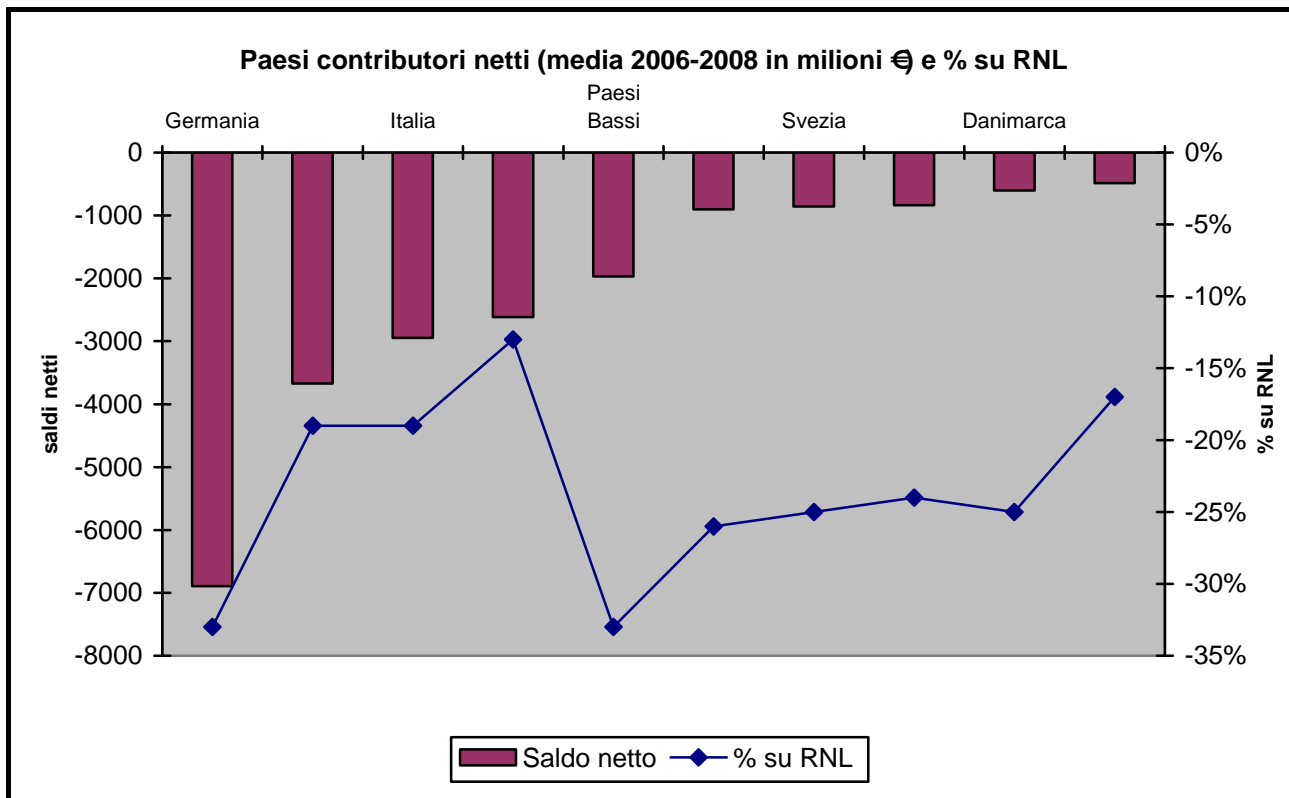


## Quanto e come contribuiscono gli Stati membri

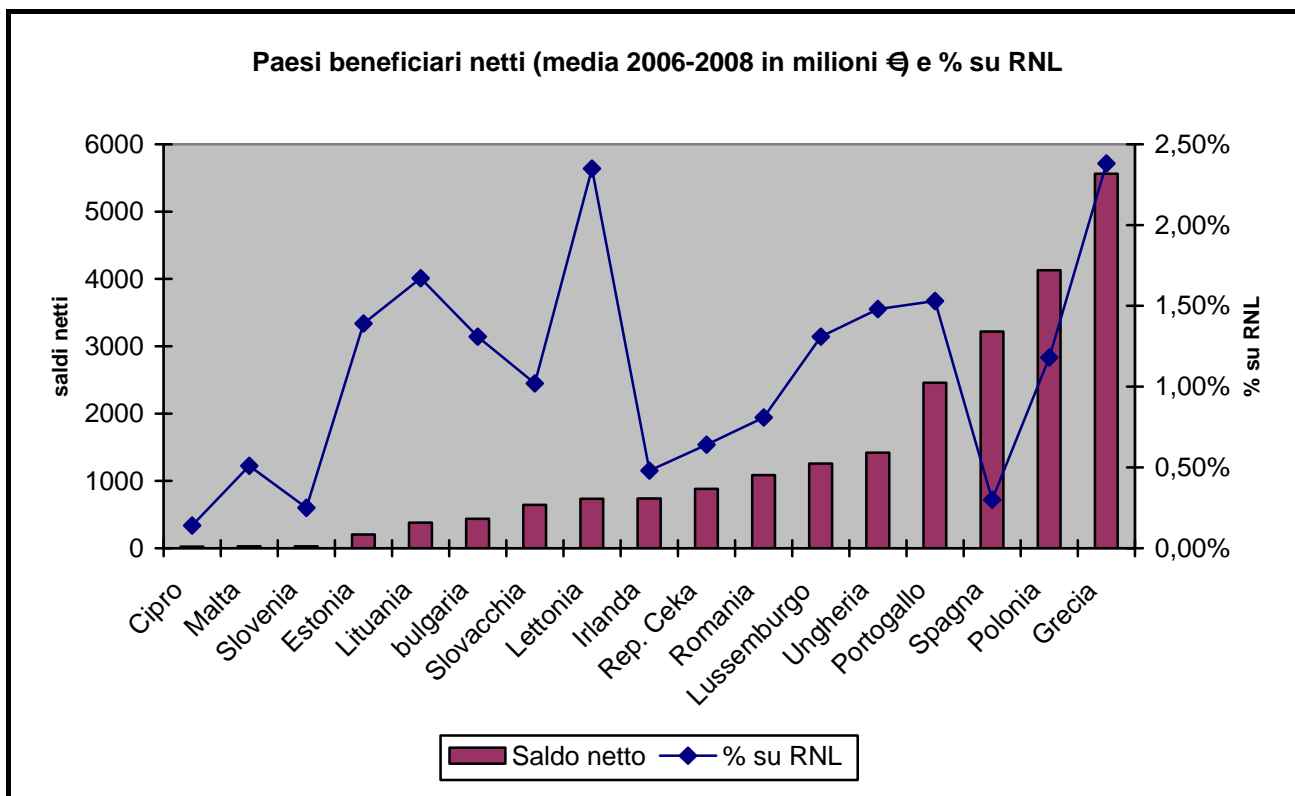


Fonte: EU Budget 2008, Financial Report, Commissione europea, pag. 105

## Il calcolo dei “saldi netti”



Fonte: per i riferimenti numerici cfr. EU Budget 2008, Financial Report, Commissione europea, pag. 108



Fonte: per i riferimenti numerici cfr. EU Budget 2008, Financial Report, Commissione europea, pag. 108

MAURIZIO GREGANTI<sup>(\*)</sup>

## I CRITERI SUI SALDI NETTI COME VINCOLO ESTERNO ALLE DECISIONI DI BILANCIO

### 1. La problematica

Il tema dei saldi netti si pone per la prima volta negli anni settanta, a seguito dell'ingresso del Regno Unito nella Comunità. Sin dall'inizio Londra si trova a sostenere un ampio saldo negativo verso Bruxelles, dovuto al fatto che, mentre percepisce introiti ridotti dalla politica agricola comune, versa un notevole contributo al bilancio (la risorsa Iva era allora la fonte principale di finanziamento e la quota Iva del Regno Unito era molto elevata).

Al termine di un dibattito durato un decennio, la signora Thatcher riesce ad ottenere al Consiglio europeo di Fontainebleau del giugno 1984 il riconoscimento a una correzione di bilancio, per cui tutti gli altri Paesi si impegnano a rimborsare al Regno Unito il 66% del suo saldo di bilancio negativo.

Il meccanismo viene inserito nella Decisione "Risorse proprie", la cui procedura di adozione (e modifica) è particolarmente complessa, richiedendo l'unanimità in Consiglio e la ratifica di tutti i Parlamenti nazionali. La Decisione resta in vigore finché non ne viene adottata una nuova: il Regno Unito riesce così a rendere permanente il *rebate* (non a caso, ancora una volta confermato nell'ultimo negoziato).

Occorre tuttavia notare che il rimborso britannico non rappresenta un meccanismo *ad hoc* pensato per un solo Paese, ma si fonda su un principio generale che, come tale, può essere applicato anche ad altri. Ai sensi della decisione di Fontainebleau: "ogni Stato membro che sostiene un onere di bilancio eccessivo in relazione alla sua prosperità relativa può beneficiare di una correzione al momento appropriato"<sup>1</sup>.

E così è stato. Nel 1999 Germania, Paesi Bassi, Svezia e Austria ottengono il cosiddetto "sconto dallo sconto", per cui versano solo il 25% di quanto dovrebbero (sulla base del loro Pil) per il finanziamento del rimborso<sup>2</sup>. Ne consegue che tutti gli altri devono sopportare un onere maggiore,

---

(\*) Le opinioni espresse in questo articolo sono personali e non impegnano in alcun modo l'istituzione di appartenenza dell'autore.

<sup>1</sup> Conclusioni della Presidenza, Bollettino delle Comunità Europee, 6-1984.

<sup>2</sup> Precedentemente la Germania godeva già di una riduzione, per un terzo, della sua quota di finanziamento.

e in particolare le economie più grandi: Francia (30%) e Italia (25%) - che si accollano da sole circa la metà del rimborso<sup>3</sup> - e Spagna (15%).

Nel 1999 si decide inoltre di accrescere dal 10% al 25% la trattenuta sulle risorse proprie a titolo di costo di riscossione. Si tratta di una forma di rimborso mascherata, che beneficia soprattutto i Paesi che riscuotono un'alta percentuale di dazi, poiché sul loro territorio vi sono i punti d'ingresso principali per i beni importati nell'Ue (i cosiddetti “*European gateway effect*”)<sup>4</sup>. La misura beneficia soprattutto Paesi Bassi (Rotterdam) e Belgio (Anversa).

Nel 2005 Germania, Paesi Bassi, Svezia e Austria ottengono correzioni di bilancio *ad hoc*, transitorie (limitate al 2007-2013): riduzione dell'aliquota di prelievo della risorsa Iva (De, Nl, Se, At) e sconto forfettario sui contributi in chiave Pil (Nl: 605 milioni; Se: 150).

Questi sconti sono inclusi nella nuova Decisione “Risorse proprie” che, dopo la ratifica dei Parlamenti nazionali, è entrata in vigore il primo marzo 2009 (con effetto retroattivo al primo gennaio 2007). Le conseguenze sui saldi del nuovo regime saranno pertanto evidenti al termine dell'esercizio finanziario in corso. Il bilancio rettificativo n. 3/2009 prevede infatti la regolazione del contributo degli Stati membri per il triennio 2007-2009 con l'esercizio 2009: il contributo italiano aumenterà per 1,49 miliardi, quello francese per 1,64, quello britannico per 1,09 e quello spagnolo per 888 milioni, mentre diminuiranno specularmente quelli dei quattro beneficiari delle compensazioni: Nl (-3,21 miliardi), De (-2,67 miliardi), Se (-1,07 miliardi), At (-47 milioni).

La nuova Decisione “Risorse proprie” include anche la revisione del calcolo del rimborso britannico, che ha rappresentato uno dei risultati più importanti del negoziato sul Quadro finanziario 2007-2013, consentendo per la prima volta una riduzione del rimborso, per un massimo di 10,5 miliardi<sup>5</sup>. Gli effetti sui saldi saranno evidenti fra qualche anno, avendo Londra ottenuto un'applicazione graduale, dal 2009 in poi, del nuovo regime.

Meccanismi di compensazione esistono anche dal lato della spesa: si tratta di pagamenti *ad hoc* (o condizioni di favore per l'utilizzo dei fondi) riconosciuti ad alcuni Paesi nel quadro dell'accordo finale, con l'obiettivo fra l'altro di correggere i loro saldi. Tali meccanismi si

---

<sup>3</sup> Se si tiene conto del livello a cui è giunto il *rebate* (6,3 miliardi stimati nel 2009), si comprende la misura dell'onere per gli Stati che lo finanziano.

<sup>4</sup> Il costo di raccolta dei dazi non è mai stato calcolato: mentre il 10% può essere considerato una compensazione ragionevole per le spese in cui incorrono gli Stati membri, meno sostenibile è un prelievo del 25%.

<sup>5</sup> Tramite l'esclusione dal calcolo dello sconto della spesa non agricola erogata ai nuovi Stati membri. E' da sottolineare che la misura è permanente (resterà cioè valida anche per il post-2013).

sostanziano in eccezioni alle regole generali per la ripartizione dei fondi, in particolare nel quadro della Politica di Coesione e dello Sviluppo Rurale<sup>6</sup>.

Le correzioni dal lato della spesa non sono tuttavia così rilevanti sul piano finanziario come quelle dal lato delle entrate (che dovrebbero ammontare, per i cinque Paesi sopra citati, ad oltre 60 miliardi di euro nel 2007-2013); sono poi sottoposte alle regole generali sull'esecuzione della spesa (fra cui il disimpegno automatico, per cui i fondi strutturali non spesi entro l'anno n+2 sono persi).

Ciò detto, contribuiscono senz'altro all'opacità e complessità del bilancio, che nel suo insieme giunge ad essere caratterizzato da un gran numero di eccezioni, deroghe e regimi *ad hoc*.

Il Parlamento europeo, nella relazione Lamassoure<sup>7</sup>, ha identificato ben 41 eccezioni, introdotte dal Consiglio europeo nel dicembre 2005, sia dal lato delle entrate che dal lato delle spese (cosiddetto "albero di Natale").

Fra l'altro, tale situazione produce risultati contraddittori: i Paesi che beneficiano di fondi aventi finalità redistributive (coesione per i nuovi Stati membri) devono tuttavia contribuire ai rimborsi per i Paesi più avanzati; alcune correzioni dal lato della spesa hanno l'effetto di accrescere il rimborso britannico; alcuni Paesi percepiscono correzioni sia dal lato delle entrate che dal lato delle spese.

Da quanto sopra discende che la logica dei saldi netti e del *juste retour* permea già il bilancio comunitario, con conseguenze rilevanti, sia in termini finanziari che di (scarsa) trasparenza e linearità del sistema. Secondo lo studio indipendente sul finanziamento del bilancio richiesto dalla Commissione nel quadro della consultazione pubblica: "*the experience of the negotiations over the last twenty years is that net balances have become the main organising principle for the budget*"<sup>8</sup>.

Tale realtà è pertanto ineludibile ed è con essa che deve misurarsi ogni serio tentativo di riforma del bilancio comunitario.

---

<sup>6</sup> In tale ambito l'Italia ha ottenuto 1,4 miliardi sulla Politica di Coesione e 500 milioni sullo Sviluppo Rurale. Il maggior beneficiario delle correzioni dal lato della spesa è stata la Spagna, che ha ottenuto oltre 5 miliardi (soprattutto grazie al nuovo meccanismo di *phasing out* dal Fondo di Coesione, di cui è l'unica a beneficiare).

<sup>7</sup> Cfr. allegato alla Risoluzione del Pe sul "Futuro delle risorse proprie dell'Ue" (2006/2205(INI), 29 marzo 2007.

<sup>8</sup> "*Financing of the European Union budget*", Study for European Commission, DG Budget, di: I. Begg, H. Enderlein, J. Le Cacheux, M. Mrak, 29 aprile 2008, p. 118. Mrak e V. Rant hanno approfondito questo aspetto in "*Financial Perspectives 2007-2013: domination of national interests*", EU-Consent EU-Budget Working Paper n. 1, luglio 2007, dimostrando come gli "interessi nazionali quantificati (sotto forma di saldi netti)" sono stati l'elemento dominante dell'ultimo negoziato.



## 2. La misurazione dei saldi netti

Per il calcolo dei “saldi di bilancio” (o netti) è necessario formulare ipotesi in merito a quattro aspetti principali<sup>9</sup>:

- le voci da includere nel calcolo dei versamenti effettuati dagli Stati membri al bilancio;
- le voci da includere nel calcolo delle spese effettuate dall’Ue in ciascun Stato membro;
- l’utilizzo di dati di cassa o di competenza;
- la possibilità di adeguare i saldi di bilancio così ottenuti, affinché si equilibrino (pari a zero).

Sui versamenti al bilancio Ue, occorre decidere come considerare le Risorse proprie tradizionali (dazi doganali e prelievi agricoli, di seguito Rpt). Logica vuole che non siano attribuite a nessun Stato membro, trattandosi di contributi derivanti da politiche comuni, per cui non imputabili agli Stati che procedono alla riscossione. Alcuni Paesi ritengono tuttavia che vadano trattate alla stregua di contributi nazionali (v. *infra*).

Le spese effettuate dall’Ue negli Stati membri non possono, per definizione, essere eguali alle spese totali (che comprendono anche la spesa Ue nei Paesi terzi). Sono definite “spese ripartite” e rappresentano circa il 95% del totale. Le spese ripartite con esclusione delle spese amministrative sono le “spese operative ripartite” (e il saldo è definito “operativo”).

La spesa è allocata secondo il principio: tutta la spesa per cui può essere ragionevolmente dimostrato che il beneficiario è residente di un certo Stato membro è allocata a quello Stato membro<sup>10</sup>. I beneficiari non sono limitati agli enti pubblici, ma includono imprese, individui, centri di ricerca, ecc. L’allocazione riguarda soltanto i *first round effects* (non tiene ad es. conto del rimpatrio dei profitti di imprese straniere che realizzano progetti finanziati dai Fondi strutturali o del fatto che i salari dei funzionari europei non sono esclusivamente spesi in Belgio o Lussemburgo).

La Commissione riconosce che tale metodo è imperfetto: ad es. i pagamenti ai consorzi internazionali che si aggiudicano i bandi sul Programma quadro ricerca e sviluppo (R&S) sono spesso attribuiti al Belgio o al Lussemburgo, semplicemente perché questi consorzi hanno la loro sede amministrativa nei pressi delle istituzioni comunitarie; i sussidi alle esportazioni agricole sono attribuiti ai Paesi ove hanno sede i porti da cui i prodotti lasciano fisicamente il territorio comunitario, mentre i produttori possono risiedere altrove; è lecito chiedersi se a beneficiare dei

---

<sup>9</sup> Qui si segue la presentazione della Commissione, di cui al rapporto COM(1998)560 del 7 ottobre 1998, vol. II, all. 3.

<sup>10</sup> Cfr. Annesso tecnico al rapporto della COM(2004) 505, vol. II del 14 luglio 2004, p. 26.

programmi di scambio (Erasmus) siano solo i Paesi di origine degli studenti, e non anche quelli di accoglienza; ecc.

I dati di cassa e quelli di competenza possono differire notevolmente, in particolare per l'accumularsi di somme non spese dagli esercizi precedenti.

La somma dei saldi basata sulle spese ripartite non può essere uguale a zero, ma dà un importo negativo (pari a quello delle spese non ripartite). Se necessario, i saldi possono essere forzati a zero in due modi: riducendo i versamenti al livello delle spese ripartite (mantenendo costanti le quote relative di ciascun Paese) o aumentando la spesa ripartita, per farla corrispondere al livello dei contributi.

Secondo la Commissione, “con la semplice combinazione delle due o tre ipotesi principali che si possono formulare in merito ai quattro aspetti esaminati, si possono ottenere non meno di 30/40 definizioni di saldi netti, tutte perfettamente difendibili”.

Ciò detto, le definizioni utilizzate sono due: a) il “saldo correzione britannica”, che è l'unico ufficiale, in quanto basato sull'accordo di Fontainebleau e utilizzato per il calcolo del rimborso; b) il “saldo operativo”, pubblicato ogni anno dalla Commissione nel “rapporto finanziario sul bilancio annuale”<sup>11</sup>.

Entrambi i tipi di saldo escludono le Rpt dal calcolo dei versamenti; utilizzano dati di cassa; prevedono contributi al bilancio artificialmente ridotti, così da eguagliare il livello della spesa e avere il totale dei saldi in equilibrio. Sul piano delle spese, si riferiscono a quelle “ripartite” ma, mentre il “saldo correzione britannica” include le spese amministrative, il “saldo operativo” le esclude, sulla base di una decisione del Consiglio europeo<sup>12</sup>.

Nel negoziato del 2004/5 alcuni Stati membri (Regno Unito, Paesi Bassi, Svezia) hanno argomentato a favore di una definizione “contabile” dei saldi netti, in modo da comprendere tutti i flussi di cassa fra l'Ue e lo Stato membro, ivi incluse le Rpt (parificate ai contributi in chiave Pil).

I “saldi contabili” presentano due caratteristiche: sono sempre peggiori dei “saldi operativi” (poiché i contributi nazionali aumentano, mentre la spesa allocata resta invariata); sono sensibilmente peggiori per i Paesi che raccolgono la maggior quota di dazi doganali (soprattutto Paesi Bassi). La definizione contabile non ha avuto successo, ma è servita ai Paesi sopra citati per

---

<sup>11</sup> L'ultimo rapporto è relativo al 2007: “*EU budget 2007 Financial Report*” European Commission, 2008. Cfr. p. 80 per i dati sui saldi netti.

<sup>12</sup> Punto 75 delle Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo del marzo 1999 a Berlino: “per quanto riguarda gli squilibri di bilancio, la Commissione si baserà, per la presentazione, sulla spesa operativa”. La differenza principale riguarda Belgio e Lussemburgo che, con i “saldi correzione britannica”, sono beneficiari netti (in misura considerevole), mentre con i “saldi operativi” sono contribuenti netti.

argomentare con maggior forza a favore del contenimento della spesa e per chiedere il mantenimento o l'estensione dei loro rimborsi (sostenendo che i loro veri saldi, quelli "contabili", sono ben peggiori di quelli calcolati dalla Commissione).

Nel rapporto annuale la Commissione misura il "saldo operativo" di ciascun Stato membro, sottraendo la spesa operativa ad esso allocata dal "contributo nazionale aggiustato" ("aggiustato" nel senso che non è quello effettivo, ma calcolato come la quota del Paese sul totale dei contributi nazionali per il totale della spesa)<sup>13</sup>.

### 3. Fallacia dei saldi netti

Sulla base di quanto sopra risulta evidente come la nozione di "saldo netto" si caratterizzi per un'evidente debolezza concettuale.

Sul piano tecnico, è difficilmente difendibile, poiché qualunque calcolo necessita l'assunzione di determinate ipotesi (su come e quali entrate e spese contabilizzare), che ne determinano il risultato finale. Esistono quindi differenti saldi netti, a seconda delle ipotesi utilizzate.

Oltre ai limiti, sopra evidenziati, dell'allocazione della spesa fra Stati membri, i saldi netti non riescono a catturare le conseguenze economiche del processo: l'allocazione della spesa produce effetti moltiplicativi rilevanti, che non riguardano solo i beneficiari diretti, ma anche altri Paesi<sup>14</sup>. In generale, i benefici derivanti dalla partecipazione a un grande mercato interno non sono chiaramente quantificabili<sup>15</sup>.

In linea di principio, la nozione di saldo netto presuppone che i vantaggi derivanti dall'appartenenza all'Unione siano puramente contabili, mentre è evidente che ben altre sono le ragioni per cui gli Stati membri ritengono utile partecipare al progetto di integrazione.

---

<sup>13</sup> Per un esempio di calcolo, cfr. p. 79 del "EU budget 2007 Financial Report".

<sup>14</sup> Cfr. G. Cipriani e S. Pisani "The European Budget: an alternative to budgetary balances to assess benefits for the Member States", Dipartimento di Economia Pubblica e Territoriale – Università di Pavia, ottobre 2004. Gli autori sostengono che i flussi di cassa non costituiscono una base sufficiente per una corretta valutazione dei benefici che ogni Stato membro ricava dal bilancio europeo, a causa dell'integrazione fra i sistemi economici dell'Unione. Infatti le somme erogate in un Paese attivano flussi d'importazione provenienti dal resto dell'Unione e, a causa della diversità delle strutture industriali nazionali, tale effetto può risultare molto differenziato fra gli Stati membri. Gli autori considerano pertanto anche questi effetti, tramite un'analisi *input-output*, così da quantificare compiutamente l'impatto della spesa comunitaria sui saldi degli Stati membri. Secondo la loro analisi (dati 2000-2002), la maggior parte dei contribuenti netti sarebbero in realtà beneficiari netti, salvo Paesi Bassi e Svezia (il cui saldo resta negativo per valori limitati).

<sup>15</sup> G. Grevi osserva che la logica del "juste retour" riduce l'Unione europea a una "clearing house" e "mina alla radice l'obiettivo di costruire un'Unione più politica". In: "A fair solution to the UK rebate conundrum", Idea 3, European Policy Centre, Bruxelles, July 2004, p. 5.

Al riguardo, Jacques Le Cacheux sottolinea come il “velenoso” dibattito sui saldi<sup>16</sup> si fondi su un presupposto falso, per cui l’integrazione europea sarebbe un “gioco a somma zero”, dove ai guadagni dell’uno corrispondono le perdite dell’altro. Al contrario, cinquant’anni di storia hanno ampiamente dimostrato come il processo di integrazione rappresenti un “gioco a somma positiva”, da cui tutti i partecipanti traggono vantaggi, grazie a un mercato interno sempre più liberalizzato, ai beni pubblici assicurati dalle politiche comuni, ecc. Le Cacheux conclude che il concetto di saldo netto si fonda su convenzioni così arbitrarie da essere quasi privo di significato economico.

#### **4. Logica dei saldi netti e negoziato sulle Prospettive finanziarie**

Oltre agli aspetti sopra delineati (complessità, opacità, scarsa fondatezza sotto il profilo concettuale e teorico), la logica dei saldi netti comporta un’ulteriore conseguenza, e cioè quella di rappresentare un potente elemento di conservazione.

In un contesto in cui il criterio guida per valutare i risultati negoziali è il calcolo, meramente contabile, del “dare/avere” in chiave nazionale, nessun Paese è disposto a rinunciare a rendite sicure - come gli introiti derivanti dalla politica agricola e dai Fondi strutturali – in nome di considerazioni di carattere più generale, relative ad efficacia ed efficienza della spesa o all’esigenza di promuovere la produzione di “beni pubblici” a livello europeo.

In un tale contesto, tutti sono chiamati a giocare secondo le stesse regole: anche l’Italia si è pertanto battuta per massimizzare gli introiti dal negoziato, mirando a coniugare le esigenze di sviluppo del Paese (dotazione adeguata sulle politiche) con la tutela della sua posizione finanziaria (puntando a contenere il deterioramento del saldo, inevitabile essendo una parte crescente della spesa destinata ai nuovi Stati membri).

La questione di fondo è che con il “rimborso britannico” si è raggiunto un punto di equilibrio su una certa distribuzione della spesa. Gli Stati membri hanno in generale interesse a conservare l’equilibrio: nessuno è incentivato ad avventurarsi in *terra incognita*, alterando radicalmente la struttura del bilancio per ottenerne uno più razionale dal punto di vista della teoria economica (e la teoria economica è fra l’altro di scarsa utilità nello spiegare alle opinioni pubbliche nazionali i risultati ottenuti al tavolo negoziale).

Ne consegue che l’accordo è stato sinora raggiunto tramite cambiamenti marginali (o comunque non rivoluzionari) alla struttura della spesa, associati ad aggiustamenti nel regime di

---

<sup>16</sup> Cfr. “*European budget: the poisonous budget rebate debate*”, *Notre Europe Study*, n. 47, giugno 2005.

finanziamento capaci di mantenere l'equilibrio. E' così più difficile per l'Unione sviluppare nuove politiche o introdurre modifiche nel bilancio in linea con l'evolversi delle priorità.

Altri fattori, oltre all'enfasi sui saldi netti, hanno sinora favorito un approccio conservativo alla struttura della spesa.

In primo luogo, non vi è consenso, sul piano della teoria economica, sull'opportunità o meno di ampliare le dimensioni del bilancio e/o modificarne la struttura. La posizione tradizionale dei Paesi nordici, contraria a incrementi della spesa pubblica europea (e vincente nell'ultimo negoziato), si è alimentata di una temperie culturale favorevole, che solo ora, nel quadro della crisi attuale, ha lasciato il campo a una rivalutazione del ruolo dello Stato e dell'intervento pubblico in economia.

Il bilancio comunitario rappresenta infatti uno degli strumenti a disposizione dell'Unione (che resta un ente *in primis* normativo), per cui, in ogni situazione data, occorre interrogarsi se rappresenti lo strumento migliore o sia preferibile il ricorso ad altre misure (legislazione, rimozione delle barriere amministrative, coordinamento fra le politiche nazionali, scambio di buone pratiche, ecc.)<sup>17</sup>.

Il bilancio comunitario si affianca inoltre ai bilanci nazionali. Ciò significa che le politiche comuni sono finanziate sia con fondi comunitari che con fondi nazionali (co-finanziamento) e privati (partenariati pubblico-privato), nonché con i prestiti della Bei. Ma significa anche che una valutazione equilibrata della distribuzione della spesa pubblica in Europa dovrebbe includere sia il bilancio Ue che i bilanci nazionali. Sarebbe così possibile avere una percezione obiettiva e completa dei flussi di trasferimenti pubblici e delle priorità perseguite a livello europeo: ad esempio, il sostegno al settore agricolo è oggi finanziato prevalentemente a livello Ue, mentre quello alla ricerca è finanziato soprattutto a livello nazionale<sup>18</sup>.

Fra l'altro, in un contesto di chiara ripartizione dei compiti e applicazione efficace del principio di sussidiarietà, un incremento della spesa a livello Ue dovrebbe/potrebbe accompagnarsi a una diminuzione della spesa a livello nazionale.

Ciò a sua volta comporterebbe la definizione dei beni pubblici da finanziare a livello europeo: anche su questo tuttavia le posizioni dei singoli Paesi, e le opinioni a livello scientifico, non sono concordi.

---

<sup>17</sup> La Comunicazione "Riformare il bilancio, cambiare l'Europa" (SEC(2007)1188 final) con cui la Commissione ha avviato la consultazione pubblica nel settembre 2007, ha enfatizzato questo aspetto, v. pagg. 5-7.

<sup>18</sup> Cfr. Y. Bertoincini "Le budget communautaire et la Stratégie de Lisbonne: crise de croissance ou crise de sens? », La note de veille n. 29, Centre d'analyse strategique, Parigi, 9 ottobre 2006.

La definizione di bene pubblico dipende infatti non soltanto da parametri economici<sup>19</sup>, ma anche dai contesti e preferenze nazionali, che incorporano elementi di varia natura (capaci di sfociare anche nella sfera emotiva).

Sintomatico è il caso della politica agricola comune, il cui significato va per alcuni Paesi (in primo luogo la Francia) oltre mere considerazioni di vantaggio finanziario e sostegno agli agricoltori. La Pac è uno degli elementi fondanti dell'accordo raggiunto nel dopoguerra fra Francia e Germania per la creazione del Mercato comune e non a caso funzione principale del bilancio comunitario è stata per decenni il finanziamento della spesa agricola. La centralità della Pac rappresenta pertanto un dato fondamentale del bilancio Ue che, per essere cambiato, richiederebbe modifiche altrettanto fondamentali nel processo di integrazione (come sarebbe ad es. l'adesione della Turchia – non a caso, sinora sempre osteggiata da Parigi).

## **5. Saldi netti e riforma del bilancio: il tentativo della Commissione nel 2004**

Depurare il dibattito dalla questione dei saldi netti risulta pertanto essenziale per favorire una discussione franca sul bilancio comunitario, effettivamente focalizzata sulle priorità politiche e sul merito delle spese da finanziare.

L'unico (sinora) tentativo in tal senso è stato compiuto nel 2004 dalla Commissione, con la proposta di creazione di un meccanismo di correzione generalizzata (Mcg)<sup>20</sup>, che in pratica estendeva il regime in vigore per il Regno Unito a tutti i Paesi con un saldo netto "eccessivo" (sulla base di una soglia pre-definita: 0,35% del Pil), che avrebbero avuto un rimborso pari ai 2/3 della quota in eccesso, con un *capping* (il totale delle compensazioni non avrebbe potuto superare 7,5 miliardi l'anno).

Questa proposta rappresentava il necessario *pendant* al quadro estremamente ambizioso delineato per la spesa: aumento degli stanziamenti da 1% a 1,24% del Pil-Ue (da 815 a 1025 miliardi per il settennio, prezzi 2004). Con la proposta sul Mcg la Commissione mirava a prevenire l'obiezione scontata dei maggiori contribuenti al bilancio, che avrebbero rigettato come insostenibile un tale incremento della spesa per le sue conseguenze sui loro saldi di bilancio.

L'argomentazione non ha però avuto presa, in quanto i maggiori contribuenti hanno contestato, per varie ragioni, sia l'incremento di spesa che il meccanismo di correzione proposto. Regno Unito e Francia hanno subito dichiarato inaccettabile la generalizzazione dei rimborsi: per

---

<sup>19</sup> In particolare, il fatto che nessun cittadino può essere escluso dai benefici del bene pubblico (non escludibilità) e il fatto che il beneficio individuale non è diminuito se ne beneficiano in molti (non rivalità nel consumo del bene).

<sup>20</sup> Proposta per un Regolamento del Consiglio COM(2004)501 definitivo del 14.07.2004.

Londra, questa avrebbe comportato la condivisione con altri – e quindi sostanziale riduzione - del *rebate*; per Parigi, il timore era di replicare, in forma molto più estesa ed egualmente “perenne”, l’errore compiuto nel 1984 con il rimborso britannico.

Germania, Paesi Bassi e Svezia hanno invece accolto positivamente il principio di correzione generalizzata, ma hanno contestato il meccanismo proposto dalla Commissione, in quanto insufficiente a realizzare un effettivo riequilibrio dei loro saldi.

In un quadro già pesantemente condizionato dal veto preventivo di due attori di primo piano, si sarebbe pertanto dovuto avviare un negoziato sul Mcg, nel quadro del negoziato più ampio sulle Prospettive finanziarie, con evidenti conseguenze e rischi (tenuto conto dell’obiettivo dichiarato di De, Se e NI di ottenere una correzione più ampia dei loro saldi negativi). Non stupisce pertanto l’atteggiamento di prudenza, se non di espressa contrarietà, mantenuto dagli altri Paesi.

In ogni caso, tutti i maggiori contribuenti contestavano il principio secondo cui, con la creazione di un meccanismo generale di rimborso, si potesse legittimare *qualsiasi* incremento della spesa (sottolineando al contrario che anche a livello europeo si sarebbero dovuti applicare l’austerità di bilancio e il rigore finanziario richiesti agli Stati membri nel quadro del Patto di stabilità).

Il fallimento del tentativo della Commissione rappresenta un dato su cui riflettere, per due ragioni:

- si trattava di un meccanismo ben costruito, in grado di assicurare un ragionevole contemperamento degli interessi di tutti, anche se l’attuale unico beneficiario (il Regno Unito) avrebbe dovuto accettare, a termine (tramite un *phasing in*), una correzione minore;
- la Commissione era partita dalla constatazione che altre ipotesi di soluzione del problema dei saldi netti nel breve termine sarebbero state ancor meno realistiche.

Una revisione della struttura della spesa – in grado di assicurare una distribuzione più equilibrata dei ritorni agli Stati membri (risolvendo così alla radice il problema dei saldi netti) – non era infatti né realistica (fra l’altro, per le ragioni di cui sopra, par. 3) né realizzabile, tenuto conto dell’accordo del 2002 sui tetti di spesa della Pac (mantenimento dello *statu quo*) fino al 2013.

Un cambiamento delle modalità di finanziamento del bilancio, tramite la creazione di una nuova “risorsa propria” di natura fiscale, che potrebbe sostituirsi ai contributi degli Stati membri e come tale rompere il circolo vizioso dei saldi netti, non è mai stata seriamente presa in considerazione dagli Stati membri. La Commissione presenta nel 2004 un Rapporto in materia, con cui propone di valutare, *nel medio/lungo termine (post-2013)*, tre alternative per la riforma del

regime di finanziamento: risorsa fiscale basata sul consumo di energia; Iva; imposta sul reddito delle società<sup>21</sup>.

La soluzione è stata poi come noto di tipo tradizionale, e cioè tramite il ricorso a correzioni *ad hoc*, eccezioni e deroghe, sia dal lato delle entrate che dal lato delle spese, sulla cui base è stato possibile raggiungere l'accordo.

## **6. Saldi netti e riforma del bilancio: quali soluzioni?**

In primo luogo, occorre sottolineare che non è lecito riporre eccessive speranze nell'evoluzione degli assetti istituzionali, tramite l'auspicata entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Il Trattato prevede una novità importante: l'adozione, tramite Regolamento, delle Prospettive finanziarie, ridenominate Quadro finanziario pluriennale (di durata almeno quinquennale), che diventano così un atto giuridicamente vincolante e inserite nel Trattato. Per l'adozione è necessaria la delibera del Consiglio, all'unanimità, previa approvazione del Pe a maggioranza assoluta (formalizzazione della prassi seguita negli ultimi anni con gli Accordi interistituzionali). Si prevede una "clausola passerella", per cui il Consiglio potrebbe decidere, sempre all'unanimità, di adottare in futuro il Qfp a maggioranza qualificata.

Non vi sono modifiche sulle fonti di finanziamento, per cui la Decisione "Risorse proprie" continua ad essere adottata all'unanimità dal Consiglio, previo parere del Pe, con ratifica dei Parlamenti nazionali.

Il ruolo del Consiglio resta pertanto essenziale: ciò non stupisce, tenuto conto che le decisioni sul finanziamento del bilancio e sui tetti di spesa sono per gli Stati membri centrali per l'esercizio della sovranità<sup>22</sup>; né i maggiori poteri riconosciuti al Parlamento nella procedura di adozione del bilancio annuale (in particolare, con l'eliminazione della distinzione fra "spese obbligatorie" e "non obbligatorie") sono suscettibili di modificare il quadro.

Se le condizioni di contesto (istituzionale) non sono sostanzialmente destinate a mutare, si possono tuttavia esplorare varie ipotesi per una soluzione alla problematica dei saldi netti.

---

<sup>21</sup> "Il finanziamento dell'Unione europea", COM(2004)505 definitivo del 14 luglio 2004.

<sup>22</sup> Cfr. M. Greganti "Il negoziato sulle prospettive finanziarie e le politiche di coesione dell'Unione europea per il periodo 2007-2013", Rivista giuridica del Mezzogiorno, a. XXII, 2008, n. 1, pagg. 1-2.



A tal riguardo, la consultazione pubblica del 2007-2008 ha fornito numerosi spunti, poiché il tema è stato approfondito in diversi contributi, sia da parte delle istituzioni, che degli Stati membri che dei centri di ricerca<sup>23</sup>.

In primo luogo, il Parlamento europeo, con l'adozione della "relazione Lamassoure" il 29 marzo 2007<sup>24</sup>, nel criticare la proposta della Commissione per un Mcg (che avrebbe "cementato l'approccio miope di un giusto ritorno quantificabile"), ha preso posizione per un sistema in due fasi: a) passaggio a un sistema fondato sul Pil (abolizione della risorsa Iva) e sull'abolizione progressiva di tutti i rimborsi (a cominciare da quello britannico); b) introduzione di una nuova risorsa propria di natura fiscale dopo il 2013.

Nella risoluzione si sottolinea che il Parlamento non intende proporre un'"imposta europea", che risulterebbe inaccettabile alle classi dirigenti e opinioni pubbliche di molti Stati membri, ma piuttosto che i Paesi autorizzino l'Unione "per un periodo limitato e revocabile in qualsiasi momento, a beneficiare direttamente di una determinata quota di un'imposta, come avviene nella maggior parte degli Stati membri per quanto riguarda le Autorità regionali o locali". Il sistema non intaccherebbe la sovranità degli Stati membri, sarebbe neutrale per i cittadini (in quanto l'aliquota nazionale sarebbe corrispondentemente ridotta) e per gli Stati (la nuova risorsa consentirebbe di ridurre sostanzialmente i contributi nazionali al bilancio).

I *paper* presentati dagli Stati membri non hanno fatto emergere grandi sorprese, rispetto alle posizioni difese nel 2004/2005: la gran parte dei Paesi si è espresso per il mantenimento delle risorse proprie tradizionali (dazi doganali e prelievi agricoli) e soprattutto della risorsa Pil, che assicura sufficienza e stabilità al finanziamento del bilancio; un buon numero di Paesi auspica la soppressione della risorsa Iva. Germania, Paesi Bassi e Svezia hanno sottolineato l'importanza di un Mcg, mentre la maggior parte degli altri ha chiesto l'eliminazione di tutte le correzioni. Il Regno Unito non si è espresso, preferendo concentrare l'attenzione sull'esigenza di riformare la spesa.

E' da notare tuttavia che un certo numero di Paesi si è per la prima volta detto disponibile a considerare, pur con numerosi *caveat*, la creazione di nuove risorse proprie fiscali (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Italia, Lussemburgo, Portogallo, Romania, Spagna, Ungheria) o collegate all'*acquis* (Germania, Polonia), come ad esempio i proventi derivanti dall'applicazione delle

---

<sup>23</sup> Tutti i contributi alla consultazione sono reperibili sul sito: [http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm).

<sup>24</sup> Citata sopra. Alain Lamassoure (francese, UMP/PPE) è stato il relatore Risorse Proprie del Parlamento europeo. La relazione è stata preparata sulla base di un'ampia consultazione con i Parlamenti nazionali, tramite visite dello stesso Lamassoure presso i Parlamenti e incontri interparlamentari nel 2006-2007 a Bruxelles e Lisbona.

sanzioni previste dal Regolamento, adottato a fine 2008, sulla limitazione delle emissioni di biossido di carbonio dagli autoveicoli.

L'Italia ha presentato una posizione articolata, mirante a sottolineare l'esigenza di una riforma delle risorse proprie, poiché il regime attuale è complesso, iniquo e non sostenibile nel lungo termine. Fra le ipotesi è senz'altro da considerare la creazione di una nuova risorsa, che in ogni caso non dovrebbe accrescere l'onere fiscale sui cittadini e dovrebbe essere collegata all'*acquis*. La soluzione più auspicabile è la progressiva eliminazione delle correzioni *ad hoc*, unita a una ridefinizione della struttura della spesa capace di assicurare una distribuzione più equilibrata dei fondi fra gli Stati membri. Se tale scenario non è attuabile, allora occorrerebbe considerare un Mcg, che quanto meno consentirebbe "di inserire la problematica dei saldi netti in una cornice chiara e definita (in cui il riconoscimento di correzioni di bilancio deriverebbe da regole condivise e valide per tutti), senz'altro preferibile alla situazione attuale".

Nel dibattito e in letteratura sono emerse varie ipotesi, concernenti la creazione di nuove risorse e/o la previsione di meccanismi di correzione/equalizzazione fiscale.

Fra queste Michael Schreyer<sup>25</sup>, già Commissario al Bilancio nella Commissione Prodi, nel criticare il carattere eccessivamente intergovernativo ed iniquo<sup>26</sup> del regime di finanziamento, ritiene necessario introdurre una nuova risorsa fiscale (Iva o imposta sui carburanti), che dovrebbe affiancare i contributi nazionali ("poiché l'Ue è Unione di Stati e cittadini, Stati e cittadini dovrebbero contribuire al bilancio"). Per Schreyer la tempistica è essenziale: occorre svincolare la revisione delle risorse proprie dal dibattito sulla spesa, procedendo prima a riformare il regime di finanziamento (altrimenti vi sono poche *chances* di successo).

In generale, l'ipotesi di una risorsa fiscale è stata considerata da diversi autori, anche quale elemento in grado di ridurre il peso dei contributi nazionali e quindi l'importanza dei saldi netti<sup>27</sup>.

Mentre è vero che una nuova risorsa avrebbe l'effetto di rendere il sistema meno intergovernativo e più coerente con i Trattati (che stabiliscono che il bilancio è finanziato con "risorse proprie"), è invece dubbio che possa far venir meno l'enfasi sui saldi netti. Si tratterebbe infatti di risorse fiscali (una quota di una o più imposte nazionali), da trasferire a Bruxelles dalle

---

<sup>25</sup> Intervento al convegno organizzato dal Gruppo Verde del Parlamento europeo sulla revisione del bilancio Ue (17 aprile 2007).

<sup>26</sup> A causa dei rimborsi, il finanziamento del bilancio è regressivo, nel senso che l'onere è proporzionalmente maggiore per i Paesi con reddito minore: si tratta di una caratteristica unica del bilancio comunitario, che lo pone in netto contrasto con gli altri sistemi fiscali ("una vergogna" per la Schreyer).

<sup>27</sup> Per un'esauriente descrizione delle alternative per una risorsa fiscale, cfr. P. Cattoir, "Tax-based EU own resources: an assessment", working paper, n.1, aprile 2004, Taxation Papers, Commissione Europea, DG Taxud. Cfr. anche J. Le Cacheux, "Funding the EU Budget with a genuine own resource: the case for a European Tax", Notre Europe, marzo 2007.

tesorerie nazionali, che continuerebbero pertanto a calcolare contributi lordi e saldi netti<sup>28</sup>. In ogni caso, resterebbe prioritaria l'esigenza di trattamento equo fra gli Stati membri.

A prescindere dai suoi effetti sui saldi netti, la creazione di una risorsa propria di natura fiscale si scontra con ostacoli evidenti, sia dal punto di vista tecnico (mancata o incompleta armonizzazione delle basi imponibili; problemi di regressività di alcune imposte, ecc.) che politico (opposizione a una "tassa europea", sovranità degli Stati membri).

A titolo di esempio, la Commissione sta cercando da anni di introdurre una base imponibile armonizzata per l'imposta sulle società (*Common Consolidated Corporate Tax Base*), che avrebbe una forte logica economica (l'esistenza di sistemi fiscali diversi impone costi elevati alle società che operano in più Paesi), ma si scontra con il veto di alcuni Paesi (che hanno anzi fatto dell'attrattiva fiscale una delle basi del loro successo).

Riguardo al meccanismo di correzione generalizzata, vari autori hanno sottolineato come la proposta della Commissione, pur rappresentando un evidente miglioramento rispetto al sistema attuale, avrebbe anche avuto, se realizzata, effetti indesiderati.

La creazione di un Mcg avrebbe infatti attribuito enfasi ancor maggiore ai saldi netti (con conseguenze negative sul carattere comunitario del sistema).

Inoltre, la scelta dei criteri per il calcolo dei saldi (quali spese e quali risorse includere e quali invece escludere) e dei parametri del meccanismo (soglia di attivazione, *capping*, ecc.) sarebbe stata cruciale (comportando conseguenze finanziarie diverse per gli Stati membri).

Tale meccanismo non avrebbe poi offerto vantaggi dal punto di vista della trasparenza, né della semplicità (richiedendo anzi continui aggiustamenti e correzioni negli anni).

I beneficiari della correzione avrebbero avuto un incentivo perverso a minimizzare il livello di fondi loro attribuito da Bruxelles, così da poter contare su un rimborso più ampio. Fra l'altro, questo si verifica forse già oggi con il rimborso britannico: l'interesse del Regno Unito ad es. all'incremento della dotazione in fondi strutturali potrebbe essere relativo, a prescindere dal merito dei progetti da finanziare, poiché comporterebbe: a) un aumento della spesa pubblica nazionale, a titolo di co-finanziamento); b) una riduzione del rimborso.

---

<sup>28</sup> Philippe Cattoir osserva che nei casi caratterizzati da "arbitrarietà regionale" (ove è difficile assegnare a un determinato Paese la base imponibile di un'imposta o dove non vi è corrispondenza fra il Paese che raccoglie l'imposta e il Paese di residenza degli agenti economici che la versano: es., tassa sulle società, tassa sull'aviazione) l'assegnazione dell'imposta al livello europeo potrebbe effettivamente rendere difficile il calcolo dei saldi netti. Questo non si verificerebbe tuttavia in altri casi (IVA, tasse sull'energia, etc.). Cfr.: "*EU Financing Reform*" EUSA Eleventh Biennial International Conference, Los Angeles, 23 april 2009, pp. 23-24.

Occorre infine considerare i cosiddetti “*second round effects*”: ad esempio i Paesi appena al di sotto della soglia stabilita per il rimborso dovrebbero finanziare i rimborsi per gli altri Paesi, ma potrebbero ritrovarsi, alla fine del processo, legittimati a loro volta a una correzione.

Nonostante tali potenziali ricadute negative, il meccanismo di correzione generalizzata continua ad essere al centro dell’analisi, tenuto conto che potrebbe comunque, *faute de mieux*, rappresentare una soluzione all’annoso problema dei saldi netti.

Secondo de la Fuente, Doménech e Rant<sup>29</sup>, occorre prevedere un MCG *ex ante*<sup>30</sup>, e cioè prima della definizione della struttura della spesa, stabilendo un obiettivo di saldo per ogni Paese, sulla base di un livello di redistribuzione concordato. Tale meccanismo consentirebbe di svincolare il dibattito sulle politiche da quello sui saldi; comporterebbe tuttavia, nella simulazione degli autori, trasferimenti compensatori fra Paesi estremamente rilevanti, per cui occorrerebbe un periodo transitorio estremamente lungo (10 anni). Le difficoltà di attuazione sarebbero pertanto rilevanti (e questo è il maggior limite della proposta), nonostante gli indubbi meriti in termini di equità fra Paesi e vantaggi per la riforma del bilancio.

Altri studiosi sottolineano i vantaggi di un MCG limitato ad alcune spese: in particolare, Heinemann, Osterloh e Mohl, del ZEW di Mannheim<sup>31</sup>, hanno proposto una correzione generale (per tutti i Paesi), ma limitata a quelle politiche (*basket 1*) che producono effetti redistributivi considerati non accettabili (in primo luogo la Pac, ma anche alcune parti della Coesione), mentre le altre politiche (*basket 2*) sarebbero finanziate tramite la risorsa Pil e le Rpt (abolizione della risorsa Iva). La correzione delle spese del *basket 1* dovrebbe nel lungo periodo condurre all’eliminazione del problema, poiché i Paesi che beneficiano di tali politiche, dovendo accettare una riduzione dei relativi vantaggi finanziari, perderebbero l’incentivo a battersi per la loro continuazione.

Una posizione simile era stata sostenuta da Grevi dell’European Policy Centre nel 2004<sup>32</sup>, che aveva proposto un meccanismo di correzione limitata centrato sulla Pac (“è soprattutto la spesa agricola che conduce a un trattamento iniquo dei Paesi con simili livelli di reddito, per cui il

---

<sup>29</sup> Cfr. A. de la Fuente, R. Doménech, V. Rant, “*Addressing the net balances problem as a prerequisite for EU budget reform: a proposal*”, febbraio 2008. L’ipotesi è introdurre una regola di bilancio per cui i saldi netti reali pro capite sono inversamente proporzionali al reddito pro capite degli Stati membri in termini reali (PPS).

<sup>30</sup> Mentre quello proposto dalla Commissione era *ex post*, cioè a rimborso dei saldi. Un MCG *ex ante* non avrebbe fra l’altro l’effetto perverso delineato sopra, secondo cui i beneficiari di rimborsi *ex post* hanno minor interesse alle assegnazioni di fondi dal bilancio comunitario.

<sup>31</sup> Cfr. F. Heinemann, P. Mohl, S. Osterloh, “*Reform Options for the EU Own Resources System*”, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim, 18 gennaio 2008 (studio commissionato dal Ministero delle Finanze tedesco).

<sup>32</sup> *Op. cit.*, pp. 14-15. Fra l’altro, l’autore osserva che la proposta di MC limitato alla Pac avrebbe gli stessi risultati del co-finanziamento nazionale degli aiuti diretti (proposta italiana del 2005, fortemente osteggiata da tutti i maggiori percettori degli aiuti diretti).

meccanismo dovrebbe essere limitato a questa categoria di spesa”), secondo cui sarebbe sufficiente correggere il saldo negativo eccessivo fra la quota di ogni Paese sul Pil-Ue e la sua quota di contributo agli aiuti diretti della Pac.

La proposta è convincente, ma avrebbe un evidente svantaggio, andando a colpire, fra gli altri, alcuni Paesi che sono già contribuenti netti (Francia, Danimarca, Irlanda, Finlandia, ecc.), peggiorando ulteriormente la loro posizione: con un meccanismo di correzione limitato alla Pac i loro saldi probabilmente raggiungerebbero quelli dei maggiori contribuenti (Germania, Paesi Bassi e Svezia).

Grevi sostiene inoltre l’opportunità di introdurre, nel lungo termine, una “tassa europea”. Gli studiosi di Mannheim sono invece fermamente contrari a ogni nuova risorsa di natura fiscale, argomentando che avrebbe conseguenze redistributive di ampio respiro, creando nuovamente la necessità di meccanismi di compensazione.

Questo aspetto è in particolare approfondito da Cattoir<sup>33</sup>, secondo il quale occorrerebbe valutare l’ipotesi di passare da un regime di finanziamento fondato sui contributi nazionali e sulle correzioni a un sistema basato su un’autentica risorsa propria, accompagnata da un meccanismo di equalizzazione fiscale. Anche quest’ultimo, come il Mcg, sarebbe volto ad assicurare un trattamento equo fra gli Stati membri, ma con una differenza fondamentale: la perequazione non si fonderebbe su un approccio contabile (saldi netti, giusto ritorno), ma riguarderebbe la capacità fiscale dei Paesi membri.

L’equalizzazione potrebbe essere realizzata introducendo un elemento di progressività nella risorsa Pil (oggi i contributi nazionali sono proporzionali al Pil di ciascun Paese), oppure mirando a correggere gli squilibri derivanti dall’introduzione di una risorsa fiscale (il cui gettito potrebbe essere molto diverso da Paese a Paese, anche nel caso di Stati con reddito simile)<sup>34</sup>. Secondo Cattoir, la creazione di un meccanismo di equalizzazione potrebbe fra l’altro condurre a una riforma della Politica di Coesione (che presenta a suo parere aspetti impliciti di equalizzazione).

La posizione di Cattoir è molto interessante, ma prefigura un sistema politico più maturo rispetto all’attuale livello di evoluzione dell’integrazione europea – e non a caso il modello è quello della “perequazione finanziaria” (*Finanzausgleich*) del sistema federale tedesco. Il collegamento fra

---

<sup>33</sup> *Op. cit.*, “EU Financing Reform”, pp. 24-27.

<sup>34</sup> L’autore osserva che questa è ad es. l’esperienza della Germania, dove l’equalizzazione si accompagna a imposte condivise fra livello federale e *Länder*.

equalizzazione e Coesione è inoltre discutibile e lascia trapelare un fraintendimento sul significato di questa Politica<sup>35</sup>.

## 7. Conclusioni

Sulla base dell'analisi sopra condotta, risulta evidente come il tema dei saldi netti sia centrale per la riforma del bilancio comunitario.

Esso è all'origine di molte delle carenze riscontrate nel sistema (mancanza di trasparenza; eccessiva complessità; distribuzione della spesa non in linea con le priorità attuali e con l'esigenza di assicurare un valore aggiunto europeo; opacità e iniquità del regime di finanziamento) e rappresenta al contempo il più potente elemento di conservazione dell'esistente.

Non può essere sottovalutato (pur presentando i forti limiti evidenziati sopra), in quanto rappresenta una misura, per quanto imperfetta, di un concetto fondamentale: il trattamento equo fra gli Stati membri.

Nella misura in cui gli Stati membri sono gli attori principali del negoziato sul quadro finanziario dell'Unione (e non si vede come tale dato fondamentale possa essere alterato in un futuro prevedibile), l'equità continuerà a rappresentare una delle preoccupazioni fondamentali, cui occorrerà dare risposta.

Anche se la crisi economica e finanziaria è riuscita negli ultimi mesi a sfatare molti luoghi comuni, costringendo le *élites* politiche ed accademiche mondiali a ripensare i rapporti fra Stato e mercato, non sembra tuttavia che questo rivolgimento sia destinato ad intaccare, in ambito europeo, l'esigenza di equità fra gli Stati membri.

La crisi ha messo in luce l'insufficienza della risposta europea - e in tal senso ha svolto un ruolo positivo, favorendo una nuova consapevolezza dei limiti del bilancio comunitario, in quanto inadatto (per dimensioni e struttura) a funzioni di stabilizzazione anticiclica. Questo potrebbe forse allentare le resistenze a un incremento della spesa, o più probabilmente favorire l'introduzione di maggior flessibilità (per accrescere la capacità del bilancio di rispondere a situazione inattesa); non sembra tuttavia che possa condurre a superare la logica dei saldi netti.

---

<sup>35</sup> Cfr. F. Barca, "An agenda for a reformed cohesion policy – A place-based approach to meeting European Union challenger and expectations", Rapporto indipendente, preparato su richiesta di Danuta Hübner, Commissaria Europea alla Politica Regionale, aprile 2009. In particolare v.: p. 17, p. 20, p. 56, p. 110, sulla debolezza della tesi secondo cui la Coesione è assimilabile a un semplice meccanismo di redistribuzione fra Stati membri.

Appare pertanto necessario individuare un meccanismo che possa farsi carico dell'esigenza fondamentale di equità fra i Paesi. Fra le varie ipotesi, due sembrano particolarmente interessanti e meritano ulteriori approfondimenti.

In primo luogo, si potrebbe argomentare a favore di una rifondazione del bilancio comunitario sulla base del concetto di bene pubblico europeo, sottolineando che i saldi netti andrebbero calcolati soltanto per la parte di spese a prevalente carattere redistributivo (e solo per quelle tale calcolo avrebbe un senso).

Tale impostazione conduce a prefigurare uno schema simile a quello proposto da Heinemann e soprattutto da A. Iozzo, S. Micossi e M.T. Salvemini<sup>36</sup>, che ipotizzano una ristrutturazione del bilancio in due parti ("trasferimenti fra Stati membri", "beni pubblici europei", Bpe), finanziate in modo differente. La parte redistributiva, su cui verrebbero calcolati i saldi netti, sarebbe finanziata con contributi nazionali in chiave Pil; in tale ambito si potrebbe considerare un meccanismo di correzione generalizzata, per garantire l'equità. La parte allocativa (beni pubblici) sarebbe invece finanziata dalle risorse proprie (incluse nuove risorse di natura fiscale).

Se non fosse tuttavia possibile giungere a un accordo sulla divisione fra spese redistributive e spese per la produzione di Bpe (su questo punto potrebbe aprirsi una discussione senza fine, tenuto conto che le opinioni a livello europeo non sono concordi, v. *supra*, cap. 4), si potrebbe considerare l'ipotesi di definire *ex ante* un livello accettabile di saldo netto per ciascun Paese, sulla base del reddito pro capite.

Una regola capace di collegare il saldo netto al reddito rappresenterebbe un principio di equità semplice e comprensibile anche per i cittadini. Non si tratta di accogliere *in toto* la proposta di De La Fuente, Doménech e Rant, quanto il concetto, da applicare in modo pragmatico.

La definizione di tale regola dovrebbe essere svincolata dal negoziato sul Quadro finanziario pluriennale e precederlo; dovrebbe essere pragmatica, e cioè includere una soglia di tolleranza rispetto al valore di saldo reputato accettabile per un Paese, o un gruppo di Paesi con reddito simile, così da procedere a compensazioni soltanto ove effettivamente necessario (cioè, in caso di forti scostamenti dall'obiettivo di saldo); le compensazioni potrebbero essere sia dal lato delle entrate che dal lato delle spese (secondo le preferenze dei Paesi); dovrebbe essere transitoria (rinegoziabile prima di ogni quadro finanziario).

Il vantaggio rispetto al sistema attuale di correzioni *ad hoc* sarebbe quello di rendere il processo più trasparente, fissando regole certe e valide per tutti, sulla base di un livello di solidarietà

---

<sup>36</sup> "A new budget for the European Union", contributo alla consultazione pubblica sul bilancio comunitario.

condiviso fra gli Stati membri. Esso consentirebbe poi una discussione serena ed equilibrata sul bilancio, focalizzata sulle priorità politiche e sui meriti delle spese da finanziare.

La prassi attuale si sostanzia invece in un processo estremamente opaco, che premia la forza contrattuale dei singoli e la capacità di far valere le rispettive ragioni, in assenza di un quadro chiaro e definito, con risultati insoddisfacenti sia sul piano dell'equità che dell'efficienza e congruità della spesa rispetto alle priorità dell'Unione.

La definizione a monte di saldi-obiettivo sarebbe coerente con il principio di Fontainebleau, secondo cui nessun Stato membro dovrebbe sopportare un onere eccessivo in relazione alla sua prosperità relativa.

Esso dovrebbe inoltre presentare alcuni vantaggi rispetto a un meccanismo di correzione generalizzata del tipo proposto dalla Commissione: mentre il Mcg è ancorato a una serie di parametri, per loro natura arbitrari, il meccanismo in questione si limiterebbe a richiedere la definizione a livello politico del livello di solidarietà richiesto agli Stati membri (sulla cui base sarebbero stabiliti i valori di saldo individuale); avrebbe il vantaggio di considerare tutti i tipi di saldo (sia negativo che positivo); essendo *ex ante*, non dovrebbe comportare l'effetto perverso dei meccanismi *ex post* (basati sul calcolo dei saldi, come il rimborso britannico o il Mcg), per cui il Paese beneficiario è disincentivato a fruire dei fondi comunitari.

Nel lungo termine, si potrebbe ipotizzare l'introduzione di una nuova risorsa di natura fiscale<sup>37</sup> (e la preferenza dovrebbe andare alle imposte con evidente logica europea, come ad es. quelle riguardanti le attività *crossborder* delle imprese, una volta realizzata la previa armonizzazione delle basi imponibili), eventualmente associata, nel caso dovesse condurre a risultati iniqui fra gli Stati membri, a un meccanismo di equalizzazione basato sulla capacità fiscale dei Paesi (modello tedesco).

Questo sistema assicurerebbe maggior autonomia all'Unione (rafforzando la componente "risorse proprie" del bilancio) e un collegamento diretto con i cittadini, adeguato nel caso di un soggetto politico che abbia raggiunto una fase matura della propria evoluzione. L'esigenza di equità sarebbe assicurata dal meccanismo di perequazione.

E' evidente che tali scelte sono strettamente collegate all'evoluzione politica dell'Unione e al futuro del processo di integrazione. Ciò detto, l'equità rappresenta un'esigenza fondamentale nella

---

<sup>37</sup> Non sembra invece che risorse di altra natura, collegate all'*acquis*, come ad es. i proventi dalle sanzioni ai costruttori automobilistici che non avessero rispettato gli obiettivi di riduzione delle emissioni o i proventi delle aste dello Scambio di Emissioni (ETS), abbiano serie possibilità di sostituirsi ai contributi in chiave PIL (le sanzioni alle case automobilistiche potrebbero rappresentare una fonte di introiti limitata; l'ipotesi di assegnare i proventi dell'ETS al bilancio Ue non è mai stata seriamente presa in considerazione nel relativo negoziato).



definizione delle relazioni finanziarie fra Stati membri, cui è necessario dare una risposta, se l'obiettivo è giungere a un'autentica riforma del bilancio europeo.

## LA CRITICHE PRINCIPALI AL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA NEL QUADRO DEL DIBATTITO ORGANIZZATO DALLA COMMISSIONE EUROPEA

### 1. Le critiche al bilancio

Agli estremi opposti nell'intenso e delicato dialogo sul futuro dell'Unione europea, euro-entusiasti ed euro-scettici ribadiscono spesso la loro distanza, a tratti incolmabile, ma su un punto si trovano certamente d'accordo: la necessità di riformare il bilancio comunitario. Un ripensamento necessario in relazione sia alla struttura (dimensione ed eccessiva concentrazione su alcune rubriche di spesa), sia alla gestione della spesa (sprechi, valore aggiunto discutibile, applicazione dubbia del principio di sussidiarietà e valutazione carente delle politiche). Partendo da questa considerazione condivisa, si sviluppano critiche e proposte di soluzione su direttrici diametralmente opposte.

Da una parte, gli Stati membri più propensi ad approfondire il processo di integrazione europea, tendono a sottolineare la limitatezza delle risorse a disposizione e la rigidità di impiego dovuta all'obbligo di pareggio ed alla scarsa flessibilità del massimale di spesa (fissato con sette anni di anticipo). Per il ciclo 2007-2013 sono state stanziati 900 miliardi di euro, che rappresentano una cifra imponente in valore assoluto, ma esigua se comparata con l'economia nel suo complesso ed addirittura inferiore (di circa 50 miliardi) alla precedente programmazione, quando l'Ue aveva 12 Stati membri (e 100 milioni di cittadini) in meno. Attualmente il finanziamento per il bilancio europeo non può superare l'1,24% del Pil-Ue, e comunque storicamente si è mantenuto al di sotto di un punto percentuale. Il dato risulta ancora più significativo se comparato ai singoli Paesi membri, dove il bilancio raggiunge in media il 45% del rispettivo Pil, o al 20% cui arrivano Stati Uniti e Canada, tradizionalmente realtà di *small government*. Ne deriva l'impossibilità per il bilancio Ue di svolgere funzioni di stabilizzazione macroeconomica e la sua limitazione ad un ruolo di allocazione e di redistribuzione. Ma se è vero che il budget europeo oggi non consente di adottare misure anticicliche o di gestione della domanda, non è da sottovalutare il suo utilizzo come strumento politica economica di medio-lungo termine e la preziosa funzione di catalizzatore di investimenti statali e privati. Partendo da queste riflessioni, si muovono le ipotesi di riforma che propongono di aumentare la flessibilità del bilancio, ponendo un forte accento sulle priorità connesse a crescita e competitività, e di incrementare le risorse disponibili attraverso sia un aumento del tetto di spesa

(ipotesi che implicherebbe una visione comune dei Paesi sul processo di integrazione), sia emissioni di titoli di debito pubblico europeo.

Dall'altra parte, gli Stati e gli osservatori che mirano a rallentare il processo di integrazione e criticano l'espansione delle istituzioni europee, concentrano la loro attenzione, invece, sullo squilibrio della ripartizione della spesa (su ogni euro speso per il 2007-2013 dall'Ue, 34 centesimi andranno a finanziare la politica agricola e 36 centesimi andranno alla coesione), e puntano l'indice anche sulle modalità di gestione di Bruxelles, concentrandosi in particolare sui presunti sprechi ed inefficienze della Commissione. La soluzione proposta è in questo caso non un incremento delle risorse ma una loro stabilizzazione (o addirittura riduzione) sulla base di un'attenta verifica del valore aggiunto comunitario di ogni euro speso rispetto alla spesa nazionale, che si fonda evidentemente su calcoli ispirati alla logica dei "saldi netti". Tale impostazione intende proporre un marcato riorientamento a favore delle spese ritenute più coerenti alle priorità future dell'Europa, quindi alla sua crescita e competitività, con attenzione alla politica energetica, alla lotta ai cambiamenti climatici, al ruolo dell'Unione europea nel mondo, alla gestione dei fenomeni di invecchiamento della popolazione e a quelli migratori.

Le critiche al bilancio dell'Unione europea provengono, dunque, dagli ambienti più diversi e servono vari obiettivi, sottendono opposte visioni del progetto di costruzione europea, dei suoi orizzonti e delle prospettive più immediate. Non si tratta di un elemento sorprendente, tenuto conto che il bilancio europeo non è un mero mezzo contabile che indica e descrive i contributi impiegati per ciascuna politica comunitaria, ma è anche uno degli strumenti fondamentali (accanto alla produzione di regole) e che meglio rappresenta (e quantifica) il progetto politico e la concreta ambizione europea verso l'integrazione<sup>1</sup>.

## **2. Il confronto in sede di negoziato**

La vicenda degli ultimi negoziati sulle Prospettive finanziarie può essere letta anche come la contrapposizione tra visioni di riforma del bilancio, che ha avuto come risultato quello di una sostanziale preservazione dello *status quo ante*.

Dopo complesse e a tratti roventi discussioni, nella tarda notte del dicembre 2005 (anche grazie alla preziosa mediazione del neo-cancelliere tedesco Angela Merkel), veniva firmato l'ultimo accordo sulle Prospettive finanziarie 2007-2013, che inquadravano le spese comunitarie,

---

<sup>1</sup> *Le critiche principali al bilancio Ue. Il dibattito 2008 organizzato dalla Commissione*, di Maurizio Greganti. Nota per il Gruppo di lavoro ASTRID sul bilancio comunitario, 7 marzo 2009, p. 2.

precisandone ampiezza e composizione delle rubriche. Il negoziato era stato avviato quasi due anni prima con una comunicazione della Commissione del febbraio 2004<sup>2</sup>, a sua volta anticipata da almeno due importanti documenti. Il primo è l'accordo per la stabilizzazione della spesa agricola fino al 2013 che, frutto di una complessa intesa tra Chirac e Schroeder, aveva di fatto vincolato il negoziato sulla principale voce di spesa comunitaria (Consiglio europeo dell'ottobre 2002). Il secondo è costituito dalla lettera che i sei grandi contribuenti tranne l'Italia (Germania, Francia, Regno Unito, Paesi Bassi, Svezia e Austria) inviarono al Presidente della Commissione Prodi chiedendo di stabilizzare il bilancio all'1% del Pil Ue, probabilmente anche con l'intento di lanciare un segnale forte agli altri due importanti contribuenti, Spagna e Polonia, che avevano di fatto bloccato l'accordo sulla Costituzione europea.

Su queste basi, la Commissione europea impostò la propria comunicazione proponendo di rivedere radicalmente la struttura del bilancio, per renderlo più coerente con le sfide contemporanee poste dalla globalizzazione, focalizzando in particolare crescita economica sostenibile e Strategia di Lisbona, conseguentemente di incrementare la spesa complessiva dall'1% all'1,14% del Pil Ue (in termini assoluti da 815 a 1025 miliardi di euro, a prezzi valori del 2004). La proposta si inseriva nel solco indicato dal precedente "Rapporto Sapir"<sup>3</sup>, discostandosene nella misura in cui la Commissione decideva di affrontare la problematica della distribuzione della spesa non in termini di ridimensionamento di spese agricole o strutturali, ma attraverso un deciso aumento dei finanziamenti indirizzati a nuove priorità (crescita sostenibile e competitività, relazione esterne, giustizia e affari interni). La Commissione riteneva che la crescita degli oneri di finanziamento, derivante dall'aumento della spesa, avrebbe potuto poi essere posta sotto controllo tramite la creazione di un Meccanismo di correzione generalizzata, in grado di compensare i saldi negativi eccessivi (nella sostanza si estendeva ai maggiori contribuenti il meccanismo del rimborso già in atto per il Regno Unito).

La proposta della Commissione, che conteneva anche una riflessione su una nuova risorsa propria che potesse sostituire in prospettiva una parte importante dei contributi nazionali, si bloccò davanti alla ferma opposizione di alcuni Paesi tra i maggiori contribuenti (Francia e Gran Bretagna), che riuscirono a far prevalere la linea di contenimento della spesa intorno all'1% (1,04% in stanziamenti d'impegno, 1% in stanziamenti di pagamento). La decisione venne motivata sulla base

---

<sup>2</sup> *Costruire il nostro avvenire comune - Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013*, COM(2004)101 def. - Non pubblicata nella Gazzetta Ufficiale

<sup>3</sup> A. Sapir, P. Aghion, G. Bertola, M. Hellwing, J. Pisani-Ferry, D. Rosati, J. Vinals, H. Fallace, *Europa, un'agenda per la crescita - Rapporto Sapir (2003)*, Il Mulino, Bologna, 2004.

della necessità di applicare a livello europeo l'impostazione ed il rigore richiesti dal Patto di stabilità per i bilanci nazionali e, pur riorientando la struttura del budget comunitario verso nuove rubriche, confermò la preminenza delle politiche di coesione e agricola<sup>4</sup>.

Ancora una volta il disaccordo sulle modalità e sulle finalità sulle quali impostare la riforma, non aveva consentito di tradurre l'insoddisfazione generale per la struttura del bilancio in proposte innovative condivise. A condizionare ampiamente le fasi del negoziato furono spesso e soprattutto calcoli sui "saldi netti" di ciascuno Stato. Su tali basi si giunse inevitabilmente a decisioni sulle politiche europee basate su miopi considerazioni di stampo puramente contabile, valutandole in termini di risultati confrontati con i rispettivi contributi nazionali, senza tenere in conto alcuno il valore aggiunto che consegue alla produzione di beni pubblici a livello europeo. Si tratta di una logica profondamente errata in termini economici e dannosa sul piano concreto, che affonda le sue radici nell'eccezione del rimborso (*rebate*) britannico, alle cui origini viene collocato il celebre "*I want my money back!*" pronunciato nel 1984, sbattendo i pugni sul tavolo, da una furiosa Margaret Thatcher davanti ai suoi omologhi europei. Da allora, il meccanismo consente in sostanza al Regno Unito di pagare 1/3 di ogni spesa comune europea. A tale proposito, va sottolineato che nel 1975 circa l'80% delle uscite della Comunità europea erano a sostegno della politica agricola e la Gran Bretagna era il secondo Paese europeo più povero, con un settore agricolo marginale e concentrato nelle mani di pochi proprietari (la Regina è il secondo proprietario terriero). Oggi, invece, il governo di Sua Maestà rappresenta il Paese membro con il maggiore Pil pro capite (con l'eccezione del Lussemburgo) e risulta essere l'unico garantito contro i saldi negativi eccessivi, con la conseguenza paradossale di essere "protetto" dagli oneri derivanti dall'incremento di spesa necessario a finanziare l'allargamento (oneri che vengono scaricati sugli altri paesi dell'Ue-15).

Proprio l'anomalia britannica ed il conseguente atteggiamento dello stesso Primo ministro Blair sono stati elementi decisivi delle fasi finali in vista dell'accordo sulle Prospettive finanziarie 2007-2013<sup>5</sup>. Nel corso del negoziato Londra ha cercato di difendere il rimborso, sferrando un attacco alle proposte di incremento e alla struttura del bilancio, considerata antiquata e non coerente con le sfide europee ed argomentando che il rimborso avrebbe potuto essere rivisto solo dopo aver corretto gli squilibri dal lato della spesa tramite un drastico ridimensionamento delle spese strutturali ed agricole. Dopo aver promosso con successo questa linea, tra l'altro con un discorso dello stesso Blair molto applaudito al Parlamento europeo nel luglio 2005, il Regno Unito ha poi

---

<sup>4</sup> *Le critiche principali al bilancio...*, cit., p. 3.

<sup>5</sup> Le riflessioni sull'evoluzione e sul ruolo della posizione inglese sono riprese dal documento del Consigliere Greganti, *Le critiche principali al bilancio...*, cit., pp. 3 a 5.

assunto nei fatti un atteggiamento pragmatico. Una volta definito, in un modo ritenuto accettabile la questione del rimborso, ha infatti lavorato per un'intesa fra gli Stati membri su una struttura di bilancio sostanzialmente conservatrice, con riduzioni contenute delle stesse spese strutturali ed agricole di cui in precedenza aveva patrocinato un drastico taglio.

Per esigenze di coerenza con la linea sino ad allora seguita, Blair ha tuttavia proposto l'inserimento nell'accordo di una clausola di riesame che conferiva alla Commissione ampio mandato per "procedere a una revisione generale e approfondita comprendente tutti gli aspetti relativi alle spese dell'Ue"<sup>6</sup> tramite un rapporto da presentare nel 2008/2009 (anche per poter presentare all'opinione pubblica l'intesa come un passaggio obbligato, in vista di una vera e propria riforma nel giro di qualche anno).

### **3. La consultazione pubblica della Commissione**

In adempimento al proprio mandato e nel quadro di un ampio programma di revisione che ha compreso le due principali voci di spesa europea (verifica dello "stato di salute" della Pac e Quarta relazione sulla coesione), la Commissione ha lanciato nel settembre 2007 una consultazione pubblica sul bilancio, per coinvolgere istituzioni, soggetti privati e singoli cittadini in un più ampio confronto sul tema. Come priorità della discussione è stata proposta la riflessione sulla scelta della sfide future dell'Unione, per poi valutare la maniera di tradurle in obiettivi politici e in priorità di spesa: "oggi è il primo giorno di un dibattito senza condizioni e senza tabù sulle priorità di spesa, che significa anche un dibattito sulla strategia da seguire", annunciava il Presidente Barroso, "abbiamo la possibilità di ripartire da zero, di esaminare quali dovranno essere le spese dell'Unione europea nei prossimi anni e le loro fonti di finanziamento"<sup>7</sup>. Per gli interventi alla consultazione sono state individuate alcune tracce precise da seguire<sup>8</sup>: 1) se il bilancio possa essere considerato strumento adeguato per tenere conto dei cambiamenti nelle priorità e quali tra queste andrebbero privilegiate; 2) quale sia il valore aggiunto della spesa pubblica europea, e in quali settori esso possa essere maggiore, o meglio collegato alle sfide poste dal futuro (in particolare, dalle necessità per l'Europa di dare sostegno alla conoscenza, alla mobilità, alla concorrenza, all'innovazione); 3) se e

---

<sup>6</sup> Dichiarazione n. 3 allegata all'Accordo Interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sua gestione finanziaria, GU C 139 del 14 giugno 2006.

<sup>7</sup> Citazione del Presidente della Commissione europea Manuel Barroso in occasione della presentazione del documento di indirizzo della consultazione: *Riformare il bilancio, cambiare l'Europa: documento di consultazione pubblica in vista della revisione del bilancio 2008/2009*, SEC(2007) 1188 def., 12 settembre 2007. La citazione è tratta dal relativo comunicato stampa della Commissione europea IP/07/1302 del 12 settembre 2007.

<sup>8</sup> *Riformare il bilancio, cambiare l'Europa: documento di consultazione pubblica in vista della revisione del bilancio 2008/2009*, SEC(2007) 1188 def., 12 settembre 2007.

come operino i criteri di sussidiarietà e proporzionalità nella ripartizione delle competenze tra il bilancio Ue e i bilanci degli stati membri; 4) quali modalità di esecuzione della spesa siano da cambiare per ottenere una maggior efficienza, con particolare riferimento alla scelta tra accentramento e decentramento, alla semplificazione, ai controlli; 5) quale struttura delle entrate sia da preferire, e se l'attuale debba essere modificata.

Non si può non notare come tale documento di indirizzo per il dibattito, oltre a porre domande, suggerisca anche in buona parte le risposte, recependo alcune posizioni già accolte a Bruxelles. In corrispondenza, è del tutto assente nel documento il tema “debito”, mentre un dibattito aperto ai cambiamenti non dovrebbe assumere come dogma la regola sul pareggio, né la prassi che esclude altre possibilità di indebitamento se non quelle consentite dalle regole contabili-statistiche in atto<sup>9</sup>.

La consultazione avrebbe dovuto terminare in aprile ma è stata prorogata al 15 giugno 2008, riscontrando un vasto interesse ed una partecipazione fino a quel momento estranea alla tradizione dei negoziati sul quadro finanziario, spesso dominio di un circolo relativamente ristretto di addetti ai lavori.

Molteplici sono i segnali che si possono trarre da questa esperienza, a partire, appunto dal grande interesse suscitato in particolare dai principali *stakeholders*. La maggioranza dei contributi presentati segnala diffusa insoddisfazione per l'attuale struttura del bilancio comunitario, ribadendo la domanda di modernizzazione implicita nel mandato del Consiglio europeo. Si potrà decidere in che modo darle seguito, ma quella che si è levata è indubbiamente una voce europea forte e decisa che chiede un cambiamento e che non può essere disattesa. La consultazione si è sviluppata attraverso conferenze ed iniziative in 20 Paesi coinvolgendo migliaia di persone, portando alla Commissione circa 300 contributi, di cui più di un terzo proveniente dagli Stati membri (Assemblee parlamentari e settore pubblico in generale, comprese componenti regionali) e non membri (Australia, grande esportatore agricolo); il 20% sono proposte provenienti da Ong, mentre di poco superiori al 10% (ciascuno) risultano i contributi, rispettivamente, del settore privato (parti sociali e organizzazioni industriali o settoriali), di università e centri di ricerca e di cittadini privati. Un'ampia gamma di contributi conferma univocamente il messaggio di richiesta per un bilancio moderno ed adeguato al contesto europeo attuale, in grado di tenersi lontano dalle logiche del *juste retour* (il “veleno” del bilancio comunitario) e mira, invece, alla concretizzazione di un valore

---

<sup>9</sup> Una sintesi del dibattito organizzato dalla Commissione nel 2008, di M. T. Salvemini. Nota per il Gruppo ASTRID sul bilancio comunitario, gennaio 2009, p. 1.

aggiunto europeo, dal momento che “ogni euro speso a livello comunitario deve produrre il massimo valore aggiunto per i cittadini e i contribuenti europei”<sup>10</sup>. In linea generale, viene confermato il consenso sull’approccio metodologico avanzato dalla Commissione, che proponeva prima una riflessione sul merito e sugli obiettivi delle politiche e poi sulle modalità per tradurli in strumenti di spesa e quantità di bilancio.

Sulla base della documentazione inviata a Bruxelles, le principali sfide percepite per l’Unione europea sono: 1) la lotta ai cambiamenti climatici (citata da 2/3 dei contributi), da affrontare tramite aumento della spesa diretta a favore delle politiche ambientali, anche in termini di ricerca e sviluppo, e rispetto delle norme ambientali nel quadro anche delle altre politiche di spesa; 2) il miglioramento della competitività e dell’efficienza economica europea a livello mondiale (per la metà degli intervenuti questa rappresenta la sfida principale), che ha raccolto proposte per un aumento significativo del finanziamento per la ricerca, lo sviluppo e lo scambio di conoscenza, oltre che per ampliare il sostegno finanziario all’innovazione nell’industria e nei servizi, orientando anche le altre politiche al miglioramento della competitività europea; 3) la sicurezza energetica, vista sia attraverso interventi di approvvigionamento che attività di ricerca indirizzate allo sviluppo di nuove tecnologie e di fonti di energia rinnovabili.

In relazione a questi tre ambiti, certamente prioritari nei contributi ricevuti dalla Commissione, si sostiene spesso che vi sia un valore aggiunto europeo, ovvero, con altro linguaggio, che si giustifichi la produzione di “beni pubblici europei”.

Un interesse particolare si registra anche ad altre questioni: 4) l’invecchiamento della popolazione europea, con i suoi riflessi in termini di perdita di competitività economica, corredata da proposte di soluzione che sottendono programmi di spesa a livello europeo; 5) il confronto con le pressioni esterne, intese sia come minacce alla sicurezza europea, terrorismo *in primis*, sia come opportunità e capacità di gestire i flussi migratori; 6) la disparità tra Paesi e regioni, manifestando consenso diffuso sull’utilità della politica di coesione, ma con posizioni molto differenziate sul suo utilizzo. Da una parte, infatti, si schierano coloro che vorrebbero limitare i fondi strutturali europei alle sole regioni in ritardo di sviluppo, in applicazione integralista del criterio di convergenza economica; dall’altra si schierano i sostenitori di una politica di coesione rivolta all’insieme delle regioni europee, come strumento di sostegno, differenziato, ma per l’intera Unione e nel quadro di un ampliamento degli obiettivi della coesione in linea con le sfide legate alla mondializzazione. Per

---

<sup>10</sup> Dalia Grybauskaitė, Commissario europeo per la programmazione finanziaria ed il bilancio. Citazione tratta dal comunicato stampa della Commissione europea.. cit.



quanto attiene le politiche regionali, da una parte si discute anche una loro rinazionalizzazione, in un contesto di restringimento dei criteri per il loro uso, ma dall'altra si registra pure una generalizzata richiesta di minore dispersione dei fondi tra i vari progetti. Infine, 7) per quanto concerne il tema delle spese per il sostegno della politica agricola, si propende in generale per un approfondimento della riforma della Pac allineata alle altre strategie portanti dell'Unione (cambiamenti climatici e sicurezza alimentare). In questa direzione, alcuni contributi propendono per la riduzione dei finanziamenti attraverso una graduale eliminazione degli aiuti diretti, rafforzando parallelamente lo sviluppo rurale ed orientandolo verso la politica di coesione.

In sostanza, intorno alle due politiche che oggi assorbono la maggior parte del bilancio europeo, vi sono vedute difformi tra loro; molti auspicano interventi che ne migliorino l'efficacia e consentano risparmi mentre altri chiedono riforme, come lo spostamento di peso, sia nella Pac che nelle politiche di coesione, dagli interventi redistributivi a quelli strutturali. I contributi della consultazione pubblica hanno offerto interessanti spunti anche riguardo al delicato tema della struttura del finanziamento del bilancio. Un sostegno generalizzato si è raccolto intorno al mantenimento delle risorse proprie tradizionali (essenzialmente diritti agricoli e diritti doganali), di fatto in via di progressiva diminuzione a partire dagli anni ottanta, passate dal 50% all'attuale 10% delle entrate. Sulla risorsa basata sul Pil (o "quarta risorsa"), che è applicata come tasso percentuale uniforme dello 0,74% del prodotto interno lordo nazionale e copre il 70% delle spese, la percezione è che possa continuare a funzionare e consentire anche un'apprezzabile flessibilità del finanziamento al sopraggiungere di nuove necessità di spesa. La soluzione proposta è più spesso quella di un ampliamento di tale fonte, con indubbi vantaggi in termini di stabilità finanziaria generale, anche se risulterebbero da non sottovalutare le conseguenze in termini di vincoli all'autonomia del bilancio impliciti in un aumento dei contributi diretti degli Stati membri, con i prevedibili calcoli e conflitti ispirati a principio dei saldi netti.

In molti hanno invece manifestato dubbi sul finanziamento basato sull'Iva, calcolato come tasso percentuale uniforme applicato alla base imponibile Iva (oggi il 12% delle entrate) e considerato elemento di complicazione del sistema complessivo della struttura di finanziamento. Le stesse perplessità sono state sollevate in merito al sistema delle correzioni, considerato poco chiaro sia che si tratti della risorsa Iva, sia per il rimborso britannico e quelli nuovi. Ai più risulta complicato conoscere effettivamente le dimensioni della distribuzione del finanziamento e la sua struttura, ma si tratta in primo luogo di un'opposizione al sistema delle correzioni *ad hoc*, in secondo luogo di quella domanda di semplificazione del sistema, che assieme all'equità e alla

semplicità costituisce uno dei criteri ispiratori della gran parte dei contributi. Infine, anche se non certo maggioritari, sono stati gli interventi che hanno chiesto di non rinunciare alla possibilità di introdurre una nuova tassa europea, per avere risorse proprie alternative, associate ad esempio, alle emissioni di anidride carbonica e ad altre politiche europee.

L'esecuzione del bilancio è un tema che ha fatto riemergere con forza i criteri guida dell'azione amministrativa comunitaria ed in particolare l'efficacia e l'efficienza. Le proposte hanno inoltre richiesto più trasparenza, pubblicità ed accesso al bilancio pubblico, oltre che semplificazione della sua struttura essenziale, seguendo la linea della riduzione delle rubriche di spesa e del loro utilizzo capace di maggiore flessibilità. In questa direzione è stato proposto frequentemente di integrare l'insieme delle attività e della spesa a livello europeo (si pensi, ad esempio, agli aiuti ai Paesi in via di sviluppo, che non rientrano nel bilancio europeo e seguono procedimenti decisionali diversi rispetto agli aiuti interni). Ricorre frequente l'istanza di semplificare le procedure e di vedere applicato il principio di proporzionalità per le modalità di gestione e controllo dei fondi, cercando il corretto equilibrio tra esigenze di semplificazione e necessità di rendere conto in modo dettagliato sull'utilizzo del singolo finanziamento. Alcuni osservatori auspicano un coinvolgimento maggiore nella definizione e nell'attuazione dei sistemi di gestione e controllo da parte degli Stati membri, ovvero coloro che gestiscono in concreto in maniera diretta l'80% del bilancio. In ultima analisi e come principio ispiratore di molti interventi in merito all'attuazione del bilancio, si propone con decisione una sua maggiore flessibilità per poter rispondere rapidamente in modo efficace alle nuove esigenze, preso atto delle oggettive difficoltà riscontrabili nel pianificare con quasi un decennio di anticipo le risposte alle future esigenze dell'Unione. In proposito va ricordato che, solamente a partire dal 2007, il Quadro finanziario ha richiesto una revisione in ben tre occasioni: per il finanziamento del programma Galileo; per quello dei Paesi in via di sviluppo in relazione all'aumento dei prezzi dei prodotti agricoli alimentari (circa 1 miliardo di euro); infine, per i progetti nel campo energetico e per lo sviluppo della banda larga nelle aree rurali all'interno del programma di rilancio economico a fronte della crisi economica e finanziaria attuale (circa 5 miliardi di euro). In ordine all'orizzonte temporale dei suggerimenti si può osservare che la maggioranza si colloca in una prospettiva post-2013, altri propendono per (alcune) riforme immediate, altri infine guardano all'orizzonte temporale post-2020, in questo ultimo caso con l'obiettivo di scollegarlo dall'orizzonte politico immediato, e per questo capace di spingersi verso riforme più radicali.

In conclusione, dalla consultazione è emersa la domanda (condivisa dal Parlamento europeo) di un bilancio realmente riformato, centrato su nuove priorità e basato su un sistema di finanziamento equo e trasparente, con un chiaro orientamento ai risultati e alla flessibilità necessaria per adeguare la capacità di reazione al ritmo dei cambiamenti e alle sfide della globalizzazione.

Parallelamente alla consultazione, la Direzione generale del bilancio ha predisposto due studi di ampie dimensione, rispettivamente sul tema delle entrate e su quello delle spese, sui quali ha riferito nel Convegno organizzato a Bruxelles il 12 novembre 2008 per la presentazione dei risultati della consultazione pubblica<sup>11</sup>.

Più nello specifico<sup>12</sup>, il rapporto sui mezzi di finanziamento considera modificabile la struttura attuale, che poggia prevalentemente sul trasferimento di risorse legato alla dimensione del prodotto. La proposta che emerge dalle pagine del documento è di sintetizzare, nel medio periodo, in un'unica voce questo trasferimento al prelievo Iva (giudicato poco trasparente), mentre nello stesso periodo si dovrebbe puntare ad una quota del 50% con risorse proprie dell'Unione, scegliendo delle tipologie di prelievo legate alle politiche dell'Unione (con una preferenza per i prelievi legati all'ambiente). In materia di tassazione europea sui redditi d'impresa, è auspicato un approfondimento della questione, che si lega all'armonizzazione, e si suggerisce, infine, di attribuire all'Unione il reddito derivante dall'emissione di moneta, togliendolo alla Banca centrale. Queste proposte si basano su una analisi del concetto di "risorsa propria" che sposta l'attenzione da visioni politico istituzionali molto contestate (federalismo e dintorni), ad una più concreta ricerca di assetto ottimale nelle relazioni fiscali tra livelli di governo (intergovernative, appunto). Vi è anche molto pragmatismo nel sottolineare spesso il tema dell'efficacia accanto a quello, più tradizionale, dell'equità. In questo contesto anche la questione dei saldi netti per Paese e dei meccanismi correttivi (da correggere) trova un approccio coerente.

Molto esteso ma con impostazione e struttura fortemente burocratica, sostanzialmente tutt'altro che innovativo, risulta il secondo Rapporto, quello sulle spese. Questo assume, come obiettivo, quello di trovare risorse da spendere per nuove finalità attraverso risparmi su altre spese, a volume totale invariato, e dunque: 1) ampio spazio è dedicato alle nuove politiche considerate necessarie o auspicabili, ovvero interventi collegati ai cambiamenti climatici, alle necessità di

---

<sup>11</sup> Si tratta di: *Financing of the European Union Budget, study for European Commission, Directorate general for budget*, a cura di Iain Begg, Henrik Enderlein, Jacques Le Cacheux, Mojmir Mrak, completato il 29 aprile 2008; *A Study on EU Spending*, a cura di ECORYS Nederland BV, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB), Institute for Economic Research (IFO), completato il 24 giugno 2008.

<sup>12</sup> Le riflessioni che seguono e quelle sul convegno del 12 novembre 2008 sono riprese dal documento della Prof.ssa M. T. Salvemini *Una sintesi del dibattito organizzato dalla Commissione...*, cit., pp. 2-3.

innovazione, alla sicurezza e al ruolo esterno dell'Unione. Non si riscontra, quindi, una sostanziale differenza rispetto alle priorità già identificate dalla Commissione, forse con ancora minore attenzione per le questioni legate allo sviluppo, come la creazione di infrastrutture; 2) vengono richieste riduzioni, più o meno progressive, delle spese agricole. La Pac viene considerata negativamente in quanto intervento contro il mercato (si conferma così l'ideologia sottostante il rapporto), e si richiede di base lo spostamento di risorse da finalità redistributive a finalità strutturali, ma non si ritiene auspicabile una rinazionalizzazione di tale politica; 3) sulle politiche di coesione il suggerimento è di ridurre gli esborsi a favore delle regioni povere dei Paesi ricchi, per ottenere significativi risparmi, riducendo, comunque, la componente redistributiva ed assistenziale nei programmi finanziati; 4) in tutto questo, non vengono però quantificati i risparmi, né viene individuata quale possa essere la composizione della spesa desiderata.

Il Convegno del 12 novembre 2008 si è articolato su due sessioni plenarie – una introduttiva e una di chiusura - e su sei sessioni parallele: Competitività, Europa e mondo, Solidarietà e sostenibilità, Valore aggiunto della spesa europea, Esecuzione del bilancio, Finanziamento.

Gli interventi degli *speaker* nella prima Sessione plenaria hanno riferito sul processo di raccolta delle opinioni. Ma nelle sessioni specializzate, si è avuta l'impressione di interventi “a titolo personale”, spesso sganciati da riferimenti al lungo lavoro preparatorio svolto. In generale, il tono è stato molto cauto, evitando per quanto possibile provocazioni o idee originali, nessuno ha osato mettere in discussione il paradigma del bilancio Ue all'1% del Pil europeo. Assieme alla politica di stabilizzazione, da sempre ritenuta fuori dell'area dell'Unione, è stato sostanzialmente ribadito che le politiche di redistribuzione a livello degli individui non ne fanno ugualmente parte. Sulle politiche “nuove” si sono ripetute principalmente idee già note, senza significativi passi avanti in materie di concreta attuazione di queste politiche.

In conclusione, si è risentito, con molta probabilità, di un clima politico generale caratterizzato da una Commissione ormai a fine mandato, da elezioni politiche in vista in importanti Paesi membri e da incertezze sulla sorte del Trattato di Lisbona. Tutto ciò ha impedito anche l'adeguato sviluppo del punto iniziale di ogni ragionamento, intorno cioè alla modalità di impostare i saldi netti e la redistribuzione tra paesi. Sono mancate, inoltre, le adesioni ad un progetto di significative riforme della struttura dei finanziamenti, anzi rimane forte l'adesione al sistema dei trasferimenti legata al prodotto nazionale mentre l'orizzonte degli interventi è stato spostato al 2013, o addirittura al 2020<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

A questo punto, resta aperto il problema di quale contenuto verrà dato al Rapporto che la Commissione dovrà presentare in esecuzione del mandato ricevuto. Il documento sarà il risultato anche di stretta collaborazione con il Parlamento europeo e passerà poi al Consiglio europeo, che prenderà le necessarie decisioni. Quello che è certo è che non si concretizzerà in una proposta per il nuovo Quadro finanziario post-2013, né stabilirà l'importo globale o la ripartizione dettagliata del bilancio, ma proporrà orientamenti che stimolino una riflessione - fino ad ora poco sviluppata - sul merito delle priorità politiche e sugli scenari per una possibile struttura del bilancio adeguata al futuro, ed anche su questa base si lavorerà alle proposte per le Prospettive finanziarie post-2013 (da presentare entro il 2011). L'impressione è che, comunque, difficilmente il "pacchetto" per il nuovo Quadro finanziario possa fare a meno di ispirarsi largamente alle esigenze europee riconducibili al contrasto ai cambiamenti climatici e alla politica energetica.

Un ruolo (anche se non determinante) di impulso nella definizione della futura della struttura e dei procedimenti del bilancio comunitario, proviene indubbiamente dal Trattato di Lisbona, le cui novità si possono così riassumere: 1) eliminazione della categoria delle "spese obbligatorie" (che comprendono quelle per il mantenimento della Pac), con una conseguente estensione dei poteri del Parlamento europeo nell'approvazione del bilancio; 2) possibilità di prevedere una durata quinquennale per lo strumento di programmazione pluriennale, con la possibile conseguenza di una sincronizzazione con i tempi della legislatura europea che consentirebbe, ad esempio, anche una migliore governabilità dei fondi strutturali; 3) facoltà del Consiglio europeo di adottare all'unanimità una decisione che consenta al Consiglio dell'Unione di deliberare a maggioranza qualificata sull'approvazione del quadro programmatico. Nella valutazione complessiva di tali novità, è opportuno considerare che la procedura di bilancio prevista da Lisbona, da una parte, ridefinisce ed aggiorna anche in questo ambito il ruolo del Parlamento europeo, cui viene concessa l'ultima parola nella decisione del bilancio; dall'altra, questo avviene a condizione che si raggiunga su essa un'ampia maggioranza e nei limiti consentiti dal quadro programmatico e dalla disciplina delle risorse proprie sulle quali l'Assemblea di Bruxelles non è decisore ultimo.

#### **4. L'impulso della crisi finanziaria ed economica**

Nel conteso dell'attuale crisi finanziaria ed economica e della complessa congiuntura che si sta sviluppando, risultano ancora più evidenti i limiti d'azione del bilancio in relazione alla sua dimensione e alla conseguente incapacità di mettere a disposizione risorse adeguate per una risposta anticiclica alla crisi, con effetti nel breve periodo. Non a caso, nel momento in cui si è diffusa la

consapevolezza che la crisi finanziaria avrebbe potuto degenerare in una grave recessione ed è emersa la necessità di rispondere a livello europeo, la Commissione ha presentato un “Piano di rilancio” che si fondava prevalentemente sulle singole azioni degli Stati membri, che venivano invitati ad attuare tutte le misure necessarie a favorire il rilancio di consumi e investimenti. Il rischio è evidentemente quello che, ponendo l’enfasi sulle misure degli Stati membri, sia elevata anche la possibilità che questi siano tentati dal ricorso a ricette nazionali per l’uscita dalla crisi, con la possibilità che venga così favorito il ritorno a forme di nazionalismo economico e protezionismo, non solo verso l’esterno, ma anche nel mercato interno<sup>14</sup>. Per quanto riguarda il livello comunitario in senso stretto, invece, date le modeste dimensioni del bilancio Ue e la sua scarsa flessibilità al mutare della congiuntura, la Commissione ha presentato solo alcune limitate proposte (per l’espansione del campo di intervento della Bei e per l’accelerazione della spesa dei Fondi strutturali) oltre che una revisione per la già citata banda larga nelle aree rurali. La recente crisi economica finanziaria si traduce, dunque, in un ulteriore motivo di riflessione sull’inadeguatezza degli strumenti disponibili per fronteggiarla, e soprattutto sulla necessità di un ripensamento complessivo sul bilancio dell’Unione europea, sia dal lato delle entrate e delle spese, sia per quanto concerne le sue dinamiche procedurali.

---

<sup>14</sup> *Le critiche principali al bilancio...*, cit., p. 8.

FRANCO BASSANINI E MARIA TERESA SALVEMINI

## LA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA E IL BILANCIO DELL'UNIONE DOPO IL TRATTATO DI LISBONA

Il Trattato di Lisbona contiene alcune importanti innovazioni in materia di struttura e procedimento degli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio dell'Unione europea. Ad esse sono dedicati gli articoli 310-324 del Titolo II del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, che riproducono l'*acquis communautaire* in materia, integrandolo e correggendolo con una parte delle innovazioni già previste dal progetto di Costituzione europea respinto dai referendum francese e olandese e anche con alcune innovazioni di nuova concezione.

### **Il bilancio dell'Unione**

Nell'ordinamento istituzionale europeo, come in Italia, il bilancio è un atto normativo "formale"<sup>1</sup>, in quanto "l'esecuzione di spese iscritte in bilancio richiede l'adozione preliminare di un atto giuridicamente vincolante dell'Unione che dia fondamento giuridico alla sua azione e alla esecuzione della spesa" (art. 310, comma 3 Tfeue).

Non vi è una regola di copertura formale, come in Italia, delle leggi di spesa. Il sistema è tuttavia analogo nella sostanza, poiché impone che "per mantenere la disciplina di bilancio l'Unione, prima di adottare atti che possono avere incidenze rilevanti sul bilancio, deve assicurare che le spese derivanti da tali atti possano essere finanziate entro i limiti delle risorse proprie dell'Unione e nel rispetto del Quadro finanziario pluriennale" (art. 310, comma 4 Tfeue). In buona sostanza, la copertura delle nuove spese deve essere trovata nei margini di entrata non utilizzati nel bilancio stesso.

Il bilancio è annuale, ma è vincolato al rispetto di una forma sintetica di bilancio pluriennale, le Prospettive finanziarie, ribattezzate "Quadro finanziario pluriennale" dal Trattato di Lisbona.

E' un sistema molto rigido, a cascata. Il Trattato stabilisce infatti che "ciascuna istituzione esercita i poteri ad essa attribuiti in materia di bilancio nel rispetto dei trattati e degli atti adottati a norma degli stessi, in particolare in materia di risorse proprie dell'Unione e di equilibrio delle

---

<sup>1</sup> Il Trattato di Lisbona non ha innovato sul punto, rispetto al disposto dell'art. 268, comma 3, TCE. Nell'ordinamento italiano il bilancio è – come è noto - una "legge formale". Così era il bilancio dell'Ue nel Trattato costituzionale respinto dai referendum francese e olandese (art.I-34 e I-56 TCost.). Il Trattato di Lisbona continua invece a prevederne l'approvazione con regolamento, avendo rinunciato a prevedere nel sistema delle fonti la categoria delle «leggi europee», per le ragioni che saranno richiamate *infra*.

entrate e spese” (art. 314, comma 10 Tfeue). Con la decisione sulle risorse proprie e con quella sul Quadro finanziario pluriennale si definiscono le risorse complessive del periodo, e si effettua una ripartizione per grandi aggregati funzionali. Vi possono essere anche dei Fondi di riserva, ma generalmente con destinazione settoriale già individuata. Nel bilancio annuale, si identificano i programmi finanziati, e gli spazi da utilizzare, eventualmente, per altri programmi, da decidere con atti giuridicamente vincolanti. Se i programmi già in vigore esauriscono tutte le risorse spendibili, nuovi programmi di spesa saranno possibili solo se si prendono “decisioni vincolanti” di riduzione delle spese esistenti. Aumenti di risorse proprie sono realizzabili solo nella prospettiva del Quadro pluriennale. Non vi sono ovviamente né *sunset laws*, né meccanismi di *zero base budgeting*.

### **La programmazione finanziaria pluriennale prima di Lisbona: la decisione sulle risorse proprie**

Introdotta nel 1988 da Jacques Delors, per disciplinare la materia finanziaria e per favorire lo sviluppo delle politiche comunitarie, la procedura pluriennale fissa l’ammontare totale delle risorse e delle spese ed il massimale disponibile per ogni anno e per ciascuna voce del bilancio. Si compone di due documenti: la Decisione sulle risorse proprie (Drp) e le Prospettive finanziarie (Pf).

La prima determina in sostanza la tipologia e l’ammontare delle entrate, riguardando l’istituzione o la soppressione di categorie di “risorse proprie”. Tutte le entrate di bilancio vengono considerate risorse proprie, una soluzione che solleva molte critiche, in quanto solo una piccola parte delle entrate deriva da attività di prelievo esercitata direttamente dall’Unione, e la maggior parte consiste di trasferimenti dai bilanci degli Stati, o da partecipazioni.

La decisione sulle entrate viene adottata, con una procedura speciale: le Drp sono adottate all’unanimità dal Consiglio, a seguito di una proposta della Commissione e dell’accordo politico del Consiglio europeo (art. 269 Tce).

Agli inizi del processo di costruzione europea, il bilancio della Comunità europee dipendeva dai contributi finanziari dei vari Stati membri. L’attuale struttura delle risorse proprie è il risultato di un processo avviato con il Consiglio di Lussemburgo del 1970, durante il quale vengono definite le principali tipologie di risorse; processo proseguito con il Consiglio di Fontainebleau del 1984, che segnò l’introduzione del sistema di correzione britannico, e concluso con il pacchetto Delors I del 1988 che introdusse la “quarta risorsa” del bilancio Ue. Con la ricordata decisione del 21 aprile 1970 i contributi degli Stati membri vengono sostituiti da risorse proprie, che corrispondono ai trasferimenti effettuati dagli Stati membri a profitto del bilancio comunitario. La possibilità di non dipendere dai contributi netti degli Stati membri è indice di un livello avanzato di integrazione.



Attualmente il totale degli importi dell'insieme delle risorse proprie non può superare l'1,24% del reddito nazionale lordo (Rnl) europeo. Il sistema comprende diverse entrate:

1. Risorse proprie tradizionali, che includono: a) diritti agricoli, ovvero prelievi, premi, importi supplementari o altri dazi sugli scambi con paesi non membri dell'Unione europea nel quadro della politica agricola comunitaria; b) diritti doganali, che provengono dall'applicazione della tariffa doganale comune e vengono trattenuti dalle autorità doganali nazionali. Le risorse proprie tradizionali hanno costituito, fino agli anni ottanta, circa il 50% delle entrate per poi ridursi progressivamente. Nel 2013 rappresenteranno soltanto all'incirca il 13% sul totale delle entrate dell'Ue.

2. Risorsa basata sull'Iva, calcolata come tasso percentuale uniforme applicato alla base imponibile Iva armonizzata di ciascun Stato membro. Nel corso degli anni ottanta, tale risorsa ha giocato il ruolo di "risorsa marginale", assicurando il pareggio di bilancio in accordo con il principio di equilibrio: ciò significava che il contributo pagato sull'Iva, pur rimanendo sotto la soglia dell'1%, variava in modo da assecondare le variazioni della spesa totale. In questa sua funzione è stata sostituita dalla risorsa basata sul Rnl. Nel 2013 la risorsa basata sull'Iva costituirà il 12% delle entrate.

3. Risorsa basata sul Rnl (o "quarta risorsa", considerando come prime due le risorse proprie tradizionali), fondata sull'applicazione di un tasso percentuale uniforme dello 0,73%, applicato al reddito nazionale lordo di ciascuno Stato membro. Si tratta di una risorsa complementare, in quanto stabilita in base alle altre tre entrate del bilancio. Fu introdotta nel 1988 per coprire le spese ingenti per gli allargamenti dell'Unione europea. Allora costituiva poco più del 10% delle entrate, nel 2013 toccherà il 74%.

Il bilancio europeo è dunque oggi finanziato per la maggior parte da contributi diretti degli Stati membri (la stessa risorsa sull'Iva può essere assimilata ad un contributo nazionale), con vantaggi in termini di stabilità finanziaria generale ma con gravi limiti sull'autonomia delle scelte di spesa dell'Unione, dal momento che viene ad annullarsi ogni logica sopranazionale della politica di bilancio.

### **La programmazione finanziaria pluriennale prima di Lisbona: le Prospettive finanziarie**

Quanto alle Prospettive finanziarie (Pf), esse definiscono per grandi linee e su base pluriennale l'allocazione delle risorse comunitarie e dunque rappresentano lo strumento per l'inquadramento delle spese comunitarie su un periodo di più anni, precisando ampiezza e composizione delle spese prevedibili; non sono del tutto assimilabili ad un bilancio pluriennale, dal momento che la procedura di bilancio annuale resta indispensabile per stabilire l'ammontare effettivo delle spese e la ripartizione tra le varie linee di bilancio.

Le Pf hanno comunque un compito importante (che può essere paragonato al Dpef e all'art. 1 della legge finanziaria in Italia): fissano il tetto massimo delle entrate in rapporto al *gross national income* (Gni). Data la regola del pareggio, si fissano così anche gli spazi disponibili per le spese.

La trattativa sulle Pf riguarda principalmente la composizione delle entrate e delle spese, più raramente la dimensione del bilancio. Ogni cambiamento deve essere oggetto di specifica decisione del Consiglio, e alcune materie, come la Pac, sono escluse dalla revisione in questa sede. Pesano le decisioni già prese, e le Pf hanno, come ovunque, una forte natura "formale". Se si vogliono effettuare cambiamenti rilevanti, si deve operare nel periodo che precede la trattativa. Ed è operazione complessa, che spiega perché sia così lungo il periodo coperto dalla decisione pluriennale. Quando si decideva annualmente, il rischio di non concludere la trattativa in tempi utili era assai concreto.

Le Pf non sono previste dai trattati, ma sono il risultato di un'intesa tra Parlamento, Consiglio e Commissione, che viene poi recepita con accordo interistituzionale: sono infatti adottate all'unanimità dal Consiglio, a seguito di una proposta della Commissione e dell'accordo politico del Consiglio europeo.

Il condizionamento del sistema di voto ad unanimità – adottato sia per le Pf che per le Drp - è significativo: si crea un accentramento del potere negoziale nelle mani del Consiglio a discapito del potere di iniziativa della Commissione. Lo spazio di manovra del Parlamento europeo ne esce limitato ed è ricondotto di fatto alla mera formulazione di un parere al Consiglio (obbligatorio ma non vincolante). Come risultato, i negoziati sul bilancio spesso si esauriscono in confronti tra diversi Stati membri impegnati a difendere i propri interessi particolaristici (seconda la logica dei "saldi netti").

Ciononostante, l'introduzione della procedura pluriennale ha comunque consentito uno sviluppo ordinato delle operazioni di bilancio, che rappresenta la condizione necessaria per l'implementazione di qualsiasi politica. A trarne giovamento sono state soprattutto le spese strutturali che – anche per la presenza della componente del cofinanziamento – meglio si adattano ad una programmazione pluriennale.

### **La procedura di approvazione del bilancio nel sistema pre-Lisbona**

Il bilancio dell'Unione europea è annuale, ma vincolato al rispetto dei limiti di spesa fissati dalla procedura pluriennale. Il bilancio annuale come è oggi non ha spazi di decisione, perché è già scritto nelle Pfp. Si possono fare aggiustamenti nei tempi di realizzazione delle spese, o decidere l'utilizzo dei fondi precostituiti.

A riprova della difficoltà di fare interventi sostanziali in sede di decisione sul bilancio sta il fatto che nell'ultimo negoziato, per poter concludere, e superare le forti insoddisfazioni per la struttura esistente e le scelte operate, si è stabilito di procedere ad una revisione "a tutto campo" nel 2009-10. Questa revisione sarà aperta da un Documento propositivo della Commissione, ma anche su questo documento non sarà facile trovare il consenso.

La procedura annuale vigente prima della ratifica del Trattato di Lisbona è articolata su cinque fasi:

| Fase                 | Istituzione responsabile | Scadenza                   |
|----------------------|--------------------------|----------------------------|
| Proposta             | Commissione              | Entro 30 aprile anno N-1   |
| Adozione             | Pe e Commissione         | Entro 31 dicembre anno N-1 |
| Esecuzione           | Commissione              | Durante anno N             |
| Controllo tecnico    | Corte dei conti europea  | Verso novembre anno N-1    |
| "Discarico" politico | Pe                       | Verso marzo anno N+2       |

**Fonte:** M. Nava, *La Finanza europea*, Carrocci editore, Roma 2000

La proposta della Commissione viene trasmessa alle autorità di bilancio (Parlamento europeo e Consiglio), che adottano il testo secondo un meccanismo di doppia lettura.

Le spese comunitarie possono consistere in:

1) spese obbligatorie, che vengono stabilite giuridicamente (in linea di principio e in termini di importo) dagli stessi trattati, dagli accordi internazionali e dai contratti di diritto privato: in queste spese rientrano quelle per la politica agricola comune e quelle amministrative;

2) spese non obbligatorie, il cui importo è fissato liberamente dalle autorità di bilancio, come nel caso dei fondi strutturali.

Le prime rientrano sotto l'autorità sovrana del Consiglio, sulle seconde interviene il Parlamento.

La Commissione cura l'esecuzione del bilancio in conformità del principio della buona gestione finanziaria (art. 279 Tce), con la cooperazione degli Stati membri ("gestione condivisa").

La Corte dei conti europea controlla la legittimità e la regolarità di spese ed entrate e presenta al Consiglio e al Parlamento una dichiarazione nella quale attesta l'affidabilità dei conti e la regolarità delle operazioni, allegando eventuali osservazioni e repliche della Commissione. Si tratta di un

controllo essenzialmente di legittimità, che può diventare di merito nella misura in cui la Corte debba accertare la sana gestione finanziaria.

### **Il Quadro finanziario programmatico nel Trattato di Lisbona**

Una prima novità rispetto al quadro vigente introdotta dal Trattato di Lisbona è costituita dalla espressa previsione nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea di uno strumento di programmazione pluriennale delle risorse comunitarie, il Quadro finanziario programmatico (Qfp).

Il Quadro finanziario programmatico è adottato con regolamento, e dunque non è più regolato in fatto da un accordo interistituzionale, come finora è avvenuto con le Prospettive finanziarie. Il regolamento che adotta il Quadro programmatico è deliberato dal Consiglio previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono (art. 312, comma 2, Tfu). Il Consiglio delibera all'unanimità: ma il Consiglio europeo potrà decidere (anche in tal caso all'unanimità) di attivare una delle “passerelle” previste dal Trattato, e dunque di consentire al Consiglio dell'Unione di deliberare a maggioranza qualificata sull'approvazione del Quadro programmatico.

Il Quadro finanziario programmatico non è scorrevole, ma ha validità “almeno quinquennale”. A differenza delle Prospettive finanziarie, che avevano validità settennale e non erano collegate alla durata di nessuna delle istituzioni europee, il Quadro finanziario può dunque essere uniformato alla durata della legislatura del Pe e del mandato della Commissione europea.

Il Qfp fissa gli importi dei massimali annui degli stanziamenti per impegni suddivisi per categoria di spesa e del massimale annuo degli stanziamenti per pagamenti e “prevede ogni altra disposizione utile per il corretto svolgimento della procedura annuale di bilancio”. Le categorie di spesa, “in numero limitato”, “corrispondono ai grandi settori di attività dell'Unione” (art. 312, comma 3, Tfu).

Il Qfp fissa dunque, per prima cosa, e come vincolo insormontabile, il totale delle risorse. A queste vincola il totale delle spese (impegni e pagamenti). Ambedue le cifre sono espresse in valori assoluti e in rapporto al prodotto. Ne viene dato il valore anno per anno, e il totale per l'intero periodo di validità pluriennale.

Il Quadro finanziario programmatico costituisce parametro essenziale per la valutazione della “copertura finanziaria” del bilancio annuale e di ogni decisione di spesa (e dunque per la legittimità delle stesse). Questi effetti sono espressamente stabiliti dall'articolo 312, comma 1, Tfu (“Il bilancio annuale dell'Unione è stabilito nel rispetto del quadro finanziario pluriennale”) e

dall'articolo 310 comma 4, Tfe (“Per mantenere la disciplina di bilancio, l’Unione, prima di adottare atti che possono avere incidenze rilevanti sul bilancio, deve assicurare che le spese derivanti da tali atti possano essere finanziate entro i limiti delle risorse proprie dell’Unione e nel rispetto del quadro finanziario pluriennale di cui all’articolo 312”). Il bilancio annuale ha un vincolo diretto ed esplicito: entrate e spese devono essere in pareggio. I totali devono corrispondere alle cifre decise nel Quadro pluriennale.

Il bilancio europeo acquista, così, anche formalmente, una dimensione programmatica pluriennale (che può incidere, ad esempio, sulla politica delle entrate proprie e sulla governabilità dei fondi strutturali).

La rigidità del sistema serve ad evitare i conflitti tra Stati membri che in passato hanno spesso reso difficile l’approvazione del bilancio. Il bilancio annuale, invece, essendo oggi largamente predeterminato, è presumibile che questi conflitti si manifesteranno prevalentemente nella fase di decisione sulle risorse proprie e sul Quadro pluriennale.

### **La Decisione sulle risorse proprie nel Trattato di Lisbona**

Per tutte le decisioni concernenti la disciplina del sistema delle risorse proprie dell’Unione, compresa l’individuazione di nuove risorse proprie, l’art. 311 Tfe mantiene invece la competenza deliberativa del Consiglio dell’Unione e degli Stati membri e attribuisce una competenza meramente consultiva al Parlamento europeo: il Consiglio decide all’unanimità, salva ratifica da parte di tutti gli Stati membri, previa consultazione del Parlamento europeo.

La preventiva approvazione del Parlamento è invece richiesta per l’adozione dei regolamenti contenenti le misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie, quando la loro adozione sia prevista dalla Decisione sulle risorse proprie. I regolamenti sono adottati dal Consiglio, con procedura legislativa speciale. In tal caso non è richiesta la ratifica degli Stati membri.

Tanto per la Decisione, quanto per i regolamenti di attuazione, l’art. 353 Tfe esclude espressamente la possibilità di attivare una delle “passerelle” previste dall’art. 48, par. 7, del Trattato sull’Unione europea per passare alla deliberazione a maggioranza qualificata.

Nel Quadro pluriennale, e nel bilancio annuale, la decisione sulle risorse proprie si traduce in previsioni di entrata, e quindi ne viene consentita la spendibilità<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Anche in Italia – come è noto – la legge istitutiva o modificativa di tributi non fa parte della decisione di bilancio, ma è una legge sostanziale, che può essere adottata anche come parte della Legge finanziaria.

La decisione sulle entrate ha una grande forza vincolante. Il Consiglio nel decidere il Quadro pluriennale decide sia il totale delle entrate che la composizione. La risorsa legata ai bilanci degli Stati membri richiede anche l'adozione di una chiave di ripartizione, molto complessa perché basata anche su un insieme eterogeneo di eccezioni. Le vere risorse proprie hanno invece natura di mera previsione, senza criteri di ripartizione tra i paesi.

### **Risorse proprie e risorse trasferite: una ipotesi innovativa**

La decisione sul tetto alle entrate è stata finora presa guardando al volume di risorse che l'Unione è in grado di ottenere direttamente, e al volume di risorse da trarre dai bilanci degli Stati membri per integrare quanto necessario a finanziare le spese già decise. Questa parte è ormai preponderante, se si considera insieme il trasferimento legato al Pil e l'Iva. Così, il bilancio europeo appare oggi, in misura preponderante, come un *pool* di risorse che gli Stati membri costituiscono al fine di portare avanti le politiche "comuni", che costituiscono l'aspetto finanziario del sistema istituzionale.

E' un modello nuovo, diverso da quello proprio dei tradizionali Stati federali, ma è un modello interessante proprio perché impone di definire, in un continuo processo di trattativa e verifica, quali politiche vengono, nei singoli momenti, considerate "comuni". Quali politiche, cioè presentano caratteristiche tali da giustificare la costruzione stessa dell'Unione, una istituzione nella quale il principio di sussidiarietà ha un valore fondante.

A noi pare, tuttavia, che la distinzione tra risorse proprie e risorse messe in comune dagli Stati dovrebbe avere un contenuto e un significato più forte di quello tradizionale, che, in linea di principio, concepisce le risorse tratte dai bilanci degli Stati come un "complemento" delle risorse proprie dell'Unione, anche quando la dimensione relativa nega validità a questo modello. Dovrebbe esservi un legame tendenziale tra il tipo di risorse e il tipo di spese che vengono finanziate, una distinzione tra le spese – in altri termini – che giustifichi, e dia un contenuto forte, alla diversa tipologia di entrate.

In un recente studio si era prospettata la possibilità di distinguere le spese a seconda che avessero finalità redistributive, o finalità di produzione di beni pubblici europei<sup>3</sup> (anche se si tratta – ovviamente – di una distinzione difficile, se non altro perché effetti redistributivi possono aversi

---

3 "Redistribution is motivated by considerations of justice and equality rather than the optimal allocation of resources for the satisfaction of collective demands...Efficiency as well as transparency considerations require that the activities under these two chapters be financed by separate revenue sources, designed so as to closely mirror the nature of, and the benefit from, the corresponding spending flows" (A. Iozzo, S. Micossi e M. T. Salvemini, A new budget for the European Union, in Astrid Rassegna, n. 9/2008, p. 2 e segg.).

anche nelle politiche di produzione di beni pubblici, e assai piccola è l'area delle politiche esclusivamente "sociali"). Vi sono, comunque, due diverse tipologie di "politiche comuni" (questo è il termine dominante nei Trattati) e a queste sembra possibile, e utile, riportare la suddivisione tra entrate proprie e entrate trasferite. Una tipologia è quella che nasce dalla "messa in comune" di risorse finanziarie tratte dai bilanci degli Stati membri, e che trova la sua giustificazione nel valore aggiunto che questa messa in comune genera rispetto all'uso che, con riferimento alla stessa politica, potrebbe essere fatto direttamente da ciascuno Stato con quelle risorse. L'altra tipologia è quella che deriva dalla constatazione che l'Unione può fare alcune politiche che gli Stati membri non possono fare, ciascuno da solo, a causa del forte peso delle esternalità, e per le quali si giustifica, insieme, la spesa e il suo finanziamento con risorse raccolte direttamente dall'Unione (es. ambiente, reti transeuropee, sicurezza).

Questa distinzione è ragionevole anche dal punto di vista delle quantità in gioco: oggi i fondi provenienti dai bilanci degli Stati sono la maggior parte, e finanziano la maggior parte delle spese, quelle che trovano origine in decisioni che esprimono la volontà di mettere in comune le risorse per perseguire, attraverso la produzione di beni pubblici europei, finalità comuni. Le risorse proprie, invece, sono oggi di entità assai minore<sup>4</sup>; e il loro limitato ammontare finisce inevitabilmente con il comprimere la possibilità di costruire e finanziare le politiche pubbliche europee non realizzabili se non a livello dell'Unione e da finanziare mediante risorse non provenienti dai bilanci degli Stati membri<sup>5</sup>.

### **Quadro finanziario pluriennale, decisione sulle risorse proprie e saldi netti**

La complessità delle trattative sulle prospettive finanziarie e sulle risorse nette è dipesa finora – come è noto – anche dal fatto che ogni cambiamento in una delle politiche già decise può determinare cambiamenti nella posizione relativa dei singoli Paesi, quale risulta dall'insieme dei saldi netti. Un dato che non è formalmente inserito nello schema di decisione finanziaria e di bilancio, ma che ne costituisce il retroterra da tutti preso a riferimento, il vero *benchmark* di confronto per ogni decisione.

All'origine dei saldi netti vi è il fatto che, in misura grandemente prevalente, le politiche comuni non si traducono in azioni amministrative poste in essere dalle strutture amministrative dell'Unione,

---

<sup>4</sup> ...tanto più che l'addizionale Iva difficilmente può ancora considerarsi una risorsa propria

<sup>5</sup> Come si vedrà più avanti, la distinzione può essere prodromica a soluzioni innovative: da un lato limitando solo al primo gruppo di risorse la applicazione della logica dei saldi netti, dall'altra trovando per il finanziamento delle politiche "necessariamente europee" risorse finanziarie nuove, anche non di carattere tributario (eurobonds, projects bonds).

ma vengono affidate agli Stati, che pertanto ricevono, in entrata nei loro conti pubblici, le risorse finanziarie necessarie alla produzione di beni pubblici europei, e in gran parte ne influenzano le caratteristiche redistributive. In questo calcolo, inoltre, compaiono anche risorse dell'Unione che vengono direttamente erogate a soggetti privati.

Si tratta di questione molto rilevante, non tanto per la dimensione assoluta di questi saldi, o per il loro peso nei bilanci dei singoli Stati, ma per una insufficiente percezione dei benefici, e del ruolo dell'Unione. La visione strettamente contabile è stata assunta, impropriamente, come una questione politica, e ha rappresentato uno degli ostacoli più seri alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione stessa.

Il modello di costruzione dei “saldi netti” è assai poco trasparente, anche per il Pe, malgrado la sua rilevanza politica. Gli Uffici del bilancio di ogni Paese conoscono le partite contabili, in entrata e in uscita, che legano i propri bilanci a quello dell'Unione. Li conoscono *ex post*, li stimano *ex ante*. In molti casi, un saldo netto svantaggioso per un Paese può derivare da una previsione non ben fatta.

Anche le risorse che vanno dal bilancio dell'Ue ai singoli privati sono rilevabili *ex post*, più difficilmente *ex ante*: si pensi alle gare per i fondi di ricerca; solo dopo aver conosciuto i vincitori si può definirne la nazionalità. Ed è giusto che sia così. Togliere dai saldi netti le spese finanziate con fondi propri può facilitare un uso minimamente ragionevole del concetto di saldo netto. Un uso di Fondi di riserva attivabili su base annuale per raggiungere i saldi netti ipotizzati al momento della decisione sul Quadro finanziario programmatico, ma non ancora tradotti in specifiche misure, potrebbe facilitare l'accordo.

Cambiare questo stato di cose è assai difficile, perché quando si comincia a parlare di bilancio europeo appare subito la questione del *rebate* britannico e delle altre eccezioni introdotte al sistema delle entrate che condizionano profondamente ogni possibilità di spostamento dall'assetto attuale a una nuova impostazione attraverso il meccanismo degli accordi sulle singole politiche di spesa, perché tali accordi sono vincolati dall'esigenza di guardare al confronto tra i totali delle entrate e delle spese, per singolo paese.

Potrebbe essere utile porre, come prima decisione da prendere, assieme a quella sul tetto alle entrate, una decisione sui saldi netti, che si basi su criteri di carattere generale. La decisione successiva, sulle singole voci, troverebbe così un ancoraggio, e le scelte verrebbero fatte sulla base soltanto della validità delle politiche intraprese.



Il primo criterio di carattere generale da assumere riguarda il principio di solidarietà fra Stati. Si deve decidere se questo principio, ribadito nel Trattato, comporti l'esistenza di saldi netti positivi o negativi, e quale debba essere la dimensione di questi scostamenti dal pareggio, da definire in proporzione, è da ritenere, del Pil, come è avvenuto finora.

A questo punto, si dovrebbe disporre di una proposta della Commissione sulla divisione in due titoli del bilancio, con individuazione delle spese realizzabili con i trasferimenti dai bilanci e di quelle realizzabili con entrate proprie. La decisione su queste non potrebbe portare a modifiche nei saldi netti, ma potrebbe rendere necessaria la costituzione di Fondi speciali, ancora da allocare, che consentano spese di natura ed entità tale da riequilibrare gli scostamenti dai saldi<sup>6</sup>.

### **La procedura di approvazione del bilancio dell'Unione nel Trattato di Lisbona**

Anche il bilancio dell'Unione europea, una volta ratificato e entrato in vigore il Trattato di Lisbona, sarà approvato con un regolamento. Per la sua approvazione, il nuovo Trattato richiede la partecipazione del Consiglio e del Parlamento europeo su proposta della Commissione, secondo una «procedura legislativa speciale».

Il Trattato costituzionale, per la verità, nel conferire per la prima volta una veste formale precisa al bilancio dell'Unione, ne prevedeva l'approvazione con legge europea (artt.I-34 e I-56 TCost.). La legge di bilancio entrava così tra le fonti primarie del diritto europeo, nel quadro della nuova disciplina costituzionale europea. La scelta di eliminare, nel Trattato di Lisbona, qualsiasi riferimento ai simboli e ai termini che più direttamente potessero evocare una natura costituzionale dell'atto, ha comportato, tra l'altro, la rinuncia a prevedere nel sistema delle fonti la categoria delle «leggi europee» e il ritorno, in via generale, alla terminologia classica, ossia al regolamento

Nello specifico, l'art. 314 Tfu prevede che l'iniziativa spetti alla Commissione, che presenta non più un progetto preliminare ma un progetto di bilancio vero e proprio. La durata della procedura deve essere contenuta entro i quattro mesi intercorrenti tra la data di presentazione del progetto e la fine dell'anno solare, e consiste in una versione semplificata della procedura legislativa ordinaria, con una lettura unica da parte del Parlamento europeo e del Consiglio. In caso di divergenza tra le due istituzioni, si passerà direttamente alla procedura di conciliazione, con un meccanismo che, a certe condizioni, lascia l'ultima parola al Parlamento europeo, a condizione che esso sia in grado di deliberare con ampia maggioranza.

---

<sup>6</sup> Naturalmente, se i saldi vengono negoziati sulla base di "benefici" di natura economica formulati in modo piuttosto vago, come fu nel caso del *rebate* inglese, il sistema non potrebbe funzionare....

La procedura di bilancio comincia all'inizio dell'estate. La Commissione raggruppa gli Stati di previsione presentati dalle varie istituzioni entro il 1° luglio e sottopone al Consiglio il progetto di bilancio non oltre il 1° settembre.

Il Consiglio dei ministri definisce la sua posizione sul progetto di bilancio e la comunica al Parlamento europeo entro il 1° ottobre informandolo “esaurientemente” delle motivazioni della sua decisione.

Entro 42 giorni dalla comunicazione, il Parlamento europeo può approvare la proposta del Consiglio dei ministri oppure non pronunciarsi: in entrambi i casi il bilancio si considera adottato, nel testo definito dal Consiglio. Altrimenti, il Parlamento può proporre, deliberando a maggioranza assoluta, emendamenti al testo del Consiglio<sup>7</sup>. Se il Consiglio non condivide, in tutto o in parte, gli emendamenti proposti dal Parlamento europeo, si ricorre alla convocazione di un Comitato di conciliazione.

Il Comitato di conciliazione (ai cui lavori partecipa la Commissione, con il compito di «favorire un riavvicinamento fra le posizioni del Parlamento europeo e del Consiglio dei ministri») ha il compito di giungere, entro un termine di 21 giorni dalla sua convocazione, ad un accordo su un progetto comune, da approvare a maggioranza qualificata dei suoi componenti nominati in rappresentanza del Consiglio e a maggioranza dei suoi componenti nominati in rappresentanza del Parlamento europeo.

Se entro il termine predetto il Comitato di conciliazione riuscirà ad approvare un progetto comune, il Parlamento europeo e il Consiglio disporranno di un ulteriore termine di 14 giorni per approvarlo o respingerlo (pronunciandosi a maggioranza dei voti espressi per quanto concerne il Parlamento europeo e a maggioranza qualificata per quanto concerne il Consiglio). Il progetto di bilancio, così come definito dal Comitato di conciliazione sarà definitivamente adottato se, entro il predetto nuovo termine di 14 giorni, il Parlamento e il Consiglio lo avranno approvato o quanto meno non lo avranno respinto: si applica dunque una sorta di silenzio-assenso.

Se, viceversa il Comitato di conciliazione non dovesse riuscire ad approvare un progetto comune, o se, approvato il progetto comune dal Comitato, il Consiglio e il Parlamento decidessero

---

<sup>7</sup> Data la natura di atto formale del bilancio, gli emendamenti dovrebbero riguardare, essenzialmente, la corrispondenza delle quantificazioni del bilancio annuale alle quantificazioni degli aggregati di spesa del Qfp, oppure la corrispondenza delle singole voci di spesa alle leggi sostanziali sottostanti. Non sembra invece che in sede di bilancio si possa intervenire su queste leggi di spesa sottostanti, (sulle quali peraltro il Pe ha già esercitato i suoi poteri di co-decisione) modificando, ad esempio, la dimensione delle risorse attribuite, e quindi le quantificazioni di bilancio. Potrebbero invece esservi problemi di quantificazione “indiretta” che aprono a diversità di vedute sulle risorse che saranno necessarie.

di respingerlo, la Commissione dovrà presentare un nuovo progetto di bilancio. Lo stesso avverrebbe se uno solo dei due organi legislativi (Consiglio o Parlamento) respingesse il progetto comune, mentre l'altro decidesse di non pronunciarsi, o se il progetto del Comitato fosse approvato dal Consiglio, ma respinto dal Parlamento.

Se viceversa il progetto del Comitato fosse approvato dal Parlamento ma respinto dal Consiglio, la parola tornerebbe al Parlamento che (con la maggioranza assoluta dei suoi membri e dei 3/5 dei voti espressi) avrà il potere di confermare gli emendamenti originariamente da esso formulati, ancorché non condivisi dal Consiglio. Se uno o più emendamenti del Parlamento non saranno confermati, varrà sul punto la posizione concordata in seno al Comitato di conciliazione, per il resto intendendosi approvato il bilancio con gli emendamenti confermati dal Parlamento con la predetta maggioranza qualificata.

### **Le innovazioni procedurali introdotte dal Trattato di Lisbona: quadro di sintesi**

Riassumendo, sono quattro dunque le principali innovazioni apportate dal Trattato di Lisbona alla disciplina del bilancio dell'Unione:

1) L'eliminazione della categoria delle "spese obbligatorie", che consente, un'estensione significativa dei poteri del Parlamento europeo nella approvazione del bilancio.

2) La possibilità di prevedere una durata quinquennale per lo strumento di programmazione finanziaria pluriennale, che ne permette la sincronizzazione con le cadenze della legislatura europea.

3) La possibilità per il Consiglio europeo di adottare all'unanimità una decisione che consenta al Consiglio dell'Unione di deliberare a maggioranza qualificata sull'approvazione del quadro programmatico

4) Una procedura di bilancio che, pur bilanciando il ruolo del Consiglio e quello del Parlamento europeo, lascia alla fine a quest'ultimo l'ultima parola nella decisione di bilancio, a condizione che si raggiunga su essa un'ampia maggioranza (ed entro i limiti consentiti dal quadro programmatico e dalla disciplina delle risorse proprie, sulle quali il Parlamento non è il decisore ultimo).

### **La riforma della programmazione finanziaria e del bilancio dell'Unione nel quadro del riassetto delle istituzioni europee**

Si tratta, come si vede, di una procedura assai complessa e articolata, concepita, come pare evidente, nell'intento di bilanciare poteri della Commissione, poteri del Consiglio e poteri del Parlamento in un equilibrio non paritario, che mira a riconoscere alla Commissione il potere di

iniziativa, al Consiglio il potere (politicamente rilevante ed incisivo) di una prima valutazione del progetto della Commissione, e al Parlamento non solo una effettiva partecipazione alla decisione di bilancio, ma, in definitiva, la possibilità di dire in materia l'ultima parola. Ma ciò, solo a condizione di raccogliere, nel suo braccio di ferro col Consiglio, una maggioranza sufficientemente ampia (3/5 dei votanti che rappresentino almeno la maggioranza assoluta dei membri del Parlamento). Altrimenti, il baricentro politico della decisione rimane, sostanzialmente, in capo al Consiglio.

Al rafforzamento dei poteri del Parlamento concorre in misura decisiva un'altra innovazione sostanziale introdotta dal Trattato di Lisbona: la eliminazione della distinzione fra spese "obbligatorie" e spese "non obbligatorie"; in precedenza le prime (tra cui la politica agricola comune) erano riservate in esclusiva alla decisione del Consiglio dell'Unione; ora il potere di codecisione del Parlamento si estende a tutte le spese, con un notevole rafforzamento del suo ruolo.

Si può meglio apprezzare il significato istituzionale di queste innovazioni solo nel contesto del complessivo riassetto delle istituzioni europee delineato dal Trattato di Lisbona: riassetto al quale, peraltro, la riforma della programmazione finanziaria e del bilancio dell'Unione concorre in misura non marginale.

Il Trattato di Lisbona ha tratto ispirazione dal convincimento, a più riprese avanzato nel dibattito europeo che ha scandito il lungo processo di riforma, che solo istituzioni forti in quanto concentrate sull'assolvimento di funzioni chiaramente delineate possano interagire in una dinamica virtuosa; e su questa premessa, le nuove disposizioni mirano a conformare il disegno delle istituzioni al principio di separazione dei poteri, cercando di improntare l'equilibrio istituzionale alla cooperazione e alla fiducia reciproca.

L'obiettivo, generalmente condiviso, del simultaneo rafforzamento delle singole istituzioni ha richiesto una riarticolazione della loro struttura in ragione delle funzioni esercitate, il ripristino delle loro missioni fondamentali, l'attribuzione di competenze ulteriori. Si è trattato, in particolare, di:

- restituire al Consiglio europeo la funzione di impulso e di definizione dell'indirizzo politico generale dell'Unione;
- configurare il Parlamento europeo quale Camera rappresentativa dei popoli europei, titolare del potere di deliberare su tutta la legislazione europea e della funzione di controllo sull'operato dell'esecutivo;
- distinguere l'attività legislativa del Consiglio dei ministri, affidata a una sede che fungesse da seconda Camera rappresentativa degli Stati membri dell'Unione ("Consiglio per gli affari legislativi"), dalle attività di tipo esecutivo, concentrate in un ridotto numero di formazioni del Consiglio stesso;
- precisare il ruolo della Commissione quale garante dell'applicazione del diritto primario, e titolare dell'iniziativa e dell'esecuzione degli atti legislativi;

- dotare la Corte di giustizia di ulteriori poteri di risoluzione delle controversie tra Unione e Stati membri e di garanzia del rispetto del principio di sussidiarietà;

- potenziare, inoltre, il raccordo con le istituzioni europee dei Parlamenti nazionali in particolare a tutela del principio di sussidiarietà.

In forza di tali innovazioni essenziali: il potere legislativo è esercitato congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio; il potere esecutivo è esercitato, su impulso politico del Consiglio europeo (presieduto da un Presidente stabile), dalla Commissione e dai Consigli dei ministri di settore; il potere giudiziario è esercitato dalla Corte di giustizia e dal Tribunale di primo grado. Nell'ambito del cosiddetto "triangolo" fra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, le implicazioni delle nuove disposizioni riguardanti le istituzioni europee sono assai rilevanti.

Il Trattato di Lisbona – come si è già notato - rafforza notevolmente il ruolo del Parlamento europeo, confermando il processo che dal 1979 in poi ha costantemente cercato di democratizzare e rendere più efficace e trasparente il funzionamento di quella che sarebbe divenuta l'Unione europea. In materia legislativa, viene estesa la procedura di codecisione (ridenominata "procedura legislativa ordinaria") a diversi ambiti. Concretamente, questo significa che il Parlamento acquisisce un effettivo potere legislativo, pari a quello del Consiglio, per determinati dossier, ai quali attualmente non è associato o per i quali viene solo consultato. Del pari, il Trattato di Lisbona prevede anche il rafforzamento della partecipazione del Parlamento europeo alle procedure legislative speciali. Il Parlamento europeo inoltre acquisisce un diritto concorrente d'iniziativa di revisione dei trattati e partecipa alla procedura di revisione prendendo parte alla Convenzione incaricata di prepararla (il Consiglio non può decidere di non convocare la Convenzione senza l'approvazione del Parlamento). Tuttavia, la generalizzazione della codecisione va di pari passo con l'estensione del campo di applicazione del voto a maggioranza qualificata in Consiglio, senza però approdare a quella perfetta corrispondenza che era stata da molti auspicata.

Sempre in tema di rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo, vengono aumentate le sue funzioni di controllo politico in particolare prevedendo l'elezione parlamentare del Presidente della Commissione e stabilendo che la "fiducia" del Parlamento alla Commissione coinvolgerà anche il nuovo Alto rappresentante per la politica estera dell'Unione, Vice presidente della Commissione stessa. Grazie a questo genetico legame fiduciario, oltre la lettera dei trattati, il Parlamento, se ne sarà politicamente capace, potrà condizionare la scelta del responsabile politico della politica estera dell'Unione.

Inoltre, il Trattato di Lisbona prevede che numerose decisioni di grande importanza nella vita dell'Unione, sino ad ora di esclusiva competenza del Consiglio, siano ora soggette all'approvazione del Parlamento: la decisione di lanciare una cooperazione rafforzata; l'utilizzazione della clausola di flessibilità che consente all'Unione di prendere misure non previste nei trattati per conseguire obiettivi da essi stabiliti; la decisione relativa all'utilizzazione di "passerelle" generali per il passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata o da procedure legislative speciali alla procedura legislativa ordinaria; alcune decisioni che consentono di

estendere il campo di applicazione delle basi giuridiche previste dai trattati, come quelle riguardanti la Procura europea o la cooperazione giudiziaria in materia penale (sebbene sia sempre possibile per gli Stati, laddove ritengano che un progetto di legge in materia di cooperazione penale e di norme minime sulla definizione di reati e sanzioni incida «su aspetti fondamentali del loro ordinamento giudiziario penale», attivare gli *emergency brakes* chiedendo di sospendere la procedura e di investire della questione il Consiglio europeo). Infine, il Trattato di Lisbona dispone che il Parlamento europeo debba esprimere un parere conforme su tutti gli accordi internazionali riguardanti materie cui si applica la procedura legislativa ordinaria.

Non irrilevanti sono anche le innovazioni previste dal Trattato di Lisbona per quanto concerne il “Consiglio dei ministri” della Ue (nuova denominazione del vecchio Consiglio introdotta per meglio distinguerlo dal Consiglio europeo). Esso rimane un organo non permanente a formazione mutevole e a presidenza rotante, ma le funzioni che gli vengono assegnate permettono di anticipare che il Trattato di Lisbona gli ha conferito un “nuovo volto”, anche se molte delle numerose modifiche che al disegno iniziale della Convenzione europea erano state già apportate sin dal Trattato costituzionale del 2004 non sono state riprese dal Trattato di Lisbona. Se, dunque, le pressanti richieste nazionali sono riuscite ad erodere un disegno riformatore ben più radicale, nondimeno è di tutto rilievo l’innovazione fondamentale prevista in materia dal Trattato di Lisbona, in aderenza con l’obiettivo di separare e riordinare i poteri tra le istituzioni dell’Unione: conferire al Consiglio una funzione legislativa generale, in corrispondenza perfetta con quella esercitata dal Parlamento europeo (secondo un modello sostanzialmente “bicamerale” frequente negli ordinamenti costituzionali federali); e, nel contempo, inibire al Consiglio europeo qualunque forma di esercizio di funzioni legislative, in modo da distinguere nettamente le funzioni e i compiti dei due organi (Consiglio europeo e Consiglio dei ministri della Ue). Così, mentre i vigenti trattati attribuiscono al Consiglio un generale «coordinamento delle politiche economiche generali degli Stati membri» e un ancor più indefinito «potere di decisione» (art. 202 Tce), il Trattato di Lisbona dispone che il Consiglio dei ministri esercita, «congiuntamente al Parlamento europeo», la «funzione legislativa e di bilancio» (art. 16 del nuovo TUE), nonché «funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento», senza specificarne le materie, ma «alle condizioni stabilite dai trattati».

A rafforzare la divisione dei poteri concorre un’altra innovazione prevista dal Trattato di Lisbona. Si esclude ogni riferimento alle funzioni esecutive che attualmente l’art. 202 Tce mantiene anche in capo al Consiglio; queste divengono tutte di competenza della Commissione: competenze “proprie” e non più ad essa conferite dal Consiglio. Va tuttavia rilevato che, con una certa contraddizione, l’art. 291, par. 2, TUE, mantiene l’attribuzione di compiti esecutivi al Consiglio «in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli artt. 11 e 13 T del Trattato sull’Unione europea», che si riferiscono alla politica estera e di sicurezza comune (Pesc). La distinzione tra potere legislativo e potere esecutivo non è dunque pienamente realizzata neanche dal Trattato di Lisbona.

Si conservano poi, in capo al Consiglio dei ministri, funzioni «di definizione delle politiche e di coordinamento» per quelle parti della costruzione europea che non richiedono interventi di carattere normativo. In proposito, il Trattato di Lisbona evita ogni riferimento a singole materie, compresa la politica economica: dunque si tratta di una competenza a carattere generale, comprendente, per esempio, anche la politica agricola.

Con il Trattato di Lisbona, si può dunque affermare che il Consiglio dei ministri diventa – insieme al Consiglio europeo - il principale interlocutore del Parlamento europeo, grazie ai due ruoli-chiave che gli vengono assegnati: la funzione legislativa e la funzione politica di coordinamento interstatale.

Nel rinnovato equilibrio di poteri che il Trattato di Lisbona delinea, il rafforzamento del ruolo del Parlamento in materia di bilancio rappresenta dunque un tassello non irrilevante, compensato dal permanente ruolo egemone del Consiglio nella decisione sulle Risorse proprie e sul Quadro finanziario pluriennale.

E' tuttavia evidente che, in concreto, la misura effettiva del rafforzamento del Parlamento nelle decisioni di bilancio dipenderà da fattori politici più che istituzionali, connessi all'instabile e mutevole equilibrio tra componente comunitaria e componente intergovernativa che da sempre caratterizza la costruzione europea.

### **Una valutazione complessiva: un sistema troppo macchinoso?**

Nonostante i propositi di semplificazione e l'apprezzabile intento di riconoscere un proprio ruolo non subalterno a ciascuno degli organi fondamentali del sistema istituzionale europeo, si tratta comunque – come è evidente - di una procedura piuttosto complicata e macchinosa, della cui funzionalità si può dubitare.

Va tuttavia sottolineato che, ciononostante, essa appare – a ben vedere – più attenta alla esigenza di giungere tempestivamente alla approvazione del bilancio di quanto non sia la procedura di approvazione della legge finanziaria e del bilancio di molti sistemi costituzionali europei, e innanzitutto del sistema bicamerale italiano<sup>8</sup>; nel quale, in caso di reiterata navetta tra Camera e Senato, non è prevista la possibilità di far ricorso a un Comitato di conciliazione<sup>9</sup>. Il procedimento disciplinato dal Trattato di Lisbona prevede infatti – come abbiamo sottolineato – termini perentori

---

<sup>8</sup> ...o non lo sia stata, fino alla recentissima riforma della contabilità e del bilancio, in corso di discussione in Parlamento mentre scriviamo.

<sup>9</sup> I tentativi di introdurre questo istituto nell'ordinamento italiano, recependolo dall'esperienza USA (che ha meglio dell'Italia fatto i conti con i problemi di funzionamento di un Parlamento bicamerale paritario o quasi paritario), non hanno infatti avuto successo.

e meccanismi di “silenzio-assenso” che dovrebbero consentire l’approvazione del bilancio entro la fine di ciascun anno solare<sup>10</sup>; a meno di gravi incidenti di percorso, che sarebbero tuttavia il sintomo di crisi politiche di portata assai più ampia dei consueti contrasti sulla ripartizione delle risorse comunitarie.

Va peraltro osservato che il sistema costituzionale italiano prevede uno strumento di cui non dispone l’ordinamento europeo: è la questione di fiducia su maxiemendamenti, con i quali il governo italiano può di fatto accelerare la conclusione del confronto bicamerale anche sul bilancio e la legge finanziaria. In tal modo, mentre l’ordinamento europeo finisce col dare, nel confronto tra il Parlamento e il Consiglio, l’ultima parola al Parlamento, la prassi costituzionale italiana finisce col dare invece, nel rapporto tra l’esecutivo e il legislativo, l’ultima parola al....governo!

Va anche sottolineato che una certa complessità e macchinosità è comunque frequentissima nei sistemi di decisione finanziarie e di bilancio degli ordinamenti democratici. Dovunque, in qualsiasi paese, la decisione di bilancio è una questione complessa, e non solo perché devono essere soddisfatti obiettivi o interessi tra loro contrastanti, ma anche perché questa decisione in larghissima misura riflette decisioni prese in passato dal legislatore, e quel che si decide, ogni volta, è solo la variazione al margine delle decisioni prese, o le nuove decisioni coerenti con il volume desiderato dei saldi. Nell’Ue il peso delle decisioni preesistenti è anche maggiore che negli Stati, perché esse sono nate da complessi negoziati tra Governi, si sono tradotte in decisioni del Consiglio, modificabili solo con altre decisioni di questo stesso organo, sono state articolate in “misure” o “programmi” o altro dettagliatamente codificati. In più, tali decisioni hanno determinato il peso, il contenuto di potere, dei vari Commissari, e soprattutto delle varie Direzioni generali : due elementi in grado di condizionare seriamente ogni nuova decisione in materia.

Nel caso della Unione europea, la complessità del sistema è accresciuta da un certo gusto della complessità lessicale (che è un’altra faccia del potere). Gli interventi decisi vengono strutturati e denominati in modo molto diverso tra loro, come si vede quando si tenta di leggere il bilancio Ue. *Action plan, framework programs, axes programs, priority areas, measures, budget items, tools, guidelines, budget chapters*, e altro ancora, si giustappongono senza un chiaro schema classificatorio. Non esistono serie storiche, perché i regolamenti finanziari, e le voci, sono stati cambiati continuamente. Le relazioni della Corte dei conti europea contengono moltissime lamentele su questa incertezza classificatoria. Il bilancio appare una questione strettamente da

---

<sup>10</sup> ....anche se i termini previsti per ciascuna fase del procedimento, se utilizzati interamente, non garantiscono – a ben vedere – il rispetto del termine complessivo di quattro mesi a partire dal 1° settembre.



addetti ai lavori, per specifici settori, e con una evidente limitazione dei poteri di proposta e di organizzazione normali di un Ufficio del bilancio. Un bilancio poco leggibile indica poteri di decisione molto frammentati, ma anche molto forti.

Su questi aspetti si potrebbe e si dovrebbe intervenire in sede di implementazione del Trattato di Lisbona, con misure idonee a migliorare la leggibilità del bilancio e aumentare la trasparenza della gestione finanziaria.

## L'ESECUZIONE DEL BILANCIO, LA RESPONSABILITÀ DEI VARI LIVELLI DI GOVERNO, IL CONTROLLO DEI RISULTATI

### Premessa

Le regole di contabilità, la struttura e le funzioni del bilancio comunitario riflettono l'originalità e la storia di 50 anni della costruzione europea secondo una linea evolutiva strettamente parallela a quella del processo di integrazione<sup>1</sup>. Per gli aspetti positivi, relativi all'affermazione delle Comunità europee come istituzioni promotrici di politiche pubbliche concretamente messe in atto dagli Stati secondo il modello dell'amministrazione indiretta o dell'ordinamento composito<sup>2</sup>; per gli aspetti negativi, metabolizzati nell'annosa questione del *deficit* democratico, alimentato anche dalla questione di quelle che enfaticamente si definiscono prospettive finanziarie, ahimè, in un bilancio molto esiguo e strettamente dipendente dai contributi degli Stati membri<sup>3</sup>.

Le critiche alla realtà dell'integrazione dopo 50 anni sono note: il processo di integrazione da un lato ha posto al suo fondamento le regole del mercato e della concorrenza, ma, dall'altro, ha trascurato quando non privato, il mercato comune prima, interno poi del governo "politico" corrispondente agli obiettivi fondativi<sup>4</sup>.

Nel bilancio comunitario i limiti di questa incompiuta dimensione politica del processo di integrazione emergono con evidenza. Il Trattato di Maastricht ha imposto vincoli per i bilanci nazionali definiti dal patto di stabilità, dimenticando che il patto riguardava anche la crescita. Nulla è cambiato nel contesto normativo: il bilancio continua ad avere dimensioni non proporzionate alle politiche europee, la mancanza di un'effettiva autonomia finanziaria e di un'autonomia impositiva propria, non consentono di attrarre a livello europeo parte delle politiche redistributive<sup>5</sup>.

La dialettica fra la prospettiva federalista e la prospettiva intergovernativa è alle spalle: come dice Manzella<sup>6</sup> il processo di integrazione europea sembra piuttosto poggiare sullo scambio di

---

<sup>1</sup> Sulle linee evolutive del bilancio comunitario, cfr. B. Laffan, *The Finances of the European Union*, London, Macmillan, 1997; M. Nava, *La finanza europea. Storia analisi, prospettive*, Roma, Carocci, 2000, spec. 20 ss.

<sup>2</sup> Al riguardo, significative indicazioni in S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002, 52 ss.

<sup>3</sup> Ben messe in rilievo da G. Tesauro, *Il bilancio delle Comunità europee*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, Napoli, Ed. Scientifica, 1980, 72 ss.; e da A. Brancasi, *Sistema finanziario e di bilancio*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M. P. Chiti e G. Greco, Parte generale, Milano, Giuffrè, 1997, 304 ss.

<sup>4</sup> Così, da ultimo, G. Guarino, *Eurosistema. Analisi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2006, 107 ss.

<sup>5</sup> Sotto questo profilo, cfr. G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, 3 ss. e 123 ss. Per un tentativo di legare il rigore del patto di stabilità allo sviluppo della finanza dell'Unione, cfr. *ivi*, spec. 2 ss., 61 ss. e 430 ss.

<sup>6</sup> A. Manzella, *Lo Stato "comunitario"*, in *Quaderni costituzionali*, Bologna, il Mulino, 2003, 273 ss.

legittimazioni reciproche tra Unione e Stati membri di fronte alle sfide del complesso sistema globale. La discussione è aperta e le proposte cominciano a disporsi sul tavolo con chiarezza.

Per questo, partire da una breve sintesi dello stato dell'arte del processo di ridefinizione delle fasi di esecuzione, gestione e controllo sul bilancio comunitario è utile. Si scopre che ad affrontare le sfide della valutazione e dei risultati nel ciclo di bilancio del XXI secolo l'Unione non è sola. Qui il diritto comparato aiuta: negli stati membri e soprattutto in quelli di più lunga tradizione costituzionale sono in corso percorsi avanzati che anche dal contesto europeo hanno trovato occasioni e opportunità di riflessioni<sup>7</sup>.

In questa chiave di lettura le principali novità, introdotte dal Trattato di Lisbona sulle procedure e sui contenuti del bilancio, comporteranno la ridefinizione anche di alcuni aspetti del Regolamento finanziario. Nella prospettiva dell'entrata in vigore del nuovo Trattato, quindi, anche la questione della esecuzione di bilancio dovrà necessariamente misurarsi con la necessità di sostenere i più recenti sviluppi del processo di integrazione.

### **Il dialogo interistituzionale nella procedura di approvazione e nella esecuzione del bilancio comunitario**

Il Trattato di Lisbona, ha introdotto una “procedura legislativa speciale” (art. 310 e 314 Tfu), per l'approvazione del bilancio comunitario richiedendo la partecipazione del Consiglio e del Parlamento europeo su proposta della Commissione<sup>8</sup>. Tale decisione è inserita all'interno di un quadro finanziario programmatico di cinque anni in cui sono fissati gli importi massimi annui degli stanziamenti per categoria di spesa (art. 312 Tfu).

La innovativa dimensione programmatica, fino ad ora rimessa ad un accordo interistituzionale sulle prospettive finanziarie tra Commissione, Parlamento e Consiglio – non sempre approvato nei tempi programmati e che soprattutto non ha dato sufficienti garanzie al Parlamento europeo<sup>9</sup> – sarà invece definita con Regolamento adottato dal Consiglio all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo che si pronuncia a maggioranza dei suoi membri (art. 312 Tfu).

---

<sup>7</sup> Una esperienza significativa in questa direzione è quella della Francia che, da alcuni anni, ha avviato un processo di riforma delle procedure di bilancio orientato verso una più efficace valutazione delle politiche pubbliche e un collegamento più stretto tra programmazione economica e pianificazione strategica. Su questi aspetti e sul collegamento della esperienza francese con le tecniche di valutazione già da anni sperimentate nel Regno Unito si veda C. Raimondi, *La programmazione della spesa e la valutazione delle politiche pubbliche nell'ordinamento francese: alcune riflessioni alla luce delle più recenti riforme*, 2009, disponibile sul sito [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it).

<sup>8</sup> Per un primo commento, cfr. M. Carabba, *Il bilancio dell'Unione*, in Astrid, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, il Mulino, 2008, 343 ss.

<sup>9</sup> Al riguardo, ad esempio, E. Bonelli, *La gestione finanziaria comunitaria tra crisi e rilancio del processo di integrazione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, Milano, Giuffrè, 2006, 306 ss.

Tali innovazioni, insieme al superamento della preesistente divisione di responsabilità nell'approvazione delle spese tra il Consiglio e il Parlamento<sup>10</sup>, richiedono, da un lato, un maggiore dialogo interistituzionale e dall'altro, una più incisiva capacità di negoziazione degli obiettivi per il raggiungimento di una posizione condivisa nel quadro di un rinnovato equilibrio tra i poteri.

È possibile evidenziare questi profili dal confronto tra le Tabelle 1 A e 1 B che illustrano rispettivamente, le fasi della decisione di bilancio prima e dopo le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona.

**Tabella 1 A. Le fasi della decisione di bilancio secondo il Trattato costituzionale**

| Scadenza           | Attività                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Entro il 1° luglio | La Commissione riunisce gli stati di previsione provenienti dalle varie istituzioni e sottopone il progetto di bilancio al Consiglio                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Entro il 5 ottobre | Il Consiglio con propria decisione delibera (in concertazione con il Parlamento sulle spese obbligatorie) sul progetto preliminare che diventa progetto di bilancio                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Entro 45 giorni    | In prima lettura il Parlamento esamina il progetto di bilancio: può approvare il bilancio senza apportare cambiamenti e la procedura si conclude; oppure può avanzare proposte di modifica sulle spese obbligatorie o su quelle non obbligatorie                                                                                                                                                                                      |
| Entro 15 giorni    | In seconda lettura il Consiglio ha il diritto di emendare le spese non obbligatorie e rinviare il testo al Parlamento. Per le spese obbligatorie, invece, le proposte di modifica del Parlamento che comportino un aumento del bilancio globale possono essere inserite solo se accettate a maggioranza qualificata; se, al contrario, non si prevedono aumenti di bilancio, il Consiglio può opporsi solo a maggioranza qualificata. |
| A fine procedura   | Il Parlamento ha diritto all'ultima parola sul bilancio comunitario (anche con silenzio-assenso). Può modificare solo le spese non obbligatorie a maggioranza assoluta dei membri e di 3/5 dei suffragi espressi. Il rigetto del bilancio richiede invece la maggioranza assoluta dei membri e i 2/3 dei suffragi espressi. La procedura si conclude con l'adozione del bilancio da parte del Parlamento.                             |

**Tabella 1 B. Le fasi della decisione di bilancio dopo le modifiche al Trattato costituzionale introdotte dal Trattato di Lisbona**

| Scadenza                                         | Attività                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Entro il 1° luglio (e non oltre il 1° settembre) | La Commissione riunisce gli stati di previsione provenienti dalle vari istituzioni e sottopone il progetto di bilancio al Consiglio |
| Entro il 1° ottobre                              | Il Consiglio adotta una propria posizione e la comunica al Parlamento                                                               |
| Entro 42 giorni                                  | Il Parlamento può adottare il bilancio o proporre emendamenti alla posizione del                                                    |

<sup>10</sup> Secondo il Trattato per il progetto di Costituzione europea firmato a Roma nel 2004, le spese si distinguono, infatti, in obbligatorie, approvate dal Consiglio, e non obbligatorie, approvate dal Parlamento.

|                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                 | Consiglio da esaminare previa convocazione di un Comitato di conciliazione cui partecipa anche la Commissione                                                                                                                                                                                   |
| Entro 21 giorni dalla eventuale convocazione del Comitato di conciliazione      | Definizione di un accordo tra le istituzioni                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Entro 14 giorni dall'accordo definito all'interno del Comitato di conciliazione | Il Consiglio e il Parlamento adottano il progetto comune. Il Parlamento può tuttavia confermare i suoi emendamenti, respingere il progetto di bilancio con votazione dei 3/5 dei suoi componenti e quindi richiedere che sia proposto un nuovo progetto di bilancio da parte della Commissione. |

La procedura di approvazione del bilancio, definisce dunque un nuovo equilibrio tra i poteri: al Consiglio europeo sono attribuite le funzioni di impulso e di indirizzo politico generale, alla Commissione quelle di iniziativa e di esecuzione delle attività e al Parlamento quelle di vigilanza e controllo sull'operato dell'esecutivo. Inoltre, tale procedura introduce anche un nuovo processo di programmazione finanziaria pluriennale cui diviene necessario dare attuazione sia attraverso la realizzazione degli obiettivi in esso contenuti sia con un costante monitoraggio sulle attività svolte sulla base delle risorse stanziare.

Il circuito decisionale brevemente richiamato, dunque, si apre con la programmazione pluriennale, si sviluppa nella gestione annuale del bilancio comunitario e nella sua effettiva esecuzione, e, infine, si completa nella fase di rendicontazione delle attività effettivamente realizzate che consente di procedere a verifiche, controlli e, in senso più ampio (come si vedrà), alle valutazioni.

Anche su questo piano il Trattato di Lisbona introduce significative novità, rafforzando il ruolo della Commissione ma, al tempo stesso, richiedendo una maggiore responsabilità agli stessi Stati membri.

L'art. 317 del Tfeue (ex art. 274 del Tce), infatti, stabilisce che "la Commissione dà esecuzione al bilancio in cooperazione con gli Stati membri" anticipando, in apertura della norma, il principio della cooperazione rispetto all'art. 274 secondo il principio di buona gestione finanziaria. A questo fine, il Regolamento non si limita più a prevedere "le modalità particolari secondo le quali ogni istituzione partecipa all'esecuzione delle proprie spese" (art. 274, c.2) ma prevede direttamente obblighi e responsabilità degli Stati. Per l'art. 317, c. 2, infatti, il Regolamento stabilisce gli obblighi di controllo e revisione contabile degli Stati membri nell'esecuzione del bilancio e le responsabilità che ne derivano. Pur riservando alla Commissione un ruolo di assoluta centralità e responsabilità nella effettiva e concreta gestione delle entrate e delle spese iscritte nel bilancio approvato annualmente, il Trattato inaugura un nuovo paradigma di relazione tra istituzioni

comunitarie e nazionali che impegna direttamente i paesi membri ad una più stretta cooperazione con la Commissione nella fase di esecuzione ma soprattutto alla relativa responsabilità.

Ciò, almeno sul piano teorico, dovrebbe tradursi nella adozione da parte della Commissione e degli Stati membri di criteri e parametri comuni di visualizzazione, registrazione, verifica e controllo dei dati finanziari, soprattutto in relazione a quei fondi del bilancio comunitario che, assegnati e distribuiti tra i 24 paesi, finanziano e alimentano politiche pubbliche comunitarie ritenute strategiche ed essenziali per assicurare uno sviluppo armonioso e competitivo dell'Unione europea.

Da questo punto di vista, viene quindi messo in moto un processo di ridefinizione delle regole di contabilità. Come noto, a livello comunitario si è anzitutto perseguita una maggiore uniformità circa il sistema dei conti nazionali con il c.d. Sec95 (Sistema europeo dei conti), che ha introdotto un sistema di riferimento comune – sia sotto il profilo strettamente normativo, sia per quello che concerne le definizioni e le differenti nomenclature utilizzate – al fine di introdurre univoci parametri di misurazione dello stato dei conti pubblici dei paesi membri<sup>11</sup>. Si tratta ora di introdurre parametri comuni soprattutto al fine della valutazione dei criteri di riparto e di impiego dei fondi comunitari che passano per il bilancio dell'Unione. Anche da questo punto di vista, appare evidente l'intento espresso dal Trattato di Lisbona di passare da una “politica di bilancio” per l'Europa ad una politica di bilancio nell'Europa<sup>12</sup>.

### **Il principio della buona gestione finanziaria e il ruolo della Commissione europea nella esecuzione del bilancio**

L'esecuzione “cooperativa” del bilancio comunitario tra la Commissione e gli Stati membri, si fonda sul principio di buona gestione che è già, a vario titolo, diritto comunitario primario vigente, ma che il Regolamento finanziario ha rafforzato. Dall'obbligo di mantenere “finanze pubbliche sane”, introdotto sin dal Trattato di Maastricht all'art. 3A (ora art. 4) Tce, e ai principi di “buona gestione finanziaria” (art. 274 Tce) all'art. 317 del Tfe analiticamente sopra richiamato, questo principio viene a conformare l'intera costituzione economica europea<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Il riferimento è al Regolamento n. 2223/96 del 25 giugno 1996, del Consiglio dei ministri dell'Unione europea, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità: cfr. R. Malizia, *Il Sec 95 e il conto economico delle amministrazioni pubbliche: il quadro metodologico di riferimento e la sua concreta applicazione. Le soluzioni adottate dall'Istat e i problemi aperti*, Banca d'Italia, Servizio Studi, Paper, 1999.

<sup>12</sup> Così, L. Verzichelli, *La politica di bilancio*, Bologna, il Mulino, 1999, 291 ss.

<sup>13</sup> In questo senso, cfr. M.P. Chiti, *La finanza pubblica e i vincoli comunitari*, in *Rivista Italiana di diritto pubblico comunitario*, Milano, Giuffrè, 1997, II, 1178 ss.; G. della Cananea, *Dalla contabilità di Stato alle finanze pubbliche: la prospettiva europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, Milano, Giuffrè, 2004, 1149 s.

La fonte comunitaria di riferimento per la disciplina previgente alla riforma del Trattato di Lisbona, è il Regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, contenuto nel Reg.(Ce, Euratom) del Consiglio del 25 giugno 2002<sup>14</sup>.

L'art. 48, in materia di esecuzione del bilancio, stabilisce che gli Stati membri cooperano con la Commissione affinché gli stanziamenti siano utilizzati secondo il principio di sana gestione finanziaria e il successivo art. 49 prevede che per l'esecuzione degli stanziamenti iscritti in bilancio per qualsiasi azione comunitaria o dell'Unione europea sia preliminarmente adottato un atto base che fornisce la base giuridica per l'azione e l'esecuzione della spesa corrispondente<sup>15</sup>.

Tale principio, richiamato più volte nel Regolamento, è guida e parametro sia per la Commissione che per gli Stati membri in tutta la fase di esecuzione del bilancio<sup>16</sup>.

Esso si concretizza attraverso la previsione di una articolata struttura organizzativa preposta al rispetto delle regole e delle procedure di esecuzione del bilancio, e attraverso l'individuazione di specifiche modalità di raccolta, gestione e rendicontazione dei dati contabili.

Sotto il primo profilo, tralasciando gli aspetti tecnico procedurali sullo svolgimento delle operazioni di entrata e di spesa, il principio di buona gestione finanziaria si sviluppa nella previsione di una disciplina molto dettagliata sia per quanto riguarda i metodi di esecuzione del bilancio, sia per quanto riguarda le funzioni e le responsabilità di diversi agenti finanziari.

Con riferimento al primo aspetto, l'art. 50 del Regolamento, in virtù del principio di autonomia istituzionale, stabilisce che la Commissione può riconoscere alle altre istituzioni i poteri necessari all'esecuzione delle rispettive sezioni del bilancio. Sia la Commissione che le altre istituzioni possono altresì delegare, nell'ambito dei loro servizi, i propri poteri di esecuzione del bilancio secondo le condizioni previste nel Regolamento e nei limiti dell'atto di delegazione (art. 51).

Nel rispetto di questo principio generale, il Regolamento individua quattro metodi di esecuzione del bilancio da parte della Commissione: la *gestion partagée e décentralisée* (concorrente/decentrata), la *gestion conjointe* (congiunta), la *gestion centralisée* (centralizzata).

---

<sup>14</sup> Regolamento (CE, EURATOM) n. 1605/2002 del Consiglio del 25 giugno 2002, successivamente modificato dal Regolamento (CE, EURATOM) n. 1995/2006 del Consiglio del 13 dicembre 2006 e dal Regolamento (CE) n. 1525/2007 del Consiglio del 17 dicembre 2007.

<sup>15</sup> Anche secondo quanto stabilito dalla Corte di giustizia: cfr., ad esempio, sentenza 12 maggio 1998, in causa C-106/96, *Regno Unito c. Commissione*.

<sup>16</sup> Diffusamente sul tema, A. Manzella, *Il «vincolo europeo» sul governo dell'economia*, in AA. VV. *Studi in onore di Franco Piga*, Milano, Giuffrè, 1992, 1492 ss.; G. Cogliandro, *Finanza sana e buona gestione finanziaria: una introduzione ai principi comunitari del buon governo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, Milano, Giuffrè, 1997, II, 1183 ss.; L. Pacifico, *Finanza pubblica e vincolo europeo*, in R. Perez (a cura di), *Le limitazioni amministrative della spesa*, Milano, Giuffrè, 2003, 41 ss.

La gestione è concorrente quando le funzioni di esecuzione del bilancio sono interamente delegate agli Stati membri a cui spetta l'onere di gestione delle risorse in modo efficiente ed efficace (art. 53 *ter* del Regolamento). Sono infatti gli Stati membri a dover compiere una serie di attività che vanno dall'accertamento della coerenza delle azioni rispetto alle risorse stanziare e agli obiettivi prefissati, alla prevenzione delle irregolarità, al recupero di fondi indebitamente versati, alla pubblicazione dei beneficiari dei fondi comunitari. Rientra in tale ambito la gestione del Fondo europeo agricolo di garanzia, dei Fondi strutturali, del Fondo di coesione, del Fondo europeo per la pesca, del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

La gestione è invece decentrata (art. 53 *quinquies* del Regolamento) quando le funzioni di esecuzione sono delegate a paesi terzi i quali, beneficiando di azioni esterne dell'Unione, hanno il compito di impiegare conformemente alle previsioni i fondi messi a loro disposizione sulla base di accordi o altre fonti di diritto internazionale. Anche in questo caso è ai paesi beneficiari che incombono oneri di trasparenza nella gestione contabile e di coerenza nella utilizzazione dei fondi.

La gestione è congiunta (art. 53 *quinquies* del Regolamento) quando le funzioni di esecuzione sono delegate ad organizzazioni internazionali sulla base di un accordo quadro, di un progetto o di un programma congiunto, di azioni finanziate da una pluralità di donatori. Le organizzazioni a loro volta, sono tenute ad applicare norme in materia di contabilità, di revisione contabile e di controllo interno che offrano garanzie equivalenti a quelle delle norme internazionalmente riconosciute.

La gestione centralizzata (art. 53 e artt. da 54 a 57 del Regolamento), infine, si realizza nei casi in cui la Commissione esegue il bilancio attraverso i suoi servizi oppure mediante gestione centralizzata indiretta. In questi ultimi casi il Regolamento, pur vietando, in via generale, la delegazione a terzi dei poteri di esecuzione di cui la Commissione è titolare sulla base delle norme dei Trattati e che implicino un margine di discrezionalità tale da esprimere scelte politiche (art. 54 del Regolamento), ammette la possibilità che alcune funzioni di esecuzione siano affidate a terzi purché esattamente definite e sottoposte a scrupoloso controllo. A tal fine, prevede che le funzioni possano essere delegate, sempre nel rispetto del principio di sana gestione finanziaria, a determinati soggetti specificamente individuati come, per esempio, le agenzie di diritto comunitario, gli organismi creati dalle Comunità e quelli pubblici nazionali o internazionali. Questi ultimi, a loro volta, dovranno dotarsi di un sistema efficace ed efficiente di controllo interno di gestione, di un sistema contabile capace di verificare il corretto utilizzo dei fondi comunitari, di un accesso del pubblico all'informazione, di una corretta pubblicazione dei soggetti beneficiari dei fondi.



Anche alla luce di questi articolati modelli di esecuzione, previsti dal Regolamento finanziario, è comunque dubbio che la Commissione possa procedere all'esecuzione in assenza di atti di attuazione del Consiglio. E' vero che ciò consentirebbe al Parlamento di "forzare" il Consiglio a seguire determinate politiche di spesa; mentre, in caso contrario, il Consiglio potrebbe bloccare l'esecuzione delle decisioni del Parlamento anche sulle spese non obbligatorie. Tuttavia – come si accennava – la Corte di giustizia ha avuto modo di ribadire l'esigenza di un atto normativo comunitario di base ai fini dell'esecuzione degli stanziamenti iscritti nel bilancio, in quanto è lo stesso Trattato a distinguere "le condizioni di esercizio del potere normativo e quelle del potere di bilancio"<sup>17</sup>.

In definitiva, vengono quindi – anche per il bilancio – prevalentemente utilizzati modelli di c.d. esecuzione diretta tradizionale delle misure comunitarie, che ricorrono nei casi espressamente previsti dal Trattato (in questo caso, l'art. 274 del Trattato CE), a cui, di recente, si affiancano ulteriori forme di esecuzione diretta, attraverso agenzie esecutive, ovvero attraverso forme di vera e propria esecuzione congiunta Commissione-Stati membri, anch'essi – come si è visto – utilizzati, anche se in misura minore<sup>18</sup>.

Un ulteriore divieto di carattere generale è previsto dall'art. 57, comma 1, del Regolamento in cui è stabilito che la Commissione non può affidare l'esecuzione di operazioni di pagamento o di riscossione ad entità od organismi esterni di diritto privato. Questi ultimi, infatti, possono essere abilitati allo svolgimento di compiti amministrativi preparatori o accessori che non implicino l'esercizio di potestà pubbliche né poteri di apprezzamento discrezionale (art. 57, comma 2, del Regolamento).

I limiti stringenti previsti dal Regolamento alla "esternalizzazione" delle attività di esecuzione del bilancio rispondono alle critiche mosse, a partire dagli anni '90, alla eccessiva proliferazione di organismi di diritto privato incaricati dello svolgimento di attività tecniche e gestionali funzionali alle operazioni di pagamento e di riscossione. Per arginare il fenomeno dei c.d. *bureaux d'assistance technique* (Bat)<sup>19</sup>, il Regolamento ha introdotto tale disciplina restrittiva, riportando lo svolgimento delle attività di esecuzione del bilancio principalmente nell'alveo della struttura burocratica della Commissione o degli Stati membri opportunamente delegati.

---

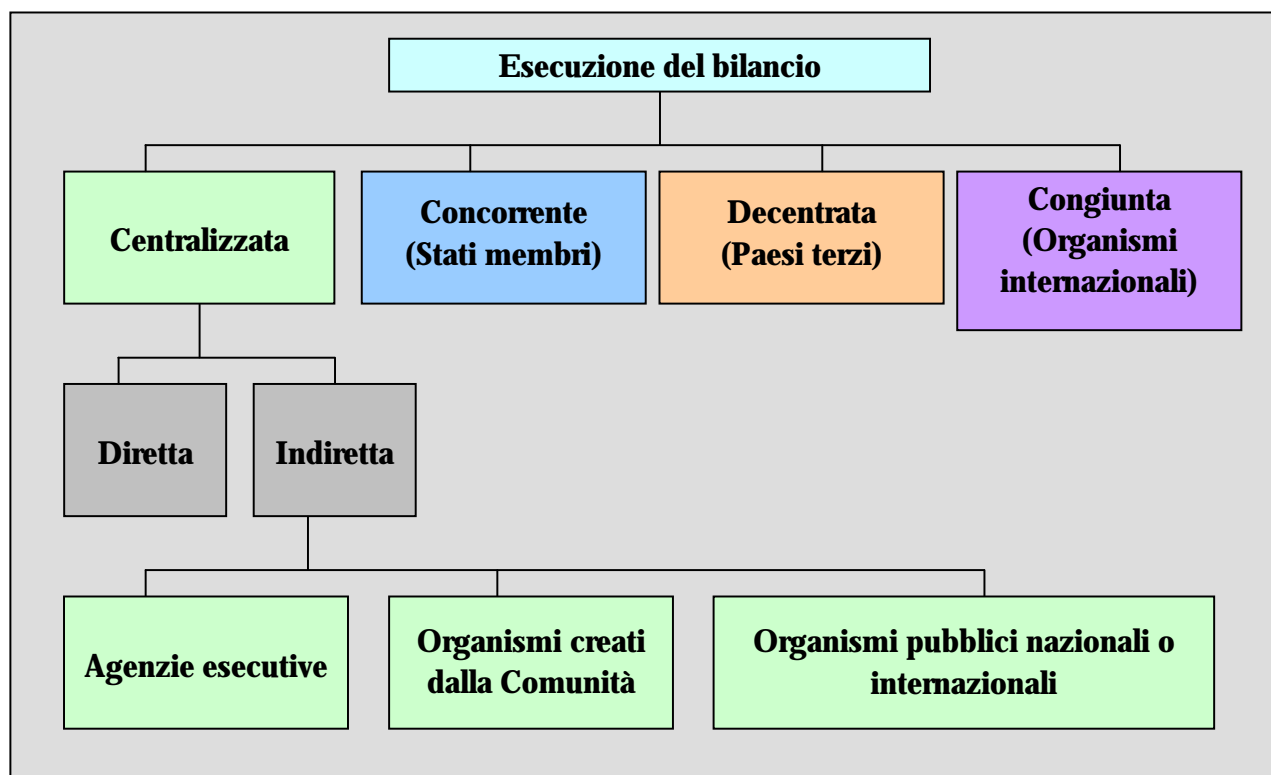
<sup>17</sup> Cfr. Corte di giustizia, sentenza 12 maggio 1998, in causa C-106/96, *Regno Unito c. Commissione*, p.ti 26 ss.

<sup>18</sup> Su questi aspetti, v. anche G. Rivosecchi, *Autonomia finanziaria e procedure di bilancio della Comunità europea*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, Parte generale, Tomo II, Seconda edizione, Milano, Giuffrè, 2007, 680 ss.

<sup>19</sup> Relazione sullo stato della finanze dell'Ue, pp. 315 ss..

In particolare, per facilitare lo svolgimento delle complesse operazioni di esecuzione delle spese, è ammessa l'istituzione dei c.d. *comités de gestion*, composti di esperti nazionali designati dagli Stati membri, con il compito di supportare la Commissione nella sua attività di esecuzione del bilancio. Tali comitati, per esempio, sono stati associati alla gestione della politica agricola comune e alla gestione del Fondo europeo di sviluppo<sup>20</sup>.

**Figura n. 1. Le diverse modalità di esecuzione del bilancio comunitario**



**Fonte:** [www.ec.europa.eu/budget/sound\\_fin\\_mgt/how\\_who.fr.htm](http://www.ec.europa.eu/budget/sound_fin_mgt/how_who.fr.htm)

Con riferimento al profilo relativo alle funzioni e alle responsabilità degli agenti finanziari, il bilancio comunitario viene gestito, sia per le entrate che per le spese, dall'apparato amministrativo della Commissione.

Il Regolamento finanziario costituisce la base giuridica delle disposizioni finanziarie e della responsabilità di ogni attore finanziario, delegato formalmente dalla Commissione allo svolgimento delle necessarie operazioni gestionali. Gli atti di delegazione, i cui destinatari diretti sono i direttori

<sup>20</sup> La Commissione è tenuta a richiedere il parere del comitato del Fondo europeo di sviluppo per l'adozione delle decisioni relative alla programmazione e all'attuazione delle strategie regionali, oltre che per modificarle, nel caso in cui le risorse stanziato risultino superiori del 20% rispetto a quelle previste o superino i dieci milioni di euro. Se il parere del Comitato è diverso dalla posizione della Commissione, la questione è sottoposta al Consiglio che potrà adottare anche una decisione differente.

generali o i capi dei servizi, sono rinnovati ogni anno, secondo la disciplina interna di organizzazione della Commissione e sulla base della struttura del bilancio approvato per l'esercizio successivo.

A tal fine, il Regolamento finanziario disciplina le funzioni affidate ai c.d. ordinatori delegati o sottodelegati e ai contabili. Ai primi (art. 59 e ss. del Regolamento finanziario) spetta la gestione procedimentale di tutte le fasi di entrata e di spesa del bilancio e, contestualmente, la realizzazione di una adeguata struttura organizzativa capace di monitorare lo svolgimento delle attività attraverso verifiche contabili antecedenti o successive alle singole operazioni contabili. Essi, dunque, hanno il compito di implementare un sistema di controllo gestionale in grado di rilevare la regolarità delle operazioni e la coerenza dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi prefissati. Tale sistema consente agli ordinatori delegati o subdelegati, in ultima analisi, di ricostruire annualmente, all'interno di una relazione sull'attività svolta, tutte le informazioni finanziarie e di gestione necessarie per verificare il rispetto dei principi di efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse del bilancio. Gli ordinatori delegati sono responsabili della gestione sana ed efficace delle risorse che sono state loro affidate e della realizzazione di un sistema di controllo adeguato che assicuri il rispetto della regolarità e della legalità della spesa da parte dei diversi servizi, secondo specifici standard di controllo definiti dalla Commissione.

Il contabile (art. 61 e ss. del Regolamento finanziario), invece, svolge funzioni di carattere esecutivo che vanno dalla corretta esecuzione dei pagamenti, alla preparazione dei conti, alla definizione delle regole contabili, alla gestione della tesoreria.

Sia gli ordinatori delegati che i contabili hanno specifiche responsabilità gestionali, di carattere amministrativo, disciplinari e patrimoniali.

Come appena rilevato, dunque, il principio di sana gestione finanziaria, reso più esplicito dal costante richiamo ai concetti di efficacia ed efficienza gestionale, è il parametro di riferimento che guida le azioni dei responsabili della gestione della spesa e le diverse modalità di esecuzione della stessa.

Esso, peraltro, estende il suo raggio di azione anche oltre la fase di esecuzione del bilancio, divenendo il presupposto (seppure implicito) della costante attività di informazione sulla corretta esecuzione del bilancio che la Commissione è chiamata a svolgere nei confronti delle altre istituzioni.

Il Regolamento finanziario, infatti, disciplinando in modo puntuale anche le modalità di raccolta, gestione e rendicontazione dei dati contabili, individua specifiche attività di *reporting* della

Commissione fondate anch'esse sui presupposti di veridicità, correttezza e trasparenza delle rilevazioni effettuate e trasmesse.

La Commissione, infatti, oltre ad avere il compito di consolidare i conti delle diverse istituzioni comunitarie attraverso la ricezione delle rispettive relazioni finanziarie e trasmetterle alla Corte dei conti europea per il successivo esame, sviluppa una serie di attività informative nei confronti delle altre istituzioni (artt. 130 e 131 del Regolamento). In particolare, riferisce due volte l'anno al Parlamento europeo e al Consiglio sulla situazione delle garanzie di bilancio e dei rischi corrispondenti; trasmette (tramite il contabile) una volta al mese al Parlamento europeo e al Consiglio, dati in cifre, aggregati almeno a livelli dei capitoli, sull'esecuzione del bilancio, sia con riferimento alle entrate che con riferimento alle spese; presenta tre volte l'anno (entro trenta giorni lavorativi successivi al 31 maggio, al 31 agosto e al 31 dicembre), tramite il contabile, al Parlamento e al Consiglio una relazione sull'esecuzione del bilancio, sia per le entrate che per le spese, illustrata in dettaglio per capitoli, articoli e voci. La relazione registra anche le informazioni relative alla esecuzione degli stanziamenti riportati negli esercizi precedenti.

Tutti i dati e le informazioni costantemente trasmesse dalla Commissione alle altre istituzioni europee interessate alla decisione di bilancio e alla stessa attività di programmazione pluriennale, vengono comunicate anche alla Corte dei conti europea la quale, in base ai poteri ad essa conferiti e confermati dal Trattato di Lisbona (art. 285 e ss. T.fue), continua a svolgere una delicata e complessa attività di certificazione del bilancio e di verifica della regolarità e della corretta gestione finanziaria delle risorse comunitarie da parte di tutte le istituzioni.

### **Il sistema dei controlli sulla corretta esecuzione del bilancio**

La disciplina relativa ai metodi di esecuzione del bilancio e quella sulle funzioni dei diversi agenti contabili richiama più volte la necessità che l'attività di gestione delle operazioni finanziarie sia supportata da un efficace sistema di controllo interno, a cui si aggiunge il controllo, in via successiva, di competenza della Corte dei conti europea.

Secondo quanto stabilito dal Regolamento finanziario (art. 28 bis), il sistema di controllo è un processo applicabile a tutti i livelli di gestione destinato a fornire ragionevoli garanzie circa: 1) il conseguimento di obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità delle operazioni; 2) affidabilità, legalità e regolarità delle informazioni finanziarie e gestionali; 3) prevenzione e individuazione delle frodi e delle irregolarità; 4) adeguatezza nella gestione dei rischi.

Da un punto di vista organizzativo, ogni ordinatore delegato deve prevedere, all'interno del proprio servizio e/o direzione generale, una struttura incaricata di effettuare il controllo di gestione secondo procedure e sistemi che consentano di effettuare verifiche ex ante ed ex post sulle attività da svolgere o svolte (art. 60 comma 4 del Regolamento finanziario). Tale onere ricade sugli Stati membri (art. 53 ter comma 2), sulle organizzazioni internazionali (art. 53 quinquies comma 1) o sugli altri organismi che gestiscono risorse del bilancio comunitario (art. 54 comma 3) nei casi in cui i metodi di esecuzione siano rispettivamente concorrenti, decentrati o congiunti.

Ogni ordinatore delegato è assistito da un direttore delle risorse e/o da un coordinatore, incaricato di verificare il buon funzionamento del sistema di controllo all'interno del servizio di competenza. A livello centrale, la Commissione, attraverso un apposito servizio finanziario, assiste le varie direzioni generali nello svolgimento delle attività di controllo sulla gestione finanziaria, elaborando Direttive, standard di misurazione e diffondendo buone pratiche.

Dal punto di vista funzionale, alla scadenza di ogni esercizio finanziario, i direttori generali e/o i capi servizio redigono un rapporto di attività annuale sulla realizzazione degli obiettivi politici chiave e forniscono alla Commissione una relazione sulla gestione e, sotto la loro responsabilità, una dichiarazione di affidabilità dei dati in essa riportati. Nello stesso rapporto sono specificati i meccanismi di controllo utilizzati, descritte le procedure seguite e individuate le responsabilità dei diversi agenti interessati.

La Commissione, quindi, ricevute le diverse relazioni dalle direzioni generali, elabora una relazione annuale di valutazione delle finanze dell'Unione attraverso la quale assume la responsabilità politica della gestione, così come previsto dall'art. 274 del Trattato CE. Tale relazione è trasmessa all'autorità di scarico e alla Corte dei conti europea non più tardi del 15 giugno dell'esercizio finanziario successivo.

A seguito della riforma della Commissione del 2000, accanto all'attività di controllo è stata strutturata anche quella di *audit*.

Il servizio di *audit* interno si avvale delle esperienze più avanzate già maturate in ordinamenti europei ed extraeuropei<sup>21</sup>. Si tratta di un servizio della Commissione, diretto da un *auditeur*, la cui missione è quella di fornire alle direzioni generali pareri indipendenti sulla qualità dei sistemi di gestione e controllo e di formulare raccomandazioni per la realizzazione efficiente ed efficace degli obiettivi strategici. L'attività di *auditing*, pertanto, anche sviluppata sotto forma di pareri e

---

<sup>21</sup> Cfr., ad esempio, R. MUSSARI (a cura di), *I sistemi di contabilità e bilancio dello Stato nell'Europa comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2005.

raccomandazioni, è stata strutturata in tutti i servizi della Commissione con lo scopo di supportare l'attività di direzione e di pianificazione strategica. In questo contesto particolare attenzione è stata rivolta alla rilevazione dei risultati raggiunti per ciascuna linea di attività.

Infine, il *Comité de suivi des audits* (CSA), composto da membri della Commissione oltre che da esperti nel settore, ha il compito di monitorare l'attività di auditing dei servizi e di elaborare ogni anno un rapporto informativo al collegio dei Commissari sulla qualità dei lavori svolti e sull'attuazione delle raccomandazioni formulate dagli *auditeurs*.

L'articolata e diffusa struttura dei controlli attivati all'interno della Commissione ha indotto quest'ultima a costruire un Piano di azione<sup>22</sup> per realizzare un quadro di vigilanza interno integrato, finalizzato da un lato a razionalizzare i processi e, dall'altro a rafforzare l'attività.

Tale piano trae a sua volta ispirazione da una Raccomandazione della Corte dei conti europea<sup>23</sup> nella quale viene sottolineata la necessità di realizzare un sistema di controllo interno che colleghi maggiormente le risultanze gestionali di tutti i servizi della Commissione e che costituisca anche una solida base per la elaborazione della dichiarazione di affidabilità (DAS) della Corte stessa sull'esercizio finanziario.

Più specificamente il Piano propone l'adozione di principi comuni ed omogenei in materia di controllo prevedendo l'introduzione nel Regolamento finanziario del concetto di "rischio di errore tollerabile" nelle operazioni di gestione del bilancio. Ai principi comuni deve quindi fare seguito una costante diffusione e valorizzazione delle attività di rendicontazione effettuate, migliorandone la qualità. A questo fine, il Piano richiama la necessità che gli Stati membri nominino un organismo nazionale di coordinamento per settore politico, incaricato di fornire a tutte le parti interessate una sintesi delle garanzie disponibili in merito alle azioni comunitarie attuate, nell'ambito della gestione concorrente. Allo stesso tempo, gli Stati dovrebbero esortare i Parlamenti nazionali e le Assemblee regionali a richiedere maggiori informazioni alle istituzioni competenti circa le modalità di utilizzo dei fondi comunitari. Di qui la possibilità di creazione di un patrimonio informativo che verrà poi sottoposto all'attenzione della Commissione e della Corte dei Conti.

Tale approccio, si legge nel Piano, può condurre all'adozione di una piattaforma di *audit* unico, capace di condividere risultati basati su criteri omogenei di rilevazione.

---

<sup>22</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento e alla Corte dei conti europea, Piano d'azione della Commissione verso un quadro di controllo interno integrato, COM (2006) 9, del 17 gennaio 2006.

<sup>23</sup> Parere n. 2/2004.

La realizzazione di un controllo interno integrato, infine, dovrebbe anche esortare gli Stati membri ad avviare una riflessione sulle eventuali carenze settoriali registrate nella gestione dei fondi comunitari e ad adottare meccanismi correttivi differenziati per famiglie di politiche.

Il Rapporto sullo stato di avanzamento del Piano di azione elaborato dalla Commissione<sup>24</sup> ha evidenziato risultati soddisfacenti soprattutto con riferimento alla semplificazione della legislazione in materia di agricoltura, fondi strutturali, educazione e cultura, al miglioramento dei rapporti annuali di attività della Commissione in materia di agricoltura e politica di coesione, all'accresciuta importanza dell'attività di rendicontazione degli Stati (messa in luce dalla Corte dei conti stessa nel parere n. 6/2007).

Il Rapporto evidenzia anche una *best practice*: la Commissione, infatti, trasmette ogni anno agli Stati membri la lista delle osservazioni e degli errori rilevati dalla Corte dei conti europea nella gestione dei fondi comunitari, chiedendo che ad esse sia dato un seguito.

Più specificamente, per quanto riguarda la politica di coesione, la Commissione, con una ulteriore Comunicazione al Parlamento, al Consiglio e alla Corte dei conti<sup>25</sup>, ha evidenziato i principali traguardi raggiunti nell'attività di monitoraggio e controllo sull'utilizzo dei fondi strutturali da parte degli Stati membri, soprattutto in termini di valorizzazione dei rapporti annuali della Commissione, di maggiore scambio di informazioni tra Commissione e Stati, di correzioni finanziarie apportate durante la realizzazione delle azioni.

Alla minuziosa e particolareggiata attività di controllo interno e di *audit* della Commissione, infine, si affiancano le operazioni di verifica sull'attività di esecuzione del bilancio effettuate dalla Corte dei conti europea.

Quest'ultima, istituita dal Trattato di Bruxelles del 1975 e operante dal 1977, a partire dal Trattato di Maastricht e dal successivo Trattato di Amsterdam, ha visto progressivamente ampliare il suo raggio di azione, da un lato estendendo la propria attività di controllo al secondo e terzo pilastro dell'Unione (politica estera e sicurezza, giustizia e affari interni), e, dall'altro, disponendo di più incisivi strumenti di valutazione delle attività svolta dall'Unione europea.

Da ultimo, il Trattato di Lisbona, nel riformulare l'art. 248 del Trattato CE (ora art. 287 del Tfu), sistematizza le funzioni di controllo esterno affidate alla Corte riconoscendole sia poteri di esame di tutte le entrate e di tutte le spese dell'Unione europea, sia più incisivi poteri di ispezione e di verifica sulle attività svolte dalle istituzioni.

---

<sup>24</sup> Rapport d'avancement COM (2008) 110, Comunicazione della Commissione, COM (2009) 43 del 4 febbraio 2009.

<sup>25</sup> Comunicazione della Commissione, COM (2009) 42 del 3 febbraio 2009.

In particolare, nell'ambito della tradizionale funzione di certificazione dei conti, la Corte è incaricata di redigere annualmente la dichiarazione di affidabilità dei conti della Comunità (DAS) oltre che di regolarità e di legalità delle operazioni sottostanti e di predisporre quindi a relazione annuale, a chiusura dell'esercizio finanziario, nella quale esporre, anche attraverso la formulazione di osservazioni, le risultanze complessive dell'attività sottoposta a verifica. È interessante sottolineare come anche in sede di predisposizione della relazione annuale, così come accade per la Commissione nella fase di esecuzione del bilancio, si costruiscano tra le istituzioni comunitarie e gli Stati membri forme di collaborazione e partecipazione, in vista di un corretto svolgimento delle attività di verifica e di valutazione sulla sana gestione finanziaria. E, infatti, secondo quanto stabilito nel Regolamento finanziario (art. 143) la Corte, sulla base della costante informativa ricevuta dalle istituzioni comunitarie sulla esecuzione del bilancio, trasmette entro il 30 giugno alla Commissione e alle istituzioni interessate le osservazioni che ritiene di natura tale da dover figurare nella relazione annuale. Tali osservazioni devono rimanere riservate e tutte le istituzioni inviano alla Corte dei conti, entro il 15 ottobre, le proprie osservazioni. Successivamente la Corte invia, entro il 15 novembre, alle autorità responsabili del discarico e alle altre istituzioni la relazione annuale accompagnata dalle suddette osservazioni e ne cura la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea. A seguito della pubblicazione la Commissione comunica immediatamente agli Stati membri interessati gli elementi di tale relazione che riguardano i fondi per i quali sono competenti. Ricevuta la comunicazione gli Stati membri inviano la loro risposta alla Commissione entro 60 giorni che, successivamente, viene trasmessa alla Corte dei conti entro il 28 febbraio.

Le stesse forme di cooperazione interistituzionale possono essere registrate con riferimento ad un'altra funzione affidata alla Corte: quella relativa alla predisposizione delle c.d. relazioni speciali su specifici settori sottoposti al suo controllo (art. 287 del Tfeue e art. 130 del Regolamento finanziario). Anche in questa occasione, la Corte comunica all'istituzione interessata le osservazioni che a suo avviso devono figurare in una relazione speciale. L'istituzione dispone di un termine di due mesi e mezzo per comunicare alla Corte commenti e osservazioni. La Corte adotta entro il mese successivo il testo definito della relazione speciale che, corredata dalle risposte delle istituzioni interessate, è comunicata al Parlamento e al Consiglio e successivamente pubblicata.

Infine, nell'ottica di contribuire al miglioramento della gestione finanziaria dei fondi dell'Unione, la Corte dei conti, oltre ad avere una costante informativa sulle attività di esecuzione del bilancio da parte della stessa Commissione (come già analizzato del paragrafo 2), esercita anche poteri consultivi, sotto forma di pareri, a richiesta delle istituzioni, e poteri ispettivi. In quest'ultimo



caso, infatti, la Corte, nell'assolvimento delle proprie funzioni, oltre a poter richiedere ed acquisire, sempre in uno spirito di reciproca fiducia e costante collaborazione, i documenti e le informazioni relative alla gestione finanziaria dei servizi o organismi riguardanti le operazioni finanziate o cofinanziate dalle Comunità, può interpellare qualsiasi agente finanziario responsabile (art. 140 Regolamento).

Il circuito dei controlli interni ed esterni così delineato si perfeziona con la verifica più propriamente politica esercitata dal Parlamento. Quest'ultimo, infatti, oltre a vedere ulteriormente rafforzati dal Trattato di Lisbona i propri poteri in relazione alla predisposizione del bilancio previsionale, adotta, su Raccomandazione del Consiglio e nei confronti della Commissione, la c.d. decisione di discarico in relazione alla esecuzione del bilancio dell'anno precedente (artt. 145, 146 e 147 del Regolamento finanziario). A questo fine, il Parlamento, secondo quanto stabilito dall'articolo 319 del Trattato di Lisbona, per formulare il proprio giudizio, procede all'esame dei conti del bilancio finanziario ma anche della relazione di valutazione sulle finanze dell'Unione prodotta dalla Commissione, delle relazioni speciali e della relazione annuale, accompagnata dalla dichiarazione di affidabilità, della Corte dei conti. L'istruttoria documentale, inoltre, è arricchita anche da incisivi poteri di ispezione e controllo attraverso i quali il Parlamento può chiedere chiarimenti alla Commissione sull'esecuzione delle spese o sul funzionamento dei sistemi di controllo finanziario (art. 319, comma 2, Tfu).

Quello del Parlamento, in definitiva, consiste in un vero e proprio "giudizio politico"<sup>26</sup> sulla gestione-esecuzione del bilancio da parte della Commissione effettuato in base alla relazione annuale e agli altri atti della Corte dei conti inviati al Parlamento su cui viene effettuata la valutazione dell'esecutivo comunitario<sup>27</sup>.

La procedura di controllo parlamentare si articola in due fasi: esame da parte della Commissione per il controllo dei bilanci della relazione annuale della Corte dei conti e della raccomandazione sullo scarico adottata dal Consiglio; approvazione in Assemblea di una risoluzione con cui viene accordato, rifiutato o rinviato lo scarico sull'esecuzione del bilancio alla Commissione europea<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Così, A. Manzella – N. Lupo, voce *Parlamento europeo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. V, Milano, Giuffrè, 2006, 4118.

<sup>27</sup> Sul punto, si veda la ricostruzione di P. Magnette, *Contrôler l'Europe. Pouvoirs et responsabilité dans l'Union européenne*, Bruxelles, Ed. Université, 2003.

<sup>28</sup> Per un approfondimento, cfr. G. Rivosecchi, *Autonomia finanziaria e procedure di bilancio della Comunità europea*, cit., 683 ss.

Si tratta di un procedimento finalizzato a far valere la responsabilità dell'Esecutivo comunitario rispetto alla gestione finanziaria, con il quale il Parlamento europeo esercita una funzione che si colloca a metà strada tra la funzione di bilancio e la funzione di controllo<sup>29</sup>. L'Assemblea sviluppa infatti il suo controllo sulla Commissione anche grazie al decisivo apporto conoscitivo costituito dalla relazione della Corte dei conti (art. 276, paragrafo 1, Trattato CE).

La prassi ha visto nella procedura in questione un incisivo strumento di sindacato a disposizione del Parlamento nei confronti della Commissione, come è avvenuto in occasione della mancata concessione del discarico del 1984, in riferimento all'esercizio 1982, e nel 1998, in riferimento all'esercizio 1996. Tuttavia il rigetto del bilancio non comporta l'obbligo di dimissioni da parte della Commissione, come invece accade nel caso dell'approvazione di una mozione di censura<sup>30</sup>.

### **Il sistema di valutazione della Commissione a supporto della programmazione finanziaria: la misurazione dei risultati in un circuito virtuoso di *accountability***

La capillare rete di controlli interni ed esterni alla Commissione è stata realizzata soprattutto per verificare la coerenza tra le previsioni di bilancio e la effettiva gestione degli stanziamenti a seconda delle politiche pubbliche cui sono destinati.

Anche la Corte dei conti, pur disponendo di compiti ispettivi e di controllo sull'attività di gestione del bilancio da parte delle diverse istituzioni competenti, svolge principalmente il ruolo di autorità di certificazione, verificando la coerenza delle stime rispetto ai risultati gestionali successivi alla chiusura dell'esercizio finanziario.

Passando dal livello del controllo a quella della responsabilità, va rilevato come un ruolo decisivo per la effettiva realizzazione degli obiettivi e delle priorità strategiche collegate alle risorse del bilancio dell'Unione possa essere attribuito agli stessi Stati membri e, a livello sottostante, alle Regioni.

Con riferimento agli Stati, come appena illustrato, è possibile cogliere almeno tre diversi piani di responsabilità: una responsabilità gestionale, legata alla necessità di procedere a regolari e sistematici accertamenti sulla coerenza tra risorse trasferite dal bilancio dell'Unione ad azioni realizzate; una responsabilità organizzativa, riferita alla necessità di costruire strutture amministrative appositamente incaricate di effettuare il controllo di gestione e verifiche *ex ante* ed *ex post* sulle attività; e, infine, una responsabilità informativa, collegata alla necessità di fornire

---

<sup>29</sup> Così, A. Manzella – N. Lupo, voce *Parlamento europeo*, cit., 4118 ss.

<sup>30</sup> Per un approfondimento, cfr. P. Manin, *Droit constitutionnel de l'Union européenne*, Paris, Pedone, 2004.

costantemente alle istituzioni comunitarie notizie e comunicazioni sullo stato di avanzamento dei progetti finanziati.

Con riferimento alle Regioni è prevista una loro responsabilità, anche in vista del progressivo riconoscimento di soglie crescenti di autonomia riconosciute ai livelli di governo infrastatali<sup>31</sup>.

Su questo aspetto è significativa l'esperienza italiana di gestione dei fondi strutturali relativi all'attuazione della politica di coesione che consente di individuare sia un innovativo modello di programmazione regionale delle attività e dei corrispondenti fondi comunitari che di realizzazione, gestione e monitoraggio degli interventi. Sotto il primo profilo, infatti, alle decisioni nazionali quadro, contenute in un documento strategico denominato Quadro strategico nazionale (Qsn), si allineano quelle regionali, contenute nei Documenti unitari di programmazione e nei Piani operativi regionali. Tutti i Programmi operativi regionali e nazionali si "raccordano", per quanto riguarda la politica generale di sviluppo, al Qsn e, a livello comunitario, ai c.d. Orientamenti strategici comunitari e, ancora, per quanto riguarda la politica economica generale, alle decisioni assunte in sede nazionale nei principali documenti di programmazione economico finanziaria<sup>32</sup>.

Sotto il secondo profilo, relativo al monitoraggio delle attività, sono stati elaborati e sviluppati sistemi di rilevazione delle informazioni necessarie per l'impostazione della programmazione e la successiva attuazione delle politiche di sviluppo proprio partendo dai dati resi disponibili dalle Regioni: la produzione dei Conti pubblici territoriali (Cpt), banca dati in cui sono ricostruiti i flussi di spesa e di entrata a livello regionale per tutti gli enti del settore pubblico allargato; il Quadro finanziario unico di cassa (Qfu), introdotto nel 1999 nei documenti programmatici nazionali<sup>33</sup>, ed ora utilizzato anche all'interno del Qsn, come strumento di programmazione che consente di registrare le disponibilità finanziarie degli enti territoriali sulla base degli impegni di spesa e delle risorse destinate agli investimenti. Infine, nella programmazione dei fondi comunitari 2007-2013, nell'ambito del sistema di monitoraggio unificato del Qsn, sono stati individuati una serie di indicatori prioritari volti a misurare la capacità di realizzazione delle politiche regionali di sviluppo. Tali indicatori, cui le Regioni dovranno fare riferimento per misurare l'attuazione dei loro interventi, sono stati distinti in quattro categorie: di realizzazione, di contesto, con *target* comuni, con meccanismo incentivante. Con riferimento a quest'ultima categoria, in particolare, il Qsn ha

---

<sup>31</sup> In una prospettiva comparatistica, cfr., ad esempio, A. Mauer, *National Parliaments in the European Architecture: from Latercomers' Adaptation towards Permanent Institutional Change?*, in *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers?*, a cura di A. Mauer e W. Wessels, Baden Baden, Nomos Verlag, 2001, spec. 33 ss.; S. Bartole, *Europa e Regioni*, in *Unione europea e autonomie regionali. Prospettive per una Costituzione europea*, a cura di R. Scarciglia, Torino, Giappichelli, 2003, 7 ss.

<sup>32</sup> Su questi aspetti, si veda, in particolare, il Rapporto del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione 2008.

<sup>33</sup> In particolare nel Documento di programmazione economico finanziaria.

introdotto, per la prima volta e limitatamente al Mezzogiorno, un sistema di valutazione dei risultati raggiunti collegato ad un premio di natura finanziaria. Tale sistema è caratterizzato dai c.d. obiettivi di servizio, vale a dire dei parametri di misurazione delle *performance* in relazione ad ambiti specifici di intervento.

In linea con questa tendenza, la Commissione, già a partire dalla metà degli anni '90, ha sviluppato una serie di riflessioni sulle modalità di sviluppo di una più generale e complessa attività di valutazione delle politiche pubbliche, intesa quest'ultima come analisi sistematica condotta con i metodi della ricerca empirica, volta a formulare giudizi sulla definizione e deliberazione dei programmi dei Governi, sulla loro attuazione ed efficacia<sup>34</sup>.

Nonostante i diversi approcci e il pluralismo classificatorio dell'attività di valutazione delle politiche pubbliche è indubbio che la finalità da essa perseguita è quella di attestare il grado di legittimazione delle attività realizzate, vale a dire il riconoscimento della capacità di produrre e di essere di qualche utilità per la collettività<sup>35</sup>.

In questo senso si discosta dal mero controllo di legittimità, riferito al rispetto di procedure e regole codificate, per assolvere un compito di più ampia supervisione del contenuto delle politiche stesse, dei loro risultati, dello svolgimento dei processi, delle ragioni dei successi o dei fallimenti.

Oggetto di analisi specifica diviene il rendimento, la *performance* e cioè la capacità di generare risultati coerenti con gli obiettivi fissati per risolvere un problema<sup>36</sup>.

Il superamento del parametro della legalità e l'affermazione di questa rinnovata capacità riflessiva del *policy maker* orientata verso una maggiore consapevolezza delle cause e degli effetti delle politiche pubbliche programmate e attuate<sup>37</sup>, deriva soprattutto dalla presenza di alcuni fattori di criticità che vanno dalla complessità dovuta all'alto grado di specializzazione decisionale dei e nei livelli di governo, dalla conseguente dispersione dell'autorità in sedi e processi segmentati e diversificati<sup>38</sup>, dalla progressiva interdipendenza tra gli interventi<sup>39</sup>, dalla trasversalità e

---

<sup>34</sup> Sulla valutazione delle politiche pubbliche e il collegamento con l'attività di programmazione si vedano E. Chelisky, *Program evaluation: Patterns and directions*, New York, American Society for Public Administration, 1989; C.E. Lindblom, *The Policy Making Process*, Englewood Cliffs (NJ), Prentice Hall, 1980; A.B. Wildavsky, *Speaking Truth to Power: The Art and craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown, 1979.

<sup>35</sup> F.W. Scharpf, *Governare l'Europa*, il Mulino, Bologna, 1999.

<sup>36</sup> A. Lippi, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino, 2008, pp. 103-106

<sup>37</sup> D.A. Schön M. Rein, *Frame Reflection*, New York, Basic Books, 1994.

<sup>38</sup> D.J. Palumbo, D.J. Calista, (a cura di), *Implementation and the policy process. Openig the black box*, New York, Greenwood Press, 1990.

<sup>39</sup> A. Wildavsky, *Bilancio e sistema politico*, Angeli, Milano, 1987.

dall'ampiezza degli obiettivi rispetto ai tradizionali settori delle politiche pubbliche<sup>40</sup>, dalla pluralità degli attori e dei livelli di governo chiamati a decidere e ad attuare le politiche congiuntamente<sup>41</sup>.

La valutazione delle politiche pubbliche, pertanto, conclude un ciclo (*policy cycle*), che si apre con la programmazione, si sviluppa nella attuazione e si conclude con la verifica, nelle sedi opportune, dei risultati raggiunti per ciascuna di esse.

Resta in ogni caso necessario, indipendentemente dalle classificazioni, sia per i risultati in senso proprio che per gli impatti delle politiche, l'adozione di presupposti metodologici di valutazione strettamente connessi al raggiungimento di soglie di efficienza ed efficacia conformi alle aspettative<sup>42</sup>.

Sulla base di questi presupposti teorici, la Commissione, sin dai primi documenti ufficiali elaborati sul tema<sup>43</sup>, ma anche nella Guida pratica sulla valutazione delle attività<sup>44</sup>, ha definito la valutazione come un giudizio sugli interventi programmati con riferimento ai risultati raggiunti, agli obiettivi e alle aspettative realizzate nonché all'impatto determinato sulle diverse categorie di *stakeholders*. Ha quindi chiarito la differenza tra il concetto di valutazione e quelli di controllo (e monitoraggio) e di *audit*. Secondo la Commissione, infatti, l'attività di controllo si concretizza in un processo sistematico di analisi meramente quantitativa dei dati relativi a determinati programmi e interventi, mentre l'attività di *audit* (*performance audit*) si concentra principalmente sulle modalità di attuazione delle azioni, soprattutto verificando la coerenza tra gli *input* (prevalentemente finanziari) e gli *output*. Diversamente dal controllo/monitoraggio (essenzialmente nelle forme del controllo di regolarità finanziaria) e dall'*audit*, la valutazione, invece, copre un campo più ampio di rilevazione dei risultati raggiunti, verificando non solo fenomeni quantitativi ma anche qualitativi sulla base di parametri di misurazione che rilevano l'economicità, l'efficienza ed efficacia delle azioni, ma anche la rilevanza, l'utilità e l'equità<sup>45</sup>.

In attuazione dell'art. 27 del Regolamento finanziario, inoltre, possono essere individuate varie specie di valutazione a seconda del momento in cui tale attività si colloca rispetto al processo decisionale.

---

<sup>40</sup> O. Riper, J. Tolulemonde (a cura di), *Intergovernmental Evaluation*, New Brunswick, N.J., Transaction, 1997.

<sup>41</sup> F.W. Scharpf, *Governare l'Europa*, cit.

<sup>42</sup> Sulle svariate definizioni dei due termini si veda A. Lippi, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., pp. 73 ss..

<sup>43</sup> *The Communication on evaluation*, SEC (2000), 1051; *The Communication on Evaluation Standards and Good Practices*, SEC (2002), 5267; *The Financial Regulation, Council Regulation 1065/2002; The Implementing Rules on Evaluation*, SEC (2000), 1051.

<sup>44</sup> *Evaluation EU Activities, A practical guide fore the Commission Services*, July 2004, DG Budget, Evaluation Unit.

<sup>45</sup> *Economy, effectiveness, efficiency, relevance, utility, sustainability*.

In particolare, le norme di attuazione del Regolamento finanziario<sup>46</sup> dedicano particolare attenzione alla c.d. valutazione *ex ante* precisando, che ogni proposta di sviluppo di un programma o di un'attività fondata sull'utilizzo di risorse del bilancio sia di spesa che di entrata, deve identificare gli obiettivi da raggiungere, i tempi di realizzazione nel breve e lungo periodo, i risultati attesi, il valore aggiunto dell'intervento, i rischi nella sua attuazione e le eventuali opzioni di intervento alternative, l'analisi di esperienze analoghe già avviate e i vantaggi ottenuti, il fabbisogno di risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie per sviluppare le azioni soprattutto in termini di analisi costi/benefici, il sistema di monitoraggio sull'attuazione. Tali aspetti sono stati più ampiamente definiti dalla Commissione nella Comunicazione *sull'Impact Assessment process*<sup>47</sup>.

Tuttavia, le norme di attuazione del Regolamento finanziario dedicano minore attenzione alla valutazione *in itinere* e a quella *ex post*, limitandosi a stabilire che tutti i programmi e le attività devono essere analizzati sia nel loro svolgimento che al termine della loro realizzazione con riferimento alle risorse finanziarie utilizzate e alla coerenza dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi prefissati.

Il vuoto normativo è colmato dalla Guida pratica per i servizi della Commissione che fornisce delle istruzioni utili per consentire a tutti i servizi di implementare le diverse specie di valutazione rispetto ai vari programmi da realizzare.

A questo fine, in occasione della riforma organizzativa del 2000, la Commissione ha elaborato una innovativa metodologia di gestione delle attività di tutti i servizi, collegando contemporaneamente le fasi di programmazione e pianificazione delle azioni prioritarie con quelle di allocazione delle corrispondenti risorse finanziarie e di rendicontazione dei risultati raggiunti. Si tratta di un *framework* denominato *Activity Based Management (Abm)*, che consente di verificare in che modo vengono gestite le risorse del bilancio rispetto a predeterminate priorità politiche<sup>48</sup>. Tale *framework*, esteso a tutte le risorse gestite dalla Commissione, ha consentito di censire, pianificare, programmare, gestire e monitorare circa 215 attività (*Activity Based Budgeting – activities*), raggruppate in 30 famiglie di *policy*, più o meno coincidenti con le Direzioni generali della Commissione.

Per ogni famiglia di *policy*, sviluppata in varie linee di attività, la Commissione ha suggerito anche l'adozione di una struttura organizzativa in grado di monitorare l'andamento delle attività,

---

<sup>46</sup> Art. 21, *The Implementing Rules on Evaluation, SEC (2000)*, 1051.

<sup>47</sup> *Communication on Impact Assessment, COM (2002)*, 276.

<sup>48</sup> *Communication on Activity Based Management (ABM), SEC (2001)*, 1197.

effettuare le diverse specie di valutazione, costruire un circuito della decisione supportato da adeguati e costanti meccanismi di rendicontazione (*reporting*)<sup>49</sup>.

Il valore aggiunto dell'Abm, e, più in generale, delle pratiche di valutazione suggerite dalla Commissione, risiede senza dubbio nella capacità di collegare la programmazione finanziaria pluriennale e la decisione annuale di bilancio con la pianificazione strategica, vale a dire con l'attività di selezione ed individuazione degli obiettivi prioritari che si intendono perseguire per ciascuna politica pubblica. Lo stretto collegamento tra risorse e attività consente di costruire il c.d. *Strategic Planning and Programming Cycle (Spp)*.

Il presupposto normativo di questo collegamento è contenuto nell'art. 33 del Regolamento finanziario in cui è stabilito che la Commissione, nel redigere il progetto preliminare di bilancio, deve allegare vari documenti tra cui un rendiconto sulle attività contenente informazioni sulla realizzazione di tutti gli «obiettivi specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati da un termine, precedentemente fissati per le varie attività, compresi i nuovi obiettivi misurati mediante indicatori».

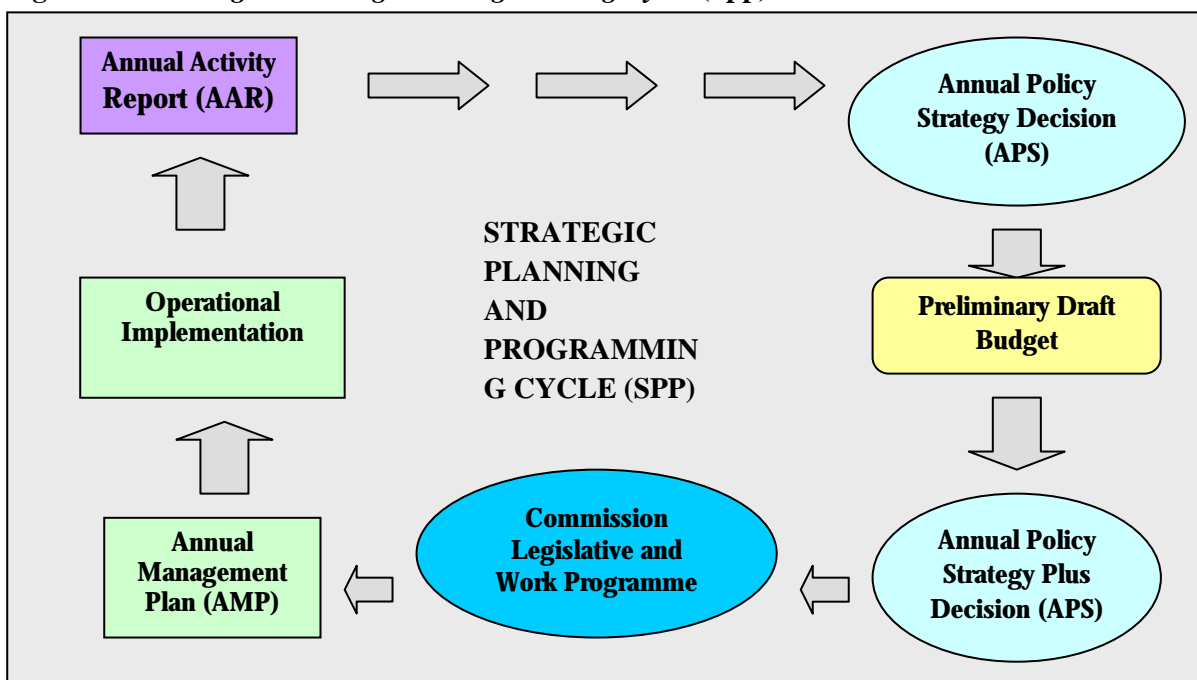
Sulla base delle puntuali indicazioni contenute nel Regolamento finanziario, la Commissione ha costruito il ciclo Spp affiancando la predisposizione del progetto di bilancio ad una serie di documenti di programmazione/pianificazione strategica che consentono di sviluppare obiettivi e priorità, di associare ad essi risorse finanziarie e, infine, di verificarne la realizzazione sulla base di specifici parametri di misurazione: *l'Annual Policy Strategy Decision (Aps)* definisce annualmente le priorità prima ancora della presentazione del progetto di bilancio; *l'Annual Policy Strategy plus decision* “attualizza” le priorità sulla base del progetto di bilancio già presentato; il *Commission Legislative and Work Programme (Cwp)* è il piano di azione della Commissione, *l'Annual Management Plan (Amp)* è l'atto di pianificazione di ciascun servizio che declina le priorità e gli obiettivi strategici dell'Aps. Agli atti di pianificazione seguono le attività di concreta realizzazione degli obiettivi da parte di ciascuna direzione generale (*Operational Implementation*) e le attività di rendicontazione attraverso la predisposizione degli *Annual Activity Reports (Aar)*.

Le componenti del ciclo Spp sono rappresentate nella Figura n. 2.

---

<sup>49</sup> Cfr. *Practical Guide*, cit., pp. 67 e ss..

**Figura n. 2: Strategic Planning and Programming Cycle (Spp)**



**Fonte:** rielaborazione, *Practical Guide*, p. 22

L'attenzione della Commissione verso la valutazione delle attività trova ulteriore conferma nella Comunicazione del 2007, *Répondre aux besoins stratégiques: renforcer l'usage de l'évaluation*<sup>50</sup>. Essa, infatti, rispondendo ad alcune sollecitazioni della Corte dei conti europea sulla necessità di rafforzare l'attività di valutazione, rilancia un Piano di azione volto a valorizzare la quantità delle informazioni disponibili sulla realizzazione delle priorità della Commissione e sui suoi obiettivi strategici.

Il presupposto di partenza della Comunicazione è che la gestione delle informazioni sulla realizzazione delle azioni prioritarie attraverso una capillare rete di monitoraggio costante dei risultati ottenuti, consente di verificarne l'attuazione e l'impatto sulle diverse categorie di *stakeholders*, ma soprattutto di attivare un processo virtuoso di correzione degli errori e degli scostamenti registrati e di riprogrammazione a sostegno della decisione politica. La circolarità di questo processo, che trae origine dalla programmazione/pianificazione strategica di isolate attività, si ricompone all'interno delle politiche pubbliche europee e diviene garanzia di realizzazione delle stesse.

Sulla base di queste premesse la Commissione si propone di raggiungere tre obiettivi che vanno dalla maggiore utilizzazione della valutazione a supporto delle decisioni, al miglioramento

<sup>50</sup> *Communication*, SEC (2007) 213, 21 febbraio 2007.



della legislazione europea attraverso un attento esame preventivo alla adozione degli atti, alla più efficace comunicazione ai cittadini dei risultati e della attività svolte dall'Unione europea. Il risultato di tale esplicita fiducia da parte della Commissione sulla cultura e la pratica della valutazione fa sì che ormai la Commissione stessa giudichi indispensabile che le sue nuove iniziative siano precedute da una attenta analisi preventiva tale da motivare in modo trasparente le ragioni di un intervento normativo a livello comunitario (e non dei singoli Stati membri) nonché quegli aspetti (costi vs. benefici, conseguenze sugli *stakeholder*, risvolti di carattere finanziario) capaci di irrobustire la capacità decisionale del policy maker, in un contesto di assai maggiore trasparenza”.

A questo fine, la Commissione ribadisce l'importanza di una integrazione più forte tra la programmazione economica e l'attuazione e l'esecuzione del bilancio attraverso la pianificazione strategica, proponendo di attivare dei meccanismi di diffusione e comunicazione dei risultati conseguiti a fine anno sia all'interno del circuito istituzionale sia verso i cittadini. Solo dalla diffusione delle buone pratiche di valutazione come quelle sperimentate con riferimento alla attuazione delle politiche di coesione, infatti, è possibile garantire maggiore trasparenza delle azioni (*accountability*) e costante apprendimento (*learning*).

Vanno in questa direzione alcuni strumenti utilizzati dalla Commissione come il *Bilan annuel d'évaluation* che fornisce una visione d'insieme di tutti i rapporti di attività dei servizi della Commissione, il *Bilan multiannuel des évaluations* che propone una rassegna completa di tutte le valutazioni effettuate sulla base del *frame work* Abb, le *Chartes internes de l'évaluation* che fissano, per ogni servizio, obiettivi, responsabilità, organizzazione, procedure, indicatori di misurazione delle *performance*.

## **Conclusioni**

I progressi dell'Unione verso un maggiore coordinamento delle politiche ritenute fondamentali e strategiche per lo sviluppo competitivo del nostro continente passano, storicamente, anche attraverso modifiche tecniche, apparentemente minori, di procedure e meccanismi legislativi.

In primo luogo, con le nuove regole, viene affermata, nel processo di decisione-esecuzione del bilancio, una innovativa dimensione programmatica collegata anche all'esigenza di un maggiore dialogo interistituzionale ed equilibrio tra i poteri.

In secondo luogo, viene rafforzato il ruolo della Commissione nell'esecuzione del bilancio, ma al tempo stesso viene richiesta una maggiore collaborazione agli Stati membri al fine di avere

parametri comuni di verifica e controllo dei dati finanziari relativi ai fondi del bilancio Ue, che finanziano le politiche pubbliche.

In terzo luogo, viene rafforzato rispetto al passato il principio di buona gestione finanziaria come parametro di riferimento che guida le azioni dei responsabili della gestione della spesa e le diverse modalità di esecuzione della stessa. La buona gestione riguarda sia la fase di esecuzione del bilancio che quella di gestione, attraverso un efficace sistema di controlli interni ed esterni, e punta a superare il parametro della mera legalità attraverso l'introduzione della valutazione nel ciclo di programmazione di bilancio. La prospettiva organica di decisione-programmazione da un lato, e di esecuzione-valutazione, dall'altro, sembrano ripercorrere normativamente il metodo introdotto a livello sperimentale nel 2005 dal rilancio della Strategia di Lisbona, nei primi tre cicli fino al 2010.

A conclusione del sintetico esame della disciplina e delle prassi concernenti le fasi di esecuzione e di controllo del bilancio comunitario, pare di poter riconoscere che i limiti ancora oggi rilevati sotto diversi profili – carenza di autonomia finanziaria ed esiguità delle dimensioni – e che affliggono il bilancio dell'Unione, impediscono il pieno sviluppo delle funzioni redistributive e di stabilizzazione economica<sup>51</sup>. Tali limiti però non hanno impedito l'instaurazione di circuiti virtuosi, finalizzati a garantire un coerente riparto di responsabilità finanziaria tra i diversi livelli di governo.

È infatti incontestabile che la struttura e la composizione del bilancio non hanno sempre seguito di pari passo le linee evolutive del processo di integrazione. Il che è emerso anche di recente con la mancata occasione – nel 2004 – costituita dal processo di allargamento dell'Unione a dieci nuovi Stati; una felice opportunità per avviare il processo di incremento delle risorse e, di conseguenza, la ridefinizione delle priorità allocative del bilancio comunitario<sup>52</sup>.

Rimangono, pertanto, assolutamente aperte le questioni riguardanti le inefficienze e le iniquità associate ai processi redistributivi, con particolare riferimento alla politica agricola e ai fondi strutturali, come emerso in varie parti della ricerca.

Ciononostante, sotto il profilo dell'esecuzione del bilancio, va sottolineato che la positiva tendenza all'instaurazione di procedimenti volti a perseguire l'emersione degli obiettivi e la valutazione delle politiche come premessa per il conseguimento di un processo decisionale maturo e responsabile in grado di garantire lo sviluppo armonico e competitivo dell'Unione europea.

---

<sup>51</sup> In questa prospettiva, cfr., ad esempio, A. Predieri, *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, Giappichelli, 1998, 383 ss.

<sup>52</sup> In questo senso, cfr. G. Rivosecchi, *Autonomia finanziaria e procedure di bilancio della Comunità europea*, cit., 691 ss.

Nella prospettiva dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, non vanno sottovalutate le funzioni e i compiti che, specie nel caso italiano, tendono ad assumere le Regioni, alle quali viene ormai riconosciuto a tutti gli effetti un ruolo di protagoniste nella fase di partecipazione e di attuazione del diritto comunitario<sup>53</sup>.

Anche la fase di esecuzione del bilancio comunitario vede la sostanziale compartecipazione sia del livello statale che di quello infrastatale nel processo di identificazione e controllo degli obiettivi. Sotto questo profilo, i circuiti virtuosi sopra presi in esame consentono di disegnare un sistema che vede sempre maggiormente valorizzato il riparto di responsabilità finanziaria tra i diversi livelli di governo.

Tale processo ha anzitutto riguardato i vincoli al governo dei conti pubblici degli Stati membri. In particolare, nel caso italiano, si è perseguito un processo di responsabilizzazione del decisore politico, coerente con l'impianto dell'articolo 119 della Costituzione, come riformato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001<sup>54</sup>, e dalle linee guida del Patto di stabilità interno, valorizzate, anche sul piano sanzionatorio, dalla c.d. procedura di rivalsa (art. 1, commi 1216 e 1217, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007"), che consente allo Stato di rivalersi sui soggetti responsabili (in prima battuta, le autonomie territoriali) degli oneri finanziari determinati da inadempimenti degli obblighi comunitari.

In secondo luogo, tale processo di responsabilizzazione ha riguardato la valorizzazione dell'*accountability* degli enti regionali, sotto il profilo del loro coinvolgimento nella fase di esecuzione e controllo sugli obiettivi del bilancio comunitario, specie per quanto concerne l'impiego dei fondi comunitari.

E' proprio questo, tra l'altro, uno dei momenti fondativi degli aspetti finanziari della costruzione europea, che mostra chiaramente la non neutralità dell'Unione nei confronti delle autonomie territoriali ed anzi un sostanziale *favor* nei confronti delle enti dotati di autonomia legislativa e gestionale.

---

<sup>53</sup> In questa prospettiva, cfr., di recente, P. Mazzina, *Gli statuti regionali e l'ordinamento comunitario: uno sguardo ad un sistema ancora in "costruzione"*, in *Gli statuti di seconda generazione. Le regioni alla prova della nuova autonomia*, a cura di R. Bifulco, Torino, Giappichelli, 2006, 286 ss.; E. Di Salvatore, *L'identità costituzionale dell'Unione europea e degli Stati membri. Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione*, Torino, Giappichelli, 2008; G. Rivosecchi, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo (19 ottobre 2009)*, in *Forum on line dei Quaderni costituzionali* ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)).

<sup>54</sup> Sul punto, cfr. Astrid, *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, a cura di F. Bassanini e G. Macciotta, il Mulino, Bologna, 2003.

Soltanto attraverso questa compartecipazione dei diversi livelli di governo nell'esecuzione degli obiettivi delle politiche di bilancio comunitarie sarà infatti possibile cogliere appieno le potenzialità insite nel processo di integrazione: legando, cioè, i vincoli europei al processo di bilancio nazionale e al governo dei conti pubblici alla crescita di vere e proprie politiche europee finanziate dal bilancio comunitario, secondo una chiave redistributiva che garantisca la copertura finanziaria dei diritti riconosciuti dai Trattati e dalle Carte costituzionali degli Stati membri.

Chiare indicazioni in questa direzione provengono dalla stessa Commissione europea che, nella Relazione conclusiva sulla consultazione pubblica per la riforma del bilancio<sup>55</sup>, ha individuato nella fase di esecuzione del bilancio il luogo ideale di coordinamento tra istituzioni comunitarie, Stati membri ed enti territoriali per l'attuazione delle politiche pubbliche europee.

È in questa delicata fase che diviene cruciale: da un lato, assicurare una maggiore semplificazione delle attuali procedure secondo principi guida che garantiscano un rinnovato equilibrio tra gestione centralizzata e decentrata, riducendo, al tempo stesso, il numero crescente di agenzie esecutive e, dall'altro, rafforzare l'assunzione di responsabilità a livello nazionale, promuovendo sinergie con le autorità locali.

Tali prospettive di sviluppo richiedono azioni di monitoraggio costante sulle azioni e sulle risorse utilizzate, capaci di rilevare fonti di debolezza sistemiche, ma capaci anche di rafforzare e valorizzare le tecniche di *auditing* e di valutazione delle istituzioni.

---

<sup>55</sup> Relazione sulla consultazione, Riforma del bilancio, trasformazione dell'Europa: sintesi dei contributi, SEC (2008) 2739, 3/11/2008.

## UNA PROPOSTA DI INTERVENTO SULLE PROCEDURE DI BILANCIO

### **1. Premessa: necessità di ripensare la struttura e i processi decisionali dell'Unione europea**

L'attuale bilancio dell'Unione europea da tempo non riflette più i suoi principali compiti e obiettivi politici. L'attuale composizione della spesa è il risultato di storia passata e di aggiustamenti successivi intervenuti sotto la pressione degli eventi esterni. Il crescente distacco del bilancio europeo dai bisogni emergenti e dalle priorità politiche rischia di allontanare ulteriormente l'opinione pubblica dall'Unione europea.

Il bilancio europeo rappresenta ancora oggi la principale eredità dei compromessi “fondatori” sull'agricoltura e i fondi strutturali. È veicolo di redistribuzione di risorse tra gli stati membri piuttosto che strumento per promuovere gli obiettivi comuni.

Non stupisce, pertanto, che gli interessi nazionali siano misurati esclusivamente sulla base di quello che i paesi membri devono pagare all'Unione e ciò che ricevono dal bilancio comunitario. Tuttavia, ciò implica anche che durante le negoziazioni intergovernative sul contenuto del bilancio nessuna voce si alza per difendere gli interessi generali dell'Unione. Per il singolo Stato membro, il guadagno derivante dal difendere l'interesse comune dell'Unione è marginale, se confrontato con il vantaggio di una variazione nel bilancio che comporti una minore efficienza generale, ma metta più fondi a disposizione dei propri cittadini o dei propri governi regionali.

Per questi motivi, i negoziati di bilancio hanno natura principalmente intergovernativa e tendono a concentrarsi sui saldi netti risultanti dalla differenza fra i contributi nazionali al bilancio comunitario e i fondi ricevuti nell'ambito dei diversi programmi di spesa.

Il crescente distacco del bilancio dagli obiettivi propri dell'Unione è alimentato da procedure decisionali estremamente rigide.

Secondo una prassi consolidata nel corso degli ultimi due decenni, le decisioni relative al tetto delle risorse e alla ripartizione della spesa tra le varie rubriche vengono adottate, tipicamente per sette anni, nell'ambito delle cd. prospettive finanziarie pluriennali (Pfp); esse competono al Consiglio dell'Unione e richiedono l'unanimità. Inoltre, spesso le decisioni sui programmi per l'agricoltura e altri programmi pluriennali di spesa (ad es. la ricerca) sono prese al di fuori del negoziato di bilancio e per diversi orizzonti temporali di riferimento.

Il Parlamento europeo ha un formale potere decisionale solo per il bilancio annuale, quando i tetti di spesa delle principali rubriche sono stati fissati nelle Pfp; in questo stadio, riallocare risorse in misura significativa è praticamente impossibile. Per questo motivo, non deve sorprendere che le allocazioni di bilancio offrano solo un pallido riflesso del mutare degli obiettivi politici dell'Unione.

Per dotare l'Unione di strumenti efficaci per promuovere i propri obiettivi politici sono necessari cambiamenti radicali nel contenuto del bilancio – nelle entrate e nei programmi di spesa – e nelle procedure decisionali. Queste ultime sono il presupposto dei primi. Solo con nuove procedure decisionali, in cui domini l'interesse europeo, l'Unione potrà ottenere un bilancio migliore, adeguato ai suoi obiettivi, e potrà quindi realizzare i suoi compiti storici.

Occorre rendere i cittadini pienamente consapevoli dei costi e dei benefici delle azioni portate avanti dall'Unione, affinché siano in grado di decidere con coscienza di causa quante risorse finanziarie sono disposti a dedicare a tali azioni.

## **2. La riforma del processo decisionale**

Per ottenere un bilancio adeguato agli obiettivi dell'Unione europea occorre introdurre nuove procedure decisionali poiché queste rappresentano il presupposto per i cambiamenti radicali nel contenuto del bilancio. Qualsiasi riforma della struttura del bilancio europeo non deve essere necessariamente ricondotta ad un modello astratto di razionalità economica. Risulta abbastanza astratto il ragionamento di chi, osservando il bilancio attuale, vede solo una struttura della spesa e delle entrate anomala dal punto di vista della teoria del federalismo e ritiene che basti questo per chiedere modifiche. Altrettanto astratto il ragionamento di chi crede che fare un elenco di politiche desiderabili può portare a radicali cambiamenti.

È invece importante porre l'accento sui processi di decisione sul bilancio perché è questa la via più concreta per introdurre cambiamenti in qualcosa che viene giudicato insoddisfacente. Questi processi di decisione sono un aspetto molto significativo del modo di essere dell'Unione, del suo costruirsi nel tempo, della sua assoluta unicità e specificità storica. È necessario collegare bene il bilancio a che cosa è l'Unione, a che cosa essa sta divenendo.

Le procedure decisionali hanno un ruolo centrale e possono modificare gli interessi nazionali durante le fasi di negoziazione del bilancio europeo. Su questo occorre arrivare a una posizione chiara. Le procedure decisionali sono state una componente fondamentale nella costruzione dell'Unione europea di questi anni: non c'è dubbio che tali procedure hanno modellato le diverse politiche comuni e che i gruppi di interesse, e non solo i singoli stati membri, hanno cambiato il

loro modo di intervenire negli affari europei in seguito a modifiche nelle procedure decisionali. È una realtà inconfutabile che vale in tutti i campi dell'agire dell'Unione europea: la politica estera e di difesa, la sicurezza interna, il mercato interno, la politica commerciale, la politica di concorrenza e regolazione, le politiche sociali. È dunque difficile capire il motivo per cui le decisioni sul bilancio debbano essere lasciate al di fuori di questa logica e essere modellate solo sulla necessità di consentire la soddisfazione degli obiettivi politici degli stati membri.

Dare una migliore struttura e vincoli meglio definiti al processo di decisione sul bilancio serve a dare al *policy-maker* termini e scelte con cui confrontarsi; ad avere maggiore chiarezza sugli obiettivi perseguiti o da perseguire, a dare un forte significato “politico” ad alcuni passaggi chiave – come la decisione sulle entrate, o come il ruolo da attribuire, in positivo, al calcolo e alle decisioni (da rendere più formali) sui saldi netti.

In tutti i paesi le procedure di bilancio sono molto importanti; spesso hanno il compito di fare emergere gli spazi disponibili per nuove decisioni, o la necessità di azioni correttive delle decisioni preesistenti; spesso contengono vincoli il cui rispetto impone di prendere, col bilancio stesso o con strumenti ad esso strettamente collegati (ad es. una Legge finanziaria) nuove immediate decisioni; si pensi al vincolo del pareggio, o ai limiti ai saldi di bilancio in rapporto al Prodotto, alle *sunset laws*, alle norme sui saldi settoriali (*envelopes*). Generalmente, nei paesi, in cui le procedure sono migliori, i bilanci risultano più adatti per effettuare scelte chiare tra priorità concorrenti e per migliorare la qualità delle voci di entrata e uscita. Se c'è accordo su questo principio, allora ci si potrà concentrare più facilmente sulla definizione di regole che portino ad una struttura di incentivi migliore di quella in vigore nell'Unione, che attualmente conduce a risultati insoddisfacenti.

Se ci fosse solo da prendere atto delle leggi o dei programmi di spesa esistenti il bilancio avrebbe solo un ruolo ricognitivo. Se alle Prospettive finanziarie pluriennali viene assegnata solo questa funzione, esse divengono soltanto una “cinghia di trasmissione” dalle vecchie decisioni ai bilanci annuali.

Le procedure decisionali attuali hanno un ruolo centrale nel mantenimento della struttura anacronistica del bilancio e perciò devono essere modificate. Tre sono i principali inconvenienti del sistema. Primo, il bilancio annuale – che è, secondo il Trattato, lo strumento con valore legale – non rappresenta il luogo reale delle decisioni in materia di bilancio, che vengono prese altrove. Secondo, tutte le decisioni di rilievo sono prese dal Consiglio, sulla base di negoziati intergovernativi in cui ciascuno stato persegue principalmente l'interesse nazionale e ha potere di veto. Terzo, le

Prospettive finanziarie pluriennali vengono adottate per periodi di tempo completamente scollegati dalle legislature europee e dal mandato della Commissione.

Trovare regole procedurali capaci di imprimere alle decisioni sul bilancio dell'Unione europea il carattere di una vera scelta, non è questione da poco, non è un omaggio alla teoria. Il realismo, la praticabilità delle proposte di riforma può certamente essere messo in dubbio. Ma l'immobilismo che circonda la decisione di bilancio europeo è di per sé il vero problema; se non si trovano procedure decisionali e *governance*, l'unico esito possibile è il mantenimento dello *status quo*, con piccoli, lenti e insoddisfacenti cambiamenti al margine.

È necessario partire da una considerazione che nasce da una lettura della speciale natura dell'Unione, della originalità della sua costruzione storica.

La Comunità europea, prima, e l'Unione, poi, procedono e crescono su due diverse linee evolutive: da una parte vi è la “messa in comune” di alcune politiche settoriali. In alcuni casi, perché questo consentiva di raggiungere obiettivi che da soli i singoli stati non erano in grado di assicurare; in altri casi, perché era necessario compensare in qualche modo la distribuzione ineguale, tra i paesi, dei vantaggi derivanti dalla creazione del mercato comune. A queste politiche si dava insomma un forte contenuto politico e le si finanziava nel bilancio europeo. Il contenuto politico (anche in termini di alleanza di interessi) delle decisioni costitutive della politica agricola comune era chiaro a tutti, nel momento in cui fu decisa, così come il contenuto politico dei Fondi di coesione e di sviluppo: essi erano la condizione necessaria per l'allargamento, da una parte, per l'accettazione del mercato unico, dall'altra.

L'altra linea evolutiva, la cui forza sembra a molti ancora insufficiente, è quella che incardina nell'Unione una capacità “propria” di fare politiche di spesa e di prelievo che vanno a vantaggio di tutti i cittadini, i cui prodotti sono perciò beni indivisibili, non esclusivi. Una capacità dunque di produrre beni pubblici che gli stati membri non sono in grado di produrre da soli perché le esternalità escludono la dimensione geografica nazionale. A limitare la forza di questa linea evolutiva è andato finora il vincolo derivante dalla scarsità di risorse nel bilancio. Ma nel processo di costruzione dell'Unione sta emergendo con crescente chiarezza il fatto che se vi è un valore aggiunto europeo nel mettere in comune politiche già esistenti, ancora più significativo può essere questo nel caso di politiche che gli stati da soli non possono attuare.

Nella prima linea evolutiva si ritrovano le politiche “redistributive”, anche se non nascono per risolvere problemi di diseguaglianza individuale. Lo scopo di tali politiche è quello di dare basi solide ai processi politici di costruzione dell'Europa. Le scelte settoriali si spiegano con fatti storici,



e con finalità presenti. Per questo, si tratta di una redistribuzione del tutto diversa da quella che si può perseguire con politiche di prelievo e di spesa nazionali. Il termine redistribuzione per questo insieme di politiche comuni dovrebbe essere inteso come tutto ciò che non è produzione di beni pubblici europei, ma anche come ciò che riguarda politiche che implicano una redistribuzione tra i paesi membri dei vantaggi e degli oneri derivanti dall'appartenenza all'Unione.

Nell'assetto istituzionale europeo – che non è quello di uno stato federale – sono gli stati membri che decidono quali beni pubblici, in ogni specifica fase politica, l'Unione deve produrre. La difesa? La sicurezza? Il controllo delle frontiere? La realizzazione del mercato unico? La gestione dei flussi di immigrazione? Il trasporto di materie prime energetiche per ridurre la dipendenza da stati esteri? Le opere di contrasto ai danni derivanti da cambiamenti climatici? Le missioni di pace all'estero e altri interventi di politica estera? La ricerca e la tecnologia spaziale? Altri tipi di ricerca? Attualmente, molti di questi non vengono prodotti, o vengono prodotti in misura insufficiente, solo perché il processo decisionale sul bilancio ha finora privilegiato le politiche settoriali messe in comune e non vi sono risorse finanziarie per la produzione di beni pubblici europei.

Modificare le procedure deve servire anche a facilitare il superamento di questa situazione, operando così a favore di un più forte significato del ruolo dell'Unione.

### **3. ...le nostre proposte**

L'Unione non avrà un bilancio adeguato, espressione delle sue priorità e dei suoi obiettivi politici, fintantoché le decisioni relative al bilancio non verranno unificate in un unico bilancio quinquennale, deciso in seguito ad una singola procedura all'inizio di ogni legislazione parlamentare; lo scopo ovvio è quello di eliminare le attuali procedure decisionali separate per le entrate e per i differenti capitoli di spesa e riportare tutte le decisioni insieme – sotto la singola procedura di co-decisione tra Parlamento e Consiglio, su iniziativa della Commissione e conclusa con un voto a maggioranza del Consiglio e del Parlamento – in modo che tutti i possibili *trade-off* ritenuti rilevanti vengano considerati unitariamente.

Il Trattato di Lisbona migliora considerevolmente tale situazione, ma sarebbe necessario andare ancora oltre. Secondo il Trattato di Lisbona, il Quadro finanziario pluriennale viene deciso secondo una procedura legislativa speciale del Consiglio, che delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo. La Commissione continua a non avere un ruolo formale di proposta. D'altro

canto, grazie alla soppressione della categoria delle spese obbligatorie, i poteri decisionali del Parlamento per il bilancio annuale vengono allargati a tutte le spese<sup>1</sup>.

Una volta compreso a fondo il ruolo che rivestono le procedure decisionali, si può formulare una proposta di riforma della struttura del bilancio europeo che tenga conto della distinzione tra politiche redistributive e produzione di beni pubblici europei.

La proposta di riforma prevede la suddivisione del bilancio europeo in tre diversi capitoli di spesa: il primo destinato alle attività redistributive tra stati membri per preservare la coesione politica che permette all'Unione di funzionare efficacemente; il secondo alla produzione di beni pubblici europei; il terzo alle operazioni in conto capitale.

La redistribuzione di risorse tra gli stati membri è motivata da considerazioni di giustizia ed equità, mentre la produzione di beni pubblici europei ha piuttosto finalità di allocazione di risorse per soddisfare la domanda collettiva.

Ai fini di equità e trasparenza, a questa distinzione tra le spese dovrebbe accompagnarsi una distinzione tra le entrate che rispecchi da vicino la natura – e i benefici derivanti – dei rispettivi flussi di spesa. Si propone pertanto di destinare alle finalità redistributive la risorsa proveniente dai bilanci degli stati membri e che è legata al Reddito nazionale lordo (Rnl), mentre la produzione di beni pubblici europei dovrebbe essere finanziata attraverso “vere” risorse proprie versate direttamente all'Unione e imposte sui cittadini-consumatori e sulle imprese commerciali che sono i principali destinatari di tali attività. Le tre parti del bilancio dovrebbero risultare comunque ciascuna in equilibrio (*zero balance*).

La principale difficoltà di questa proposta è dove disegnare la linea di demarcazione tra la spesa per i beni pubblici e i pagamenti redistributivi. In linea generale, la redistribuzione tra stati membri costituisce di per sé un bene pubblico europeo nella misura in cui favorisce il consenso intorno alle politiche comuni e un sentimento generale di solidarietà. Si può concordare sul fatto che una efficiente redistribuzione dovrebbe avvenire attraverso trasferimenti diretti, ma questi dovrebbero comunque transitare per il bilancio europeo se si vuole stabilire il consenso sulle politiche comuni. In questo senso, si qualificano come redistributive tutte le politiche che implicano una distribuzione diversa dei costi e dei benefici di appartenere all'Unione e di adottare politiche comuni.

La produzione di beni pubblici riguarda tutt'altra cosa, ossia tutte le attività intraprese dall'Unione europea per scopi comuni e che gli stati membri non potrebbero intraprendere su base

---

<sup>1</sup> Cfr. articoli 312 e 314 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

nazionale. Le implicazioni redistributive di queste politiche sono quindi meno rilevanti rispetto alla loro caratteristica principale di azioni comuni per la realizzazione di obiettivi comuni. Pertanto, una volta ridefinita in questo modo, la distinzione tra redistribuzione e attività allocative dell'Unione dovrebbe risultare meno difficile da attuare nella pratica.

Il terzo capitolo di bilancio è destinato al finanziamento di alcuni tipi di spesa europea attraverso il debito. Tale capitolo dovrebbe comprendere tutti quei progetti comuni europei che oggi sono finanziati prevalentemente dalle entrate correnti ma che – in virtù della loro natura di investimenti in beni capitali dotati di una propria redditività – potrebbero essere finanziati attraverso l'emissione di *bond* europei nei mercati di capitale. Nella decisione sul bilancio deve essere esplicitamente inserita una decisione su questo punto.

Il finanziamento di progetti di investimento attraverso l'emissione di debito potrebbe richiedere la modifica della norma del Trattato relativa al vincolo del pareggio annuale. Sarebbe tuttavia possibile tentare qualche nuova interpretazione di tale norma; ad esempio si potrebbe considerare l'equilibrio di bilancio in un arco temporale più appropriato, assicurando la corrispondenza tra l'accumulazione di ricchezza derivante dai progetti comuni e le passività emesse. Tale proposta potrebbe incontrare obiezioni di natura politica ma queste potrebbero ridursi con il tempo al crescere del bisogno di destinare ingenti risorse a progetti di investimento comuni e al sostegno dell'euro come valuta di riserva mondiale.

La riforma della struttura del bilancio europeo deve affrontare il tema dei saldi netti dei vari stati membri. Questi attualmente sono fonte di conflitto tra gli stati e il principale impedimento alla creazione di un bilancio europeo adatto alle attuali priorità politiche.

Anzitutto, si dovrebbero istituzionalizzare i saldi netti; ossia imporre una procedura di decisione sul bilancio europeo nella quale i saldi netti vengano determinati in anticipo e indipendentemente dalle decisioni riguardanti le singole voci di spesa. Alle Pfp e al bilancio, e ai negoziati ad essi correlati, resterebbe il compito di riempire le voci di entrata e di spesa: un appropriato uso di fondi compensativi può rendere agibile questo schema. Si potrebbe partire da un congelamento delle quote annuali, e poi stabilire percorsi di aggiustamento a obiettivi fissati in percentuale al Rnl. Questa decisione serve a dare chiarezza al principio di solidarietà e quindi al rafforzamento del suo significato politico. Una decisione di fondo, dunque, esterna e precedente alle singole decisioni, da costruire, ovviamente, in modo adeguato, ma anche da inserire in maniera più formale di quanto oggi avvenga nel processo decisionale.

In secondo luogo, occorre confinare il calcolo del saldo netto di ciascun paese al primo capitolo del bilancio europeo, quello in cui sono inserite le spese redistributive e il cui finanziamento è in larghissima misura assicurato dalla risorsa legata al Rnl, che nei bilanci degli stati figura come trasferimento all'Unione.

La praticabilità di considerare i saldi netti come vincolanti solo per le voci del primo capitolo è dimostrabile sulla base delle regole già esistenti sui saldi netti. Essi riguardano solo i saldi operazionali, cioè la differenza tra le spese operazionali, che escludono le spese di amministrazione, direttamente gestite da Bruxelles, e le “contribuzioni nazionali aggiustate”, che non includono le risorse proprie tradizionali. Per ogni paese si conosce quindi il saldo, le voci di spesa considerate, e quelle di entrata a lui riferibili. Togliere dalle voci di spesa quelle relative alla produzione di beni pubblici europei, finanziati con entrate proprie, sembra politicamente importante e merita qualche attenzione come la ricerca di soluzioni tecniche agli eventuali problemi di attuazione. Per definizione, il capitolo per la produzione di beni pubblici non può riferirsi a questo o a quello Stato membro. Occorre inoltre ricordare che secondo le attuali regole i saldi netti già escludono le risorse proprie.

Infine, non dovrebbe essere particolarmente complicato trovare un accordo sul principio generale di equità, data la chiara iniquità degli attuali aggiustamenti di bilancio. Ciò avrebbe l'enorme vantaggio di rendere le decisioni sulle priorità di spesa meno influenzate da considerazioni nazionali di carattere monetario. Naturalmente, si è consapevoli che altri effetti distributivi della spesa rimarranno sul tavolo di negoziazione e che occorrerà garantire un generale equilibrio nella distribuzione dei benefici: ma si può sperare che – una volta rimosso l'obiettivo immediato di ottenere più denaro possibile in favore di specifici gruppi di interesse – le considerazioni distributive non prevalgano su quelle riguardanti l'efficacia di programmi comuni e della qualità complessiva dell'azione comunitaria.

In generale, occorre riconoscere che il tentativo di frammentare ogni singolo programma europeo tra i vari stati membri per motivi distributivi è stato uno dei principali fattori che hanno ridotto l'efficacia dei programmi di spesa. È chiaro che la struttura dei saldi netti non scomparirà completamente dal negoziato sul bilancio poiché questi influenzeranno sempre le posizioni degli stati membri sulle risorse totali; ma in questo nuovo contesto essi potrebbero giocare un ruolo di secondo piano, relativamente alla decisione principale su quanto ricavare dal bilancio europeo.

#### **4. Gli strumenti di finanziamento del bilancio dell'Unione**

Una volta individuate le politiche fondamentali che gli stati possono attribuire all'Unione, è importante che esse siano finanziate con risorse genuinamente proprie dell'Unione. Trovare entrate proprie diviene un fatto del tutto diverso dal ridurre la quota di risorse legate al Rnl o dall'integrare questa con un diverso tipo di soprattassa.

È significativo il fatto che attualmente le risorse proprie tradizionali (diritti di dogana, prelievi speciali su agricoltura e zucchero) non vengono contabilizzate ai fini del calcolo dei saldi netti. Questo conferma il legame tra queste tipologie di entrata e le politiche "proprie" dell'Unione (a suo tempo, la creazione di un mercato comune agricolo e di un'Unione doganale). Su questa linea, è possibile immaginare altre politiche "proprie" di produzione di beni pubblici europei, da finanziare con entrate genuinamente proprie.

Diverse sono le politiche che nascono da una collaborazione tra gli stati membri, sulla base dell'idea che esse possano essere più efficaci se realizzate insieme, o perché complementari, in senso lato, ad altre politiche, (come avvenne in larga misura per la decisione sulla politica agricola comune che va vista in relazione alle decisioni sulla caduta delle frontiere commerciali, o per la decisione sulle politiche di coesione, collegata alla nascita del mercato unico). Queste possono, ed anzi devono, essere finanziate con risorse raccolte, e poi trasferite, dagli stati membri all'Unione. Non ha nessun senso la proposta di "rinazionalizzare" queste politiche, (e corrispondentemente ridurre i trasferimenti dagli stati, o sostituire a queste altre politiche) perché questo comporterebbe una perdita di efficacia nelle politiche stesse.

Determinare le entrate in maniera autonoma (sulla base di una decisione del Consiglio europeo) e destinarle automaticamente al bilancio comune eliminerebbe ogni relazione con i bilanci nazionali. In tal modo, le decisioni relative a tali entrate potrebbe essere prese dai cittadini europei facendo riferimento solo ai benefici attesi derivanti dalla produzione di beni pubblici europei. Naturalmente la risorsa basata sul Rnl non è idonea poiché è pagata a seguito di una specifica decisione di bilancio nazionale e pertanto è per definizione decisa solo in riferimento agli interessi nazionali. Più in generale, qualsiasi imposta autonomamente definita e raccolta dalle autorità nazionali non sarebbe funzionale a questo scopo per le stesse ragioni. La sola alternativa possibile è rappresentata da imposte che affluiscono al bilancio europeo in maniera autonoma senza decisioni di bilancio nazionali o altre interferenze. Questo criterio esclude quindi tutte le imposte basate sul reddito, mentre può includere molte imposte indirette – compresa l'Iva. Nella ricerca due criteri dovrebbero essere utilizzati. Uno, quello di evitare legami territoriali troppo evidenti con i soggetti

che pagano (a parte il caso di beni pubblici regionali, frutto di cooperazioni rafforzate). Due, quello di potere utilizzare mezzi di raccolta semplici e trasparenti, tali da poter essere gestiti in maniera autonoma dalla Commissione.

Tra le idee che hanno ricevuto maggiore attenzione nel periodo recente segnaliamo (senza che ciò implichi da parte nostra adesione all'una o all'altra):

- vendita dei permessi di emissione di sostanze nocive. Ha il vantaggio di collegarsi alla produzione del bene pubblico, l'ambiente, che appartiene per sua natura alla classe dei beni non producibili in una sola nazione.
- tassa sui voli aerei. Appare semplice ed efficace e, in piccole dimensioni, non avrebbe effetti negativi sulla domanda.
- tassa sulle transazioni finanziarie. Finora è stata di difficile introduzione per la presenza dei paradisi fiscali, ma poiché vi è un interesse a limitare il ruolo di tali paradisi, è giusto tenerla in considerazione.
- tasse sui flussi di telecomunicazioni (sms e simili). Può essere di importo unitario piccolissimo e può essere raccolta in maniera automatica.
- tassa sull'emissione di moneta. Nel sistema europeo di banche centrali sono state fissate regole sulla ripartizione dell'utile che viene generato dall'emissione di moneta. Si suggerisce che una parte di questo venga attribuito allo stato, nella veste di Unione europea.

La separazione tra il primo e il secondo capitolo consente anche di vedere in una nuova luce il problema della dimensione del bilancio. Entrate e spese della parte redistributiva sono di misura pari alla cooperazione desiderata. Non si può dire che il bilancio è troppo piccolo se non si dice che c'è qualche forma di cooperazione desiderata e non realizzata. Ugualmente, non si può dire che è troppo piccolo il secondo capitolo se non si individuano beni pubblici europei prodotti in misura insufficiente e che i cittadini sono pronti a finanziare.

Inoltre, vi è la consapevolezza che in pratica, l'attuazione di una riforma significativa della struttura del bilancio europeo può essere facilitata da un aumento della dimensione del bilancio, in modo da assicurare condizioni Pareto-efficienti in cui nessuno subisce perdite in termini assoluti. I drammatici eventi dell'anno passato legati alla crisi finanziaria ed economica renderanno molto probabilmente più appetibile la prospettiva di un aumento delle risorse del bilancio europeo, in vista di un probabile bisogno di ulteriori azioni comuni a sostegno della sistema finanziario e dell'economia. In tale contesto, si potrebbero inserire i cambiamenti necessari nella struttura del

bilancio europeo durante un periodo di transizione sufficientemente lungo, in modo che la nuova composizione del bilancio raggiunga la maturità gradualmente per non lasciare “perdenti” lungo la strada – come è invece successo nel passato con la spesa agricola. In presenza di un tale approccio evolutivo, potrebbe risultare più facile trovare un accordo sugli obiettivi comuni che, senza dubbio, richiedono maggiori risorse di bilancio, come ad esempio la ricapitalizzazione delle banche europee *cross-border* e la promozione di politiche ambientali comuni: attività che i singoli stati membri non sono in grado di intraprendere su base nazionale a causa della presenza di enormi esternalità territoriali e che pertanto le qualificano come beni pubblici europei.

## 5. Conclusioni

Un dibattito sulla riforma del bilancio europeo che abbia davvero senso deve essere un dibattito sulla struttura e sulle procedure. La proposta di questo studio risponde ad una evidente necessità di migliorare l’efficienza delle procedure decisionali e gli incentivi dei responsabili di tali decisioni. Probabilmente ci sono altri modi per raggiungere questo risultato: ma sicuramente ciò non comprende la ri-nazionalizzazione delle entrate che va contro il bisogno di separare le decisioni sui beni pubblici europei dalle decisioni di bilancio nazionali.

Il bilancio europeo appare oggi, in misura preponderante, come un *pool* di risorse che gli stati membri costituiscono al fine di portare avanti politiche “comuni” che rappresentano l’aspetto finanziario dell’assetto istituzionale. La misura in cui ciò avviene dipende sia dal grado di fiducia che si ha nel risultato realizzato con questa operazione di ingegneria istituzionale, sia nelle scelte politiche che i paesi membri fanno, in quel momento storico, sul ruolo dello stato.

È quindi un modello nuovo, diverso dai tradizionali stati federali, ma è un modello interessante proprio perché impone di definire, in un continuo processo di trattativa e verifica, quali politiche si vuole considerare “comuni” perché presentano caratteristiche tali da mettere in moto un principio di sussidiarietà, e consente anche di attribuire al livello istituzionale più alto, nella misura ritenuta necessaria, il compito di produrre beni pubblici che nessuno degli stati membri è in grado di produrre da solo, in modo adeguato.

Per questo deve esservi un legame con la distinzione tra risorse proprie e risorse messe in comune dagli stati. Entrate proprie sono quelle che finanziano spese che gli stati membri non potrebbero fare, a causa del forte peso delle esternalità, e il cui bisogno è tanto sentito dai cittadini da giustificare un prelievo fiscale o tariffario, direttamente ad opera dell’Unione. Il gettito dovrebbe

essere attribuito direttamente all'Unione, come per le attuali risorse proprie tradizionali. La decisione su tutta la struttura dell'imposta spetterebbe al Consiglio.

Le entrate tratte dai bilanci degli stati trovano la loro giustificazione nel valore aggiunto che la messa in comune di queste risorse genera rispetto all'uso che potrebbe essere fatto direttamente da ciascuno stato, e il trasferimento non va visto come un "complemento", come una risorsa necessaria per rispettare il vincolo del pareggio, perché è la sua natura che giustifica il legame (proporzionale o progressivo, è pure da decidere) col prodotto del singolo stato.

Questa distinzione è ragionevole anche dal punto di vista delle quantità in gioco. Oggi i fondi provenienti dai bilanci degli stati sono la parte maggiore delle entrate, e finanziano spese che sono in larga misura classificabili come politiche "messe in comune". Le risorse proprie, invece, sono attualmente di entità assai minore, ed è ritenuto molto difficile un loro aumento significativo; ma possono essere sufficienti a finanziare produzioni di beni pubblici europei.

La separazione del bilancio in due diversi capitoli, ognuno dei quali deve essere in equilibrio, non richiede modifiche dei trattati o delle norme esistenti, ma potrebbe essere oggetto di un accordo interistituzionale per dotare le Pfp di un Allegato.

Si è consapevoli delle difficoltà di una netta separazione tra i primi due capitoli del bilancio e del carattere "convenzionale" che tale separazione non può che avere. Anche su questo potrà esercitarsi l'egoismo degli stati membri, se non sorretto da una ripresa del progetto europeo. Ma poiché il problema principale è quello di superare l'attuale immobilismo delle decisioni sul bilancio, ci sembra che una più chiara individuazione dei benefici connessi ai diversi tipi di politiche può essere di aiuto.

Per motivi di semplicità abbiamo lasciato fuori il discorso della dimensione complessiva del bilancio. Ci si rende conto tuttavia del fatto che qualsiasi significativa riforma nella struttura del bilancio può essere favorita da un aumento delle dimensioni totali, in modo da evitare che nel cambiamento vi sia qualcuno che perde troppo in termini assoluti. L'individuazione di nuove risorse finanziarie diviene perciò una questione importante anche da questo punto di vista.



VINCENZO F. RUSSO

## I NUOVI BENI PUBBLICI EUROPEI

*«I governi nazionali non sanno più come devono governare l'Europa. Lavorano al ribasso, senza convinzione, con un modello di governo minimalista che pone al centro dell'attenzione gli interessi nazionali».* Patrizia Nanz, 2009

### Introduzione

La teoria dei beni pubblici inizialmente è stata sviluppata in un modello di economia nazionale chiusa. Sotto la spinta della liberalizzazione degli scambi del secondo dopoguerra e, successivamente, della globalizzazione si è arricchita la letteratura sui Beni pubblici globali (Bpg) e su quelli transnazionali e/o regionali (Bpt e/o Bpr). Anche per impulso delle organizzazioni specializzate delle Nazioni Unite (Nu), una quota crescente degli aiuti internazionali che queste erogano ai Paesi in via di sviluppo (Pvs) è destinato a finanziare beni pubblici nei vari paesi. Una buona parte di questi aiuti interessa non solo beni pubblici globali ma anche beni regionali che producono esternalità diffuse in aree ampie transnazionali e/o transfrontaliere. Negli ultimi due decenni si è scavato molto a fondo su detta distinzione e si è approfondito il discorso sulla terza caratteristica (di *publicness*) dei beni pubblici sovranazionali che prima era stata alquanto trascurata: la c.d. tecnologia di aggregazione, ossia, come si combinano i singoli contributi o le varie modalità di finanziamento nel determinare il livello di offerta pubblica di un dato bene pubblico.

E' noto che, assumendo - per lo più convenzionalmente - indivisibilità e non rivalità per i beni pubblici (nazionali) si determinano incentivi a non contribuire o ad assumere comportamenti strategici non cooperativi. In contesti globali o transnazionali dove il legame di solidarietà è meno forte che a livello nazionale, tendono a prevalere comportamenti *free-riding* che determinano un livello inefficiente di offerta pubblica. Gli economisti che lavorano con le organizzazioni specializzate delle Nu sono stati quindi spinti ad approfondire, anche in termini operativi, non solo le prime due caratteristiche di *publicness* ma anche la terza in particolare per i Bpg e quelli regionali, trovando indicazioni molto utili non solo per l'applicazione dei principi del beneficio o di

“chi inquina paga” ma anche di quello di sussidiarietà come criterio operativo per l’assegnazione e/o riassegnazione delle competenze e disegno o ridisegno delle istituzioni che devono gestirle ai vari livelli.

Essendo l’Unione europea un’area vasta di dimensione continentale, è d’obbligo distinguere innanzitutto tra beni pubblici che interessano tutti i paesi membri ed altri beni che interessano sottoinsiemi di paesi e/o ambiti territoriali transfrontalieri più o meno ampi che possono essere individuati sulla base di criteri economici.

La storia del processo di integrazione europea ci dice che dopo il fallimento della Comunità europea della difesa (Ced), si è ripiegati sull’obiettivo più limitato della creazione di un mercato comune fondato su quattro libertà fondamentali. Lo sviluppo della politica agricola comune (Pac) ha quindi assorbito una quota crescente delle risorse che coniugata ai vincoli stringenti che insistono sul bilancio europeo ha lasciato poco spazio ai beni pubblici europei. L’attuazione della moneta unica e la scelta della politica economica decentrata ha rafforzato detti vincoli che determinano una offerta inefficiente di Bpe. A partire dal 2005 (dopo i referendum francese e olandese) il progetto della Costituzione europea è stato frenato. Si è rafforzata quindi la logica intergovernativa che porta i governi nazionali che hanno perso la sovranità monetaria ad arroccarsi nella difesa ad oltranza delle residue prerogative fiscali peraltro fortemente condizionate da un certo grado di concorrenza imposto dall’adozione del regime di piena libertà dei movimenti di capitale. La crisi finanziaria ed economica che stiamo ancora vivendo ha messo in evidenza limiti e capacità di intervento coordinato della Ue specialmente nei confronti dei nuovi membri. Si registra un certo logoramento del progetto europeo. Siamo ad una svolta epocale mondiale e regionale.

C’è il c.d. *acquis communautaire* che nessuno sembra mettere in discussione e abbiamo risultati concreti ed obiettivi già raggiunti non indifferenti. E tuttavia essi non sono irreversibili. Peraltro le varie acquisizioni sono state sistematizzate solo in parte dal punto di vista dell’economista pubblico che si occupa *ex professo* di produzione e/o fornitura di beni pubblici<sup>1</sup>. La politologia ci insegna che Stati e istituzioni sovranazionali si legittimano per quello che riescono a fare e per i problemi comuni che riescono a risolvere. Nella Ue c’è un deficit di democrazia e di offerta pubblica. Cercheremo di dimostrare come il consolidamento e/o il rilancio del progetto

---

<sup>1</sup> A questo riguardo è utile chiarire che quando parliamo di produzione e/o fornitura di BPE non ci riferiamo solo a beni materiali e servizi immateriali ma anche all’attività di regolazione a livello europeo.

europeo possa avvenire consentendo al governo della Ue di produrre e/o fornire i nuovi<sup>2</sup> beni pubblici europei che rafforzino il suo ruolo e la sua identità promuovendo la crescita e lo sviluppo sostenibili.

### **1. La teoria classica dei beni pubblici**

Musgrave (1959) ha sistematizzato la tripartizione delle funzioni del bilancio dell'operatore pubblico: ri-allocazione; stabilizzazione; redistribuzione. Mentre operava tale distinzione Musgrave metteva subito in chiaro che la tripartizione delle branche del bilancio pubblico non era netta. Le tre branche non lavorano a compartimenti stagni, anzi si compenetrano e si intersecano tra di loro per cui la allocazione di risorse al settore pubblico ha effetti redistributivi e viceversa – specialmente se il sistema dei prelievi che vanno a finanziare la spesa pubblica è caratterizzato da progressività.

Ciò posto, per l'economia di questo scritto, ci occuperemo prevalentemente della funzione allocativa, *rectius*, riallocativa atteso che, come noto, nelle economie miste di tipo occidentale, l'allocazione primaria delle risorse è svolta dal mercato.

L'operatore pubblico, ai vari livelli, produce o fornisce i beni pubblici che il mercato non può fornire perché essi sono caratterizzati da esternalità e, quindi, non è possibile applicare ad essi correttamente il criterio marginale.

Nel mercato privato la domanda del consumatore finale e l'offerta si incontrano individualmente. Nel mercato politico e/o settore pubblico per soddisfare i bisogni pubblici sono richieste procedure di scelta collettiva e, quindi, è richiesta la cooperazione tra tutti coloro che avvertono gli stessi bisogni. I beni pubblici servono a soddisfare i bisogni pubblici che sono quelli avvertiti collettivamente ai vari livelli di governo.

Come noto, la letteratura sui beni pubblici trova un forte rilancio a partire da Samuelson (1954) e Tiebout (1956) che, in quegli anni, hanno pubblicato saggi seminali rispettivamente sui beni pubblici nazionali e su quelli locali. L'analisi era sviluppata in un contesto di economia chiusa. Ricordo questo per sottolineare come, con la liberalizzazione degli scambi, con l'affermarsi di processi di integrazione regionale in tutta la seconda parte del XX secolo ma soprattutto con l'accelerazione del processo di globalizzazione che è avvenuto negli ultimi trenta anni, il contesto è fortemente cambiato. Le principali economie del mondo sono economie aperte.

---

<sup>2</sup> Nell'analisi che riguarda i BPE si utilizza l'aggettivo nuovi beni pubblici europei in senso tecnico, ossia, di beni che non sono attualmente prodotti e/o forniti a livello comunitario o di variazioni nelle quantità di beni "vecchi" attualmente forniti in quantità non efficiente (insufficiente e/o eccessiva).

Accanto al più generale processo di globalizzazione sono in corso a livello regionale (transnazionale) ampi processi di integrazione economica e politica che modificano notevolmente il modello di riferimento e consentono di internalizzare economie di scala o cogliere economie di scopo - come prima non era possibile fare.

C'è la nuova organizzazione mondiale del commercio (Wto) che cerca di promuovere a livello generale gli scambi internazionali.

Tali processi comportano una riassegnazione delle competenze tra i vari livelli di governo per cui non è sempre utile seguire il c.d. criterio storico-normativo (legislativo) (D'Atena, 2003:20) che è l'approccio seguito, in parte significativa nel 2001, nella riscrittura dell'art. 117 della Costituzione.

Il rischio di questa impostazione è che si consideri razionale ciò che, in qualche modo, è, esiste o viene ad esistenza. Questo approccio può soddisfare alcuni giuristi ma non basta per gli economisti interessati all'analisi normativa (sull'ottimalità), che può e deve utilizzare altri criteri menzionati sopra.

Gli approcci di analisi normativa portati avanti da economisti di varia tendenza sono due: quello di economia pubblica che parte appunto da Musgrave e Tiebout ed è seguito anche da Oates, Bird e Breton e quello di *public choice* portato avanti soprattutto da Olson, Brennan e Buchanan. Il primo filone essenzialmente ragiona sul criterio distintivo tra beni pubblici e privati, sull'ottima dimensione della giurisdizione e si muove in una logica strettamente economica di internalizzazione delle esternalità. Il secondo filone di analisi parte dal principio di equivalenza e/o corrispondenza tra soggetti che beneficiano della spesa e che devono pagare per essa e livelli decisionali al fine di valorizzare l'*accountability* dei decisori. Il primo filone privilegia il problema della internalizzazione delle esternalità, il secondo quello della responsabilità. Non sono contrapposti ma in qualche modo complementari. Anche se le due scuole di pensiero non danno indicazioni univoche e sempre convergenti, in pratica, i legislatori si richiamano ad entrambi gli indirizzi oltre che a quello storico-legislativo. Tutto questo in una visione c.d. di economia pubblica classica di efficienza paretiana. Si è fatta strada nel frattempo anche un approccio c.d. di nuova politica economica che utilizzando gli schemi della teoria dei giochi analizza la natura e qualità degli equilibri possibili sulla base dell'interazione delle strategie degli operatori pubblici che intervengono ai vari livelli di governo (sopranazionali, nazionali-centrali e sub-centrali)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Essendo questo un documento di *policy*, noi non entreremo nel merito dei vari modelli sviluppati per valutare ottimalità e stabilità degli equilibri possibili nei vari contesti ma, all'occorrenza, cercheremo di darne cenno per spiegare come le analisi condotte non manchino di supporto teorico quando esso sussiste.

### ***1.1. I beni pubblici globali***

Si è sviluppata proprio in questi ultimi decenni una letteratura considerevole anche sui c.d. beni pubblici globali (*Global Public Goods*)<sup>4</sup>. Tale filone di analisi è incoraggiato dalle Nazioni Unite e in particolare dalle sue organizzazioni specializzate. Conviene subito mettere in chiaro che oggetto dell'analisi sono per lo più beni che hanno caratteristiche in parte diverse da quelle dei beni pubblici samuelsoniani (non rivalità e non escludibilità). Per cui l'analisi si è concentrata da un lato sugli aggiustamenti al quadro analitico che porta a considerare pubblici beni che per "natura" sono privati, rivali o quanto meno ibridi e, dall'altro lato, sui più idonei dei meccanismi decisionali necessari per rendere possibile la produzione, fornitura e distribuzione di tali beni sulla base delle effettive esigenze e dei più immediati criteri di urgenza.

A buon diritto tale esigenza è stata storicamente colta e, in parti significative, attuata da alcune organizzazioni regionali. Il caso che ci occupa è quello europeo, dove gradualmente siamo passati dalla Comunità all'Unione, dal mercato comune a quello unico (interno), dal sistema monetario europeo all'Unione economica e monetaria, alla moneta comune almeno per 16 dei 27 paesi membri.

Riteniamo che per superare l'attuale situazione di stallo del processo di integrazione europea e, soprattutto, ora che è passata la sbornia liberista del trentennio 1976-2006 che ci ha consegnato la crisi mondiale del 2007-09, il rilancio del ruolo dell'Europa potrebbe avvenire innanzitutto attraverso la valorizzazione dei beni pubblici europei (Bpe) attualmente prodotti ma anche attraverso la produzione e/o fornitura di nuovi idonei a soddisfare i bisogni emergenti anche dagli sviluppi dell'attuale crisi economica e finanziaria globale. Forse una maggiore attenzione ai Bpe, alle cose da fare e alle funzioni da assegnare al governo comunitario, specialmente in una congiuntura drammatica come quella che stiamo ancora vivendo<sup>5</sup>, potrebbe aiutare a superare i rigidi limiti del bilancio europeo. Questi impediscono la produzione e/o fornitura di nuovi Bpe pure necessari e richiesti e non consentono l'esercizio unitario e congiunto di quel minimo di stabilizzazione economica che la situazione richiede<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Vedi ad esempio: Kaul I., Grunberg and Stern (eds), 1999; Ferroni Marco A., Ashoka Mody, 2002; AAVV., *Providing Global Public Goods*, edited by Inge Kaul, Pedro Conceicao, Katell Le Goulven and Ronald U. Mendoza, Oxford University Press, New York, 2003.

<sup>5</sup> Il PIL mondiale va in rosso per la prima volta in dieci anni. "Nessuno può negare – afferma il Presidente Obama (febbraio 2009)- la situazione di emergenza in cui viviamo. La crisi del credito e della fiducia ha travolto i confini nazionali e fa sentire le sue ripercussioni in ogni angolo del pianeta. Per la prima volta in questa generazione, assistiamo alla contrazione dell'economia globale e alla riduzione degli scambi commerciali. Sono stati bruciati trilioni di dollari, le banche non concedono prestiti e decine di milioni di persone perderanno il posto di lavoro in tutto il mondo. Sono in pericolo la prosperità di ogni singola nazione, la stabilità dei governi e la sopravvivenza delle popolazioni nelle regioni più svantaggiate della terra".

<sup>6</sup> Sul punto rinvio alle prese di posizione del Presidente della Bce Trichet secondo cui non è vero che la Ue ha fatto poco per il rilancio e che valuta la sommatoria degli interventi già decisi pari al 23% del PIL europeo. Ha ribadito la critica il

## ***1.2 Dai beni pubblici globali a quelli regionali***

Accanto ai beni pubblici globali crescente peso e sostegno ricevono quelli regionali o nella definizione di Todd Sandler (2002) beni pubblici transnazionali (Tpg): questo autore stima che una quota crescente degli aiuti ufficiali ai paesi in via di sviluppo va a finanziare beni pubblici regionali. Siamo passati dal 16% degli anni '80 al 40% dei fine anni '90. Quindi il dibattito teorico su di essi non è solo tale. Segue i processi di integrazione economica regionale nei vari continenti del mondo ed è anche accompagnato da scelte concrete – anche se le risorse impegnate restano ben al di sotto dei fabbisogni.

La crisi economica e finanziaria che stiamo vivendo ha rilanciato l'idea di una moneta mondiale gestita da una Banca centrale mondiale, come noto, proposta da J. M. Keynes in vista del nuovo ordine mondiale che poi fu definito a Bretton Woods nel 1944<sup>7</sup>. La scelta del G-20 di Londra (aprile 2009) di rilanciare i diritti speciali di prelievo (Dsp) e il ruolo del Fondo monetario internazionale (Fmi) con un cospicuo finanziamento si muove in tale direzione anche se c'è molta strada da percorrere<sup>8</sup>.

In barba a tutti coloro che sostenevano che l'Europa non aveva i requisiti di una area valutaria ottimale e a quelli che non avevano fiducia nel c.d. approccio funzionalista, si può constatare che l'euro è già non solo uno scudo operativo contro le tempeste valutarie, ma anche uno strumento di integrazione economica e politica. L'euro forte è allo stesso tempo un freno al rilancio del vecchio modello di sviluppo *export led* delle principali economie europee.

Inoltre, restano le più ardue difficoltà di stabilire dei patti intergenerazionali tra popoli diversi all'interno di una Unione così ampia. Da qui le difficoltà politiche di attivare procedure che consentano l'emissione di debito pubblico da parte del “governo” comunitario<sup>9</sup>.

Ed ancora non dobbiamo nasconderci quella parte dei problemi che possiamo raggruppare attorno alla scelta di lasciare in sede decentrata la gestione della politica economica e finanziaria. A

---

direttore generale del FMI Strauss-Kahn secondo cui la situazione dell'economia mondiale è gravissima e ribadisce la richiesta di misure fiscali più forti. 23.03.2009

<sup>7</sup> La proposta di Keynes, come noto, fu accantonata perché prevalse la scelta americana a favore del dollaro.

<sup>8</sup> La scelta è stata preceduta da una richiesta delle Autorità cinesi evidentemente preoccupati delle sorti dell'enorme ammontare (circa 1.250 miliardi) di riserve in dollari USA che inopinatamente hanno accumulato nell'ultimo decennio. Sul punto vedi P. Alessandrini e M. Fratianni, il Sole 24 Ore del 26.03.09 e per un'analisi più approfondita il loro saggio sulla *Open Economies Review*, January 2009.

<sup>9</sup> Sul problema del finanziamento degli investimenti vedi art. 309 del TFUE (ex 267 TCE) che parla dei compiti della Banca europea degli investimenti che deve contribuire allo sviluppo equilibrato e senza scosse del mercato interno insieme agli altri strumenti finanziari dell'Unione.

fronte della centralizzazione della politica monetaria, il coordinamento delle politiche economiche è di tipo semiautomatico perché in parte affidato ai parametri di Maastricht e in parte all'Eurogruppo. Un simile assetto può anche funzionare in tempi normali ma va alle corde in situazioni di crisi quando sono necessari e urgenti provvedimenti straordinari. In un simile contesto non possiamo nasconderci le difficoltà di dotare le autorità europee di politica economica e monetaria di uno strumento come quello della emissione di debito pubblico, ossia, la difficoltà di stabilire un credibile patto intergenerazionale tra i popoli europei. Ciononostante, emerge sempre più chiaramente l'esigenza di avere a livello centrale una vera e propria autorità di politica economica dotata di strumenti congrui e adeguati. Occorre tuttavia rifuggire dall'alternativa: tutto o niente. Infatti, da un lato, non è vero che a livello dell'euro-zona non ci sia affatto politica di bilancio e, dall'altro, è utopistico evocare i poteri pieni di un governo federale come quello Usa che è osteggiato dalla maggior parte dei governi dei Paesi membri della Ue. Per altro verso, non bisogna trascurare che un forte coordinamento delle politiche di bilancio di diversi governi sub-centrali all'occasione può raggiungere effetti equivalenti a quelli di un unico governo centrale. In buona sostanza, non bisogna confondere la mancanza di strumenti con la mancanza di volontà che è il vero problema che l'Ue ha di fronte. Se ci fosse la volontà, gli strumenti si troverebbero più o meno in fretta.

### ***1.3. Alcune prime esemplificazioni di beni pubblici europei***

Al livello euro-zona (16 paesi membri) siamo un bel pezzo in avanti. Abbiamo l'euro e la Bce<sup>10</sup>. Gli Stati dell'euro-zona, a maggioranza, hanno già rinunciato alla loro sovranità monetaria nazionale e sono sulla buona strada dell'armonizzazione delle loro preferenze in materia di politica fiscale. Nella corrente crisi finanziaria hanno colto vantaggi non secondari in termini di stabilità finanziaria e dei prezzi e la consapevolezza di questa acquisizione li dovrebbe spingere a dotarsi di nuovi strumenti<sup>11</sup>. Connessa con l'esistenza di una moneta comune e di una banca centrale è la questione della sorveglianza sull'attività creditizia e di intermediazione finanziaria. Anche su questo terreno l'Ue ha dei vantaggi comparati, che possono consentire di organizzare al più presto una comune autorità di sorveglianza.

#### *1.3.1 Mercato comune mondiale e mercato unico europeo*

---

<sup>10</sup> La reputazione, credibilità e anche l'*accountability* della Banca potrebbero essere maggiormente rafforzate se la sua posizione fosse meglio inserita nel contesto istituzionale dell'Unione dando al Parlamento europeo il potere di modificare all'occorrenza il suo statuto. Vedi al riguardo Fitoussi e Le Cacheux.

<sup>11</sup> La stabilità finanziaria è parte della stabilità macro-economica. Intesa correttamente dovrebbe comprendere crescita sostenibile e pieno impiego.

La creazione della Wto e l'accelerazione del processo di globalizzazione spingono verso un mercato mondiale sempre più integrato dove le merci, i capitali e le persone circolano più o meno liberamente. L'Ue ha un vantaggio comparato con il suo mercato interno. C'è un quadro istituzionale più sviluppato con autorità garanti della concorrenza e del mercato e strumenti anche di bilancio pubblico che cercano di tener conto degli squilibri territoriali e che investono sul lato della formazione dei lavoratori. Per altri versi - come vedremo - si discute di riforma dell'Iva (vera tassa europea sui consumi). Ci si deve chiedere quanto a lungo possa durare la sospensione del passaggio dal sistema di tassazione in base al Paese (regione) di destinazione a quello della tassazione all'origine. Senza di questo, il mercato interno rimarrà sempre incompleto e fuori dalla logica unitaria federale<sup>12</sup>.

### 1.3.2. *Ecosistema sostenibile*

Consumi spropositati di energia, pericoli per l'ecosistema, esigenza di approntare strumenti idonei per la lotta ai cambiamenti climatici. C'è una dimensione planetaria e c'è anche una dimensione continentale europea. Anche a questo riguardo, c'è un vantaggio comparato per la Ue che ha aderito al Protocollo di Kyoto, che ha protetto la sua agricoltura, che ha dei piani più congrui per il risparmio energetico, contro la distruzione della biodiversità, e sistemi sanitari avanzati in molti dei suoi paesi membri. In questo ambito, viene in evidenza la questione strategica del riscaldamento globale (*Global Warming*). Anche in materia si può passare dalla logica del bene pubblico globale a quella del bene pubblico regionale valorizzando le esternalità e/o sinergie comuni in una regione vasta che va dalle coste dell'Atlantico ai confini della Russia. Al suo interno si pone il problema del *Global Carbon Market*. Su questo terreno, la Ue non può non avere un ruolo importante a livello mondiale e, pertanto, anche a livello regionale<sup>13</sup>. Sarebbe assurdo e paradossale se non fosse così. Infatti la questione è trattata nelle Conclusioni della Presidenza del vertice della Ue del 19 e 20 marzo 2009, anche in vista della Conferenza di Copenaghen del dicembre 2009. Il

---

<sup>12</sup> Intendiamoci tale passaggio appare necessario nei limiti in cui al centro non si vuole una imposta diretta e personale di stampo federale. Non sarà mai unico come nella logica del Manifesto Europa 1992.

<sup>13</sup> Vedi Comunicato dello European Union Council del 20.03.2009 comma 26. C'è un problema anche con le politiche europee del riscaldamento globale a livello planetario ed europeo. La Pac e le politiche europee sul riscaldamento globale non sono ben coordinate. La Pac continua a consumare ingenti quantità di energia. Germania ed Inghilterra continuano a perseguire le loro strategie energetiche basate sullo sfruttamento del carbone. La Francia continua a perseguire e proporre una opzione nucleare inefficiente, rischiosa e costosa. L'Italia si è ora accodata alla Francia ma non fa abbastanza per sfruttare le enormi potenzialità delle fonti rinnovabili basate sul sole ed il vento. Eppure non pochi sostengono che il motore della ripresa potrebbero essere le nuove tecnologie e le opportunità da cogliere nello sviluppo a basso carbonio (Stern N. 2009).



comma 27 di detto documento contiene qualche traccia del problema del fabbisogno di spesa e dei metodi di finanziamento<sup>14</sup>.

*Global Warming* e *Global Carbon Market* sono problemi strettamente collegati e saranno affrontati dalla citata Conferenza di Copenaghen. È un chiaro esempio di come un *Global Public Good* possa meglio declinarsi a livello regionale europeo e dotarsi di strumenti operativi all'interno di una giurisdizione molto rilevante.

### 1.3.3. Pace e sicurezza

Secondo un criterio lessicografico dovrebbe stare al primo posto. Senza pace e sicurezza mondiale nessuno degli obiettivi prima visti possono essere cercati e attuati. Se non c'è più il sistema bipolare crollato con il Muro di Berlino e l'implosione dell'Unione Sovietica ma non c'è neanche un vero e proprio ordine multipolare né un metodo multilaterale unanimemente condiviso<sup>15</sup>, è chiaro che bisogna muoversi in questa direzione riformando le attuali istituzioni internazionali. Anche su questo terreno, l'Ue è un pezzo avanti anche se, a volte, dà a vedere di non essere pienamente consapevole di quello che ha storicamente realizzato e di quello che può fare.

Un inciso a carattere storico. Nella storiografia sull'integrazione europea, la Ceca viene indicata come primo esempio di bene pubblico europeo<sup>16</sup>. I vari mercati comuni e, quindi, il mercato unico dei capitali, delle merci, del lavoro, delle imprese, una sola cittadinanza europea sono beni pubblici europei. Il mercato unico consente e sempre più deve consentire un efficiente ed efficace allocazione delle risorse attraverso la quale si renda possibile massimizzare il benessere della collettività europea, ossia, dei popoli europei. Nella Ue, grazie al grado di integrazione raggiunto attraverso tali politiche di integrazione graduale ma continua, la guerra tra i Paesi membri è diventata una ipotesi assurda. Ma se gli obiettivi sono la pace e la sicurezza mondiale, è chiaro che l'Ue può e deve dare un contributo certamente più significativo e rilevante con una comune politica estera e della difesa<sup>17</sup>. Affidandosi alla Nato, la Ue rimane senza un proprio e autonomo sistema difensivo e questo rimane un esempio lampante di offerta insufficiente di bene pubblico europeo.

---

<sup>14</sup> Questi ultimi sono individuati in contributi, aste di diritti e combinazioni dei due metodi.

<sup>15</sup> Certo, con l'elezione del Presidente Obama negli USA, molto è cambiato all'interno di quel Paese e ci sono primi segnali di cambiamento anche nella scena internazionale. Ci sono le premesse, ma perché la prassi del multilateralismo si affermi serve anche il contributo attivo delle altre grandi potenze a partire dalla Ue.

<sup>16</sup> Come noto, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio mise sotto il controllo di una comune Autorità risorse allora strategiche come il carbone e l'acciaio o i complessi militari-industriali dei principali paesi europei. La strategia ha avuto successo. A livello planetario la situazione è notevolmente diversa e una simile ipotesi sarebbe utopistica. Ma vie alternative e strumenti sostituiti sono stati proposti e sia pure in parte realizzati. Vedi *Agenda for Peace*.

<sup>17</sup> Sulla comune politica estera e di sicurezza vedi l'art. 1.16 TCE e 11 del TFUE.

#### *1.3.4. Governo della globalizzazione e coesione economica e sociale nella Ue*

In 30 anni di egemonia del paradigma liberista abbiamo visto le difficoltà di operare una efficace redistribuzione delle risorse sul piano nazionale interno o di contenere i tentativi di smantellamento dello stato sociale che si era affermato nel trentennio 1945-75, nell'età dell'oro di E. Hosbawn o nell'età non proprio dell'oro di R. Reich. Se si pensa alle difficoltà che il problema della riforma del sistema pensionistico ha incontrato nel nostro paese negli ultimi 15 anni, si tocca con mano quanto grandi siano le difficoltà politiche di stabilire nuovi patti intergenerazionali all'interno di un unico paese, non può sorprendere che ci siano o permangano grosse difficoltà a mettere in atto efficaci operazioni redistributive tra popoli, ad esempio, tra le presenti generazioni italiane e le future generazioni inglesi. Questo evidenzia che non sono ancora maturi i tempi per avere a livello centrale una consistente branca di trasferimenti sociali (redistributivi) nel bilancio europeo. Ma si può e si deve fare dell'altro e subito sotto la duplice spinta della crisi e degli irrisolti problemi strutturali che rischiano di rimanere sommersi.

Di nuovo, in questi termini, bisogna accettare che parte di questo difficile compito sia svolto indirettamente attraverso le allocazioni e riallocazioni che possono essere sapientemente guidate e regolate. Voglio dire che, all'interno di una strategia di integrazione economica e politica, una concorrenza virtuosa<sup>18</sup> può promuovere la crescita e lo sviluppo anche delle aree sotto-utilizzate, evitando invece che una concorrenza fiscale interna perniciosa e troppo spinta provochi effetti dannosi per tutti, essenzialmente in termini di offerta insufficiente di Bpe e Bp a livello sub-centrale<sup>19</sup>. In altre parole, la strategia dovrebbe essere quella di spingere, attuare e consolidare il c.d. modello dell'economia sociale di mercato<sup>20</sup> che valorizza ad un tempo la concorrenza nella produzione dei beni privati e la cooperazione nella fornitura dei beni pubblici ai vari livelli di governo. Secondo Florio (2007), strettamente connesso ad esso è l'idea di una estesa fornitura prevalentemente pubblica di beni di cittadinanza. Nel recente passato tale preferenza è stata messa in

---

<sup>18</sup> La concorrenza come a priori, infatti, contraddice anche la politica industriale in generale ridotta alla questione degli aiuti e la politica commerciale comune – anche questa ridotta ai minimi termini se non del tutto trascurata. Senza un opportuno bilanciamento delle tre politiche, in buona sostanza, la priorità assoluta assegnata alla concorrenza, mina la strategia di crescita dell'insieme delle economie europee. Vedi in tal senso: Fitoussi, Laurent, Le Cacheux, France2012/OFCE: 6-8.

<sup>19</sup> Questa è conclusione tipica della teoria classica della politica economica: per effetto di una concorrenza spinta tra le giurisdizioni sub-centrali si determina una offerta insufficiente di beni pubblici. In assenza di piena efficienza allocativa, non si massimizza il benessere della collettività.

<sup>20</sup> Negli ultimi tempi, almeno in Italia l'economia sociale di mercato è diventata una sorta di slogan del PdL. Vogliamo ricordare che tale modello economico è scritto ora nella costituzione europea ed è parte integrante del c.d. modello sociale europeo. Se anche parte del centro destra si riconosce in esso, è un bene e non un male.

discussione all'acme del neoliberismo – ora agonizzante quanto a meno a livello globale – con l'adozione di grossi programmi di privatizzazioni e liberalizzazioni specie in Inghilterra. Secondo Florio, se l'operazione fosse ulteriormente portata avanti a livello europeo, il progetto di integrazione andrebbe incontro a grossi problemi di consenso. Quindi “la questione aperta è come attualizzare questa proposta nello spazio politico europeo, chiaramente oggi l'arena decisiva per affermare nuovi diritti di cittadinanza sopra-nazionali” (ibidem, 11).

### *1.3.5. Immigrazione e integrazione sociale*

Non c'è solo un problema di regolamentazione ma anche di solidarietà, sostegno agli immigrati da qualunque parte essi vengano. Serve una politica di integrazione degli immigrati a livello europeo e di monitoraggio dei flussi migratori interni (libera circolazione delle persone) che non deve tollerare che tale libertà avvenga in condizioni umanitarie inaccettabili oppure determinando shock violenti nei diversi mercati del lavoro<sup>21</sup>. Quando ciò avviene, la responsabilità non può essere lasciata solo ai paesi destinatari e/o di transito. Anche in relazioni ai recenti tragici eventi verificatisi nel Canale di Sicilia e allo scaricabarile tra i governi di Malta e italiano e del governo italiano nei confronti della Commissione vale la pena di ricordare – come fa Pietro Vallone – che dal 2004 la Ue ha costituito un'agenzia sopranazionale denominata Frontex per coordinare gli interventi di controllo dei confini dell'Unione<sup>22</sup>.

Se il problema dell'immigrazione dall'esterno è, almeno in parte, simmetrico a quello dell'invecchiamento della popolazione ed è comune alla maggior parte dei paesi membri specie di quelli dell'eurozona, se il problema demografico è comune, anche la politica di integrazione deve essere comune anche in relazione al ruolo globale che la Ue vuole giocare nella promozione dello sviluppo sostenibile, della lotta alla corruzione, della lotta per la pace. Non c'è pace senza giustizia e gli opportuni strumenti per il partneriato (non solo con i paesi africani) vanno adeguatamente

---

<sup>21</sup> Come non c'è un mercato unico ma solo interno delle merci, così non c'è un mercato unico del lavoro. Al contrario ci sono mercati variamente regolamentati anche per via dell'autonomia contrattuale delle parti sociali. E tuttavia la Ue non dovrebbe consentire che accanto ai settori regolamentati persistano ampi settori di economia sommersa e, a volte, anche criminale o che spostamenti consistenti di lavoratori da una regione all'altra portino ad abbassamenti drastici dei livelli di garanzia dei lavoratori comunitari ed extracomunitari. Anche questo è un chiaro esempio di offerta insufficiente di regolamentazione.

<sup>22</sup> Cfr. [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 26 agosto 2009. Frontex non si sostituisce agli Stati né questi delegano all'Agenzia i compiti di controllo. L'Agenzia monitora gli interventi e promuove l'armonizzazione delle norme e delle modalità applicative. I paesi membri cooperano nella gestione delle frontiere esterne. Si vuole arrivare ad un sistema europeo unico di sorveglianza delle frontiere. C'è anche un sistema di pronto intervento chiamato Rabbit, ma nessuno Stato membro ne ha chiesto fin qui l'intervento. Alla luce di quanto appena citato, appaiono veramente singolari le dichiarazioni del nostro ministro degli esteri sulla latitanza della Commissione europea. Su questo tema, su richiesta franco-italiana, il Consiglio europeo del 29-30/10/09 ha deciso il rafforzamento di Frontex, l'intensificazione del dialogo tra Commissione Ue e Libia e la costituzione di un'apposita agenzia per l'asilo con la definizione di uno status unico per i rifugiati.

potenziati se non vogliamo che essi rimangano solo un libro di buone intenzioni. Il modello sociale europeo deve poter funzionare meglio per le donne<sup>23</sup> e per i giovani dentro e fuori i confini della Ue.

### *1.3.6. Pubblica Amministrazione europea*

Alla luce degli attacchi e delle critiche strumentali che alcuni governi nazionali sistematicamente portano alla burocrazia europea, rea di un assunto eccesso di regolamentazione, al di là del merito del problema o degli alibi dietro ai quali, non di rado, si nascondono insufficienze e inadempienze dei governi dei paesi membri vale la pena fare un punto fermo sulla tanto deprecata burocrazia europea. Senza di essa non sarebbe possibile far funzionare il complesso meccanismo delle istituzioni europee. Spesso anche per via della sua lontananza dal cittadino - che viva a Vilnius o a Palermo - non ci si rende conto del delicato lavoro che essa svolge. Non ci si rende conto che una efficiente amministrazione pubblica a livello centrale europeo è condizione imprescindibile per rendere possibile la efficiente produzione e/o fornitura dei Bpe quivi inclusa la complessa e delicata attività di regolazione.

### *1.3.7 Le previsioni della Costituzione europea*

Ci si può quindi chiedere in che rapporto si collochino i Bpe e quelli nazionali dei paesi membri della Ue. Vale l'analogia osservata prima tra Bpg e Bpe, ossia, un rapporto in cui questi ultimi integrano e/o completano quelli dei paesi membri. Non alternativi né indipendenti. Si complementano a vicenda, consentendo ai paesi membri di internalizzare le esternalità relative ai vari beni all'interno della intera giurisdizione Ue o di ambiti territoriali sub-centrali più appropriati – oltre i rispettivi confini nazionali. Non è casuale a questo riguardo che quasi tutti i Bpe di cui stiamo parlando sono collocati tra le competenze concorrenti nella Costituzione europea, ossia, tra quelle competenze per le quali si richiede la cooperazione tra Ue e paesi membri.

Vediamole dunque queste competenze concorrenti secondo la formulazione che ne è venuta fuori dall'art. 4 del Tfe che riprende l'art. I.14 del Tce. Il comma 2 afferma che l'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali settori: a) mercato interno; b) politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nella Parte III (del Trattato); c) coesione economica, sociale e territoriale; d) agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse

---

<sup>23</sup> “La questione femminile è la chiave per la stabilità e la sicurezza mondiale. Solo le donne possono vincere povertà ed estremismo” Hillary Clinton al New York Times. “Il riscatto economico, politico e sociale delle donne nel mondo è forse il più grande tema della modernità” Paolo Valentino a commento di ampi servizi di Viviana Mazza e Alessandra Muglia sui diritti delle donne nei paesi in via di sviluppo quale sfida del secolo. vedi Corriere della Sera del 23.08.09.

biologiche del mare; e) ambiente; f) protezione dei consumatori; g) trasporti; h) reti transeuropee; i) energia; j) spazio di libertà, sicurezza e giustizia; k) problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, per quanto riguarda gli aspetti definiti nella parte III del Trattato. Seguono il comma 3 per i settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio e il comma 4 per i settori della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario dove si dice che «l'Unione ha competenza per condurre azioni e una politica comune, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro».

Ovviamente ai fini di questa analisi tale elencazione è indicativa ma non solo tale perché costituisce il vero programma di beni comuni che l'Unione europea è venuta elaborando in questi decenni.

## **2. Ulteriori elementi di teoria dei beni pubblici**

Con riguardo a questo approccio che vuole valorizzare i Bpe, vogliamo ricordare che quando si passa dal consumo dei beni privati – prodotti in regime di concorrenza – alla produzione e al consumo di beni pubblici, si assume che mentre nel primo caso, si paga lo stesso prezzo e si consumano quantità diverse, nel secondo caso (quello dei beni pubblici in generale), i consumatori ottengono la stessa quantità ma pagano “prezzi fiscali” (imposte) diversi a seconda della loro capacità contributiva e del proprio comportamento in materia di adempimento. Questa affermazione è vera soprattutto per i beni pubblici puri e/o indivisibili che in pratica sono una rarità. La maggior parte dei beni pubblici sono ibridi, con caratteristiche miste e anche per questi si pagano “prezzi fiscali” diversi<sup>24</sup>. Ma questo non deve preoccuparci più di tanto perché avviene la stessa cosa nel mercato quando, come nella realtà, esso non è perfettamente concorrenziale e/o è variamente segmentato<sup>25</sup>. E, infatti, anche per i beni privati si pagano prezzi diversi che condizionano le quantità consumate al reddito disponibile dei diversi soggetti e/o famiglie.

Vogliamo sottolineare che, in fatto, ciò che avviene nel settore privato non è totalmente diverso e migliore di quanto avviene nel settore pubblico. Potremmo sostenere che le analogie sono più forti delle differenze. Ma questo ci porterebbe lontano dallo scopo di questo volume. Quello che rileva qui è che una strategia che punti ad una più ampia produzione di beni pubblici a livello europeo in

---

<sup>24</sup> Vedremo più avanti che il prezzo fiscale si può ancorare al beneficio ricevuto, al danno apportato, alla capacità di pagare o a un mix di fattori.

<sup>25</sup> Al di là della retorica, è chiaro che il grande mercato unico europeo è un obiettivo cui tendere e che il mercato interno è una realtà ben diversa con gradi di concorrenza diversa e segmentazioni di ogni tipo nei diversi paesi membri.

qualche misura impone la riconsiderazione dell'attuale meccanismo di finanziamento delle attività della Ue di cui ci occuperemo più avanti.

### ***2.1. Un problema di corretta percezione***

Per i beni pubblici in generale c'è un'altra differenza che rende più difficile l'equilibrio tra costi e benefici individuali. Intanto per via della percezione non sempre corretta e consapevole da parte dei cittadini del beneficio delle spese pubbliche e delle regolamentazioni.

Il beneficio dei Bpe esistenti e funzionanti sono percepiti come dati, come scontati anche se, pure per essi, è difficile farne una corretta imputazione a questo o a quell'altro paese, a questa o a quella classe sociale.

I benefici dei beni pubblici non ancora esistenti non sempre vengono valutati correttamente specialmente da quelli che devono pagare un "prezzo fiscale" più alto per ottenerli. Se si pensa ad esempio, ai benefici del mercato unico e alla sua regolazione, della libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone, della libertà di stabilimento delle imprese, è difficile pensare all'applicazione precisa del metodo dei saldi netti<sup>26</sup>.

Da queste ed altre difficoltà<sup>27</sup> che non richiamo per brevità discende la difficoltà di passare a ragionare in termini di Bpe e, tuttavia, non c'è alternativa perché con il metodo dei saldi netti non si va da nessuna parte, anzi si rischia di bloccare il processo di integrazione o, addirittura, in ipotesi pessimistica, di farlo regredire.

In una strategia di valorizzazione dei nuovi Bpe merita un ulteriore chiarimento la connessione tra funzione riallocativa e redistributiva di cui abbiamo parlato all'inizio di questo lavoro.

### ***2.2. La domanda di beni pubblici***

Già nel XIX secolo Adolfo Wagner aveva individuato una tendenza storica all'aumento della spesa pubblica. Questa dipende dall'aumento del reddito e, all'interno dello stesso, dalla circostanza che all'aumentare della domanda di beni privati corrisponde anche un aumento della domanda di

---

<sup>26</sup> Il fatto che questi diritti e libertà fondamentali non siano stati mai messi in discussione dimostra la ferma volontà dei paesi membri (non solo di quelli fondatori) di continuare a cooperare. E la cooperazione, come noto, è lo strumento fondamentale attraverso il quale si producono beni pubblici a qualsiasi livello.

<sup>27</sup> Tra queste da considerare le rimozioni e/o strumentalizzazioni promosse da intellettuali e dagli stessi politici. Questi ultimi, a volte nascondono le loro insufficienze interne dietro la difficoltà di una Comunità a 27 membri. Sul punto vedi Tony Judt, L'età dell'oblio. Sulle rimozioni del '900, Laterza, 2009, recensito da Sergio Luzzatto sul Sole 24 Ore del 5.07.09 che afferma: "ignoranti di storia, i leader politici hanno insistito sulla memoria fino a riempire il Novecento di lapidi. Oscurando una grande impresa positiva: la costruzione del welfare State". La *European way of life* avrebbe preso il posto della *American way of life* dei primi anni '50. E' la questione della superiorità e tuttora non intaccata validità del modello sociale europeo che gli intellettuali europei non sembrano valorizzare abbastanza.

beni pubblici. In altre parole, i beni pubblici sono beni normali e la loro domanda dipende dalla dinamica del reddito. Il livello del benessere sociale dipende sia dal consumo di beni privati sia dal consumo di beni pubblici specialmente ai livelli di reddito medio alti. Non c'è uno ed un solo punto di massimo o di efficienza paretiana sulla frontiera del benessere. Ce ne sono tanti quante sono le modifiche che possono essere apportate alla distribuzione dei redditi e/o delle risorse perché le modifiche alla distribuzione cambiano la composizione della domanda. E questa cambia anche per le scelte allocative che vengono operate. C'è un punto solo se si assume che la distribuzione sia data una volta per tutte, cioè, che sia immutabile nel tempo e che le preferenze per i beni pubblici non cambino<sup>28</sup>. Ma questa ipotesi cozza con la dinamica dell'economia e con le scelte strategiche del legislatore e/o delle autorità di politica economica e finanziaria. In contesti dinamici – come quello che stiamo vivendo da decenni – è difficile che la distribuzione personale e/o familiare dei redditi e dei patrimoni rimanga stabile vuoi per le forze spontanee che operano nel sistema vuoi per le azioni dell'operatore pubblico ai diversi livelli<sup>29</sup>. In teoria la distribuzione può migliorare, in fatto, come noto, negli ultimi decenni, è progressivamente peggiorata in tutti i maggiori paesi industriali del mondo per effetto dell'accelerazione del processo di globalizzazione e per effetto delle politiche liberiste seguite all'interno di molti di essi<sup>30</sup>. Di conseguenza si è accentuata la concentrazione del reddito e delle ricchezze e si sono approfondite le distanze tra i ricchi e i poveri all'interno di ciascuno di essi. Il peso delle classi medie si è notevolmente ridotto e i relativi redditi sono stati compressi. Senza dimenticare che il mercato competitivo non assegna alcun ruolo ai bisogni dei poveri e, pertanto, esso non può essere il solo strumento di distribuzione (Rawls, *ibidem*, 276);<sup>31</sup>

Cosa comporta questo in generale per i beni pubblici? Una riduzione della domanda non solo per i beni pubblici nazionali ma anche per i Bpe.

---

<sup>28</sup> Da qui discende, da un punto di vista economico, la inopportunità di norme di tipo costituzionale e/o ordinario che pongano dei limiti precisi alla pressione tributaria e/o al livello della spesa pubblica.

<sup>29</sup> Ragionando in termini di equilibri di Nash, i punti interni al *core* possono essere diversi o il *core* può essere vuoto. In altre parole, con assetti decentrati all'interno della macro regione Ue e facendo riferimento a BPE diversi, possono determinarsi diversi equilibri di Nash o non determinarsi affatto. Se la scelta è quella della gestione decentrata, serve uno stretto coordinamento. Solo così è possibile raggiungere un equilibrio nello spazio seppure con indeterminatezza degli strumenti. A fronte di scelta comune sulla quantità ottimale del BPE da produrre, agli Stati (soggetti cooperanti) verrebbe lasciato qualche grado di libertà circa la scelta degli strumenti (vedi Acocella e Di Bartolomeo, 2009).

<sup>30</sup> Ma c'è un apparente paradosso secondo i risultati di alcune analisi del Fondo Monetario internazionale: le distanze tra ricchi e poveri si sono allargate all'interno dei paesi ricchi mentre si sono ridotte tra paesi ricchi e paesi poveri a livello globale. Il fenomeno si ripete all'interno nella macro-regione Ue-27. Da qui la necessità di migliorare e rendere più efficaci le politiche regionali e di coesione sociale all'interno della Ue. Vedi Montani, manuale...

<sup>31</sup> Questo concetto è meglio sviluppato da Rawls a p. 277. Il fenomeno si ripete all'interno nella macro-regione Ue-27. Da qui la necessità di migliorare e rendere più efficaci le politiche regionali e di coesione sociale all'interno della Ue. Vedi Montani 2008: 146-48.

L'evidenza empirica a livello dei paesi Ocse dimostra che la domanda di beni pubblici è positivamente correlata alla crescita del reddito. Il peggioramento della distribuzione della ricchezza porta ad una riduzione spontanea della domanda di beni pubblici da parte delle classi sociali con redditi medio-bassi. A me sembra che la risposta corretta dell'operatore pubblico a livello nazionale ed europeo sia o dovrebbe essere quella di contrastare tale tendenza spontanea se ha veramente a cuore la coesione economica e sociale<sup>32</sup>. A maggiore ragione, in funzione di contrasto degli effetti gravemente destabilizzanti della crisi economica e finanziaria. A quest'ultimo riguardo, in teoria, si può intervenire con misure di sostegno dei redditi o con investimenti di vario tipo. Credo che in riferimento all'attuale contesto europeo, la seconda opzione sia quella più corretta o appropriata. È anche una scelta obbligata atteso che per le dimensioni e per i vincoli che caratterizzano la dinamica del bilancio europeo, non ha senso pensare ad un aumento della spesa corrente che contribuisca a rilanciare la domanda aggregata di consumi.

Come abbiamo visto nel § 1.3.2, allo scopo di rimediare ai mali comuni, si evidenzia necessità di intervenire per ridurre i danni del cambiamento climatico, del congestionamento e inquinamento da traffico, per contenere le produzioni di beni che distruggono risorse naturali non rinnovabili, per la lotta alle malattie infettive, per arginare le epidemie, ecc..

Non ultimo a favore di una più ampia produzione e/o fornitura di Bpe è la necessità di giustificare e/o impedire il declino del progetto di Unione europea. Secondo la teoria della stabilità egemonica, un sistema si giustifica, ossia, trova legittimazione se offre i beni pubblici che ne giustificano l'esistenza<sup>33</sup>. Nel sistema egemonico americano durato sino al crollo del sistema di Bretton Woods (1971) per gli aspetti finanziari e, ben oltre, per quelli relativi alla sicurezza, è la potenza egemonica degli Usa che svolge tale ruolo, soprattutto in termini di sicurezza. Nell'Unione europea, il progetto è cooperativo ma è o tenderà a essere cooperativo anche quello che riguarda la governance globale o planetaria<sup>34</sup>. Non è un punto di debolezza ma di forza anche se l'avanzamento del progetto può subire dei ritardi e degli arretramenti<sup>35</sup>. I due tipi di beni pubblici trovano un

---

<sup>32</sup> Recentemente c'è stato un certo rilancio della politica della coesione economica e sociale attraverso il tentativo di migliorare il coordinamento delle politiche regionali. Vedi il cap. di Barca. Resta tuttavia la insufficienza dei fondi disponibili a livello nazionale e comunitario e, quindi, si ha un altro esempio di offerta inadeguata di BPE.

<sup>33</sup> A proposito di deficit democratico e/o legittimazione, bisogna superare la situazione di stallo in cui si trova l'attuale assetto istituzionale della Ue. Da un lato il Parlamento europeo depositario di regolare legittimazione popolare ma senza veri e propri poteri decisionali, dall'altro degli organi legislativi ed esecutivi (Consiglio, Commissione, Bce, ecc. ), detentori di forti poteri decisionali e strumenti operativi ma senza diretta legittimazione democratica. L'anomalia sta tra l'altro nel Consiglio che non è in alcun modo legittimato dal Pe ma solo dai parlamenti nazionali.

<sup>34</sup> In un momento di forte crisi come quello attuale, servono comportamenti cooperativi straordinari. Servono misure che incentivino la cooperazione e alcune convenienze possono discendere proprio dalla valorizzazione e sviluppo dei BPE.

<sup>35</sup> Per più ampie considerazioni su tale punto, vedi saggio (senza data) di G. Montani sulla Ue, i beni pubblici globali e l'ordine mondiale post-egemonico.



comune fondamento anche se possono seguire percorsi diversi in tempi diversi per convergere. Beni pubblici globali e quelli regionali non sono indipendenti e alternativi ma si complementano e integrano nello svolgimento della stessa funzione. Rispetto ai problemi della pace e della giustizia penale internazionale, la creazione di uno spazio giudiziario europeo, il mandato di cattura europeo e il più efficiente funzionamento e coinvolgimento delle corti europee possono contribuire da un lato a ridurre il problema mondiale, dall'altro consolidare il modello sociale europeo<sup>36</sup>.

### 2.2.1. Un approfondimento delle caratteristiche di publicness

I *regional (or transnational) public goods* possono essere visti come categoria intermedia tra i Bp nazionali e quelli globali, guardando proprio all'estensione degli effetti di *spillover* e/o di traboccamento oppure sulla base di distinzione più articolata tra beni pubblici samuelsoniani puri (come detto una vera rarità), beni pubblici impuri; beni club e beni a produzione congiunta.

Intanto precisiamo subito che accanto alle caratteristiche di non rivalità e non escludibilità di alcuni beni pubblici si considera qui la terza proprietà di *publicness* di alcuni beni pubblici che spesso viene trascurata nei manuali introduttivi di economia pubblica: la c.d. tecnologia di aggregazione, ossia, come si combinano i singoli contributi nel determinare il livello efficiente di offerta di un dato bene pubblico. Beni pubblici che quindi possono essere meglio classificati come puri, impuri, beni club<sup>37</sup> e beni a costi congiunti<sup>38</sup>. La rivalità può essere solo parziale e la escludibilità completa. Quest'ultima anche se tecnicamente possibile, a volte, può non essere socialmente accettabile e, quindi, non praticata. L'approfondimento del funzionamento di questi meccanismi ci consente da un lato di trovare indicazioni più precise circa il finanziamento dei vari tipi di beni pubblici regionali, di capire meglio gli incentivi che vi si collegano (e, quindi, la possibilità di neutralizzare in tutto o in parte comportamenti *free-riding*) e, dall'altro, di applicare in maniera più congrua il principio di sussidiarietà.

---

<sup>36</sup> Sul punto oltre alle pubblicazioni di Astrid, vedi tra gli altri G. Montani saggio senza data.

<sup>37</sup> Tra i beni pubblici impuri, ci sono i c.c. beni club i quali producono benefici in parte rivali e per i quali è praticabile l'esclusione senza che questa si traduca in discriminazione negativa. Se l'esclusione è implementata, si supera il problema del *free-riding*. Nel club si può tenere conto delle diverse preferenze quanto alle quantità consumate dai diversi soci. Chi usa di più il club, paga maggiori contributi. Il che consente di finanziare una offerta efficiente (Sandler, 2005: 5).

<sup>38</sup> Certe attività pubbliche generano prodotti diversi che, a loro volta, presentano caratteristiche diverse di *publicness*: beni pubblici puri, beni club, beni privati o ibridi. Azioni a protezione delle foreste pluviali da un lato producono BPreG come bacini fluviali, aree di turismo ecologico, influenzano il clima localmente e, dall'altro, BPG come impatti sulla biodiversità e riduzione di anidride carbonica. Qui si tratta di stabilire il rapporto tra i primi e i secondi. Se prevalgono i primi, aumentano i benefici escludibili e, quindi, è possibile che mercati o club possano offrirne quantità efficienti. Se prevalgono i secondi, si ha offerta insufficiente o eccesso di consumo da parte di alcuni per cui si rende necessario un intervento regolatore che internalizzi suddetto rapporto (Sandler, 2005: 6).

*Summation* è la tecnica di aggregazione tradizionale. Nella bonifica di un ecosistema, il livello dei risultati è determinato dalla somma delle sostanze inquinanti rimosse. In termini di contribuzioni all'opera di bonifica, si sommano insieme le contribuzioni dei vari paesi. I singoli contributi sono intercambiabili nel senso che, a parità di ammontare, esercitano lo stesso impatto marginale. In un simile contesto, ossia, con beni pubblici non escludibili sono probabili comportamenti *free-riding*. Per contenere questi ultimi serve un'autorità sovranazionale in grado di erogare sanzioni efficaci (Sandler, 2005:7).

*Weighted Sum*. Si sceglie questa tecnica di aggregazione quando a determinare il livello dell'offerta del bene dato è la somma ponderata di contributi che tengono conto dei diversi sforzi individuali e/o diversi apporti al male comune. E' un metodo di aggregare e valutare i risultati in sede di analisi multi criterio per valutare progetti di investimento. La riduzione delle piogge sulfuree che cadono su una data area (o paese) può dipendere dai venti, dalla collocazione geografica degli impianti emittenti, dal tempo impiegato nello spostamento aereo dei fattori inquinanti. In questo caso, le contribuzioni non sono intercambiabili e gli incentivi ad assumere comuni azioni protettive possono essere diversi in relazione a diverse situazioni di emissioni che ricadono sul proprio territorio o su quello di altri (Sandler, 2005: 8).

Nel caso di *Weakest link*, invece, il contributo minimo determina il livello effettivo di fornitura del bene pubblico per la comunità. Esempio: nel caso di una epidemia o di una rivoluzione, lo sforzo minimo da parte di uno dei membri della comunità determina il livello di sicurezza di tutti. Con un bene di tal tipo, gli altri componenti della comunità non avranno interesse a contribuire di più. Se quelli che contribuiscono non sono necessariamente quelli che dovrebbero farlo, una appropriata redistribuzione degli oneri potrebbe migliorare l'efficienza (Cornes and Sandler, 1996: 187). Ed ancora, se un gruppo di paesi confinanti è minacciato ugualmente da un incendio, il paese che fa lo sforzo minimo avrà l'impatto maggiore sulla probabilità di spegnere l'incendio. Anche alle reti di trasporto e alla rete Internet si applica questa tecnologia. Una rete fallirà nel suo punto più debole. Il *free-riding* è eliminato. Non conviene non contribuire perché ciò produrrebbe altri buchi o punti deboli nella rete. Con diversa capacità di pagare, i più ricchi hanno interesse a dare aiuti rilevanti a chi può contribuire poco purché ci siano effetti di *spillover* (Sandler, 1998 e 2005).

La tecnologia di aggregazione *Weaker link* è simile a quella *Weakest link* ma meno stringente. Lo sforzo minimo del primo paese che si attiva ha un grande impatto marginale nel determinare il livello dell'offerta o della fornitura del bene pubblico ed è quindi seguito da altri. La produttività - diciamo così - degli sforzi (delle contribuzioni) che si aggiungono al primo è decrescente. Si applica

ai casi della lotta alla fauna e flora infestanti (*pests and weeds*) e agli sforzi per informare la gente e formare una coscienza di prevenzione sulle malattie infettive tipo Aids. (Sandler, 1998).

Un'altra tecnologia di aggregazione è quella della soglia o *Threshold*, dove, i benefici di un'attività pubblica possono essere colti solo quando la somma delle contribuzioni individuali raggiunge un certo livello. Si applica al controllo degli incendi boschivi, delle piene fluviali o alluvioni regionali, al *peacekeeping* regionale, ecc.

*Best shot*. In questo caso, è il contributo più grosso del singolo paese che determina il livello dell'offerta. La fattispecie si applica a molte delle malattie ma anche alla ricerca e allo sviluppo. Può determinare una distribuzione diseguale degli oneri e lo sfruttamento dei contributori più grossi da parte dei piccoli. Ad es. nella lotta contro uno "Stato-canaglia" che minaccia la comunità internazionale, il paese che fa il massimo sforzo (che colpisce più duramente) può neutralizzare del tutto la minaccia. Analogamente nella lotta contro malattie, come l'Ebola, l'Aids, la tubercolosi, ecc. che abbiano specificità regionali. E' adatto anche nella predisposizione di un sistema satellitare mirato alla costruzione di stazioni di lancio a livello regionale. Richiede coordinamento per evitare duplicazioni e sprechi. La tecnologia *best shot* è associata a giochi di coordinamento nei quali solo l'uno o l'altro giocatore ha bisogno di operare in equilibrio (Sandler, 1998).

La tecnologia *Better shot* è analoga alla precedente ma meno stringente. Lo sforzo più grosso esercita l'impatto marginale più elevato. Questo decresce per le contribuzioni dei paesi che si aggiungono al primo.

**Tab. 1 - Beni pubblici regionali: tipologie ed alcuni esempi**

| Tecnologia di aggregazione                                                                                | Beni pubblici puri                    | Beni pubblici impuri                        | Beni Club                    | Beni a produzione congiunta           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------------|------------------------------|---------------------------------------|
| <i>Summation</i> : fornitura totale è uguale alla somma dei singoli contributi.                           | Risanamento ecosistema locale         | Cura dei singoli ammalati                   | Parchi regionali             | Conservazione foreste pluviali        |
| <i>Weighted sum</i> : offerta totale è uguale alla somma ponderata dei singoli contributi.                | Controllo di malattie infettive       | Riduzione delle piogge acide                | Reti trasporto di energia    | Controllo di movimenti insurrezionali |
| <i>Weakest link</i> : contributo più piccolo determina il livello dell'offerta.                           | Profilassi per malattie regionali     | Monitoraggio insorgenze malattie regionali  | Controllo del traffico aereo | Servizi di intelligence               |
| <i>Weaker link</i> : contributo più piccolo ha l'impatto più grosso sul livello globale e così di seguito | Mantenimento in sicurezza di una rete | Contenimento di infestazioni in agricoltura | Infrastrutture di trasporto  | Connettività Internet                 |

|                                                                                                         |                                             |                                            |                                                |                                    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------------|
| <i>Threshold</i> : benefici del bene si manifestano solo quando i contributi superano una certa soglia. | Controllo di alluvioni regionali            | Spegnimento di incendi regionali           | Gruppi di gestione di crisi                    | Peace-keeping a livello regionale  |
| <i>Best shot</i> : il contributo più grosso determina il livello dell'offerta aggregata.                | Profilassi di malattie regionali specifiche | Ricerca di fattori geo-climatici specifici | Stazione di lancio satellitare (Alcantara)     | Monitoraggio a distanza di uragani |
| <i>Better shot</i> : il contributo più grosso ha l'impatto maggiore, seguito dal secondo e così via.    | Scoperta di un vaccino efficace             | Risanamento di fuoriuscita di petrolio     | Strutture per il controllo di rischi biologici | Ricerche biologiche                |

Fonte: Sandler, 2005

### ***2.3 Esternalità ed economie di scopo per rendere operativa la sussidiarietà***

Va ribadito che, in molti casi, Bpg e Bpe non sono indipendenti né alternativi. In alcuni casi sono complementari in altri sostituti. Ci sono quindi analogie e differenze non solo sulle caratteristiche intrinseche dei beni ma anche sugli assetti istituzionali in cui sono prodotti o dovrebbero essere prodotti e/o forniti. Anche Sandler pensa che bisognerebbe costruire organizzazioni ad hoc per produrli proprio perché si tratta di *regional club goods* e quindi bisognerebbe pensare ad autorità di bacino, agenzie ad hoc per ambiti territoriali ottimali, ecc.

L'individuazione della giurisdizione più appropriata deve essere guidata dall'esternalità (o effetti di *spillover*), dalla tecnologia di aggregazione e non solo dal principio di sussidiarietà. Ci sono delle economie di scala, connesse al processo produttivo da internalizzare ma anche c.d. economie di scopo connesse alle caratteristiche mono o pluri-funzionale della struttura che deve gestire una o più attività. È la strada che ha intrapreso da tempo la Unione europea che pertanto ha una serie di vantaggi comparati, in termini di economie di scala e di scopo, rispetto a situazioni internazionali ove non esistono agenzie specializzate o funzionano male o la diversità nelle preferenze è maggiore.

#### ***2. 3.1. Le proposte di Le Cacheux e Fitoussi***

In prospettiva storica, anche Le Cacheux e Fitoussi tra i Bpe elencano: la Ceca, il mercato comune e ora il mercato unico; la Pac<sup>39</sup>, l'Euratom; la coesione economico, sociale e territoriale con

<sup>39</sup> La Pac da alcuni è considerata esempio di BPE in accezione ampia ma anche di utilizzo non appropriato delle scarse risorse del bilancio europeo. Basta riflettere alla sproporzione tra il peso dei fondi Pac nel bilancio europeo e quello dell'agricoltura nell'economia europea per capire come ciò sia dovuto al persistente peso di potentissime lobby da un lato e all'incapacità dei governi di tagliare privilegi consolidati dall'altro. Per altro verso, è vero che i fondi Pac contribuiscono a produrre sanità e sicurezza alimentare ma se questi beni diventano viepiù globali, se la globalizzazione verrà meglio gestita e i tentativi protezionistici adeguatamente contenuti, allora i fondi per la Pac possono essere ridotti e utilizzati più selettivamente. E tuttavia resta la sproporzione tra la percentuale di BPE nel bilancio europeo e quella che si

i vari fondi che la perseguono; l'euro; la stabilità monetaria e finanziaria; la crescita sostenibile, l'esplorazione spaziale<sup>40</sup>, ecc.; il sistema di sicurezza e assistenza sociale, ecc.

Secondo Le Cacheux e Fitoussi (2007), ambiente, energia, ricerca e piena occupazione sono Bpe cui collegano criteri di urgenza. Tuttavia la questione da approfondire è non solo quella di individuare i Bpe che devono essere finanziati con risorse nazionali e quelli da finanziare con le risorse proprie europee ma anche se non sia il caso di prevedere enti strumentali e/o autorità incaricati di promuoverli.

Le Cacheux e Fitoussi propongono che si creino per i primi tre beni delle comunità (ambiente, energia e ricerca), autorità e/o agenzie *ad hoc* per poter meglio proseguire su questo terreno. L'idea è quella di rifare quello che fu fatto con successo negli anni '50 con la Ceca, la Cee e, con minore fortuna, con l'Euratom<sup>41</sup>. Crescita, occupazione, produttività, stabilità economica e non solo stabilità finanziaria secondo i parametri di Maastricht. Questa è la tesi principale del loro Rapporto sullo stato dell'Unione 2007<sup>42</sup>.

#### **2.4. Reti transeuropee di trasporto**

Si tratta di un chiaro esempio di nuovi Bpe. I trasporti su scala regionale vasta sono essenziali per garantire la mobilità delle persone, delle merci e la sicurezza. In termini negativi contribuiscono al cambiamento climatico che distrugge la terra, atteso che al trasporto su strada e a quello aereo si imputano rispettivamente l'84 e il 12% delle emissioni di CO<sub>2</sub>. Se così, è chiaro che lo sviluppo del trasporto su rotaia con adeguate connessioni con quello portuale e marittimo richiede un grande sforzo finanziario. Questo può e/o dovrebbe essere sostenuto in via principale attraverso l'indebitamento a lungo termine. Limitate sono le risorse che possono arrivare dalla parte corrente e in conto corrente del bilancio europeo. Le proposte in discussione sono due: quella del ricorso alla emissione di euro-bond e quella dell'attribuzione alla Ue delle entrate tariffarie previste dalla Direttiva c.d. Eurovignette<sup>43</sup>.

#### **2.5. Qualche recente acquisizione**

---

può riscontrare nei bilanci di altri stati federali. Per più ampie analisi e valutazioni rinvio al *paper* di Margherita Scoppola.

<sup>40</sup> Vedi il progetto dell'Ente spaziale europeo per lo sviluppo di un veicolo per portare 4 uomini nello spazio e riportarli a terra: *Advanced Re-entry Vehicle*.

<sup>41</sup> Vedi dossier *Alternatives économique*, n. 256, marzo 2007.

<sup>42</sup> L'Europa dei beni pubblici. Editions Fayard-Presses de Sciences Po, 2007.

<sup>43</sup> Si veda in proposito, in questo volume, il capitolo di Guglielmi, pag.

Sulla stabilità finanziaria<sup>44</sup> fa piacere registrare un piccolo passo in avanti. A maggio la Commissione ha recepito le indicazioni del Rapporto de Larosière (febbraio 2009) formulando delle raccomandazioni. Sia pure con qualche annacquamento, il 9 giugno scorso esse sono state recepite dal Consiglio Europeo. Entro l'autunno di quest'anno le raccomandazioni si tradurranno in strumenti legali. Cosa si prevede? Una regolamentazione prudenziale a livello micro e macro. La prima si occuperà di verificare se le regole sono applicate a livello della singola istituzione sottoposta a vigilanza. La seconda si occuperà di valutare il rischio sistemico che assume caratteristiche diverse e più pericolose di quello micro relativo alle singole istituzioni. Per svolgere tali delicati e complessi compiti saranno create due nuove autorità: The Economic System of Financial Supervisors e the Economic Systemic Risk Board. Alla prima Autorità faranno capo tre Autorità di vigilanza: 1) quella sulle banche; 2) quella sulle assicurazioni e i fondi pensione; 3) quella sui mercati e i valori mobiliari. Accanto alla Bce avremo quattro o due autorità di supervisione. Un sistema complesso che certamente richiederà qualche forma di coordinamento non solo orizzontale ma anche verticale tra loro e con le autorità nazionali.

È previsto che ogni autorità abbia personalità giuridica, presidenza a tempo pieno, autonomia di bilancio. Dovranno essere elaborati standard e regole comuni. Dovranno non ultimo coordinarsi con analoghe autorità di altri Paesi.

La valutazione di insieme è positiva<sup>45</sup>. Le nuove istituzioni sono state approvate con il voto contrario di un gruppo di Paesi guidati dal Regno Unito. Anche la Commissione ci ha messo del suo annacquando l'incisività di alcuni poteri.

Condivido anche la valutazione di Spaventa secondo cui la quarta entità (preposta alla valutazione del rischio sistemico) sia fragile. L'assunto è che se il rischio è sistemico, esso è globale e andrebbe valutato a tale livello. Ma l'assetto legale a livello globale è molto fragile o inesistente (vedi al riguardo la trasformazione del Financial Stability Forum in Board) e quindi è comprensibile che un'autorità che operi a quel livello sia debole. Abbiamo visto nel recente passato come il FSF e la Banca dei regolamenti internazionali (Bri), pur avendo avvistato o avvertito i pericoli di una crisi imminente, non siano stati in grado di provvedere per prevenirli semplicemente perché i provvedimenti concreti da assumere spettano ad altri. Vedremo la fine che faranno i Legal Standard preparati da Tremonti per il G-8 dell'Aquila, prontamente rinviati al G-20 di Pittsburgh.

---

<sup>44</sup> Sulla stabilità economica e finanziaria internazionale quale bene pubblico globale vedi Di Bartolomeo et al. (2008).

<sup>45</sup> Si veda Luigi Spaventa, *La finanza e l'impotenza delle regole*, in "Affari & Finanza", supplemento de "la Repubblica", 29 giugno 2009.

In ogni caso, il rischio sistemico è tale perché innescato da diversi rischi a livello regionale e che ci siano autorità temute e rispettate che sistematicamente possano verificare il formarsi e la trasmissione di tali rischi a livello sub-planetario è positivo<sup>46</sup>. Anche in questa materia vale il principio di sussidiarietà. Le “vedette” regionali potrebbero individuare l’origine di tali rischi e, nella migliore delle ipotesi, potrebbero stroncarli o contenerli ancora prima della loro trasmissione e del loro diffondersi a livello più generale. In caso contrario, potrebbero coordinarsi verticalmente con il FSB per adottare i provvedimenti conseguenti. Saranno in grado di svolgere tale compito? Saranno conferiti dai diversi Paesi i necessari poteri? È questa la scommessa. È forte anche il rischio che, passata la tempesta perfetta, molti si rilassino e non facciano niente o meno del necessario per prevenire nuove crisi e, magari, ritornino a difendere margini di sovranità nazionale nella materia<sup>47</sup>.

### **3. Osservazioni e prime conclusioni**

C’è certamente una insufficiente offerta di Bpe e c’è una insufficiente domanda pubblica a livello centrale. E questa è e va prospettata come una questione allocativa. Se non possiamo pensare che da questa crisi si esce solo al rimorchio da una ripresa degli altri poli dell’economia mondiale. Se non sono politicamente possibili a livello centrale interventi di solidarietà di entità rilevante; se a prescindere dalla crisi attuale c’è un problema grave di crescita e di produttività, la risposta non può non essere che in termini di maggiore domanda di investimenti autonomi da parte dell’operatore pubblico (vedi in questo senso anche Paolo Guerrieri, 2009 e Simon Tilford, 2009).

Argomentare tutto sul criterio dell’efficienza è un punto di forza e, allo stesso tempo, di debolezza. Di forza perché dato l’assetto istituzionale e delle procedure decisionali, a livello centrale, si può solo parlare di stabilizzazione e redistribuzione al fine pure rilevante di coordinare decisioni che vanno assunte e implementate a livello nazionale. Un punto di debolezza perché gli attuali meccanismi decisionali complessi e tortuosi prevedono in via generale il consenso unanime e, come noto, date le diverse preferenze tra i governi dei paesi membri, rendono veramente difficile se non impossibile l’efficienza. Non è facile definire un bilanciamento tra i due obiettivi secondo uno schema alla Buchanan-Tullock e/o secondo un’applicazione tecnico-economica del principio di sussidiarietà.

---

<sup>46</sup> Per i rischi o mali pubblici, in buona sostanza, vale la simmetria con i beni pubblici nella loro articolazione: globale, regionale, nazionale e locale.

<sup>47</sup> Vedi anche intervista di Vittorio da Rold a Robert Merton, Nobel per le formula sui derivati, che esprime cautele sul rischio di un eccesso di regolamentazione sulla finanza che portasse ad una netta separazione tra finanza e economia reale non auspicabile, in “Il Sole 24 Ore”, 26 giugno 2009.

E tuttavia, anche a livello Ue, emerge con crescente evidenza il nesso tra riforme economiche e riforme istituzionali ma prima di potere parlare di queste ultime bisogna arrivare alla ratifica della Costituzione da ultimo ritardata non solo dal referendum irlandese, dalle elezioni del Parlamento e dal rinnovo Commissione ma anche da una recente decisione della Corte costituzionale tedesca.

Bisogna evitare a tutti i costi il “ripiegamento all’interno dei confini nazionali” della politica resuscitando il fantasma dello Stato nazionale di stampo ottocentesco che è morto e sepolto e che non ha alcuna seria possibilità di ritornare in auge se non in una ipotesi catastrofica e suicida della Comunità internazionale, che non facesse tesoro dell’esperienza degli anni ‘30 quando gli egoismi e le chiusure nazionalistiche delle principali potenze occidentali finirono con il condurci al disastro della seconda guerra mondiale.

L’Ue ha un problema di coordinamento, efficienza e visibilità. Il governo Usa esiste e si vede fin troppo sia all’interno sia all’esterno. L’Ue esiste ma si vede poco. Bisogna renderla più visibile anche attraverso la fornitura di Bpe.

Riferendosi ai problemi che gli Stati Uniti, la Ue e gli altri paesi del mondo hanno dovuto affrontare e in parte risolvere nel corso dell’ultimo anno e a quelli che rimangono sul tappeto, il Presidente Napolitano ha giustamente osservato che “ risulta incontestabile l’esigenza che l’Europa faccia più decisi passi in avanti sulla via dell’integrazione, rafforzi la sua capacità di azione comune”. Ecco la produzione e/o fornitura di Bpe è una di queste azioni di reciproco interesse e di ulteriore legittimazione e, a un tempo, di garanzia per il progetto europeo.

E’ fondamentale che sia ben compresa la natura dei Bpe da parte dei governi dei paesi membri. Senza questa consapevolezza, senza una svolta nella loro leadership, non si ridurranno le incertezze che caratterizzano il futuro della Ue. Occorre una svolta da parte dei governi nazionali che dovrebbero puntare a valorizzare maggiormente i risultati positivi della cooperazione – che sono tanti e potrebbero essere ancora più rilevanti. In altre parole, occorre promuovere la fedeltà al progetto comune invece di ripiegare su posizioni nazionalistiche.



MARGHERITA SCOPPOLA

## **LA POLITICA AGRICOLA DELL'UE NEL DIBATTITO SUL BILANCIO: BENE PUBBLICO EUROPEO O REDISTRIBUZIONE?<sup>48</sup>**

La revisione del bilancio ha alimentato di recente un dibattito ampio e assai partecipato a tutti i livelli (accademico, istituzionale, degli *stakeholders*) in Europa sull'efficacia della spesa agricola dell'Ue. La questione della spesa agricola e della sua efficacia è, come noto, una delle questioni chiave nel dibattito sul bilancio dell'Ue; già nel 2003 il rapporto Sapir (2003) concludeva che la spesa agricola dell'Ue è inefficace in quanto il valore aggiunto della spesa (misurato come differenza tra valore aggiunto agricolo e sostegno pubblico) è negativo; una valutazione che ha sollevato molte perplessità nel mondo agricolo in quanto non tiene in considerazione i servizi e beni non di mercato, e quindi non contabilizzati dal valore aggiunto agricolo, che l'agricoltura offre alla società. Tra i beni pubblici offerti dall'agricoltura alla società vengono spesso menzionati il paesaggio, la cura del territorio, il mantenimento della biodiversità e la sicurezza alimentare. L'attività agricola, d'altro canto, comporta anche diverse esternalità, di cui alcune positive - ad esempio, gli effetti positivi sull'ambiente quando l'attività agricola contribuisce ad attenuare il dissesto idrogeologico - e altre negative, come l'inquinamento delle falde.

La Politica agricola comune (Pac) è stata sostanzialmente riformata negli ultimi due decenni; le misure di sostegno di mercato sono state pressoché eliminate – sebbene alcuni strumenti della “vecchia” Pac sussistano ancora per alcuni prodotti (ad esempio le quote di produzione) ed il livello di protezione tariffaria sia in alcuni casi ancora elevato - e sostituiti da pagamenti “disaccoppiati”, ovvero aiuti al reddito erogati indipendentemente dalla quantità prodotta, che sono meno distorsivi del commercio e più efficienti nel trasferire risorse agli agricoltori. La maggior parte del sostegno viene infatti oggi assicurato agli agricoltori europei attraverso il regime di Pagamento unico (Pu) sebbene le politiche di sviluppo rurale stiano gradualmente aumentando il loro peso. Il regime di Pu è stato introdotto nel 2003 con la cosiddetta riforma Fischler della Pac, dal nome dell'allora

---

<sup>48</sup> Questo lavoro è frutto di una ricerca che beneficia del sostegno finanziario del Ministero dell'istruzione, università e ricerca (Programma di ricerca scientifica di rilevante interesse nazionale 2007 su “Politiche dell'Unione europea, processi di integrazione economica e commerciale ed esiti del negoziato Wto”).

commissario dell'Ue all'agricoltura. Esso prevede l'erogazione alle aziende agricole di un unico pagamento che non è più, come in passato, legato al tipo di bene e alla quantità prodotta, ma è invece determinato dall'ammontare degli aiuti Pac percepiti dall'azienda agricola nel triennio 2000-02. L'ammontare del Pu è stato dunque definito sulla base di un criterio "storico", e ciò anche allo scopo di rientrare nella definizione di pagamento disaccoppiato inclusa nell'accordo Gatt del 1994 sull'agricoltura; solo questo tipo di pagamenti, infatti, vengono considerati dal Wto come non distorsivi del commercio (la cosiddetta "scatola verde") e, pertanto, non vengono soggetti ad obbligo di riduzione. L'erogazione del Pu è inoltre "condizionata" al rispetto da parte dell'agricoltore di una serie di norme in materia ambientale, di benessere degli animali ed altre e al mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche ed ambientali.<sup>49</sup> L'idea di fondo è che, diversamente dalle politiche del passato, l'agricoltore viene oggi sostenuto dall'Ue se adotta comportamenti "virtuosi" per la società.

La spesa per il Pu nel 2012 sarà pari al 93% circa della spesa del primo pilastro<sup>50</sup>, e al 71% della spesa prevista per la rubrica di bilancio "Risorse naturali"; il restante 29% viene destinato allo sviluppo rurale, alle politiche per la pesca, per l'ambiente e per la qualità della vita. Dunque, l'efficacia della spesa agricola oggi dipende in larga parte dall'efficacia della spesa per il Pu.

Sebbene lo smantellamento delle vecchie politiche di mercato e l'introduzione di pagamenti disaccoppiati non siano oggi una scelta da mettere di discussione, tuttavia, la nuova Pac è stata oggetto negli anni più recenti di crescenti critiche. Questo lavoro intende esaminare gli aspetti critici della nuova Pac, sotto il profilo della sua efficacia rispetto agli obiettivi, e i possibili scenari dopo il 2013 di modifiche, sia negli strumenti, che nelle modalità di finanziamento della spesa agricola.

## **1. I principali problemi dell'attuale Pac**

La riforma Fischler del 2003 ha modificato sostanzialmente la politica agricola dell'Ue con numerosi effetti positivi largamente riconosciuti: disaccoppiando una quota significativa del sostegno alle aziende agricole dal "quanto" e "cosa" produrre, ha ridotto considerevolmente le precedenti distorsioni di prezzo, restituendo ai prezzi il loro ruolo di orientamento delle scelte degli

---

<sup>49</sup> Per maggiori approfondimenti si rimanda tra gli altri a De Filippis (2004).

<sup>50</sup> La distinzione tra primo e secondo pilastro riflette l'impostazione originaria della Pac che prevedeva che l'intervento in agricoltura si articolasse in politiche di mercato (il primo pilastro) e politiche strutturali (il secondo pilastro), finanziate da due diverse rubriche del bilancio comunitario. Oggi per primo pilastro della Pac si intendono le politiche finanziate dalla rubrica del bilancio tradizionalmente chiamata "Agricoltura e interventi per il mercato" e più recentemente ridenominata "Spese agricole e aiuti diretti". Essa comprende perciò il regime di PU e ciò che resta degli interventi di mercato. Il secondo pilastro è invece costituito dalle politiche di sviluppo rurale.

agricoltori, aumentando l'efficienza economica. Il disaccoppiamento migliora anche i rapporti internazionali rafforzando la credibilità delle posizioni negoziali dell'Ue nell'attuale *round* negoziale *Doha Development Round* all'interno del Wto<sup>51</sup>. Infine, condizionando l'erogazione del Pu al perseguimento di obiettivi ambientali e altri obiettivi sociali, la nuova Pac è meno in conflitto con gli obiettivi ambientali, rispetto alla vecchia Pac che forniva incentivi per adottare metodi produttivi intensivi e ad elevato consumo di acqua e che distruggevano i pascoli permanenti.

Nonostante questi indubbi aspetti positivi, tuttavia l'attuale Pac è criticata sotto due punti di vista: da un lato, essa sarebbe inefficace nel raggiungere gli obiettivi assegnati dall'Ue alla politica agricola e di sviluppo rurale; dall'altro, le risorse destinate dall'Ue alla Pac potrebbero essere utilizzate per politiche che produrrebbero maggiori benefici sociali.

### ***1.1 L'efficacia dell'attuale Pac***

La critica principale è che gli strumenti della nuova Pac non sono efficaci nel perseguire i nuovi obiettivi della politica agricola e di sviluppo rurale dell'Ue enunciati per la prima volta nel documento "Agenda 2000" e poi richiamati in molti altri documenti ufficiali successivi. Le giustificazioni di fondo per una politica agricola comune in Europa vengono oggi ricondotte a tre obiettivi chiave. Ci sono buone ragioni per ritenere che la spesa del primo pilastro (e quindi per il Pu) non contribuisca in modo efficace a questi obiettivi.

#### *Beni pubblici ed esternalità*

Si sostiene che il Pu è un pagamento agli agricoltori giustificato dal fatto che questi producono esternalità positive e beni pubblici che hanno carattere transnazionale; la condizionalità lega il sostegno al rispetto di specifiche condizioni in materia di ambiente, salute animale e vegetale e benessere degli animali. Tuttavia, vi sono almeno due aspetti ambigui nel meccanismo della condizionalità che ne minano l'efficacia. In primo luogo, l'ammontare del pagamento non è legato alla produzione di esternalità o bene pubblico. Questo significa che agricoltori che producono un ammontare maggiore di esternalità o di beni pubblici (ad esempio, le aziende estensive localizzate in zone, come la montagna, che danno un contributo significativo al mantenimento del paesaggio o della biodiversità) non ricevono un pagamento maggiore; anzi, spesso è vero il contrario, e cioè che le aziende che ricevono pagamenti più elevati sono proprio quelle localizzate in aree nelle quali è

---

<sup>51</sup> Con l'attuale Pac, infatti, è possibile per l'Ue accettare riduzioni anche significative della spesa destinata a politiche ritenute distorsive del commercio (le cosiddette "scatola blu" e "scatola arancione") ed un'eliminazione dei sussidi all'esportazione.

più probabile che l'agricoltura produca esternalità negative (ad esempio, l'inquinamento delle acque in pianure in cui prevale un'agricoltura molto intensiva) in quanto sono quelle che storicamente hanno più beneficiato degli aiuti Pac. In secondo luogo, il condizionamento è nei fatti molto debole, in quanto agli agricoltori è richiesto solamente di rispettare la legislazione europea vigente e di mantenere i terreni in buone condizioni agricole e ambientali. Standard bassi in generale producono anche scarsi risultati, sebbene sia stato di recente sostenuto che la condizionalità stia avendo qualche effetto positivo sull'ambiente (Cooper *et al* 2007). Una critica di fondo è che con questo pagamento gli agricoltori sono pagati sostanzialmente per non produrre esternalità negative (ad esempio: non inquinare le acque) anziché essere incoraggiati a produrre esternalità positive. Ciò è contrario al principio "chi inquina paga" e implicitamente fa passare l'inaccettabile idea che gli agricoltori hanno il diritto di inquinare e che la società deve compensarli per non inquinare (Bureau e Witzke, 2007).

### *Sostegno del reddito*

Viene anche sostenuto che il Pu ha lo scopo di sostenere il reddito degli agricoltori dell'Ue, sebbene in molte aree dell'Ue-15 il reddito medio agricolo non sia inferiore a quello di altre famiglie rurali. Il sostegno al reddito degli agricoltori oggi viene giustificato sulla base del fatto che il reddito agricolo, diversamente da altri settori, è soggetto ad un elevato rischio sia di produzione, che di mercato. Inoltre, viene spesso sostenuto che specialmente dopo gli allargamenti del 2004 e del 2007, nelle aree meno sviluppate dell'Ue l'agricoltura è ancora un'importante fonte di occupazione e reddito; quindi, sostenere l'agricoltura significa sostenere le aree e le famiglie a minor reddito e ridurre le disparità di reddito all'interno dell'Ue.

Tuttavia, c'è scarsa evidenza che l'attuale distribuzione del sostegno tra le regioni sia consistente con i bisogni di reddito; spesso il sostegno è concentrato in aree con più elevati redditi mentre è minore laddove i redditi sono minori (Shucksmith *et al* 2005). E' anche scarsa l'evidenza che l'attuale sostegno raggiunga gli agricoltori più poveri. I dati resi pubblici dalla Commissione indicano come circa il 15% della spesa per il Pu sia destinato allo 0,44% delle aziende agricole che ricevono più di 100.000 euro all'anno e sono localizzate per lo più nell'Ue-15; probabilmente si tratta di aziende di grandi dimensioni ed è difficile pensare che queste possano essere l'obiettivo di una politica di sostegno dei redditi. D'altra parte, circa il 13% della spesa per il Pu è catturata dal 77% delle aziende, le quali ricevono meno di 5.000 euro ciascuna; più del 56% delle aziende riceve meno di 1.250 euro all'anno. E' improbabile che un pagamento di queste dimensioni possa avere un

effetto apprezzabile sotto il profilo del sostegno del reddito, soprattutto nei paesi dell'Ue-15. Infine, il Pu è spesso capitalizzato nel prezzo della terra e questo significa che nelle aree in cui gli agricoltori non possiedono la terra il Pu viene catturato per lo più da gruppi sociali diversi dagli agricoltori (Matthews, 2007). Nei nuovi paesi membri, la dissipazione delle rendite della politica ai proprietari terrieri è ancora maggiore a causa dei vincoli di accesso al credito degli agricoltori (Ciaian, Swinnen 2007). Nel complesso, l'attuale iniqua distribuzione del Pu tra aziende e territori limita significativamente la sua efficacia nel contribuire al raggiungimento dell'obiettivo del sostegno del reddito agricolo. Il sostegno del reddito, così come i pagamenti, rimangono non mirati (*targeted*) e ciò mina l'efficacia della spesa per il Pu nel raggiungere l'obiettivo del sostegno del reddito.

*Competitività e qualità:* Il regime di Pu non contribuisce attivamente ad aumentare la competitività delle aziende agricole europee. Senza dubbio con la nuova Pac le decisioni degli agricoltori vengono guidate dal mercato, e non come in passato dalle politiche. Tuttavia, non ci sono buone ragioni per credere che il regime di Pu dovrebbe o potrebbe aumentare la competitività dell'agricoltura europea; al contrario, in alcuni casi potrebbe produrre il risultato opposto. Ad esempio, è stato sostenuto che i pagamenti erogati al grande numero di aziende di semi-sussistenza ancora presenti nei nuovi paesi membri stanno ostacolando la ristrutturazione in queste aziende anziché promuoverne la competitività (anche se in misura minore, ciò vale anche per alcune regioni del mezzogiorno europeo). Le risorse finanziarie dell'Ue, invece che essere utilizzate per promuovere la modernizzazione delle aziende agricole, vengono usate per aumentare il consumo delle famiglie contadine (Wilkin, 2003 e 2007). Per quanto riguarda la qualità, ci sono meccanismi che legano l'erogazione del pagamento alla qualità<sup>52</sup>. L'implementazione di queste misure, tuttavia, è stata nei fatti molto deludente in quanto i paesi membri hanno fissato livelli di standard di qualità molto bassi.

Il problema di fondo è che mentre l'Ue ha ridefinito gli obiettivi generali della sua politica agricola, è meno chiaro e piuttosto ambiguo quali siano gli obiettivi chiave che gli attuali strumenti della Pac dovrebbero perseguire. Il regime di Pu non è stato disegnato con l'obiettivo primario di raggiungere efficacemente gli obiettivi generali dichiarati in "Agenda 2000". Piuttosto esso è stato introdotto nel 2003 con l'obiettivo prioritario di disaccoppiare il sostegno e, in questo modo, ridurre le distorsioni di mercato e renderlo compatibile con la definizione di "scatola verde" del Wto; la

---

<sup>52</sup> Ci si riferisce per esempio all'art. 69 del regolamento 1782/2003; questo articolo prevedeva che gli Stati membri potessero destinare fino al 10% delle risorse nazionali destinate al regime del PU per pagamenti supplementari (accoppiati) agli agricoltori che migliorano la qualità dei prodotti.

scelta di disaccoppiare il sostegno mantenendo la sua distribuzione storica tra aziende e territori è la causa della sua attuale inefficacia nel raggiungere gli obiettivi più sopra citati. Inoltre, è anche discutibile se sia opportuno utilizzare un solo strumento per raggiungere differenti obiettivi; il “*targeting principle*” suggerisce che ciò conduce ad inefficienze e ad una netta riduzione dell’efficacia della spesa.

### ***1.2. Il finanziamento della Pac e il dibattito sul bilancio***

Nel 2012 il 31,5% dell’intera spesa dell’Ue sarà destinata al primo pilastro della Pac (il 29,5% al regime di Pu). Circa l’83% della spesa per il Pu sarà catturata dai paesi dell’Ue-15 mentre il 17% sarà destinata ai nuovi paesi membri. Se si considera anche il secondo pilastro, la quota della spesa allocata all’agricoltura nell’Ue supera il 35% dell’intero bilancio. Viene spesso argomentato che più di un terzo del bilancio dell’Ue è destinato ad un settore che pesa meno del 5% sul Pil dell’Ue e che questa irrazionale allocazione della spesa mina la capacità dell’Ue di raggiungere gli obiettivi chiave dell’agenda di Lisbona (Sapir, 2003). A fronte di queste critiche, bisogna però ricordare che la politica agricola rimane una delle poche politiche quasi interamente finanziate dal bilancio dell’Ue. Un’ulteriore critica è che il valore aggiunto agricolo è minore del sostegno totale e quindi il valore sociale netto della spesa per la Pac, cioè quello che viene chiamato il valore aggiunto della spesa, è negativo (Sapir, 2003; Wichern 2004). Tuttavia, una misura dei benefici sociali della spesa agricola dovrebbe tenere conto, oltre che dei benefici privati misurati dal valore aggiunto dell’agricoltura, anche della produzione di beni pubblici da parte dell’agricoltura (compresa la sicurezza alimentare a livello aggregato) e delle esternalità positive, se ce ne sono, prodotte dall’agricoltura.

Il dibattito sul bilancio è in larga misura influenzato dalle preoccupazioni di natura politica inerenti la contribuzione netta dei paesi al bilancio. I paesi che sono beneficiari netti del bilancio dell’Ue chiedono il mantenimento di una consistente fetta della spesa per le politiche agricole, mentre coloro che sono contributori netti chiedono una sua sostanziale riduzione. Per quanto riguarda il Pu, i principali contributori netti sono la Germania, il Regno Unito, l’Italia e i Paesi Bassi, mentre i principali beneficiari sono la Polonia, la Francia, la Grecia e la Spagna. Anche la spesa per il secondo pilastro ha un suo effetto redistributivo con Germania, Regno Unito, Francia e Paesi Bassi come maggiori contributori netti e Polonia, Ungheria Portogallo e Grecia come principali beneficiari netti. Quindi, una riduzione della quota della spesa al primo pilastro a favore della spesa per il secondo pilastro influisce in misura significativa sulla posizione finanziaria netta

dei paesi membri. Tuttavia, una riduzione della spesa del primo pilastro attraverso un aumento del tasso di modulazione obbligatoria <sup>53</sup>, mantenendo in ogni paese membro le risorse finanziarie che risultano alla modulazione non produce alcun effetto redistributivo. Questo spostamento delle risorse dal primo al secondo pilastro, nei fatti, mantiene inalterata la distribuzione storica della spesa europea per l'agricoltura tra i diversi paesi membri. Ma questo "congelamento" nella distribuzione della spesa tra paesi membri è oggi piuttosto difficile da giustificare.

Al di là delle legittime preoccupazioni a proposito di contribuzioni nette, la questione del finanziamento della Pac, dovrebbe essere affrontata sulla base di un'attenta valutazione di quale sia un'efficiente e razionale allocazione della spesa e delle competenze tra paesi membri e Ue. La neutralità finanziaria a livello di singolo paese non dovrebbe costituire il vincolo alle riforme. Le riforme dovrebbero essere guidate dall'obiettivo di migliorare la coerenza e l'efficacia delle politiche agricole. Come già detto, l'attuale allocazione della spesa tra paesi non ha una particolare giustificazione, ma è piuttosto il risultato della *path-dependency* della Pac, e cioè, la distribuzione del sostegno tra i paesi ereditata dalla vecchia Pac.

## **2. La Pac oltre il 2013**

L'attuale Pac rappresenta solo un ulteriore passaggio nel processo di riforma della Pac avviato agli inizi degli anni novanta e non può essere considerato un punto di arrivo di quel processo. La Commissione europea ha proposto e messo in opera degli aggiustamenti ragionevoli nel 2008, come lo spostamento delle risorse finanziarie dal primo al secondo pilastro che potrebbe contribuire a riequilibrare nel futuro il peso dei due principali strumenti di politica agricola in Europa.

I recenti cambiamenti, tuttavia, non hanno rimosso i problemi di fondo dell'attuale Pac sotto il profilo della sua sostenibilità finanziaria e della sua efficacia. Le due questioni sono strettamente collegate tra di loro: diversi obiettivi e strumenti della Pac sono coerenti con differenti assetti di competenze e finanziamento della Pac. Ad esempio, è vero che se l'obiettivo della Pac è il sostegno del reddito degli agricoltori allora ci sono buoni argomenti a favore di una rinazionalizzazione della spesa agricola, in quanto le politiche sociali vengono finanziate e gestite in larga parte a livello nazionale in Europa. Tuttavia, ci sono buone ragioni per sostenere che dopo il 2013 ci sarà ancora bisogno di una politica agricola nell'Ue, i cui obiettivi vanno ben oltre il sostegno del reddito agricolo.

---

<sup>53</sup> La modulazione è un meccanismo attraverso il quale si opera un taglio del valore del PU e le risorse così risparmiate vengono trasferite al secondo pilastro.

Le due priorità di fondo dell'agricoltura europea dovrebbero essere la competitività e la salvaguardia dell'ambiente e la produzione di altri beni pubblici socialmente rilevanti nelle aree rurali, coerentemente con gli obiettivi di Lisbona e con la strategia di sviluppo sostenibile dell'Ue.

La competitività dovrebbe costituire l'obiettivo chiave di un primo pilastro profondamente riformato. Nonostante le favorevoli prospettive dei prezzi agricoli internazionali, l'agricoltura europea appare sempre più schiacciata da una crescente concorrenza: la liberalizzazione commerciale, come conseguenza degli accordi commerciali multilaterali e preferenziali, sta mettendo sotto pressione diversi sistemi agricoli europei (ad esempio, l'industria dello zucchero, in alcuni paesi dell'Ue, il settore dell'ortofrutta nelle aree in cui prevalgono aziende di piccole dimensioni) che richiedono ristrutturazione, riduzione dei costi, aumento della qualità per rispondere a esigenze specifiche dei consumatori e, in alcuni casi, di spostarsi su altre produzioni. Nuovi paesi esportatori stanno entrando nei mercati internazionali di alcuni prodotti di cui l'Ue è tradizionale esportatore (ad esempio, nel commercio mondiale di vino, in grande espansione negli ultimi anni, l'Ue sta perdendo quote di mercato). Inoltre, la produttività dell'agricoltura europea sta crescendo a tassi minori rispetto a quelli dei principali paesi concorrenti, e ciò implica una perdita di competitività relativa (Bureau e Witzke, 2007). Infine, le principali sfide per l'Europa e la sua agricoltura sono, da un lato, le implicazioni nei prossimi anni del cambiamento climatico e dall'altro, le opportunità e sfide determinate dall'aumentata domanda di biocarburanti. Queste rappresentano questioni di medio-lungo termine che richiedono però un'azione politica fin da oggi.

Come già detto, l'attuale Pu non sembra uno strumento adeguato per affrontare queste questioni. Una parte crescente delle risorse finanziarie attualmente destinate al Pu potrebbero essere destinate a finanziare diverse politiche per la competitività, quali ad esempio: politiche orientate a sostenere l'innovazione, l'assistenza tecnica, la formazione e l'educazione, stimolando l'adozione di innovazioni da parte delle aziende agricole europee, con possibili effetti positivi sotto il profilo della produzione eco-compatibili e della crescita della produzione di energia rinnovabile; politiche orientate a migliorare le strutture delle aziende agricole e, laddove necessario, ad aumentare la dimensione aziendale allo scopo di sfruttare le economie di scala ed aumentare la redditività delle imprese. Inoltre, uno degli obiettivi del primo pilastro dovrebbe essere quello di mitigare i rischi di produzione e di mercato che ragionevolmente aumenteranno negli anni a venire anche a seguito delle riforme della Pac. I vecchi strumenti di gestione dei mercati (quali i prezzi di intervento e i sussidi all'esportazione) sono in via di eliminazione ma la volatilità dei prezzi aumenterà e gli



eventi climatici estremi anche. Nuovi strumenti per la gestione dei rischi sono dunque necessari, quali, ad esempio, le reti di sicurezza da far scattare in circostanze eccezionali.

La maggior parte di queste politiche per la competitività dovrebbero essere disegnate a livello europeo per evitare distorsioni della concorrenza.

La seconda priorità, la protezione dell'ambiente e di altri beni pubblici in aree rurali che hanno particolare valore per la società, dovrebbero essere perseguite all'interno del secondo pilastro, che dovrebbe essere molto più attivo che nel passato nel promuovere lo sviluppo delle aree rurali. Pagamenti agro-ambientali e altri pagamenti mirati destinati ad agricoltori che producono esternalità positive e beni pubblici dovrebbero essere rinforzate e la loro implementazione migliorata. L'ammontare dei pagamenti dovrebbe essere basata sui costi (cioè in relazione al costo di produzione di bene pubblico o dell'esternalità positiva) oppure dovrebbe essere commisurata all'ammontare dei benefici prodotti dall'azienda; ciò renderebbe i pagamenti ancora più efficienti sotto il profilo economico. Pagamenti per le colture energetiche potrebbero anche esser presi in considerazione all'interno del secondo Pilastro, sebbene la loro efficacia sino ad oggi sia stata messa in discussione (Bureau Witzke, 2007); questi sussidi possono inoltre avere effetti negativi sull'ambiente in quanto incoraggiano all'uso di pesticidi e fertilizzanti e danno un contributo piuttosto marginale all'obiettivo della riduzione della dipendenza energetica dell'Ue dai combustibili fossili. Tutto ciò suggerisce di adottare un approccio prudente a questa questione. I biocarburanti di seconda generazione basati sull'etanolo sembrano essere più promettenti. Sotto il profilo dell'assetto istituzionale delle competenze, se non ci sono effetti ambientali di natura trans-nazionale, sarebbe opportuno implementare questi pagamenti a livello nazionale o regionale, mentre se ci sono effetti transnazionali è bene che queste politiche vengano disegnate e gestite almeno in parte a livello europeo (Grethe, 2006).

L'obiettivo di sostegno del reddito degli agricoltori dovrebbe invece essere perseguito attraverso politiche nazionali (sociali, non agricole) mirate (*targeted*).

Per quanto riguarda il finanziamento, possono essere individuati diversi possibili scenari.

Un primo scenario è quello dell'introduzione del cofinanziamento delle misure del primo pilastro. Questa ipotesi consentirebbe di aumentare le risorse per le altre politiche dell'Ue senza aumentare il bilancio complessivo dell'Ue. Tuttavia, comporterebbe con molta probabilità una modifica della posizione finanziaria netta dei diversi paesi membri il cui esito non è del tutto chiaro. Se, ad esempio, le risorse risparmiate con il cofinanziamento del primo pilastro venissero utilizzate per aumentare la spesa per le politiche regionali, i tradizionali contribuenti netti della spesa agricola

europea potrebbero non migliorare la loro posizione e potrebbero, anzi, perfino peggiorarla. Inoltre, alcuni dei nuovi paesi membri potrebbero avere difficoltà a reperire le risorse finanziarie nazionali per cofinanziare il primo pilastro; e ciò potrebbe condurre ad una complessiva riduzione delle risorse destinate alle politiche del primo pilastro in questi paesi. I nuovi paesi membri potrebbero ragionevolmente reclamare che mentre i paesi dell'Ue-15 hanno beneficiato per decenni di ingenti risorse finanziarie europee per le loro agricolture, queste verrebbero ora eliminate per i nuovi paesi membri nei quali l'agricoltura riveste ancora un ruolo importante nell'economia. Diversi tassi di cofinanziamento potrebbero contribuire ad attenuare almeno in parte questo problema.

Un'altra opzione possibile è quella di spostare buona parte delle risorse dal primo al secondo pilastro attraverso la modulazione - uno scenario questo che è coerente con il graduale smantellamento del regime di Pu e il rafforzamento delle politiche agro-ambientali e di sviluppo rurale -, ma senza imporre il vincolo che le risorse risparmiate dal primo pilastro debbano rimanere all'interno dello stesso paese membro, e mantenendo però allo stesso tempo un tasso di finanziamento del 100% da parte dell'Ue ad un primo pilastro significativamente ridimensionato. Ciò potrebbe anche comportare una riduzione della spesa complessiva dell'Ue, ma tuttavia non comporterebbe miglioramenti nella posizione finanziaria dei paesi contribuenti netti del bilancio dell'Ue. All'interno dell'Ue-15, la Francia peggiorerebbe sicuramente la sua posizione, ma anche la Germania, i Paesi Bassi e il Regno Unito perderebbero, in quanto la loro quota sulla spesa del primo pilastro è comunque maggiore di quella che essi hanno nella spesa del secondo pilastro. Altri paesi dell'Ue-15 quali Portogallo e Austria, potrebbero probabilmente guadagnare in quanto il loro peso sulle spese del primo pilastro è minore di quello che essi hanno nelle politiche di sviluppo rurale. I nuovi paesi membri potrebbero per lo stesso motivo guadagnare significativamente (la loro quota sulla spesa del primo pilastro è pari al 17% mentre oggi catturano circa il 35% delle risorse del secondo pilastro) sebbene per accedere a queste risorse debbono comunque reperire risorse dai bilanci nazionali.

Queste costituiscono alcune delle sfide e delle possibili modifiche all'attuale Pac per aumentare l'efficacia della spesa agricola e rendere la Pac finanziariamente sostenibile. Negli anni recenti, sono state avanzate in Europa diverse proposte di revisione<sup>54</sup>; qualunque sia l'esito del dibattito sul futuro della Pac, l'importante è che questo conduca ad un chiarimento, in primo luogo, di quali sono gli obiettivi e gli strumenti della politica agricola dell'Ue. Ciò che appare improrogabile è il

---

<sup>54</sup> Si veda, tra le altre, la proposta di Bureau e Mahè (2008) e la recente dichiarazione di un gruppo di economisti agrari europei (AAVV, 2009).

superamento, senza ambiguità, della attuale politica che ancora sostiene nei fatti il reddito dell'agricoltore in quanto tale, privilegiando la funzione di re-distribuzione settoriale del reddito. Dal chiarimento degli obiettivi e dalla riforma degli strumenti scaturisce anche la più efficace allocazione delle risorse e delle competenze tra Ue e stati membri. Questo processo potrebbe comportare modifiche sostanziali non solo degli strumenti della politica ma anche della posizione finanziaria netta dei singoli paesi, un effetto "collaterale" delle riforme, comunque necessarie, che potrebbe essere mitigato con opportuni interventi finanziari.

Nei fatti, questa appare una condizione necessaria per aumentare l'efficacia della spesa agricola dell'Ue e per rendere l'agricoltura europea capace di affrontare le sfide dei prossimi anni.

FABRIZIO BARCA

## **PER UNA STRATEGIA DI SVILUPPO MIRATA AI RISULTATI: LA POLITICA DI COESIONE A UNA SVOLTA**

### **Non può esservi Unione di Stati senza una politica di sviluppo**

Nessuna Unione di Stati con mercati unificati del lavoro, dei capitali, e dei beni e servizi può svilupparsi e sopravvivere senza una politica di sviluppo che metta i propri cittadini in condizione di cogliere le opportunità e di contrastare le minacce dell'Unione stessa. Non si tratta di redistribuire risorse finanziarie fra gli Stati o le Regioni dell'Unione, né di promuovere la convergenza dei loro Pil pro-capite medi, né di compensare in qualche modo gli effetti dell'unificazione dei mercati "facendo qualcosa di sociale". Si tratta piuttosto di trarre le conseguenze del fatto che la libera circolazione di lavoro, capitale e beni non produce di per sé un miglioramento della qualità di vita. Ma offre nuove possibilità e crea nuovi rischi. La politica di sviluppo è chiamata a soddisfare l'attesa che l'esistenza dell'Unione induce in ogni cittadino, ovunque egli sia nato, che tutti avranno lo stesso diritto di cogliere le nuove possibilità e di difendersi dai nuovi rischi.

L'Unione europea, unificando i mercati e avviando un sistema di regolazione unitaria di questi e della società, e andando quindi ben oltre un accordo inter-statuale, costituisce di fatto una "federazione in fieri" a carattere ibrido. Non fa dunque eccezione a questo principio generale. L'Unione europea ha bisogno di una strategia di sviluppo di lungo termine con cui fornire a ogni cittadino europeo strumenti per affrontare le conseguenze dell'unificazione dei mercati e della politica di regolazione.

Quando l'Europa apre le frontiere interne e lascia circolare i propri cittadini o facilita, e di fatto promuove, l'afflusso di nuovi cittadini dall'esterno, essa non può poi esimersi dal fornire mezzi affinché i migranti godano dei diritti riconosciuti nei luoghi di arrivo e affinché i cittadini dei luoghi di arrivo non vedano peggiorare la qualità della propria istruzione, della propria sicurezza, della propria assistenza sanitaria. Quando l'Europa adotta una strategia unitaria di mitigazione dei cambiamenti del clima, essa non può poi esimersi dal dare alle aree più colpite dalla strategia di mitigazione i mezzi per innovare la propria base produttiva ed economica e rilanciare i propri vantaggi comparati. Quando l'Europa crea un mercato interno e previene i singoli Stati dal risolvere

le proprie difficoltà ricorrendo ad aiuti di stato o previene le singole Regioni dal farlo ricorrendo a livelli differenziati di imposizione, essa non può poi esimersi dal fornire a quegli Stati e Regioni i mezzi per innovare la propria industria, adattandola alle tecnologie più avanzate.

Se, una volta scatenate le forze del mercato, l'Europa non vi fa seguito con un'efficace politica di sviluppo che consenta di prendere il meglio di quelle forze, i cittadini europei saranno spinti a chiedere meno mercato e meno Europa, le imprese saranno indotte a chiedere protezione. Ne risulteranno minate le stesse fondamenta dell'Unione.

Un'Unione tiene se il graduale allentamento dei “sentimenti comunitari”, o “identificazione”, all'interno dei singoli Stati-Nazione dell'Unione viene accompagnato dal graduale consolidamento di quegli stessi “sentimenti comunitari” all'interno dell'Unione intera, a cavallo dei confini nazionali. Come scriveva Sigmund Freud in un carteggio del 1932 con Albert Einstein, è su queste premesse e non su quelle di fragili idealismi che può reggersi un percorso di pacificazione e progresso fra Stati che sin dalla nascita hanno fatto della guerra il principale strumento di egemonia. Promuovere le stesse opportunità per tutti i cittadini dell'Unione europea attraverso una politica di sviluppo è uno strumento per costruire una “identificazione europea”. In assenza di questo strumento torneranno a prevalere sentimenti comunitari all'interno di enclavi più ristrette e quindi con modalità antagoniste rispetto ad altre enclavi. Insomma, o l'Unione europea “non è”, o, se è, essa ha bisogno di una politica di sviluppo.

### **La scelta europea nel confronto con gli Stati Uniti**

Queste considerazioni erano ben chiare ai “padri fondatori” dell'Europa. Per tutti, basti richiamare le considerazioni del Rapporto del Commissario George Thomson nel 1973, dove si osservava che “nessuna Comunità può sopravvivere né avere senso per coloro che le appartengono finché alcuni di essi abbiano standard di vita assai diversi e abbiano ragione di dubitare della volontà comune di aiutare i singoli Stati membri a migliorare la condizione della propria gente”.

Era chiaro sin da allora che il bisogno di una politica di sviluppo dell'Unione riguardava sia le sue aree più arretrate, sia le sue aree più avanzate, poiché anche per queste ultime l'Unione crea opportunità e produce minacce. La differenza di intervento nei due casi non dovrà riguardare l'esistenza di un'azione diretta dell'Unione, quanto l'ammontare delle risorse finanziarie necessarie per realizzarla (ben più cospicue, evidentemente, nel primo caso). Era altresì chiaro già allora che la strategia di sviluppo richiedeva sia una dimensione economica, sia una dimensione sociale. E', infatti, necessario fornire a ogni area i mezzi, a un tempo, per ridurre la sotto-utilizzazione delle

proprie risorse produttive (dimensione economica) e per ridurre l'esclusione sociale (dimensione sociale).

Ma come attuare questa politica di sviluppo? L'esempio fornito da una Federazione compiuta e di antica data, gli Stati Uniti, è di aiuto per capire cosa un'Unione debba fare, ma anche per comprendere le indispensabili differenze da adottare in Europa nel metodo di intervento.

Il Governo federale degli Stati Uniti attua dagli anni '30 una politica di sviluppo rivolta, di volta in volta, alle diverse aree dell'Unione; dispone di risorse pari a circa il 2,5% del Pil; promuove beni e servizi pubblici, per il trasporto, l'istruzione, i servizi sociali, la sanità, la ricerca ecc. Questo intervento avviene con una responsabilità piena delle autorità federali, che operano nei territori attraverso proprie agenzie sovrapposte all'azione ordinaria degli Stati e degli altri livelli di governo. Questa strada, che prevede la costituzione di fondi settoriali super-federali, è assolutamente preclusa all'Unione europea. Essa è possibile in un'Unione che goda di una fortissima legittimità democratica. Non è attuabile nel contesto di un'Unione assai più giovane e immatura, dove la legittimità democratica è limitata e dove forti "contratti sociali" nazionali regolano la fornitura dei beni e servizi pubblici ai cittadini. L'affidamento a "Bruxelles" della responsabilità di decidere in quali territori e come intervenire non è plausibile.

Non è dunque un caso che in Europa, durante gli anni '70 e poi in modo compiuto con la riforma Delors del 1988, la strategia di sviluppo sia stata affidata a una *politica rivolta-ai-luoghi* (*place-based*) nella quale l'Unione ha un ruolo di indirizzo ma non è responsabile dei singoli interventi. Tale è infatti, nelle intenzioni, la "politica di coesione" che raccoglie oggi il 36% del bilancio dell'Unione (lo 0,4-0,5% del GDP).

### **Una politica di sviluppo rivolta-ai-luoghi (*place-based*) è la sola opzione per l'Unione europea**

Le valutazioni sin qui riassunte sono contenute in un Rapporto indipendente "An Agenda for a Reformed Cohesion Policy"<sup>1</sup> predisposto dallo scrivente su mandato della Commissione europea nell'ambito del processo di revisione del bilancio europeo.

Il Rapporto unisce all'approccio storico e comparatistico ora richiamato un'analisi approfondita del recente dibattito teorico sullo sviluppo. Quest'ultimo è tornato a individuare la causa principale delle trappole del sottosviluppo nell'assenza di istituzioni economiche locali adeguate, per effetto della storia (*path dependency*) o per incapacità o scelta delle *elites*. Sulla base

---

<sup>1</sup> Cfr. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/future/barca\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/future/barca_en.htm).

di queste valutazioni, integrate da un'ampia consultazione che ha coinvolto in audizioni<sup>2</sup> oltre 40 accademici e 80 amministratori pubblici europei, il Rapporto propone una lettura della politica di coesione come una politica di sviluppo *place-based*, ossia una strategia che:

- realizza infrastrutture, servizi e incentivi mirati su singoli “luoghi” (che sono a geometria e dimensione altamente variabile: aree metropolitane, aree rurali, aree vaste, corridoi, ecc., comunque identificati da progetti di sviluppo) e rivolti a una maggiore utilizzazione delle risorse (efficienza) o all'inclusione sociale (equità),
- estraendo e aggregando conoscenze e preferenze degli individui e gruppi che vivono nei luoghi,
- attraverso trasferimenti condizionati dove il soggetto finanziatore esterno subordina il trasferimento dei fondi all'impegno contrattuale dei livelli inferiori di governo a perseguire obiettivi quantitativi prefissati e a soddisfare requisiti istituzionali per il buon utilizzo dei fondi.

Il Rapporto mostra che questo modello di politica di sviluppo è a un tempo il solo e il più moderno che l'Unione europea può usare per sbloccare situazioni persistenti di arretratezza, di esclusione sociale (anche all'interno di aree avanzate) e di incapacità di aggiustamento.

E il solo modello utilizzabile dall'Unione europea perché il modello alternativo dell'intervento federale *top-down* le è precluso. E' il modello più moderno a disposizione, perché può assicurare il *mix* “giusto” di sussidiarietà – disegnando interventi e istituzioni su misura dei luoghi, grazie al ruolo svolto dalle conoscenze e preferenze degli attori che vi operano – e condizionalità – sfuggendo alla cattura dei “cacciatori di rendita” locali e promuovendo innovazione, grazie alle leve (contrattuali, di autorità tecnica, di pressione) detenute dal finanziatore esterno.

Il Rapporto sostiene quindi che affinché la politica di coesione aderisca a questo modello concettuale è necessario da un lato tornare alla “logica di sviluppo” delle origini, dall'altro innovare sulla base dell'esperienza e dei progressi della teoria economica. Questo indirizzo deve condurre, argomenta il Rapporto, a una profonda riforma dell'attuale politica di coesione.

### **E' indispensabile una riforma non graduale della politica di coesione**

L'esame condotto mostra che l'architettura generale della politica di coesione è adatta a conseguire gli scopi sopra indicati: governo multilivello, trasferimenti condizionati, promozione del

---

<sup>2</sup> Il contenuto delle audizioni è disponibile nel sito citato.

partenariato nei luoghi, questi e altri tratti dello scheletro della politica di coesione sono indispensabili a una strategia di sviluppo realistica ed efficace. Ma, al tempo stesso, la ricognizione di 20 anni di politica di coesione ne mostra, nonostante indubbi risultati, le forti e non più accettabili debolezze:

- le finalità della politica sono divenute opache fino a dare credito alla sua interpretazione come strumento meramente redistributivo tra Stati membri e Regioni;
- manca il raggiungimento di una massa critica di interventi su poche priorità, tale da “fare la differenza” nell’affrontare alcune questioni dove è forte l’aspettativa dei cittadini europei;
- gli obiettivi economici e sociali tendono a essere sovrapposti e confusi, in nome di una presunta “sinergia”, che in realtà sappiamo esistere solo nel lungo termine;
- i “contratti” fra Commissione e Stati membri o Regioni impegnano i secondi a complessi adempimenti procedurali mentre non si concentrano sugli obiettivi quantitativi da perseguire e non creano incentivi adeguati per utilizzare le risorse in modo efficace (ossia il sistema di condizionalità è debole);
- l’evidenza empirica sui risultati raggiunti, o persino sui risultati perseguiti, è estremamente povera, mentre è sostanzialmente assente il ricorso a metodologie moderne di valutazione controfattuale di impatto degli interventi ;
- é infine sorprendentemente assente un dibattito pubblico sui risultati in termini di *standard* di vita dei cittadini europei, mentre domina il confronto sulla mera tempistica di spesa o sulle irregolarità.

La strada da imboccare è dunque evidente. La politica di coesione deve essere riformata. Non si tratta di una riforma graduale, ma di una riforma profonda e decisa, da concordare politicamente entro l’inizio del 2010, di cui dibattere i dettagli in maniera aperta nei due anni successivi, e da anticipare per alcuni aspetti già nella realizzazione dell’attuale ciclo di programmazione 2007-2013.

Le due alternative a questa strada - che si percepiscono in questi mesi nel confronto, peraltro sempre poco trasparente, come purtroppo è prassi in questa fase della storia dell’Unione europea – sono entrambe da respingere. La prima alternativa è il mantenimento dello *status quo*. Essa aprirebbe un divario sempre più grande fra la “coesione” che la politica promette di portare ai cittadini europei e risultati ottenuti: è un’opzione assolutamente da scartare per il bene dell’Europa. La seconda opzione consiste nel sostanziale smantellamento della politica di coesione, attraverso la



trasformazione di una sua parte (di fatto) in un Fondo di equalizzazione per gli “Stati poveri” e della parte restante in fondi settoriali super-federali. Questa opzione costituirebbe assieme la rinuncia da parte dell’Unione a ogni politica attiva a favore dei propri cittadini e la costruzione di uno strumento incompatibile con la sovranità degli Stati nazionali<sup>3</sup>.

### **Il contenuto della riforma**

Il Rapporto avanza dunque una proposta di riforma semplice ma dettagliata. Essa può essere sintetizzata in tre innovazioni di sostanza - nell’allocazione delle risorse, nel sistema dei contratti e nell’orientamento ai risultati - in trasformazioni relative alle istituzioni dell’Unione che governano la politica, e in una modifica del sistema negoziale del bilancio. Ognuno di questi cambiamenti richiede gli altri ed è a sua volta indispensabile a essi. In altri termini, la proposta di riforma non costituisce una “lista della spesa” fra cui scegliere ciò che aggrada; ma una proposta coesa dove “tutto si tiene”.

Le innovazioni di sostanza riguardano:

#### *1. La concentrazione su pochissime priorità rilevanti per i cittadini europei*

Due terzi di tutte le risorse della politica vanno concentrate su 3-4 temi di alta rilevanza per i cittadini europei, per i quali il metodo *place-based* è effettivamente necessario (ossia conoscenze e preferenze dei luoghi sono indispensabili per i progetti di sviluppo) e i cui effetti siano verificabili. Il primo requisito richiede di privilegiare temi sociali o economici la cui “soluzione” i cittadini europei si attendono proprio dall’Unione. Hanno queste caratteristiche, a titolo di esempio, i temi dell’Innovazione e dell’Adattamento al cambiamento climatico, sul fronte economico, e delle Migrazioni, sul fronte sociale, per le ragioni richiamate all’inizio di queste pagine. I temi non devono comunque identificare “settori” di intervento (quali Trasporti, Energia, Istruzione), ma questioni orizzontali da affrontare con *mix* di azioni settoriali. La scelta dovrebbe avvenire attraverso un confronto serrato, politico e culturale, che coinvolga fortemente i Parlamenti, europeo e nazionali, i singoli Stati membri e le loro Regioni, la società civile.

#### *2. Contratti orientati ai risultati fra Commissione e Stati membri (Regioni)*

---

<sup>3</sup> Ove si costituissero fondi settoriali per le grandi comunicazioni, per il cambiamento climatico, per l’occupazione, per le migrazioni, alla Commissione Europea non verrebbe mai consentito di assumere decisioni autonome in merito a quali territori siano più meritevoli di intervento e a quali progetti siano migliori – come appunto avviene nel modello statunitense – e non resterebbe quindi che pre-allocare di fatto le risorse fra le diverse aree dell’Unione attraverso conciliaboli sottratti alla verifica tecnica e democratica e ammantati ex-post di una qualche razionalizzazione.

Contratto strategico nazionale e Contratti operativi (con le Autorità, nazionali o regionali, che assumono la gestione dei fondi), di fatto già esistenti, vanno presentati e chiusi simultaneamente, così da togliere a quello nazionale il carattere di mero documento di riferimento. Ma soprattutto questi contratti vanno alleggeriti dai vincoli procedurali e vanno invece concentrati su tre impegni: a) la scelta di allocazione fra le nuove priorità; b) obiettivi quantificati e verificabili in termini di indicatori di qualità di vita dei cittadini (*outcomes*); c) i requisiti istituzionali da soddisfare (in termini di concorrenza dei mercati, regolazione dei servizi pubblici, metodi di valutazione dei risultati, capacità istituzionale, metodi di mobilitazione della società civile e del partenariato economico e sociale, ecc.) per assicurare il buon utilizzo dei fondi. La Commissione può: adottare l'intero contratto; respingerne alcune parti (perché non soddisfatta con gli impegni assunti), chiedendo di riallocare i fondi ad altre destinazioni; ovvero, adottarne alcune parti "soggette a condizioni". In quest'ultimo caso, lo Stato membro o Regione dovrà presentare entro un anno un "Rapporto sullo stato di attuazione" alla cui adeguatezza (valutata dalla Commissione) saranno subordinati i finanziamenti. L'esistenza nei contratti di obiettivi misurabili consentirà di incentrare su di essi i "Rapporti annuali" (oggi a carattere eminentemente procedurale) che dal terzo anno ogni Stato/Regione redigerà sui risultati raggiunti, avendo assoluta libertà in merito al formato impiegato per motivare progressi e ritardi. La Commissione redigerà un Parere su ogni Rapporto e un Rapporto di Sintesi: tutti questi documenti saranno inviati al Consiglio europeo e al Parlamento europeo per un confronto (cfr. punto 5).

### *3. Mobilitazione degli attori locali e una nuova metrica degli indicatori e della valutazione*

E' necessario rafforzare gli strumenti volti a incentivare nei soggetti locali, pubblici e privati, la propensione a rivelare conoscenze partecipando alla progettazione locale, a sperimentare nuove soluzioni e ad esercitare monitoraggio reciproco e dissenso – secondo un canone di azione pubblica noto come "sperimentalismo". A questo scopo è necessario restituire alla Commissione europea il potere di indagine e sollecitazione del confronto nei singoli luoghi, e un piccolo budget (0,1% del totale) per la realizzazione di "Azioni innovative". Questa strategia di mobilitazione e l'efficacia dei contratti richiedono poi una nuova metrica: l'introduzione di requisiti metodologici e di azioni valutative che consentano un effettivo orientamento ai risultati. In primo luogo, è necessario concentrare sugli obiettivi l'attenzione dei responsabili delle politiche e dei beneficiari attraverso il ricorso a indicatori di *outcome* e *targets*. A tale scopo si deve: condurre una drastica azione che garantisca il rispetto di requisiti

minimi (oggi non soddisfatti) da parte degli indicatori di *outcome*; prevedere che accanto a pochi indicatori e *targets* comparabili per tutta l'Unione si impieghino indicatori e *targets* mirati ai contesti, selezionati in modo “non paternalista”; prevedere che gli utilizzatori diano conto dei progressi verso i *targets*; incoraggiare l'uso di metodi di incentivazione; ma rifuggire da meccanismi sanzionatori nei contratti con la Commissione. In secondo luogo, ricordando che gli indicatori nulla possono dire in sé circa l'impatto degli interventi realizzati, è necessario che tale secondo fine sia perseguito diffondendo nella politica di coesione le metodologie di valutazione d'impatto. Un particolare investimento è necessario per promuovere (anche con iniziative pilota della Commissione) la valutazione di impatto controfattuale e prospettica: controfattuale, perché essa stima l'impatto confrontando “risultati” per i beneficiari dell'intervento con “risultati” di una popolazione simile di non-beneficiari; prospettica, perché va disegnata nello stesso momento in cui si programma l'intervento, riuscendo così a produrre forti effetti disciplinatori *ex-ante*.

Queste riforme possono essere efficaci se sono accompagnate da due linee di intervento sulle istituzioni dell'Unione:

*1. Un forte investimento in capitale umano e una riorganizzazione interna della Commissione*

Per assistere le autorità attuatrici nella scelta delle priorità e nello straordinario impegno volto alla costruzione di una nuova metrica (indicatori e valutazione di impatto), per svolgere con credibilità e autorevolezza il più impegnativo compito di valutare la sostanza dei contratti proposti da Stati membri e Regioni, per analizzare i Rapporti sull'attuazione, la Commissione deve compiere un salto di qualità. Deve, in primo luogo, compiere un forte investimento nel proprio capitale umano, costituendo *task-force* di alta competenza nelle questioni scelte come priorità (farne parte deve essere la massima ambizione dei migliori giovani esperti d'Europa), dando impulso al Dipartimento responsabile per gli indicatori e la valutazione, disinvestendo invece nelle competenze relative a procedure e al controllo (specie se andrà in porto un trasferimento significativo di queste funzioni agli Stati membri). Deve essere poi raggiunto un coordinamento oggi assente sia fra *Dg Regional Policy* e *Dg for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities*, sia con le Direzioni settoriali, specie con quelle interessate dalle priorità prescelte: la costituzione mista (per Direzioni) delle *task-force* e la previsione di una responsabilità globale del Segretariato generale darebbero unitarietà all'intera strategia.

## 2. *Un sistema di checks and balances attraverso un nuovo ruolo del Parlamento europeo e un neo-costituito Consiglio Formale della Coesione*

La maggiore discrezionalità attribuita alla Commissione su questioni di sostanza richiede a sua volta che le due altre principali istituzioni dell'Unione, dove si manifestano la volontà dei cittadini e degli Stati membri, abbiano lo spazio politico per sindacare e influenzare ciò che la Commissione decide – ancorché non per co-decidere – e per interloquire direttamente con i singoli utilizzatori. Da un lato, dunque, dando piena attuazione al nuovo articolo 275 del Trattato che prevede la discussione da parte del Parlamento europeo di un “Rapporto di valutazione”, i Rapporti annuali e le Opinioni della Commissione dovranno essere discusse in apposite sessioni del Parlamento: l'attenzione dei rappresentanti eletti dei cittadini europei potrà così trasferirsi da questioni minori e di forma a questioni di sostanza attinenti la capacità della politica di produrre risultati. Al tempo stesso, occorre porre rimedio all'assoluta anomalia per cui il Consiglio non dispone di un luogo formale nel quale discutere gli esiti della principale posta di bilancio: la costituzione di un Consiglio formale per la coesione consentirebbe l'avvio di una prassi di esame periodico dei Rapporti dei paesi, anche ricorrendo a metodologie di *peer review*.

Infine, il Rapporto sostiene che, se anche maturasse un compromesso politico forte su questa ipotesi di riforma, esso rischierebbe poi di naufragare a causa dell'attuale prassi del negoziato sul bilancio.

La prassi negoziale prevede, infatti, che la trattativa sugli obiettivi e sulle regole della politica di coesione si chiuda *dopo* la trattativa sull'ammontare e il riparto dei fondi. Tale irragionevole sequenza temporale fa sì che, inevitabilmente, una volta ripartiti i fondi, ogni Stato membro sia rappresentato dal solo Ministero responsabile dell'uso dei fondi e non più anche da Ministeri portatori di interessi generali. Si produrrà così una collusione fra gli Stati membri volta a dilatare gli obiettivi e a rendere lasche le regole, al fine di massimizzare i margini di manovra di ogni Stato. E' pertanto indispensabile prevedere una conclusione simultanea del negoziato su risorse, obiettivi e regole.

L'insieme di tutti i cambiamenti qui richiamati è necessario per ottenere a un tempo due risultati. Orientare la politica di coesione ai risultati. Corrispondere alla promessa di orientare l'Unione ai bisogni dei propri cittadini.

## **La riforma è indispensabile per la concretezza e la sostenibilità dell'agenda sociale europea**

Nel manifesto *Political Guidelines for the Next Commission* con cui ha ottenuto l'appoggio per un nuovo mandato dal Parlamento europeo, il Presidente uscente Barroso, nel lanciare lo slogan “*Advancing people's Europe*”, ha scritto: «i cittadini europei dovrebbero essere in grado di utilizzare i propri diritti come cittadini europei nello stesso modo in cui essi usano i propri diritti come cittadini nazionali». Si tratta non solo di un'affermazione condivisibile, ma di ciò che i cittadini dell'Unione europea certamente si attendono. Ma si tratta anche di un obiettivo assai ambizioso, perché il bilancio dell'Unione è piccolo e tale rimarrà. E perché ogni tentativo di europeizzare le politiche sociali si scontra con la diversità delle aspirazioni sociali dei singoli Stati membri e con i loro contratti sociali. Ove queste difficoltà impedissero progressi nella direzione di un'Europa più vicina ai cittadini, i costi sarebbero assai elevati, non solo per la prossima Commissione, ma per l'Unione tutta.

Una politica di coesione riformata lungo le linee qui riassunte appare come il principale strumento per rispondere in modo realistico alle aspettative sollevate. Questo appare particolarmente vero sul fronte sociale dove la divisione del lavoro fra un'Unione che si occupa di mercati e liberalizzazioni e Stati nazionali che si occupano del *welfare* è sottoposta a crescente tensione.

Infatti, mentre lo spazio di azione degli Stati membri si va restringendo soprattutto per via della supremazia delle regole di integrazione economica e di concorrenza e della competizione fiscale, lo spazio per una europeizzazione delle politiche sociali è reso assai stretto dalla diversità dei sistemi di *welfare* nazionali. In questo quadro, la strada dell'*Open method of coordination* – pure assai produttiva di nuove esperienze sul piano metodologico – è insufficiente perché è in ultima analisi affidata alla volontà dei singoli Stati membri. Né è pensabile che la soluzione venga dall'azione della Corte di giustizia che all'utile *pars destruens* – con sentenze che colpiscono leggi nazionali contrarie ai diritti e doveri prodotti dall'Unione – non può unire la costruzione di nuovi modi di intervento.

A questa tensione, che è l'inevitabile frutto di un processo di allentamento di contratti sociali nazionali e di ispessimento di un nuovo contratto sociale europeo, non è in realtà possibile dare soluzione piena. E' una tensione inevitabile in una “federazione *in fieri*” a carattere ibrido. Ma è possibile sperimentare passi in avanti concreti con cui l'Unione si impegni in una o due aree – alla questione “Migrazione” potrebbe aggiungersi la questione “Giovani” ovvero quella

“Invecchiamento” – a perseguire l’obiettivo di *standard* minimi di servizio con modalità affidate ai singoli Stati membri e Regioni e diseguate sulla misura dei diversi luoghi.

Questa “agenda sociale territorializzata” perseguita attraverso la politica di coesione potrebbe consentire di costruire alcune “casematte” di un contratto sociale europeo senza entrare in collisione con i contratti sociali nazionali. Riformare la politica di coesione nel modo indicato è la condizione per aprire questa opportunità indispensabile per l’Unione.

## I BENI PUBBLICI EUROPEI: ENERGIA E AMBIENTE

### Introduzione

I crescenti consumi di energia, il deterioramento ambientale e l'esigenza di individuare validi strumenti per affrontare le relative sfide inducono ad una riflessione che, ben lungi dall'esaurirsi o dal potersi parcellizzare in altrettanti contesti nazionali, acquisisce una portata internazionale e regionale. Fattore decisivo per la crescita economica, il tema dell'energia ha trovato crescente spazio nel dibattito e nell'agenda europea e si configura, oggi, assieme al cambiamento climatico, come ambito di assoluta priorità e come bene pubblico di rilevanza europea, con crescenti implicazioni per il bilancio presente e futuro dell'Unione. A livello internazionale, come a livello europeo, esistono, infatti, numerosi esempi di esternalità negative che il sistema dei prezzi non riesce a contabilizzare: l'inquinamento marino, atmosferico, acustico, la distruzione di paesaggi naturali e di specie animali.

Per realizzare un'efficiente allocazione delle risorse si rende, dunque, necessario introdurre interventi che compensino le insufficienze del sistema dei prezzi in modo da considerare l'intero costo sociale di produzione e non solo quello privato. La formula generalmente seguita per realizzare l'internalizzazione delle esternalità è quella espressa dal principio "chi inquina paga", secondo il quale i costi pieni di ogni danno causato nel corso dell'attività produttiva devono gravare su chi li produce. Sebbene tale principio sia attualmente accettato dalla maggior parte dei Paesi industrializzati e da molti Paesi in via di sviluppo, è ancora molto diffusa, soprattutto in questi ultimi, la convinzione che non si possa subordinare la crescita economica ad esigenze di tutela ambientale. Sul tema della gestione efficace delle esternalità, gli economisti ancora si interrogano, senza trovare una risposta univoca, se siano più efficienti politiche di quantità o di prezzo. Entrambe si scontrano, infatti, con la dimensione globale dell'obiettivo e con l'incertezza dei risultati di politiche che offrono benefici (eventuali) nel lungo periodo, a fronte di costi domestici di aggiustamento nel breve periodo. Ciò produce quasi inevitabilmente comportamenti di *free riding*, e sono in particolare i Paesi di recente sviluppo a fare resistenza nell'assumersi impegni e

nell'adottare misure di protezione ambientale che possano in qualche modo contrastare o rallentare la propria crescita<sup>1</sup>.

In tale contesto, le politiche energetiche assumono un ruolo ancora più rilevante, con implicazioni strategiche nella collocazione geopolitica dell'Ue. Lo scenario attuale è sempre più caratterizzato, del resto, da una domanda di energia in continuo aumento e dalla crescente consapevolezza di dover coordinare gli sforzi a livello internazionale per raccogliere la sfida posta dal cambiamento climatico<sup>2</sup>. Infrastrutture energetiche e preservazione dell'ecosistema rappresentano dunque beni pubblici europei per i quali vengono allocate risorse finanziarie dirette a valere sul bilancio comunitario, e costituiscono oggetto del processo legislativo dell'Unione europea.

Il dibattito sugli obiettivi e sugli strumenti delle politiche energetiche ha recentemente conosciuto un nuovo vigore. E' cresciuta, infatti, la preoccupazione per gli alti prezzi del petrolio e del gas naturale, per la dipendenza dei Paesi membri dalle importazioni di idrocarburi provenienti da un numero limitato di Paesi e per il riscaldamento del pianeta. Per far fronte a queste sfide, l'Ue ha avanzato numerose proposte che convergono nella strategia del "20-20-20": a) riduzione del 20% delle emissioni di CO<sub>2</sub> rispetto ai livelli del 1990; b) aumento dell'efficienza energetica pari al 20% del consumo totale di energia; c) incremento della quota del consumo energetico proveniente dalle energie rinnovabili fino al 20% del totale.

Per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, l'Unione agisce su due fronti, uno interno e l'altro esterno. Sul piano interno, l'Ue ha adottato una serie di misure volte a contenere la domanda di energia – favorendo il risparmio e l'efficienza energetica – e a sviluppare l'offerta interna (non importata), in particolare attraverso le fonti rinnovabili. I risultati, tuttavia, non sembrano per ora in linea con le ambizioni. È opportuno implementare le strategie di sviluppo industriale dei Paesi europei; insistere sulle fonti energetiche alternative; potenziare le infrastrutture di trasmissione e trasporto, consolidando i collegamenti interfrontalieri per ampliare l'insieme delle

---

<sup>1</sup> Si confronti V. Termini, *Ambiente e energia: l'Unione europea oltre Kyoto*, ASTRID, 2009, pag. 1.

<sup>2</sup> Il *Rapporto Energia e Ambiente 2008 – analisi e scenari* dell'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA) indica che le emissioni di gas serra e molti parametri di attinenza climatica stanno variando in prossimità del limite superiore della gamma di proiezioni elaborate nel quarto rapporto dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)* pubblicato nel 2007.

Molti dei principali indicatori del clima si stanno già muovendo al di là dei modelli di variabilità naturale finora sperimentati. Oltre alla concentrazione di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera, tali indicatori comprendono la temperatura media superficiale globale, il livello del mare, la temperatura globale degli oceani, l'estensione del ghiaccio nel Mare artico, l'acidificazione degli oceani, la frequenza e intensità degli eventi climatici estremi. In presenza di una mancata riduzione delle emissioni, molte di queste tendenze climatiche sono probabilmente destinate ad accelerare, portando a un crescente rischio di improvvisi o irreversibili cambiamenti climatici.



fonti primarie di energia, lo spettro dei Paesi fornitori e collegare i mercati nazionali<sup>3</sup>.

Inoltre, sempre sul piano interno, l'Ue incontra numerose difficoltà nel dotarsi di una politica energetica comune in quanto, ad oggi, non è dato riscontrare la presenza di un vero e proprio mercato unico dell'energia. La Commissione ha fatto numerosi sforzi in questo senso, concentrandosi in particolare sul problema della separazione delle attività di produzione da quelle di distribuzione (il c.d. *unbundling*). Le sue proposte hanno però incontrato la forte resistenza di alcuni Stati membri, soprattutto Francia e Germania, che spingono per soluzioni meno rigide.

Sul piano esterno, l'Ue trova alcune criticità anzitutto nella propria ambizione di esprimersi con “un'unica voce” negoziando con i Paesi produttori di fonti primarie. A ciò si aggiunge la difficoltà di sostenere la concorrenza dei Paesi in forte crescita e quella di negoziare con Paesi e regioni che fanno un uso essenzialmente politico della propria energia, come Russia, Venezuela e Nigeria. L'Europa punta, dunque, ad una diversificazione delle forniture con l'obiettivo di ridurre la dipendenza di molti Stati membri da un unico produttore, la Russia (ciò vale soprattutto per le forniture di gas). Al fine di ampliare lo spettro dei Paesi fornitori, l'Ue ha inoltre avviato “dialoghi regionali” con vari Paesi, anche se la tendenza degli Stati membri a privilegiare rapporti bilaterali con i Paesi fornitori di energia limita la capacità d'azione dell'Unione; si pensi ad esempio, nel settore del gas, alle contrattazioni bilaterali con *Gazprom* che impegnano numerosi governi nazionali dei Paesi membri.

Le politiche energetiche europee sono legate a filo doppio alle politiche ambientali. L'Unione sostiene con forza la necessità di introdurre limiti vincolanti alle emissioni di CO<sub>2</sub> anche senza analoghi impegni da parte di altri Paesi produttori di gas inquinanti, assumendo in tal senso una vera e propria *leadership*. Essa ha però incontrato crescenti difficoltà nel conciliare le sue alte ambizioni in tema ambientale con le esigenze di crescita dell'industria europea, che corre il rischio di perdere competitività a vantaggio di industrie di altri Paesi su cui non gravano restrizioni simili. La grave crisi economica in corso, riducendo i margini di investimento delle imprese, ha generato ulteriori problemi. Il compromesso raggiunto al Consiglio europeo dell'11 e 12 dicembre 2008, che lascia ampie concessioni all'industria per quanto riguarda le emissioni, riflette queste difficoltà<sup>4</sup>.

Resta tuttavia impregiudicata la volontà dell'Ue di mantenere un alto profilo internazionale nel contrasto ai cambiamenti climatici, in particolare nelle lunghe fasi di preparazione alla

---

<sup>3</sup> Si confronti V. Termini, “Energia e istituzioni europee”, in *L'Unione europea nel XXI secolo – «nel dubbio, per l'Europa»*, a cura di Stefano Micossi e Gian Luigi Tosato, il Mulino, 2008, pag. 114.

<sup>4</sup> In particolare, le negoziazioni in seno al Consiglio hanno riguardato l'identificazione di alcuni settori esenti dall'obbligo di acquisto all'asta di diritti di emissione, perché più esposti al rischio di *carbon leakage*.

Conferenza delle Nazioni Unite di Copenaghen del dicembre 2009, in vista di un nuovo accordo internazionale sul clima, che ponga le basi per il “dopo-Kyoto”, anche alla luce di un rinnovato atteggiamento sul tema da parte dell’Amministrazione Obama.

## **1. La politica ambientale dell’Ue**

Le basi giuridiche per la politica comunitaria dell’ambiente sono rappresentate dagli articoli 174-176 (titolo XIX) del Trattato Ce così come modificati dai Trattati di Maastricht e di Amsterdam. Quest’ultimo, in particolare, ha rafforzato il principio dello sviluppo sostenibile (ribadito nella Carta europea dei diritti fondamentali, solennemente proclamata a Nizza nel dicembre 2000) e posto tra le priorità assolute della Comunità il raggiungimento di un livello elevato di protezione dell’ambiente<sup>5</sup>.

La politica ambientale della Comunità si fonda sui principi della precauzione (per cui occorre adoperarsi per evitare danni all’ambiente e alla salute nei casi in cui vi sia un’incertezza scientifica e le analisi preliminari indichino la possibilità di effetti negativi, anche senza dimostrazione di rischio) e dell’azione preventiva, sul principio della correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all’ambiente, e sul principio “chi inquina paga”.

Al fine di garantire uno sviluppo sostenibile e di contribuire ad un sensibile e misurabile miglioramento dell’ambiente in Europa, nel 1993 è stata inoltre istituita una Agenzia europea dell’ambiente<sup>6</sup>, con sede a Copenaghen, con il compito di fornire informazioni attendibili e comparabili sull’ambiente ai responsabili e al pubblico.

Attualmente, il punto di riferimento dell’azione ambientale comunitaria è il Sesto Programma d’azione adottato nel luglio 2002 e valido fino al 2010. Per la sua attuazione sono previsti dei finanziamenti nel quadro del programma “LIFE+”, nuovo strumento finanziario per l’ambiente, che ha sostituito il preesistente programma “LIFE”<sup>7</sup>. “LIFE+” prevede una dotazione finanziaria di circa 2,1 miliardi di euro per il periodo 2007-2013. I settori di azione prioritaria del Sesto Programma sono in particolare: a) la protezione della natura e della biodiversità; b) ambiente e salute; c) gestione delle risorse naturali e dei rifiuti; d) lotta al cambiamento climatico.

L’ambiente oggi rappresenta indubbiamente un settore chiave dell’azione dell’Ue, ma è anche tra i più difficili da controllare. Se i Paesi membri possono condividere il godimento delle bellezze

---

<sup>5</sup> Per la nuova disciplina in materia ambientale introdotta dal Trattato di Lisbona, si rinvia al terzo paragrafo.

<sup>6</sup> Regolamento (CEE) n. 1210/90 del Consiglio, del 7 maggio 1990, sull’istituzione dell’Agenzia europea dell’ambiente e della rete europea di informazione e di osservazione in materia ambientale.

<sup>7</sup> Regolamento (CE) n. 614 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, riguardante lo strumento finanziario per l’ambiente (LIFE+).

naturali dell'Europa, essi devono anche condividere fardelli pesanti come le piogge acide, le acque inquinate, l'aria contaminata, e l'eliminazione dei rifiuti. Variazioni meteorologiche estreme sono ora diventate più comuni a dimostrazione del fatto che il cambiamento climatico è un problema che riguarda tutti i cittadini e le politiche ambientali a tutti i livelli.

## **2. La politica energetica dell'Ue**

Sin dalle origini, le tematiche energetiche hanno svolto un ruolo centrale nel processo di integrazione europea, tenuto conto della loro importanza per lo sviluppo economico.

La creazione del mercato unico nel 1993 ha reso necessaria l'armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di *standard* tecnici, sicurezza, fiscalità e accesso ai mercati pubblici. In particolare, il Trattato di Maastricht ha posto le basi per l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti di distribuzione su tutto il territorio dell'Ue tramite le Reti Trans-Europee dell'Energia (reti TEN-E)<sup>8</sup>.

Parallelamente, la Commissione europea ha perseguito una politica di liberalizzazione del settore elettrico e del gas tentando di sottrarre le reti di trasporto e distribuzione al controllo dei vecchi monopoli integrati, i cosiddetti "campioni nazionali". Il completamento del mercato interno è infatti dichiaratamente finalizzato a stimolare la concorrenza nel settore energetico e ad abbassare i prezzi per i clienti (consumatori industriali o privati). L'obiettivo è un'autentica rete europea, unica, i cui presupposti sono la creazione di un organismo unico di regolamentazione della rete e la politica dell'*unbundling*.

Il percorso non è stato affatto agevole. L'intero processo di integrazione europea ha infatti mostrato nel corso degli anni che una complessa e articolata architettura istituzionale a livello comunitario, sebbene condizione necessaria allo sviluppo di una politica unitaria e coerente, non è stata di per sé sufficiente a conseguire obiettivi ambiziosi quale quello della costituzione di un mercato unico dell'energia. Gli esempi in tale direzione certamente non mancano. Ma il denominatore comune è sembrato essere quello di delegare ai singoli governi nazionali l'attuazione

---

<sup>8</sup> Le Reti Trans-Europee dell'Energia (reti TEN-Energy) riguardano i progetti di interesse comune definiti e regolamentati nel 1996 e aggiornati negli anni successivi, 1997, 1999, 2003 fino al 2007. Si veda [http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/ten\\_e/ten\\_e\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/ten_e/ten_e_en.htm). Per una stima degli investimenti in energia, ambiente e infrastrutture si rinvia al paragrafo 4 del Capitolo XV del presente volume.

di una serie di misure sotto raccomandazione delle istituzioni comunitarie, peraltro prive di un vero e proprio mandato in materia<sup>9</sup>.

Solo a partire dal 2007, l'azione dell'Ue in questo settore ha conosciuto una svolta decisiva, con l'adozione di un Piano d'azione per una "Politica energetica per l'Europa", di durata triennale (2007-2009)<sup>10</sup> prima e l'approvazione del "terzo pacchetto legislativo sul mercato interno dell'energia" poi<sup>11</sup>.

I progressi realizzati a livello europeo attengono, tuttavia, soprattutto alla capacità dimostrata dall'Unione di accrescere la coerenza tra gli aspetti interni e esterni della politica energetica e tra questi e la politica estera dell'Unione. L'impegno dei Paesi europei ha teso in particolare a garantire la sicurezza a lungo termine degli approvvigionamenti, tramite una miglior cooperazione con i maggiori Paesi produttori, di transito e consumatori, la realizzazione di un mercato interno interconnesso, trasparente e non discriminatorio e l'estensione dei principi del mercato interno ai Paesi vicini, in particolare sulla base della "politica di vicinato". E' stato anche riconosciuto il forte collegamento fra la politica energetica (nei suoi aspetti interni ed esterni) e le politiche di contrasto ai cambiamenti climatici, in quanto sicurezza energetica e sicurezza ambientale sono strettamente interdipendenti.

I recenti contenziosi sulla fornitura di gas naturale tra Russia e Bielorussia (gennaio 2007) e tra Russia e Ucraina (gennaio 2009) hanno accresciuto la consapevolezza della crescente vulnerabilità energetica dell'Europa, rendendo particolarmente urgente e prioritario lo sviluppo di una politica comune che garantisca la sicurezza dell'approvvigionamento energetico ad un prezzo accessibile per i consumatori nel rispetto dell'ambiente e della promozione di un mercato europeo concorrenziale.

L'Ue, infatti, importa dall'estero circa il 54% del proprio fabbisogno energetico. Tale dipendenza dall'estero è particolarmente forte con riguardo alle importazioni di petrolio e di gas.

---

<sup>9</sup> Per una disamina delle dinamiche relative alla liberalizzazione del settore dell'energia a livello comunitario cfr. V. Termini, "Energia e istituzioni europee", in *L'Unione europea nel XXI secolo – «nel dubbio, per l'Europa»*, a cura di Stefano Micossi e Gian Luigi Tosato, il Mulino, 2008, pagg. 125-132.

<sup>10</sup> Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles dell'8-9 marzo 2007.

<sup>11</sup> Direttiva n. 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE; Direttiva n. 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE; Regolamento (CE) n. 713/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce l'Agenzia europea per la cooperazione fra Autorità nazionali di regolazione energetica (ACER); Regolamento (CE) n. 714/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativo alle condizioni di accesso alla rete per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica e che abroga il regolamento (CE) n. 1228/2003; Regolamento (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativo alle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale e che abroga il regolamento (CE) n. 1775/2005.

L'Europa (soprattutto Danimarca e Regno Unito) produce meno di un quarto del petrolio che consuma, e importa il resto da Russia, Norvegia, Medio Oriente, Nord Africa e altre Regioni. La situazione è meno delicata nel caso del gas naturale, in quanto la produzione interna (che origina soprattutto da Paesi Bassi e Regno Unito) fornisce circa un terzo del fabbisogno complessivo dell'Ue. Per il resto, gli approvvigionamenti di gas giungono da Russia, Norvegia, Algeria, Nigeria, Libia, Egitto, Qatar e Oman<sup>12</sup>.

Risulta pertanto di immediata comprensione come si ponga un'oggettiva questione di diversificazione delle fonti - centrata verso le rinnovabili e, in prospettiva, verso le cosiddette "tecnologie pulite dal carbone" - e della loro provenienza. La specifica dipendenza energetica dalla Russia è solo un aspetto del problema più generale della dipendenza energetica europea, che potrebbe salire fino al 70% nel 2030 in assenza di politiche di contrasto a questa tendenza.

Su un piano più generale, l'Unione europea punta sulla diversificazione dei fornitori e delle fonti energetiche; sul contenimento del fabbisogno; sul completamento del mercato interno; sulla integrazione e lo sviluppo delle reti di trasporto e distribuzione; sullo sviluppo di nuove tecnologie.

### **3. Verso un approccio integrato alle politiche energetiche ed ambientali: le previsioni del Trattato di Lisbona e il ruolo dell'Ue nella lotta ai cambiamenti climatici**

Con il Trattato di Lisbona vengono modificate le parti dei Trattati di Roma in materia energetica e ambientale, privilegiando una visione integrata della materia nell'esplicita menzione alla lotta ai cambiamenti climatici. Il nuovo Trattato, in vigore dal 1° dicembre 2009, introduce articoli sul tema, sia nella revisione del Trattato sull'Unione europea, sia nel Trattato sul funzionamento dell'Unione, cui si aggiunge il Trattato Euratom, in parte modificato, che non era stato integrato nella Costituzione.

In materia ambientale, il Trattato di Lisbona non introduce sostanziali novità: se da una parte, infatti, la lotta ai cambiamenti climatici viene inserita tra gli obiettivi dell'Unione, con l'impegno di promuovere livello internazionale specifiche misure volte a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale (articolo 191 Tfeue); dall'altra, vengono mantenute immutate le norme vigenti, secondo le quali gli obiettivi dell'Unione nel settore ambientale sono realizzati attraverso la procedura legislativa ordinaria, fatte salve le misure aventi principalmente natura fiscale, le misure aventi incidenza sull'assetto territoriale, sulla gestione quantitativa delle risorse idriche o aventi rapporto diretto o indiretto con la disponibilità delle stesse, sulla destinazione dei suoli, ad

---

<sup>12</sup> I dati e le relative tabelle sono consultabili sul sito dell'Eurostat: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/energy/data/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/energy/data/main_tables).

eccezione della gestione dei residui, e le misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo Stato. Per queste ultime misure è ancora prevista l'unanimità, ma viene inserita una clausola "passerella" secondo la quale il Consiglio può definire all'unanimità, con una decisione europea, le materie sulle quali passare alla procedura legislativa ordinaria (articolo 192 Tfeue).

Per quanto concerne l'energia, il nuovo Titolo XXI e l'articolo 194 del Tfeue introducono una base giuridica *ad hoc* per la politica dell'Unione in tale settore, prevedendo la procedura legislativa ordinaria per le misure finalizzate a garantire il funzionamento del mercato dell'energia e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione, nell'ambito di una politica di promozione del risparmio energetico, dell'efficienza energetica, dello sviluppo di energie nuove e rinnovabili e dell'interconnessione tra reti energetiche<sup>13</sup>. Resta ferma tuttavia la non incidenza dei provvedimenti assunti dall'Unione sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura dell'approvvigionamento energetico del medesimo, per le quali vale la disposizione "passerella" di cui sopra<sup>14</sup>. Si prevede, infine, una deroga per le misure relative al mercato dell'energia che siano principalmente di natura fiscale, continuandosi ad applicare l'unanimità in Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo. Pur registrando quantitativamente più modifiche rispetto alle disposizioni in materia ambientale, le istituzioni europee non hanno realizzato con Lisbona passi in avanti significativi per dotarsi degli strumenti necessari per una strategia energetica comune europea, che nel nuovo Trattato appare come «un insieme più o meno ordinato di auspici e inviti alla buona volontà degli Stati nazionali»<sup>15</sup>. Inoltre, in tema di energia si sente ancora la mancanza di un mandato e di una delega al Consiglio.

---

<sup>13</sup> Articolo 194: "1. Nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a: a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia, b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione, c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili, d) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche".

2. Fatte salve le altre disposizioni dei trattati, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure necessarie per conseguire gli obiettivi di cui al paragrafo 1. Tali misure sono adottate previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.

Esse non incidono sul diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico, fatto salvo l'articolo 192, paragrafo 2, lettera c).

3. In deroga al paragrafo 2, il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, stabilisce le misure ivi contemplate se sono principalmente di natura fiscale".

<sup>14</sup> In precedenza, come per tutte le materie senza una base giuridica specifica, anche per l'energia si applicavano le procedure di cui all'art. 308 del Trattato CE (unanimità al Consiglio e parere semplice del Parlamento europeo).

<sup>15</sup> V. Termini, "Energia e istituzioni europee", in *L'Unione europea nel XXI secolo – «nel dubbio, per l'Europa»*, a cura di Stefano Micossi e Gian Luigi Tosato, il Mulino, 2008, pag. 116.

Lisbona estende al settore dell'energia la clausola di solidarietà, secondo la quale in sostanza gli Stati membri si impegnano a sostenere gli altri in caso di necessità<sup>16</sup>; esprime, come già riferito, la necessità di combattere i cambiamenti climatici (senza annoverare, su richiesta francese, la concorrenza tra le priorità dell'Ue) ma, in ultima analisi, non ha saputo creare un varco sufficiente per proporre interventi effettivi nel campo energetico-ambientale, la cui competenza rimane in entrambi i settori concorrente tra Unione e Stati membri (nuovo art. 4 Tfu)<sup>17</sup>

Dal momento che produzione e uso di energia sono le fonti principali delle emissioni di gas serra, un approccio integrato alla politica energetica e climatica è essenziale per raggiungere l'obiettivo strategico di limitare l'incremento medio della temperatura di due gradi rispetto al livello pre-industriale.

In tale ambito, l'impegno unilaterale dell'Ue a ridurre le emissioni di gas serra appare indicativo del ruolo-guida che l'Ue ha assunto nel quadro del negoziato internazionale sul clima in seno alle Nazioni Unite.

Nell'ambito dei negoziati preliminari per definire un accordo "post-Kyoto", la normativa sui cambiamenti climatici che l'Unione europea ha approvato di recente comprende misure unilaterali volte ad abbattere in Europa, entro il 2020, le emissioni di gas serra del 20% rispetto ai valori del 1990; tale normativa può essere modificata per istituire un abbattimento del 30% entro il 2030 e di oltre il 50% entro il 2050 in caso di un accordo internazionale che impegni altri Paesi industrializzati a realizzare riduzioni comparabili e i Paesi più economicamente avanzati a contribuire opportunamente in funzione delle rispettive capacità e responsabilità. Tale pacchetto prevede anche l'incremento del 20% di fonti da energie rinnovabili e l'aumento del 20% del risparmio energetico.

In particolare, il 23 gennaio 2008 la Commissione europea ha presentato al Parlamento e al Consiglio europeo un pacchetto di misure di attuazione degli obiettivi in materia di cambiamenti climatici ed energie rinnovabili (il pacchetto "energia e clima"<sup>18</sup>), sul quale è stato successivamente

---

<sup>16</sup> "Fatta salva ogni altra procedura prevista dai Trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia" (art. 122 TFUE).

<sup>17</sup> V. Termini, "Energia e istituzioni europee", in *L'Unione europea nel XXI secolo – «nel dubbio, per l'Europa»*, a cura di Stefano Micossi e Gian Luigi Tosato, il Mulino, 2008, pag. 122.

<sup>18</sup> Direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE; Direttiva 2009/29/CE che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto; Direttiva 2009/30/CE che modifica la direttiva 98/70/CE per quanto riguarda le specifiche relative a benzina, combustibile diesel e gasolio nonché l'introduzione di un meccanismo inteso a controllare e ridurre le emissioni di gas a effetto serra, modifica la direttiva 1999/32/CE del Consiglio per quanto concerne le specifiche relative al combustibile utilizzato

trovato un accordo complessivo in seno al Consiglio europeo di metà dicembre 2008, per essere poi formalmente adottato nell'aprile 2009. Il Consiglio, accogliendo (sebbene solo in parte) la richiesta di alcuni Stati membri verso una maggiore flessibilità nell'elaborazione delle regole, ha accettato la differenziazione dei vincoli e l'esenzione dall'asta dei diritti per i settori più esposti alla concorrenza. Come rilevato di recente, «sembra ormai condivisa la consapevolezza che i rischi di delocalizzazione delle produzioni legate all'energia (di *carbon leakage*) spingono i Paesi membri al *free riding*, se regole troppo rigide impattano su differenze strutturali significative tra i 27 Paesi membri»<sup>19</sup>.

Con la comunicazione della Commissione dello scorso settembre sui mezzi intesi ad incrementare il finanziamento della lotta internazionale contro il cambiamento climatico<sup>20</sup>, l'Ue ha individuato molteplici flussi di finanziamento alla lotta ai cambiamenti climatici: i finanziamenti pubblici e privati di tutti i Paesi del mondo (la Commissione stima che i Paesi in via di sviluppo potrebbero coprire tra il 20 e il 40% di questi flussi), il mercato mondiale del carbonio (potrebbe generare circa 38 miliardi di euro l'anno entro il 2020) e i flussi pubblici internazionali.

In particolare, la Commissione europea intende stanziare tra i 2 e i 15 miliardi di euro l'anno entro il 2020 quale contributo dell'Ue al finanziamento pubblico degli sforzi che i Paesi in via di sviluppo dovranno mettere in atto per adeguarsi al cambiamento climatico e ridurre questo fenomeno di cui sono le prime vittime senza averne la responsabilità storica.

La questione dell'origine di queste fonti di finanziamento pubblico europeo sarà oggetto di una proposta successiva della Commissione. A questo stadio, vengono proposte diverse opzioni: la mobilitazione del bilancio comunitario, che, tra l'altro, consentirebbe al Parlamento europeo di svolgere un proprio ruolo rilevante; la creazione di un bilancio specifico, vale a dire la creazione di un "fondo Clima" alimentato dai contributi degli Stati membri, oppure una combinazione delle due opzioni.

A tale proposito, le conclusioni del Consiglio europeo del 29 e 30 ottobre 2009 hanno offerto solo parziali soluzioni. Sebbene i 27 Paesi membri siano giunti ad una posizione di negoziato

---

dalle navi adibite alla navigazione interna e abroga la direttiva [93/12/CE](#); Direttiva 2009/31/CE relativa allo stoccaggio geologico di biossido di carbonio e recante modifica delle direttive 85/337/CEE, 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE e del regolamento (CE) n. 1013/2006; Regolamento (CE) n. 443/2009 che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove nell'ambito dell'approccio comunitario integrato finalizzato a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> dei veicoli leggeri; Decisione n. 406/2009/CE concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas a effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020.

<sup>19</sup> V. Termini, *Ambiente e energia: l'Unione europea oltre Kyoto*, Astrid, 2009, pag. 5.

<sup>20</sup> COM (2009) 475, definitivo.



comune in vista della conferenza di Copenaghen, la questione della ripartizione interna dell'onere finanziario per il contributo di ogni Stato membro è stata nuovamente rinviata.

L'onore è stato tuttavia salvaguardato poiché la formula trovata – la costituzione di un gruppo di lavoro sull'argomento, i cui lavori dovranno essere approvati per consenso al più alto livello, senza precisare la data nella quale dovrà rendere le sue conclusioni – permette all'Ue di evitare di dare la sensazione che siano in corso mercanteggiamenti interni.

Per tentare di riassicurare i Paesi che temono di dover contribuire in modo sproporzionato alla spesa europea (primo tra tutti la Polonia, ma anche Bulgaria, Ungheria, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia, Slovenia e Repubblica ceca), la questione della ripartizione tra Stati membri è stata trattata in un documento separato dalle conclusioni del Consiglio europeo, su proposta della Presidenza svedese. Tale documento, intitolato "Proposta della Presidenza riguardante un accordo sulla ripartizione interna dell'onere", stabilisce che, se i contributi dell'Ue e dei suoi Stati membri dovranno fondarsi su una chiave di ripartizione globale e mondiale, nei riguardi degli Stati membri meno prosperosi sarà istituito un meccanismo d'adeguamento interno che tenga conto a tutti gli effetti della capacità contributiva degli Stati. Nell'impossibilità di precisare le modalità della compensazione in questa fase, il gruppo di lavoro istituito sull'argomento è stato incaricato di formulare proposte specifiche.

Nel frattempo, fin dal 1° gennaio 2008, ha preso avvio la seconda fase dell'*Emission Trading System (Ets)*<sup>21</sup>, con nuovi piani nazionali di allocazione dei diritti di emissione e un irrigidimento sui tetti complessivi di emissione rispetto alla prima fase. L'irrigidimento si è reso necessario a causa di un'eccessiva generosità nell'allocazione dei diritti di emissione da parte dei governi a seguito delle pressioni delle *lobby* industriali sfociata in un'eccessiva tutela della competitività: ciò aveva condotto ad un epilogo deludente della prima fase, con diritti scambiati sul mercato a prezzi

---

<sup>21</sup> In linea con gli impegni sanciti dalla ratifica ed entrata in vigore del Protocollo di Kyoto, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno approvato la direttiva 2003/87/CE che ha istituito un sistema comunitario per lo scambio di quote di emissioni di gas denominato *Emission Trading System (ETS)* al fine di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> "secondo criteri di efficacia dei costi ed efficienza economica" (articolo 1). Tale sistema prevede un duplice obbligo per gli impianti da essa regolati: la necessità per operare di possedere una autorizzazione all'emissione in atmosfera di gas serra a cui corrisponde un certo numero di quote di emissione e l'obbligo di rendere alla fine dell'anno un numero di quote (permessi) d'emissione pari alle emissioni di gas serra rilasciate durante l'anno. Esso si applica alle emissioni di anidride carbonica provenienti da attività espressamente indicate dalla direttiva. L'autorizzazione all'emissione di gas serra viene rilasciatoa dalle Autorità competenti sulla base di un Piano nazionale di allocazione (PNA). Il PNA prevede l'assegnazione di quote a livello d'impianto per periodi di tempo predeterminati; una volta rilasciate, le quote possono essere vendute o acquistate; tali transazioni possono vedere la partecipazione sia degli operatori degli impianti soggetti alla direttiva, sia di soggetti terzi (imprese, enti locali, organizzazioni non governative, singoli cittadini). Il sistema europeo prevede l'istituzione di una serie di meccanismi di verifica, attraverso il ricorso a verificatori indipendenti e la relativa comminazione di sanzioni pecuniarie in caso di mancata resa delle quote.

irrisori di pochi centesimi di euro essendo venuti meno in origine i presupposti della loro necessaria e fisiologica scarsità.

Uno degli aspetti più importanti del nuovo Ets (sicuramente il più rilevante sotto il profilo degli effetti economici) è il crescente ricorso all'allocazione a titolo oneroso dei permessi di emissione, ricorrendo al meccanismo delle aste. Mentre nei primi due periodi dell'Ets (2005-2012) la grande maggioranza dei permessi di emissione sono stati attribuiti a titolo gratuito, la nuova direttiva prevede che un sistema integrale di aste sia, in linea di principio, applicato con gradualità a partire dal 2013.

Gli Stati membri avranno quindi il compito di mettere all'asta tutte le quote che non sono assegnate gratuitamente. A questo proposito è previsto un meccanismo di redistribuzione dei proventi economici delle aste, in base al quale): a) l'88% delle quote comunitarie totali da mettere all'asta sono distribuite tra gli Stati membri in percentuali corrispondenti alla rispettiva percentuale di emissioni verificate per il 2005; b) il 10% sono redistribuite tra alcuni Stati membri all'insegna della solidarietà e della crescita; c) il 2% è suddiviso equamente fra i nove Paesi dell'Est che hanno ridotto almeno del 20% le loro emissioni del 2005 rispetto al 1990 (*bonus ambientale*).

Per quanto attiene alle modalità di utilizzo dei proventi delle aste da parte degli Stati, saranno disciplinate dal nuovo principio secondo cui almeno il 50% degli introiti derivanti dalla vendita all'asta delle quote (la Commissione proponeva il 20%) sia destinato all'abbattimento delle emissioni dei gas a effetto serra, all'adattamento agli impatti dei cambiamenti climatici, al finanziamento delle attività di ricerca e sviluppo sulla riduzione delle emissioni e sull'adattamento, allo sviluppo delle energie rinnovabili, al conseguimento dell'obiettivo di aumentare l'efficienza energetica.

Parallelamente, anche a livello internazionale si è recentemente registrata un'evoluzione nel dibattito sulla lotta ai cambiamenti climatici, tenendo conto di nuovi elementi intervenuti.

A partire dal vertice G-20 di Londra dell'aprile 2009 è stato messo a fuoco il "nuovo" fattore costituito dalla crisi economica e il concetto di "*Green Recovery*" basato sull'idea che la riduzione di risorse prodotta dalla crisi non può riflettersi sugli sforzi per la tutela del clima. Il "*Green Recovery*" presuppone che la crisi possa non sottrarre ma al contrario liberare risorse sottoutilizzate da destinare alle politiche climatiche, che quindi si pongono come motore di sviluppo rispetto all'intera economia, con un'inedita connotazione anticiclica.

Il miglioramento dell'efficienza energetica costituisce quindi in certa misura non solo il fattore potenzialmente più rilevante ma anche quello più immediato e disponibile a costi contenuti

allorché l'uscita dalla crisi comporterà una ripresa del *trend* di crescita della domanda di energia, in attesa che nuove tecnologie *low-carbon* rimpiazzino quelle attuali nel medio-lungo periodo.

In linea con tali tendenze e cogliendo le opportunità derivanti dall'attuale contesto di crisi, l'Ue ha varato un'importante iniziativa nel quadro del suo piano di ripresa economica.

Il regolamento (CE) n. 663, del 13 luglio 2009, istituisce un programma per favorire la ripresa economica tramite la concessione di un sostegno finanziario comunitario a favore di progetti nel settore dell'energia (*European Energy Programme for Recovery - Eepr*). Tale iniziativa favorirà lo sviluppo di progetti nel settore dell'energia che contribuiscano, dando un impulso finanziario, alla ripresa economica, alla sicurezza dell'approvvigionamento energetico ed alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Il regolamento istituisce inoltre sottoprogrammi per promuovere il conseguimento dei predetti obiettivi nei settori delle infrastrutture per il gas e per l'energia elettrica, dell'energia eolica in mare e della cattura e dello stoccaggio del carbonio. La dotazione finanziaria per la realizzazione dell' Eepr per il 2009 e il 2010 è di 3.980.000.000 euro, ripartiti come segue: a) progetti di infrastrutture per il gas e per l'energia elettrica: 2.365.000.000 euro; b) progetti di energia eolica in mare: 565.000.000 euro; c) progetti di cattura e stoccaggio del carbonio: 1.050.000.000 euro<sup>22</sup>.

La comunicazione della Commissione relativa alla revisione del quadro finanziario pluriennale (2007-2013), del 27 ottobre 2009, va nella stessa direzione. La Commissione propone, infatti, lo stanziamento di finanziamenti per progetti nel settore dell'energia nel quadro del piano europeo di ripresa economica<sup>23</sup>. Sulla base della proposta della Commissione del 10 dicembre 2008 relativa alla revisione del quadro finanziario per il finanziamento delle interconnessioni energetiche transeuropee e dei progetti di infrastrutture a banda larga nel quadro del piano europeo di ripresa economica<sup>24</sup>, le istituzioni hanno convenuto il finanziamento del pacchetto per un importo pari a 5000 milioni di euro a prezzi correnti. Con lo scopo di stimolare ulteriormente l'economia e migliorare la sicurezza energetica, 3980 milioni di euro sono stanziati per il finanziamento di progetti nel settore energetico a titolo della rubrica 1a del quadro finanziario, di cui 2000 milioni di euro nel 2009 e 1980 milioni di euro nel 2010.

---

<sup>22</sup> Vi sono 5 progetti eleggibili "italiani": il gasdotto ITGI – Poseidon, in collaborazione con la Grecia che coinvolge EDISON; il gasdotto Italia-Algeria GALSI, che coinvolge EDISON e SNAM; il nuovo cavo sottomarino AC 380 kV tra la Sicilia e l'Italia continentale (Sorgente–Rizziconi) e l'interconnessione per l'energia elettrica Malta-Italia che coinvolgono TERNÀ e un progetto di cattura e stoccaggio del carbonio a Porto Tolle che coinvolge ENEL (cfr. *Bilancio europeo e risorse comunitarie*, contributo di Andrea Marroni al gruppo sul bilancio ASTRID, 9 ottobre 2009).

<sup>23</sup> COM (2009) 600, definitivo.

<sup>24</sup> COM (2008) 859, definitivo.

Sempre con riguardo ai progetti legati al settore dell'energia, in tema di fonti di energia rinnovabili, la nuova direttiva relativa alla promozione e allo sviluppo delle fonti rinnovabili<sup>25</sup>, nell'ambito del "pacchetto energia e clima", disciplina progetti comuni (nuovi, ossia messi in servizio dopo l'entrata in vigore della direttiva o grazie all'incremento di capacità di un impianto ristrutturato) tra Stati membri dell'Unione europea e Paesi terzi.

In particolare, uno o più Stati membri possono cooperare con uno o più Paesi terzi su tutti i tipi di progetti comuni per la produzione di elettricità da fonti rinnovabili.

Applicazione concreta di tale nuovo orientamento appare il *Mediterranean Solar Plan* (a cui fa peraltro esplicito riferimento il preambolo 39 della direttiva summenzionata), avviato congiuntamente dai governi francese e tedesco nell'ambito del programma dell'Unione per il Mediterraneo (lanciato a Parigi il 13 luglio 2008 dal Presidente francese Sarkozy)<sup>26</sup>. Tale programma mira a sviluppare la produzione di energia da fonti rinnovabili nel bacino del mare Mediterraneo con l'obiettivo di 20 Gw di nuova capacità installata entro il 2020. Immediatamente si sono avviate discussioni sugli aspetti relativi ai costi ed ai meccanismi di supporto finanziario. L'elemento critico riguarda sia la realizzazione di grandi impianti solari termodinamici, sia (soprattutto) il come trasportare tale elettricità prodotta là dove deve essere consumata.

In tema di infrastrutture energetiche è certamente possibile raggiungere un consenso politico comune in relazione al finanziamento pubblico europeo. All'interno di un dibattito su energia ed elettricità, che riguarda obiettivi di riduzione delle emissioni e di indipendenza da Paesi non affidabili (la tensione tra Russia ed Ucraina preoccupa molto tutti i Paesi europei che hanno un contratto di fornitura con *Gazprom*), è infatti auspicabile che i Governi si convincano che i costi del finanziamento comune siano effettivamente inferiori al rischio di mantenere l'attuale situazione sul medio-lungo termine. «Per interpretare concretamente cosa implica la rivoluzione energetica (si pensi soltanto al crescente sviluppo della micro generazione) che accompagnerà i prossimi decenni, occorre leggere un dato: l'Agenzia dell'energia stima che entro il 2030 il sistema mondiale di

---

<sup>25</sup> In particolare, gli articoli 9 e 10 della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE.

<sup>26</sup> Anche la Cassa depositi e prestiti italiana e la *Caisse des Depots* francese hanno deciso di contribuire all'Unione per il Mediterraneo lanciando l'*InfraMed Infrastructure Fund* (IIF) destinato a finanziare lo sviluppo urbano sostenibile e le infrastrutture dell'energia e dei trasporti nei Paesi del Sud ed Est del Mediterraneo. L'obiettivo di IIF è' mobilizzare risorse totali fino a 600 milioni di € tra Cdp, Cdc e altri investitori a lungo termine europei, del Mediterraneo e del mondo (cfr. *Bilancio europeo e risorse comunitarie*, contributo di Andrea Marroni al gruppo sul bilancio ASTRID, 19 gennaio 2009).

trasmissione e distribuzione dell'elettricità necessiterà di investimenti per circa 4500 miliardi di euro»<sup>27</sup>.

L'energia sostenibile rappresenta una priorità per il periodo 2007-2013 anche nel quadro dei fondi strutturali europei. Tra gli esempi di iniziative di collaborazione territoriale specifiche figurano: "Regioni periferiche settentrionali", rivolta alle regioni più settentrionali dell'Ue, che mira allo sviluppo del loro potenziale economico, sociale e ambientale; la cooperazione transnazionale tra le Azzorre, Madeira e le Canarie; e il già citato programma "LIFE+" (2007-2013), strumento finanziario dell'Ue per i progetti in campo ambientale e di conservazione della natura. Dal 1992, i programmi "LIFE" hanno finanziato un vasto numero di progetti in ambito energetico, in aree quali la produzione e la distribuzione di energia, l'industria e il commercio, gli edifici e i nuclei domestici, i trasporti e la gestione. Infine, anche il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr 2007-2013) destina finanziamenti per la produzione di bioenergia (biomassa e biocarburanti).

## Conclusioni

Come si è avuto modo di dimostrare, il problema della sostenibilità ambientale si declina, in Europa, in due direzioni differenti. Se da una parte, l'Unione europea si è posta quale *leader* nel raccogliere la sfida ambientale e climatica, dall'altra, gli strumenti messi in campo non appaiono in linea con lo spessore che tale ruolo richiederebbe.

Sul piano generale, l'azione dell'Ue, ispirata ad uno spiccato multilateralismo, si è concentrata sulla volontà di coinvolgere una pluralità di attori determinanti nel dialogo "post-Kyoto". In particolare, l'obiettivo di raccogliere il più ampio consenso possibile sul raggiungimento di un accordo condiviso è stato in parte conseguito attraverso la partecipazione ai momenti preparatori della conferenza di Copenaghen (Bali, Poznan, ma anche le riunioni allargate in seno al G-8) di Stati, tradizionalmente reticenti ad affrontare il *dossier* climatico, Stati Uniti, Canada e Australia *in primis*, ma anche Cina, India, Indonesia e molti Paesi africani.

Tuttavia, all'ampiezza delle ambizioni e alla nobiltà degli intenti non sono corrisposti altrettanti risultati. Sul fronte dell'efficacia delle politiche messe in atto, l'Ue risulta infatti ancora piuttosto carente. In particolare, le insufficienze più gravi si registrano, da una parte, nel superare i limiti istituzionali imposti dalla mancanza di un mandato al Consiglio e dall'assenza di un Regolatore comunitario in materia energetica, e dall'altra, nell'incapacità di coordinare le esigenze

---

<sup>27</sup> *Bilancio europeo e risorse comunitarie*, contributo di Andrea Marroni al gruppo sul bilancio ASTRID, 19 gennaio 2009.

ambientali con uno sviluppo armonioso delle politiche industriali in vista della creazione di un vero e proprio mercato unico dell'energia.

In questo contesto, la tecnologia appare una delle strade maggiormente percorribili al fine di risolvere i problemi della sicurezza energetica e ambientale, senza trascurare, allo stesso tempo, le opportunità in termini di crescita economica e sviluppo per l'industria europea che ne deriverebbero. Le nuove tecnologie energetiche sono al centro di importanti iniziative da parte dell'Ue. Ad esse si guarda non soltanto per far fronte alla sfida climatica e alla sicurezza energetica ma anche come elemento in grado di contribuire al rilancio delle economie dalla crisi economica. In tale contesto si osserva con crescente interesse agli Stati Uniti e al nuovo corso che sembrerebbe essersi inaugurato anche in tema di politica ambientale.

Per proteggere l'atmosfera dalla produzione di gas inquinanti e per diversificare l'offerta di fonti primarie garantendo la sicurezza energetica sono necessari ingenti investimenti volti ad incentivare e sostenere l'innovazione tecnologica nei Paesi industrializzati – per promuovere un salto tecnologico dalle nuove tecniche per il *Carbon Capture and Sequestration*, al nucleare di quarta generazione, a maggiori produzioni e produttività delle fonti rinnovabili. E servono investimenti per consentire il trasferimento tecnologico verso i Paesi emergenti (Brasile, Russia, India, Cina, Sud Africa e Messico - Bricsam) per permettere loro di seguire una diversa traiettoria di sviluppo industriale, spezzando l'impossibile *trade-off* tra crescita e sviluppo (a carbone), da un lato, e inquinamento, dall'altro e per attivare infine politiche di *mitigation* e soprattutto di *adaptation* verso i Paesi più poveri, che sono i più vulnerabili agli effetti dei cambiamenti climatici<sup>28</sup>.

Gli investimenti che si faranno nei prossimi 10 anni avranno conseguenze rilevanti per la sicurezza energetica, i cambiamenti climatici e la crescita e l'occupazione in Europa.

Occorre osservare che gli orientamenti favorevoli nei confronti dello sviluppo di nuove tecnologie energetiche appaiono confermati dal notevole riscontro ricevuto dalla Commissione dalle consultazioni pubbliche svoltesi con le parti interessate a livello locale, regionale e nazionale e dal dibattito che ne è seguito - e che è attualmente in corso - sulla riforma del bilancio comunitario per il periodo successivo al 2013. In particolare, uno degli aspetti centrali appare il riorientamento delle risorse verso un impiego maggiormente attento alle rubriche connesse alle tematiche ambientali ed energetiche (approvvigionamento energetico e sviluppo delle energie rinnovabili, *in primis*), e su

---

<sup>28</sup> Cfr. V. Termini, *Ambiente e energia: l'Unione europea oltre Kyoto*, Astrid, 2009.

questa direzione parrebbe orientato anche l'atteso documento della Commissione sulla revisione del bilancio<sup>29</sup>.

A ben vedere, i risultati delle consultazioni - essenzialmente indirizzati verso un maggiore impegno dell'Ue nella lotta ai cambiamenti climatici e nella sicurezza energetica - rifletterebero l'esistenza di un comune sentire rivolto verso la desiderabilità di beni pubblici europei, per la cui produzione si giustificerebbe una maggiore allocazione di risorse finanziarie.

---

<sup>29</sup> Per approfondire i termini del dibattito, si rinvia al **Capitolo VI** del presente volume.

## LE RETI TRANSEUROPEE DI TRASPORTO E IL LORO FINANZIAMENTO

### La domanda di trasporto e lo sviluppo sostenibile

Elemento cardine della crescita economica, i trasporti sono stati oggetto nel corso degli ultimi decenni, di un aumento esponenziale della domanda e rivestono un'importanza cruciale nella competitività dell'Ue e nel raggiungimento degli obiettivi della strategia di Lisbona. Tra il 1995 e il 2005 il trasporto delle merci e quello dei passeggeri sono aumentati rispettivamente del 31,3% e del 17,7%; con riferimento alle merci, in particolare, la crescita è stata superiore all'incremento del Pil<sup>1</sup> e le previsioni della Commissione Ue confermano tale *trend* anche per il futuro.

I trasporti sono elementi imprescindibili della mobilità e della globalizzazione ma producono anche notevoli costi esterni per la collettività e sono tra i maggiori responsabili del cambiamento climatico. Il settore trasporti produce il 26% delle emissioni di CO<sub>2</sub>, di queste l'84% è imputabile al trasporto stradale mentre il 12% a quello aereo (EC WP review 2005). Dagli anni novanta l'Europa ha definito una strategia di riequilibrio modale a favore delle modalità maggiormente eco-sostenibili, tra le quali in particolare il trasporto ferroviario, basata su tre "pilastri": l'apertura del mercato, la riduzione dei costi esterni prodotti (cd. *Polluter pays principle*) e la realizzazione di un'efficiente rete europea di trasporto.

Tuttavia le politiche comunitarie sono state perseguite solo in parte. L'Unione europea ha profuso un notevole impegno nei processi di liberalizzazione e i "pacchetti comunitari" si sono susseguiti in tutti i settori del trasporto ma il quadro legislativo è ancora incompleto e, soprattutto, manca di uniformità a livello europeo<sup>2</sup>. Infatti, alcuni segmenti di mercato sono ancora chiusi o, seppur aperti, vedono il permanere di ostacoli di tipo amministrativo burocratico che ritardano l'effettivo *level playing field* (Ambrosetti 2009). Con riferimento alla riduzione dei costi esterni prodotti dalle singole modalità di trasporto e, in particolare, da quelle più inquinanti, il percorso da compiere è ancora maggiore. Nel 1999 è stata approvata una Direttiva comunitaria, cd. Eurovignette (dir. 1999/62) che, partita con l'ambizione di riprendere gli esempi austriaco e svizzero di

---

<sup>1</sup> Ce – Directorate general for Transport and Energy, 2007.

<sup>2</sup> Nel trasporto ferroviario, a una prima direttiva degli anni novanta sono seguiti ben tre "pacchetti" di direttive e regolamenti che, tuttavia, hanno limitato la liberalizzazione al trasporto delle merci e, a partire dal 1° gennaio 2010 a quello internazionale dei passeggeri. L'apertura del mercato nazionale dei passeggeri è lasciata ai singoli Stati membri (CER, 2008).



imposizione di pedaggi maggiorati per il trasporto stradale delle merci, si è limitata a mettere ordine nel sistema di pedaggio autostradale europeo limitando la possibilità di imporre pedaggi maggiorati a casi molto ristretti e, comunque, riferiti sempre al solo costo dell'infrastruttura senza tenere conto dei costi esterni prodotti.

### **La Rete trans-europea dei trasporti come bene pubblico di rilevanza europea**

Il terzo “pilastro” sul quale si regge la strategia europea sui trasporti è la realizzazione di un'efficiente rete di trasporto.

Il progetto della Rete trans-europea dei trasporti (*Trans-European Transport Network – Ten-T*) è stato lanciato dal Consiglio europeo di Essen del 1994 ed è proseguito con l'identificazione di 14 progetti di portata europea. Con l'ingresso dei nuovi Stati membri si è in seguito reso necessario procedere ad un aggiornamento della lista dei progetti trans-europei. L'aggiornamento è stato condotto dal “Gruppo di alto livello”, presieduto dal Commissario Van Miert, ed è stato ratificato nel 2004 dalla Commissione con l'identificazione degli attuali 30 Progetti prioritari da realizzare entro il 2020. Di tali Progetti prioritari 18 riguardano il trasporto ferroviario e 3 il trasporto combinato strada-ferrovia.

Oltre alla funzione di sostegno alla crescita e all'occupazione, e di lotta al cambiamento climatico, la Rete trans-europea dei trasporti riveste il ruolo di bene pubblico europeo avendo lo scopo di assicurare - come definito nel Trattato dell'Unione europea agli articoli 154-156 - la coesione economica e sociale dell'Unione europea e la libertà di movimento dei suoi cittadini. La Rete ricopre un ruolo strategico di rilevanza europea, integrando tutti gli Stati dell'Unione, anche quelli più periferici e assicurando agli stati centrali lo sbocco al mare; ruolo che spesso prescinde dall'interesse immediato degli Stati sul cui territorio è realizzata nello specifico. In considerazione della sua stessa natura transnazionale, la Rete è finanziata attraverso il bilancio dell'Unione.

### **La realizzazione e il finanziamento della Rete Ten-T**

Ad oggi solo 3 dei 30 Progetti prioritari sono stati integralmente completati: si tratta del collegamento Øresund tra Svezia e Danimarca, dell'aeroporto di Malpensa e della linea Betuwe (collegamento tra il porto di Rotterdam e la Germania) mentre in alcuni casi si è assistito alla consegna di importanti sezioni di progetti prioritari come la Norimberga-Ingolstadt, la Madrid-Barcellona, la Vaires-sur-Marne-Baudrecourt (Tgv Est) e in Italia la Torino-Novara, la Roma-Salerno e la Milano-Bologna (la consegna delle sezioni mancanti dell'asse Torino-Milano-Roma-

Salerno avverrà alla fine del 2009). Tuttavia, nel loro complesso, i Progetti da completare scontano problemi sensibili. La politica sulle Ten-T, infatti, mentre ha registrato risultati positivi in termini di coordinamento e regolazione deve affrontare l'ostacolo rappresentato dal lievitare degli investimenti necessari e dalla difficoltà nel reperire un adeguato livello di finanziamenti.

A fronte di una stima iniziale di 250 miliardi di euro, nell'ultima previsione europea del 2008 gli investimenti necessari sono lievitati fino a circa 400 miliardi e, al termine delle Prospettive finanziarie 2007-2013 la quota di investimenti ancora da finanziare per completare i 30 Progetti prioritari sarà, secondo la Commissione europea, di almeno 120 miliardi di euro, pari a circa un terzo del costo totale (EC, Ten-T progress report 2008). Tale stima è in continuo aumento (nel corso dei "Ten-T Days" di Napoli del 20-21 ottobre 2009 si è parlato di €145 miliardi) a causa di una molteplicità di fattori quali: la crescente complessità delle specifiche tecniche; i ritardi nella consegna dei sub-appalti; l'aumentare delle opere correlate necessarie per affrontare i sempre maggiori problemi legati all'impatto ambientale e urbanistico; la riduzione degli stanziamenti e i ritardi nella loro erogazione nel periodo 2007-2013.

Le Reti Ten-T hanno visto, ai fini del loro finanziamento, principalmente il ricorso a *grant* a fondo perduto da parte di soggetti pubblici europei e nazionali. Il finanziamento comunitario avviene sulla base di un regolamento comunitario (reg. 680/2007) che stabilisce l'erogazione di contributi a fondo perduto (Fondi Ten) essenzialmente a vantaggio dei Progetti prioritari. Nelle intenzioni della Commissione il contributo comunitario avrebbe dovuto attivare un effetto leva nei confronti degli investimenti degli Stati membri e dei soggetti privati. Per le Prospettive finanziarie 2007-2013, la Commissione aveva proposto di stanziare la somma di 20 miliardi di euro con l'intenzione di attivare investimenti per 140 miliardi ma durante le trattative tra gli Stati membri per la definizione del budget Ue, gli stanziamenti per le Reti Ten si sono assestati a "soli" 8 miliardi di euro (pari allo 0,9% del bilancio complessivo Ue) mettendo a rischio la sostenibilità dei progetti Ten.

Nel corso degli anni si è cercato di trovare maggiori fondi da destinare alla costruzione delle reti infrastrutturali di trasporto anche attraverso modalità alternative ai tradizionali contributi pubblici a fondo perduto, ricorrendo a forme di *Project Financing* o di partenariati pubblico-privati (Ppp). La differenza tra i due strumenti è essenzialmente nel ruolo del soggetto pubblico. Nel *Project Financing* il rimborso del debito o del capitale di rischio avviene unicamente, o quasi unicamente, con l'autofinanziamento attraverso gli introiti derivanti dalla gestione dell'opera finanziata mentre nel Ppp assume un ruolo, più o meno rilevante, anche il soggetto pubblico con la

partecipazione al finanziamento dell'opera o con l'assunzione di una parte del rischio connesso alla realizzazione del progetto.

La costruzione di infrastrutture, in particolare di quelle ferroviarie, presenta nella quasi totalità dei casi elevati investimenti, tempi di realizzazione molto lunghi e forti rischi (di costruzione, tecnologici e di mercato) che scoraggiano il ricorso al *Project Financing* senza la compartecipazione del soggetto pubblico nel co-finanziamento dell'opera o nell'assunzione di almeno una parte dei rischi. Il caso dell'Eurotunnel ne è un esempio: l'elevato investimento necessario, pari a circa 15 miliardi di euro in valori attuali, è stato finanziato integralmente dal mercato attraverso la raccolta di capitale di rischio (da investitori istituzionali e piccoli risparmiatori) e ricorrendo all'indebitamento. Tuttavia, gli introiti della gestione dell'opera - nonostante una forma di sostegno pubblico che ha assicurato un pedaggio minimo garantito per dieci anni, mitigando il rischio di mercato - non hanno consentito la sostenibilità dell'investimento e hanno reso necessarie due ristrutturazioni del capitale e del debito attraverso procedure straordinarie. Inoltre l'elevato investimento si associa ai problemi nel definire l'esatto perimetro dei benefici generati. È necessario infatti considerare che le infrastrutture sono un bene pubblico che crea esternalità positive per la collettività non completamente catturate dai flussi di cassa generati dalla gestione dell'infrastruttura.

L'elevato investimento, il perimetro dei benefici generati e i bassi rendimenti fanno sì che tali infrastrutture non possano essere finanziate interamente con capitale privato ma che le uniche forme innovative di finanziamento, alternative ai contributi pubblici a fondo perduto, praticabili con una ragionevole speranza di successo siano i partenariati pubblico-privati. Esperienze positive di Ppp sono state la realizzazione dell'Arlanda Express e il finanziamento della Perpignan-Figueras. Nella prima opera (costata circa 600 milioni di euro), che collega la stazione centrale di Stoccolma all'aeroporto, si è sommato un finanziamento pubblico a fondo perduto a del capitale privato (il 75% del totale) fornito da un *pool* di investitori garantiti dalla gestione dell'opera assicurata per 40 anni. Il collegamento ferroviario si è dimostrato profittevole e ha raccolto un buon successo commerciale. La Perpignan-Figueras, non ancora ultimata, ha un costo stimato di circa 1 miliardo di euro (il 43% versato da investitori privati ai quali è stata affidata la concessione per 50 anni).

Affinché i progetti di partenariato pubblico privato nelle costruzioni delle infrastrutture ferroviarie abbiano buone possibilità di successo, il coinvolgimento del soggetto privato dovrebbe avvenire, in un quadro normativo, regolamentare e contrattuale che preveda una chiara definizione dei rischi attraverso precisi standard studiati appositamente per il settore ferroviario. La ripartizione dei rischi tra soggetto pubblico e privato riveste notevole importanza oltre che ai fini della

sostenibilità finanziaria anche a quelli del deconsolidamento dal bilancio pubblico del costo dell'investimento. Infatti, affinché il Ppp possa essere considerato un investimento *off-balance* è necessario che sia trasferito al soggetto privato il rischio di costruzione e almeno uno tra rischio di disponibilità e rischio di domanda (Eurostat 2004).

### **Prospettive per il futuro della rete e per il suo finanziamento**

All'inizio del 2009 la Commissione ha lanciato (EC, Ten-T Green paper 2009) la procedura di consultazione sul futuro della Rete Ten-T. I punti aperti sono molti anche perché la globalizzazione e il crescente traffico marittimo hanno dimostrato come si debba investire ancora di più in queste infrastrutture, in particolare attraverso la connessione del sistema ferroviario con quello portuale e collegando tra loro i singoli Progetti prioritari realizzando un *Core Network* Europeo. Il completamento dei Progetti già iniziati e il futuro sviluppo della Rete richiederanno ingenti risorse finanziarie che in considerazione della natura della Rete e della situazione economico-finanziaria degli Stati membri dovranno necessariamente comportare un'assunzione di maggiori responsabilità da parte dell'Unione europea attraverso il reperimento di maggiori risorse finanziarie. Basandosi sul costo da sostenere e sull'effetto leva atteso, lo stanziamento comunitario per le prossime Prospettive finanziarie 2014-2020 dovrebbe essere di almeno 20 miliardi di euro.

Sarebbe inoltre necessario trovare risorse aggiuntive che si sommino ai Fondi Ten-T messi a disposizione dall'Ue e a quelli degli Stati membri. Un elemento di sicuro interesse in questo senso è il *Marguerite Equity Fund* istituito per finanziare le infrastrutture nei settori idrico, portuale, ferroviario, e delle reti di trasmissione elettrica. L'elemento di novità, rispetto a fondi di *Private Equity* "tradizionali" è la finalità non speculativa, l'orizzonte temporale di lungo periodo e il sostegno istituzionale della Commissione europea (vedi *infra* Bassani, Reviglio).

Altre possibili risorse aggiuntive potrebbero essere raccolte con il ricorso a "Euro Bond" garantiti dal bilancio Ue e gestiti dalla Bei come suggerito anche nella recente campagna elettorale per l'elezione del Parlamento europeo da alcuni candidati e da numerosi *opinion makers* (vedi *infra* Salvemini), oppure attraverso nuove risorse proprie "per natura".

Sono numerose le possibili nuove entrate da reperire nell'ambito di politiche comunitarie: una soluzione interessante potrebbe essere quella di utilizzare le entrate provenienti dalla Direttiva Eurovignette (cit. *supra*) che diventerebbero una sorta di tassa di scopo per la costruzione delle infrastrutture di rilevanza europea. La Direttiva Eurovignette, come accennato in precedenza, consente attualmente agli Stati membri l'imposizione di pedaggi per coprire soltanto parte del costo

infrastrutturale e la proposta di revisione della direttiva attualmente in discussione presso le istituzioni europee si limita a prevedere l'introduzione di un pedaggio che compensi parte dei costi esterni. L'intervento di riforma dovrebbe essere molto più ambizioso: l'internalizzazione dei costi esterni dovrebbe essere la più completa possibile, includendo anche quelli prodotti dalle emissioni di CO<sub>2</sub>, e le entrate dovrebbero essere conferite direttamente all'Ue per finanziare le Reti Ten-T. Tale soluzione avrebbe, tra l'altro, anche il vantaggio per il mercato interno di superare le difformità applicative nei vari Paesi Ue. Infatti, l'attuale direttiva si limita a prevedere che gli Stati siano autorizzati, ma non obbligati, ad introdurre il pedaggio. Ad oggi molti paesi preferiscono evitare il dissenso e rimandare il momento della soluzione dei problemi della mobilità sostenibile.

## I BENI PUBBLICI EUROPEI: LA RICERCA

### **Premessa (dalle origini alla fine degli anni '70)**

Fin dalle loro origini, le tre Comunità europee (Ceca, Cee, Ceea) sono state impegnate in singoli programmi di ricerca secondo le indicazioni iscritte nei Trattati: carbone e acciaio (Ceca), ricerca nucleare (Ceea), ricerca agricola (Cee).

Alla fine degli anni sessanta, il richiamo alla sfida americana<sup>1</sup> e la preoccupazione per il *gap* tecnologico e delle risorse per la ricerca tra Europa e Stati Uniti agisce come leva per una maggiore cooperazione nella Comunità europea. Soltanto il summit di Parigi del 1972 segna tuttavia un passo in avanti nel processo di integrazione comunitaria introducendo sulla base dell'art. 235 Cee nuove linee di impegno nel settore industriale, sociale, regionale ed ambientale.

Tuttavia, l'idea di una Fondazione europea della scienza – sul modello dell'americana *National Science Foundation* – sostenuta da Altiero Spinelli non fu accettata dal Consiglio come progetto di istituzione comunitaria e fu invece creata su basi intergovernative nel 1974.

Dopo lunghe discussioni e su proposta di Spinelli, il Consiglio adottò nel gennaio 1974 la prima risoluzione su una politica comune nel settore della scienza e della tecnologia. Fu l'inizio di una serie di impegni crescenti delle Comunità europee in materia di ricerca che hanno visto protagonisti negli anni membri italiani della Commissione europea, prima Spinelli (1970-1976), poi Pandolfi (1989-1993) ed infine Ruberti (1993-1995). Secondo le priorità indicate da Spinelli, la Comunità europea si dotava così di quattro obiettivi generali:

- Sicurezza a lungo termine nell'approvvigionamento e misure di economia in materia di risorse (materie prime, energia, agricoltura);
- Promozione di uno sviluppo economico comunitario competitivo sul piano internazionale;
- Miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro nella Comunità;
- Protezione dell'ambiente e della natura.

---

<sup>1</sup> J-J Servan Schreiber, *La Sfida americana*, Etas Kompass, 1968.

La realizzazione delle azioni comunitarie in materia di ricerca e sviluppo (R&S) sarebbe dovuta avvenire attraverso gli strumenti finanziari messi a disposizione della Comunità e agli strumenti creati dai Trattati ed in particolare:

- Le ricerche *intra-muros* o azioni dirette realizzate dal Centro comune di ricerca (Ccr.) istituito dal Trattato Ceca. Tali ricerche hanno riguardato soprattutto il settore dell'energia (nucleare e non) e l'ambiente;
- Le ricerche *extra-muros* a spese condivise o azioni indirette realizzate nei laboratori specializzati dei centri di ricerca nazionali, universitari o industriali e di cui la Commissione assicurava la gestione ed il coordinamento;
- Le azioni comunitarie concertate eseguite a livello nazionale senza intervento finanziario della Comunità ma di cui la Comunità assicurava il coordinamento e la programmazione;
- Le azioni di cooperazione con dieci Paesi terzi europei nel quadro del programma "Cost" (European Cooperation in the Field of Scientific and Technical Research) con la partecipazione della Comunità e degli Stati membri.

I crediti di ricerche e di investimento sono incorporati dal 1971 nel bilancio generale delle Comunità europee, avendo così perso la loro indipendenza ed una buona parte della loro originalità. Fin dalle origini, i crediti della ricerca sono stati considerati come delle spese non obbligatorie, decise in ultima lettura dal Parlamento europeo con un'attribuzione di potere di bilancio inizialmente non evidente all'Assemblea poiché invece i programmi erano decisi dal Consiglio. Per questa ragione e nonostante il potere di bilancio del Pe, era chiaro che l'ultima parola spettava al Consiglio poiché senza programma la Commissione non avrebbe potuto agire.

L'articolo 55/Ceca fissava chiaramente che l'Alta autorità «ha l'obbligo di incoraggiare la ricerca tecnica e economica che interessa la produzione e lo sviluppo del consumo di carbone e di acciaio così come la sicurezza del lavoro di queste industrie».

Per quanto riguarda il carbone e dopo molti anni di esperienza, l'Alta autorità ha pubblicato nel 1961 le grandi linee della sua politica di ricerca che consisteva nel concentrare gli sforzi su progetti di cui l'ampiezza, il costo, i rischi e le prospettive incerte dell'utilizzo dei risultati frenavano le imprese e gli istituti di ricerca.

Le ricerche dovevano inserirsi negli obiettivi generali della Comunità e concernevano soprattutto la ricerca fondamentale e la ricerca applicata più che l'aiuto per introdurre a livello industriale dei nuovi metodi di produzione. Nel 1963 l'Alta autorità ha fissato una politica di ricerca

tecnica che è stata seguita da un programma a medio termine (1970-1974) e poi da un programma 1975-1980.

Per quanto riguarda l'acciaio, l'Alta autorità ha elaborato un primo programma di ricerca a medio termine negli anni 1967-1970 ed un secondo per il periodo 1971-1975. A partire dal 1976 ed in conformità agli obiettivi 1980-1985 la ricerca siderurgica è stata orientata agli obiettivi dell'aumento della capacità di produzione, alla riduzione dei costi ed al miglioramento della qualità dei prodotti.

Per quanto riguarda la ricerca di natura sociale, i programmi pluriannuali hanno avuto dal 1955 in poi l'obiettivo di incoraggiare le ricerche di base in laboratorio ma soprattutto le ricerche applicate in materia di igiene, di medicina, di sicurezza sul lavoro e di ergonomia.

Nell'ambito del Trattato Euratom, i programmi comunitari furono suddivisi in azioni dirette ed azioni indirette, essendo le prime condotte dal Centro comune di ricerca e cioè *intra-muros* e le seconde iscritte nel quadro di quattro obiettivi generali: risorse (energia, materie prime, agricoltura), sviluppo industriale, condizioni di vita e di lavoro, ambiente.

Il Ccr, attraverso i suoi stabilimenti di Ispra, Geel, Karlsruhe e Petten, è stato consacrato allo sviluppo tecnologico dei reattori e a delle ricerche di servizio pubblico. Un primo programma fu adottato per il periodo 1958-1962 seguito da un secondo per il periodo 1963-1967 (prolungato fino al 1968) mentre dal 1969 al 1972 i contrasti all'interno del Consiglio obbligarono l'Euratom a vivere con programmi annuali fino a che la Comunità allargata a Regno Unito, Irlanda e Danimarca accettò una serie di nuovi programmi pluriannuali in materia di azioni dirette ed indirette con una programmazione 1973-1976 seguita da una programmazione 1977-1980. Con il successivo programma 1980-1983, fu decisa una concentrazione del programma in sei obiettivi: sicurezza nucleare e ciclo del combustibile, nuove energie, studi e protezione dell'ambiente, misure nucleari, supporto scientifico alle attività settoriali della Comunità e sfruttamento delle grandi installazioni per un ammontare globale di 510 milioni di unità di conto europee (Muce).

Nell'ambito delle azioni indirette, il settore più importante fu quello dell'energia ed in particolare la fusione e la fissione termonucleare. L'obiettivo principale del programma 1976-1980 fu quello di stabilire la possibilità di produrre dell'energia a prezzi competitivi a partire dalla reazione di fusione termonucleare e, in caso di successo, alla costruzione di prototipi per la industrializzazione e commercializzazione. Da ricordare in questo quadro il programma "Jet" (Joint European Torus) con la costituzione di un'Impresa comune nel 1978, il primo esempio di impresa alla quale la Comunità partecipa direttamente anche se, a fronte dell'80% delle spese sostenute dal



bilancio comunitario, alla Commissione fu impedito di esercitare il controllo maggioritario sulla gestione.

Al programma 1976-1980 seguì quello 1979-1983 adottato dal Consiglio solo nel marzo 1980 finalizzato in parte al completamento della costruzione del programma Jet.

Dal punto di vista delle procedure di bilancio, le spese sono state la traduzione in termini finanziari dei programmi pluriannuali con l'obbligo per la Commissione di avvalersi di vari comitati consultivi ed in particolare del Comitato di ricerca scientifica e tecnica (Crest) istituito dal Consiglio nel 1974 ed avente come scopo prioritario il coordinamento delle politiche nazionali e comunitaria. Di sua iniziativa e benché non previsto dai Trattati, la Commissione decise di consultare anche il Parlamento europeo. Dalle origini, i crediti assegnati alla ricerca erano considerati come spese non obbligatorie per i quali la riforma dei trattati del 1970 prevedeva l'ultima parola dell'Assemblea europea anche se tali spese erano la conseguenza di programmi decisi autonomamente dal Consiglio poiché, senza programmi, la Commissione non avrebbe potuto agire.

### **La politica comunitaria globale in materia di ricerca dal 1980 alla strategia di Lisbona**

Come abbiamo visto, e poiché i trattati non prevedevano una responsabilità ed una competenza della Comunità europea in materia di ricerca, la Commissione ha agito fino agli inizi degli anni '80 sulla base di azioni settoriali seppure su base di programmi pluriannuali.

Il tentativo di sviluppare una vera politica europea di ricerca fu avviato con il primo Programma quadro pluriennale (Pqp) a carattere pilota del 1984. Sulla base di questa esperienza positiva, un capitolo ad hoc fu inserito nell'atto unico del 1987 dotando la Comunità di una piena responsabilità e di una base giuridica, che fu successivamente ampliata con il Trattato di Maastricht del 1993 con il quale fu sottolineata l'importanza della ricerca per la competitività industriale dell'Europa, per la crescita economica e per lo sviluppo delle politiche comuni come quelle in materia ambientale.

Fin dall'adozione del secondo programma 1986-1990, i Programmi quadro pluriannuali hanno avuto un ruolo guida nella ricerca multidisciplinare e nelle attività di cooperazione in Europa e al di fuori dell'Europa con una programmazione quadriennale.

E' significativo l'aumento delle risorse finanziarie attribuite dal bilancio delle Comunità europee prima e dell'Unione poi dal primo programma in poi: 3,7 miliardi, 5,3 miliardi, 6,6 miliardi per i primi tre programmi per duplicarsi con il programma 1994-1998 (13,1 miliardi) ed aumentare

a 15 miliardi con il quinto programma e giungere a 19,2 miliardi di euro con il sesto programma 2002-2006.

### **La ricerca europea nell'ambito della strategia di Lisbona**

Il Consiglio europeo, riunito a Lisbona nel marzo 2000 ha inquadrato la politica della ricerca europea nell'ambito della Strategia di Lisbona. In questo quadro si colloca il progetto della creazione – entro il 2010 – di uno Spazio europeo della ricerca (Era) che si ispira in parte alle idee che il commissario Ruberti lanciò nel 1994 quando propose una strategia europea della ricerca in cui l'approccio distributivo veniva integrato con un approccio normativo volto al coordinamento delle politiche nazionali.

Tra gli obiettivi di questa strategia è stato posto l'incremento degli investimenti per l'istruzione superiore che in Europa raggiungono solo l'1,3% del Pil, contro il 3,3% degli Stati Uniti, per portarli a livello di quelli americani, e la creazione di uno spazio europeo della ricerca e dell'innovazione.

Al cuore della Strategia di Lisbona si collocano i Pqp, gli strumenti di politica finanziaria che la Commissione ha proposto al Consiglio e al Parlamento europeo nell'ambito delle previsioni di bilancio e che riguardano in particolare lo sviluppo tecnologico e la ricerca applicata. A partire dal 2007 e fino al 2013, l'Unione europea si è dotata del settimo Pqp con un ammontare globale di 53,2 miliardi di euro per un periodo di sette anni ed un aumento del 63% rispetto al sesto programma quadro.

I fondi per la ricerca rappresentano attualmente l'8% della spesa totale per il periodo 2007-2013 includendo oltre al settimo Pqp anche il progetto Galileo, le Reti transeuropee nell'energia e nei trasporti, il programma Lifelong Learning, i programmi di scambio degli studenti universitari e altri programmi minori.

Il settimo Programma quadro prevede quattro grandi obiettivi che corrispondono ad altrettanti programmi specifici, sulla cui base sono strutturate le attività europee nel settore della ricerca.

Il programma *Idee* si propone di incentivare le ricerche di frontiera in Europa, cioè la scoperta di nuove conoscenze che cambino fundamentalmente la nostra visione del mondo ed il nostro stile di vita. Alla testa di questo programma sta un Consiglio scientifico che definisce le priorità e le strategie scientifiche in maniera autonoma.

Il programma *Persone* stanziava risorse finanziarie importanti per promuovere le opportunità di mobilità e di carriera dei ricercatori europei e per attirare un maggior numero di giovani ricercatori di qualità.

Il programma *Capacità* intende investire nelle infrastrutture di ricerca allo scopo di fornire ai ricercatori degli strumenti efficaci per rafforzare la qualità e la competitività della ricerca europea. Si tratta per esempio di investire di più nelle regioni meno efficienti, nella creazione di poli regionali di ricerca e nella ricerca a vantaggio delle piccole e medie imprese (Pmi).

Il programma principale è però quello di *Cooperazione* che mira a rafforzare i legami tra l'industria e la ricerca in un quadro transnazionale. L'obiettivo è costruire e consolidare la *leadership* europea nei settori della ricerca più importanti per la Commissione europea e cioè la salute, i prodotti alimentari, l'agricoltura e le biotecnologie, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, le nanoscienze, le nanotecnologie, i materiali e le nuove tecnologie di produzione, l'energia, l'ambiente (compresi i cambiamenti climatici), i trasporti (compresa l'aeronautica), le scienze socioeconomie e le scienze umane, la sicurezza e lo spazio.

Un altro strumento di indirizzo dell'innovazione tecnologica utilizzato dalla Commissione europea è costituito dalle Piattaforme tecnologiche europee (Pte), che rappresentano le nuove iniziative europee per riunire aziende, istituti di ricerca, mondo finanziario e istituzioni allo scopo di definire un'azienda della ricerca comune per singole aree tecnologiche con l'obiettivo la leadership dell'Unione europea. Attualmente le Piattaforme tecnologiche europee sono ventotto; tra i settori di cui si occupano vi sono la nanomedicina, la chimica sostenibile, il trasporto europeo su strada e la *mobility*, la salute animale globale, le reti elettriche del futuro, la nanoelettrica, i sistemi informatici integrati, le manifatture, l'approvvigionamento idrico e le misure sanitarie, la silvicoltura, le "piante per il futuro", la costruzione, il tessile e la confezione, l'acciaio, l'energia fotovoltaica, le Pmi ad alta tecnologia.

Alle Piattaforme tecnologiche europee occorre aggiungere altre novità come il Consiglio europeo della ricerca (Cer), la prima agenzia paneuropea per il finanziamento della ricerca di frontiera ad alto rischio; le regioni della conoscenza che raccolgono vari *partners* come università, centri di ricerca, imprese multinazionali, autorità locali e Pmi.

### **Lo stato della ricerca alla vigilia della riforma del bilancio**

Per comprendere le dinamiche della ricerca in Europa, occorre considerare che il suo finanziamento ed il suo indirizzo sono saldamente nelle mani degli Stati nazionali per quanto

riguarda la ricerca di base, quella applicata ed il supporto alla ricerca ed allo sviluppo delle aziende, mentre la Commissione europea promuove soltanto alcuni grandi progetti comuni quasi esclusivamente nell'ambito della ricerca applicata.

Negli Stati Uniti, invece, avviene esattamente il contrario: nell'ultimo decennio, gli Stati membri hanno investito solo l'1.9% del Pil contro il 2.6% del governo federale. Inoltre, la politica della ricerca europea mostra due difetti di fondo: i finanziamenti, attraverso i Programmi quadro, vengono diretti quasi esclusivamente verso la ricerca applicata, finalizzata al raggiungimento di obiettivi pratici nel breve e medio periodo, senza considerare che questa viene alimentata dai progressi delle conoscenze e dell'innovazione prodotti dalla ricerca di base; inoltre, le piattaforme tecnologiche non sono promosse solo a livello europeo, ma hanno avuto grande sviluppo anche a livello nazionale, creando problemi di sovrapposizione e di coordinamento tra le iniziative degli Stati e quelle europee come è avvenuto in Italia con l'iniziativa del Ministero per l'università e la ricerca del 2004 per la realizzazione ed il sostegno di alcune Piattaforme tecnologiche con l'intento di costruire un corrispettivo nazionale degli analoghi programmi promossi dalla Commissione.

Bisogna inoltre considerare che, per alcune discipline di frontiera, come l'immunologia e le biotecnologie, non è possibile distinguere in modo netto la ricerca di base da quella finalizzata. Negli Stati Uniti infatti le nuove scoperte in questi campi sono spesso tradotte in applicazioni pratiche sfruttate attraverso progetti di imprenditoria accademica.

Il risultato è che l'Europa sta perdendo terreno rispetto ai suoi nuovi e vecchi competitori internazionali, che l'interesse degli scienziati a trasferirsi in Europa è in netto declino e che abbiamo sempre più difficoltà a trattenere i nostri ricercatori. Il nostro problema non è esportare competenze ma attrarre competenze dall'estero.

La ricerca scientifica può essere organizzata in modo efficace solo a livello continentale. Proviamo ad immaginare gli Stati Uniti senza agenzie e senza una politica federale della ricerca di base oppure senza il *National Institute of Health*.

Le ragioni dell'insuccesso della strategia di Lisbona non dipendono tanto dalle scelte politiche ma dalle carenze strutturali che stanno alla base dell'organizzazione della ricerca in Europa. La strategia di Lisbona è l'ennesima dimostrazione di come la semplice cooperazione tra gli Stati europei non garantisca il raggiungimento degli obiettivi fissati. L'esistenza di potenziali ricadute positive non basta a garantire un comportamento cooperativo: nell'attuazione della strategia decisa nel 2000 e rinnovata nel 2005, si è manifestata quella che Stefan Collignon ha definito la "tragedia dei beni comuni" dove un singolo membro può trarre benefici dal deviare della strategia perseguita

da tutti gli altri e dove è interesse di ogni singolo Stato membro ritardare l'attuazione delle decisioni prese in comune per cercare di sfruttare le iniziative messe in atto dagli altri senza pagarne i costi<sup>2</sup>.

Nel Trattato di Lisbona, il settore della ricerca è incluso a metà strada fra le competenze concorrenti e le azioni di sostegno e coordinamento con una competenza che non previene l'azione e la legislazione degli Stati membri: «nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione ha competenza per condurre azioni, in particolare la definizione e l'attuazione di programmi, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro». (art. 43 Tfu).

---

<sup>2</sup> S. Collignon, *Per una nuova strategia di Lisbona*, in "Italianieuropei", 02/2005.

## SITUAZIONE E POTENZIALI SVILUPPI DI UN BUDGET EUROPEO DELLA DIFESA

### Introduzione

Il dibattito sulla necessità di sviluppare una politica comune di difesa a livello europeo, riconoscendone il valore di bene pubblico europeo, risale al secondo dopoguerra; a seguito del fallimento della Ced all'inizio degli anni '50 il dibattito è stato congelato per decenni, per poi riprendere a partire dal vertice di Helsinki del dicembre 1998, che ha sancito l'avvio di un processo intergovernativo decennale tuttora in corso.

L'attuale Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd) peraltro è attualmente limitata ad un blando coordinamento delle politiche nazionali, ma offre sponde istituzionali di grande potenzialità (quali l'Agenzia europea di difesa - Eda).

Il Trattato di Nizza vieta esplicitamente l'impiego di fondi comuni propri dell'Ue per il sostegno di politiche a carattere militare. La situazione cambierebbe una volta entrato in vigore il Trattato di Lisbona, in quanto verrebbe rimosso tale divieto e introdotto il meccanismo delle cooperazioni rafforzate permanenti in materia di difesa.

La questione dell'aspetto economico (e di conseguenza industriale) connesso alla comunitarizzazione delle politiche di difesa è uno scoglio ben presente a tutti gli attori coinvolti nel processo; il problema è ben noto e valgono in tal senso ancora oggi i commenti di Spinelli relativi al Piano Pleven, ove viene sottolineato come lo sviluppo di una politica di difesa comune non può non comportare una condivisione dei costi impliciti secondo un disegno di tipo federale.

In attesa che la trasformazione istituzionale dell'Ue consenta maggior respiro allo sviluppo di una politica di difesa veramente comune, vale la pena analizzare per sommi capi la situazione attuale, focalizzandoci sull'aspetto centrale delle risorse economiche.

### Il finanziamento delle missioni Pesd<sup>1</sup>

L'attuale sistema di finanziamento delle missioni Ue si basa sul cosiddetto meccanismo Athena, istituito dalla decisione comune del 23 febbraio 2004, il quale prevede che i costi comuni

---

<sup>1</sup> Per un approfondimento, F. Di Camillo (a cura di), V. Miranda, N. Sartori, C. De Simone, "Politica europea di sicurezza e di difesa: elementi", documenti IAI <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/IAI0917.pdf>

delle missioni siano a carico del bilancio comunitario (quali i trasporti e la logistica, si stima circa il 10% del totale), mentre i rimanenti costi restano a carico degli Stati che partecipano alla missione, secondo il principio vigente anche alla Nato secondo cui “*cost lie where they fall*”. Il Consiglio può, con decisioni *ad hoc*, ampliare il novero di costi comuni.

Gli Stati membri finanziano il meccanismo Athena in proporzione al loro Pil. Le risorse sono piuttosto limitate: nel 2006 il fondo Athena ha ricevuto 60 milioni di euro, 10 in più rispetto all’anno precedente, ma in ogni caso una percentuale ridottissima del costo totale delle missioni all’estero. Le missioni civili Pesd ricadono invece interamente sul bilancio comunitario.

### **I bilanci della difesa nazionali e le iniziative europee<sup>2</sup>**

Le risorse economiche per la difesa sono rigorosamente nelle mani dei singoli Stati membri; ciò è vero in particolare per quanto concerne l’approntamento delle forze e le missioni all’esterno che non ricadono sotto l’iniziativa comune europea, ovvero tutte le maggiori operazioni aventi carattere militare prevalente (Isaf in Afghanistan, Unifil II in Libano, ecc.).

A mitigare questa struttura frammentata a livello nazionale, negli ultimi anni si sono sviluppate livello europeo alcune Agenzie di programma, quali l’*Organisation conjointe de coopération en matière d’armement* (Occar), o iniziative specifiche per la condivisione di assetti comuni.

L’Ue non ha competenze dirette in materia di strumenti di difesa e quindi gli stati nazionali decidono su base volontaria ed intergovernativa di mettere a fatto comune alcune forze nell’ambito di ristrette iniziative comuni, secondo decisioni *ad hoc*.

Le pianificazioni nazionali si avvalgono sempre più di acquisizioni multinazionali, talora dell’ambito di agenzie di programma senza autonomia di bilancio, i cui fondi sono legati ai relativi stanziamenti nazionali (ad es. Eurofighter, programmi Occar). L’Agenzia europea di difesa, attiva da un lustro, non è dotata di un bilancio per acquisizione di sistemi d’arma, ma ha alcuni fondi (attualmente pochi milioni di euro) dedicati a programmi di ricerca comuni.

Una stima realistica di quanto spendono i paesi europei, collettivamente, per la loro difesa dovrebbe attestarsi tra i 160 e i 180 miliardi di euro annui, di cui però solo 40 miliardi circa per acquisizione di sistemi d’arma e ricerca e sviluppo (un’analisi più approfondita di questa questione è nelle pagine successive). Tale cifra complessiva potrebbe essere sufficiente a mantenere in vita

---

<sup>2</sup> Questo paragrafo è basato sulla revisione dell’articolo di Giovanni Gasparini “26 torrenti non fanno un grande fiume: i bilanci della difesa europea” apparso su AffarInternazionali il 9-1-08: [www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=707](http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=707)

uno strumento militare moderno ed efficace e a sostenere una base industriale avanzata e competitiva, a condizione però di pianificarne la spesa in comune, di eliminare gran parte delle attuali duplicazioni e di accrescere la quota degli investimenti sul totale.

Da due anni l'Eda ha reso pubbliche le sue elaborazioni relative alla spesa per la difesa dei paesi europei. Da questi dati emerge in modo evidente che la funzione di produzione di sicurezza europea risulta sottocapitalizzata e riflette le consuetudini della Guerra fredda: vi è un eccesso diffuso di personale in armi che risponde spesso anche a logiche perverse di spesa pubblica di natura assistenziale o clientelare, assolutamente non necessaria per il tipo di difesa richiesta oggi.

All'interno della situazione europea vi sono realtà nazionali assai differenziate, rispondenti a modelli di riferimento radicati storicamente, difficili da cambiare. I paesi più virtuosi (Regno Unito, Francia, Svezia) dovrebbero essere presi a modello, sebbene anch'essi non siano esenti da storture e suscettibili di miglioramenti.

L'eccessiva disparità di forze e di tipologia d'impiego delle risorse rispetto agli Stati Uniti rende impossibile una collaborazione equilibrata nel lungo periodo e pone in serio pericolo la credibilità di una base tecnologica ed industriale della difesa in Europa. Pertanto questo *gap* andrebbe ridotto in termini relativi, agendo sulle categorie di spesa.

I singoli Paesi europei possono solo marginalmente migliorare la situazione complessiva, grazie a politiche di spesa più accorte, ma raggiungeranno risultati decisivi solo coalizzandosi e rendendo l'operazione di addizione dei rispettivi bilanci nazionali non più una finzione statistica, ma una realtà politica.

Le istituzioni europee devono servire da catalizzatore di questa unione progressiva, secondo un modello di messa in comune delle capacità (*pooling*) e specializzazione su scala europea.

Nel caso italiano poi, di fronte all'incapacità da lungo sperimentata di modificare radicalmente il modello di difesa in favore di forze relativamente ridotte, ma altamente proiettabili e quindi adeguatamente capitalizzate, l'unica soluzione rimasta è proprio quella europea: rendersi promotori di un processo di unificazione progressiva delle politiche e degli assetti di difesa europei, vincolando le proprie risorse a tale fine.

In genere, sembra esservi una sovrastima della spesa reale per la difesa dei paesi europei; ciò è tipico del "gioco delle parti" compiuto dai governi, i quali tendono a presentare ai legislatori nazionali spese per la difesa contenute, per poi "gonfiarle" contabilmente il più possibile in sede internazionale, per poter sostenere di accollarsi una fetta rilevante del "fardello" collettivo ed evitare così di apparire come *free rider*.



Anche l'esercizio dell'Eda infatti è lontano dall'aver risolto i difetti che affliggono basi di dati analoghe, quali quelle raccolte in sede Nato o da organismi terzi quali il *Military Balance* dell'Iiss di Londra. Manca ancora un metodologia comune che consenta di omogeneizzare i dati provenienti da bilanci nazionali diversi e li renda effettivamente utili per supportare una seria analisi dell'effettivo impiego di risorse per la produzione di sicurezza e difesa in Europa.

Basti pensare all'inclusione delle pensioni ai militari (nel caso di Francia, Germania e Italia), o all'inclusione di spese e del personale per forze di gendarmeria che svolgono essenzialmente funzioni di ordine pubblico, come la Gendarmerie in Francia e i Carabinieri in Italia, eccetera.

Secondo l'Eda, i paesi europei nel 2007 (ultimi dati pubblicati) hanno speso complessivamente 204 miliardi di euro, di cui quasi i tre quarti (146 miliardi) dati dalla somma dei primi quattro paesi (Regno Unito, Francia, Germania, Italia). In realtà il contributo francese (indicato in 44 miliardi) è sovrastimato di una decina di miliardi, al pari di quello italiano (21 miliardi contro uno "reale" di circa 14 miliardi), mentre quello tedesco si attesterebbe a 31 miliardi grazie all'inclusione delle pensioni e delle forze di gendarmeria. Regno Unito e Francia comunque fanno categoria a parte (i dati includono anche la spesa per il mantenimento dei rispettivi arsenali nucleari), avvicinate solo dalla Germania, che pure spende in funzione del Pil risorse relativamente esigue.

In ogni caso, l'Eda stima la spesa complessiva all'1,69% del Pil europeo, pari ad una spesa media pro capite di 417 euro.

I dati più interessanti emergono però dalla suddivisione delle spese in categorie funzionali (personale, operazioni, investimento e ricerca). Si conferma in modo clamoroso quanto la funzione di produzione del bene difesa in Europa sia significativamente *labour intensive*. Il personale in uniforme è indicato in 1.837.000 unità (anche qui vi è una certa sovrastima causata dall'inclusione di forze di gendarmeria, che sbilanciano completamente il dato italiano e francese), mentre quello civile dipendente dalla difesa si attesta a 457.000 unità, in flessione rispetto all'anno precedente.

Secondo l'Eda, di questi quasi 2 milioni di soldati, solo 78.000 sono stati in media schierati continuativamente all'estero nel corso del 2007 e solo 445.000 forze di terra sono complessivamente proiettabili al di fuori dei territori nazionali in qualsiasi momento, e solo 110.500 sono sostenibili nel tempo e contemporaneamente (calcolando rotazioni trimestrali o quadrimestrali del personale, a seconda delle decisioni nazionali).

Considerando che la difesa territoriale statica non rappresenta più il principale impiego delle forze armate europee, mentre cresce esponenzialmente la richiesta per interventi all'estero ben al di

là dell'orizzonte geografico europeo, non si può non rilevare come il processo di transizione verso la mobilità avviato oltre 10 anni fa non possa ancora dirsi compiuto.

Il costo del personale assorbe 106 miliardi di euro (52% in media europea), raggiungendo picchi di oltre il 70% in diversi paesi fra cui Italia e Belgio, per ridursi al 39% nel Regno Unito e al 55% in Francia.

La spesa per le operazioni e l'esercizio raggiunge i 47 miliardi di euro (di cui oltre un terzo inglese, cui si aggiungono 8 miliardi francesi).

La spesa collettiva per gli equipaggiamenti e ricerca ammonta a 42 miliardi di euro, di cui 12,7 inglesi 9,7 francesi 4,8 tedeschi 2,6 spagnoli e 2,9 italiani, mentre la sole spesa per ricerca e sviluppo (inclusa nei 42 miliardi di cui sopra) si attesta a 9,5 miliardi di euro, di cui 4 inglesi 3,2 francesi e 1,2 tedeschi.

In sostanza, la spesa collettiva per investimenti raggiunge una media del 20,5% del totale, ma con significative differenze fra paesi: è pari al 22% in Francia, al 25% nel Regno Unito, al 35% in Svezia, ma solo al 15% in Germania e al 14% in Italia.

L'analisi comparativa con gli Stati Uniti, con riferimento ai dati 2006 sostanzialmente immutati per il 2007, è particolarmente impietosa. Nonostante i problemi relativi al tasso di cambio con il dollaro finiscano per sottostimare la spesa americana, nel 2006 gli Usa hanno speso per la difesa l'equivalente di 491 miliardi di euro, pari al 4,7% del Pil (contro il ricordato 1,8% collettivo europeo); la spesa *pro capite* per la difesa è il quadruplo di quella europea (1.640 euro contro 412).

Ma al di là dei dati macro, il confronto per categorie di spesa è ancora più interessante e significativo. Il personale in uniforme non raggiunge infatti 1,4 milioni (mezzo milione in meno rispetto alla somma europea), mentre quello civile si attesta a 700.000 uomini; la spesa/difesa per soldato è 3,5 volte quella europea (354.900 euro contro 103.600), mentre la spesa per investimento per soldato è il quintuplo (102.500 contro 20.000).

La spesa per il personale è pari a 100 miliardi di euro (-10 miliardi rispetto a quella europea), mentre quella per operazioni ed esercizio è quadrupla (169 miliardi), quella per equipaggiamenti quasi tripla (83 miliardi) e quella per ricerca e sviluppo moltiplicata per un fattore 6 (58 miliardi). In percentuale sul totale, la spesa Usa per il personale è del 20% (il 55% in Europa), quella d'esercizio 35% (21,6% in Europa) e l'investimento raggiunge il 29% (19,4% in Europa).

In compenso, in media nel corso del 2006 vi sono state 200.000 truppe americane impegnate in missioni all'estero, pari al 14% del totale, contro le 98.000 europee (pari al 5% del totale). Sebbene si debba ricordare come gli obiettivi e le ambizioni di politica estera (e di difesa in

particolare) degli Stati Uniti siano incomparabilmente più elevati della somma di quelli europei, la disparità appare evidente e, ponendosi nell'ottica dei paesi che ambiscono ad una equilibrata cooperazione transatlantica in materia di sicurezza e difesa, insostenibile.

### **Potenziati sviluppi legati al Trattato di Lisbona**

Il Trattato di Lisbona, se introdotto ed adeguatamente sfruttato dagli Stati membri, permette una serie di sviluppi di natura istituzionale che potrebbero migliorare la situazione frammentata di cui sopra, pur senza spingere verso l'unica vera soluzione del problema, ovvero la strada federalista o con-federata.

Qualora anche l'Unione potesse operare economicamente nel settore della difesa, una volta caduti i vincoli normativi attuali, rimarrebbe comunque una problematica di opportunità relativa al necessario trasferimento e condivisione degli stati nazionali, i quali hanno già dimostrato una scarsa propensione nonostante gli ovvi vantaggi economici, ad iniziare dai 2-3 Paesi cardine in ambito difesa (Regno Unito, Francia, Germania).

Gli strumenti cardine per approfondire la convergenza intergovernativa in un'ottica sempre più comunitaria sono due: il meccanismo della Cooperazione strutturata permanente, combinato con un mandato per l'Eda amplificato, tenendo conto che l'Agenzia passerebbe dallo *status* attuale di iniziativa basata su un'Azione comune a struttura prevista dal Trattato.

Ciò potrebbe spingere le istituzioni europee a promuovere il valore aggiunto della cooperazione, un elemento sempre più importante in tempi di crisi economica a grave scarsità di risorse, rimodulando gli attuali strumenti di difesa nazionali in un'ottica di complementarità progressivamente sempre più integrata.

L'effettivo impatto dei cambiamenti introdotti sul piano giuridico/istituzionale dipenderanno in ogni caso dalla volontà e capacità delle istituzioni europee e degli stati nazionali di approfittare delle innovazioni.

La Commissione europea e il Parlamento potrebbero da parte loro impiegare i loro poteri di bilancio al fine di sviluppare una capacità di acquisizione comune all'interno dell'Agenzia europea di difesa, in parallelo con gli attuali sforzi di finanziamento nell'ambito della sicurezza non-militare, tenendo anche conto dei recenti sviluppi che prospettano una convergenza fra difesa e sicurezza, soprattutto in ambito dello sviluppo delle tecnologie di punta.

GIULIANO AMATO

## **SICUREZZA. UN BENE COMUNE EUROPEO**

In anni di costruzione del mercato integrato e con la progressiva attuazione degli accordi di Schengen abbiamo dato corpo al territorio dell'Unione. E tuttavia, quando ciò è accaduto, il territorio dell'Unione era (e largamente è rimasto) tale non per l'insieme delle nostre funzioni pubbliche e delle corrispondenti attività private, ma soltanto per alcune fasce di esse. Per altre fasce, e in particolare per tutto ciò che riguardava la tutela della sicurezza pubblica, rimaneva la competenza degli Stati nazionali e rimanevano per ciò stesso i confini. Ma ciò comportava una pericolosa asimmetria, perché i confini che restavano per chi aveva la responsabilità di contrastare la criminalità organizzata, il traffico di esseri umani, il traffico di droga e il terrorismo avevano invece cessato di esistere da tempo proprio per tali attività, che anzi ignoravano gli stessi confini esterni e si avvalevano come nessun altro delle autostrade della globalizzazione. Si pensi, solo per fare un esempio di accertata concretezza, ai gruppi terroristici che hanno in Germania la loro sede di progettazione, in Italia la sede di addestramento e in altri paesi europei fonti di forniture, il tutto per i medesimi attentati.

Chi svolge attività criminali ha diversi vantaggi nei confronti di chi li combatte, dalla segretezza difficilmente penetrabile della progettazione, alla scelta dei tempi di azione, alla libertà da qualunque regola legale. Chi li combatte vorrebbe possibilmente avere un unico svantaggio, se così lo si può chiamare, e cioè quello di operare nel rispetto della *rule of law*. Ma è certo che, se deve per di più muoversi nel rispetto dei confini nazionali contro un nemico che invece li ignora (e che, una volta dentro i confini europei, è addirittura abilitato ad ignorarli), allora la lotta è davvero impari.

Di qui una conseguenza, che appare concettualmente ineccepibile: se chi attenta alla sicurezza si muove su scala, a dir poco europea, chi la tutela deve potersi muoversi sulla stessa scala. Il bene comune sicurezza, insomma, è un bene europeo. E così si cominciò a delinearlo quando, proprio alla luce dei primi sviluppi nel senso qui descritto, fu creato negli anni '90 lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia comune. Fu nulla più che un inizio, perché lo Spazio comune venne creato nella sfera non comunitaria, ma intergovernativa ed affidato perciò alla cooperazione fra gli Stati, con tutte le lentezze e le diversità attuative che ne conseguono. Basti pensare alle convenzioni fra

Stati come strumento giuridico a cui risultavano affidate alcune delle scelte comuni; o alle stesse “decisioni quadro”, meno forti non solo dei regolamenti, ma anche delle direttive nel pretendere attuazione.

Ciò che più colpisce, però, dello Spazio di libertà, giustizia e sicurezza comune è la rapidità con la quale se ne è successivamente avviato e proseguito l’assorbimento nel c.d. primo pilastro e cioè nel metodo comunitario. Si è cominciato con il dare una base legale alla disciplina comunitaria dell’immigrazione e dell’asilo, si è proseguito con i reati transfrontalieri e con l’armonizzazione minima delle stesse norme del processo penale, sino a collocare poi tutta la materia dello “Spazio” – lo ha fatto il Trattato di Lisbona appena entrato in vigore – tra quelle di competenza legislativa concorrente fra Unione e Stati membri. E questo è un passaggio di grande rilievo giuridico. E’ appena il caso di notare, infatti, che se è consentito allocare risorse di bilancio per materie nelle quali la competenza è esclusivamente degli Stati e l’Unione può soltanto adottare misure che ne promuovono o facilitano l’esercizio, è un *a fortiori* che risorse possano essere stanziare per le materie di competenza concorrente.

Certo, questa è una materia speciale, nella quale l’attuazione delle misure stabilite in sede comune è affidata più che altrove agli apparati statali. La stessa previsione di reati “federali”, del resto, non porta con sé, in Europa, l’esistenza di una polizia federale. Ciò significa che sono sempre gli apparati statali a provvedere e che sono sempre loro, quando si organizzano azioni attuative comuni, a fornire le necessarie risorse umane e spesso anche quelle materiali. E’ così per il caso di Frontex, agenzia europea per la lotta all’immigrazione clandestina ai confini dell’Unione, che si avvale di uomini e di mezzi forniti dagli Stati membri. E’ così per Europol, ufficio composto da funzionari di polizia dei diversi paesi, che facilita gli scambi di informazione e fornisce analisi strategiche sulle minacce comuni. Ed è così per Eurojust, organismo dotato di recente di una propria personalità giuridica e tuttavia composto anch’esso da magistrati dei diversi paesi, che concorrono al miglior espletamento delle indagini giudiziarie nazionali sui reati transfrontalieri.

E’ dunque una situazione ibrida, che tuttavia comporta sempre una spesa comunitaria, si tratti delle sedi o del personale amministrativo. E che più ancora ne può comportare se si da’ evidenza specifica ad azioni con finalità di sicurezza, che oggi ricadono sotto altre voci. L’accordo fra Italia e Libia che ha comportato la drastica riduzione del trasporto di clandestini dai porti libici ai nostri doveva essere accompagnato, secondo intese già raggiunte con la Libia, dall’assunzione a carico dell’Unione europea delle spese necessarie a dotare la stessa Libia di un sistema di sorveglianza satellitare per rafforzare la sicurezza della sua frontiera sud. Questa era ed è una spesa che ha

finalità di sicurezza, di sicurezza anche nostra e non soltanto libica, e non certo di aiuto allo sviluppo. Ma nascosta fra le pieghe di quest'ultima voce non potrà mai contare sulle risorse che sono necessarie. Mentre, ad oggi, i finanziamenti destinati alla protezione delle frontiere sono spendibili solo sulle frontiere dell'Unione e non su quelle di paesi terzi. L'esempio dovrebbe chiarire quanto sia importante che la sicurezza abbia le sue risorse e che queste possano essere spese in funzione, appunto, del bene a cui sono destinate senza vincoli di diversa natura.

Ebbene, chi abbia la pazienza di scorrere i successivi bilanci europei non potrà non notare che le voci attinenti alla sicurezza si sono venute articolando nel corso degli anni, in correlazione alle diverse missioni che la riguardano nell'ambito, appunto, dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Noterà tuttavia due cose: la prima è che, nell'insieme, le risorse allocate per l'intero Spazio sono una quota davvero marginale del totale, all'incirca l'1% delle spese di bilancio, che è indubbiamente molto meno dell'importanza attribuita alla sicurezza da chicchessia (ed *in primis* dai cittadini europei) nella scala delle priorità non solo nazionali, ma dello stesso livello europeo. La seconda è che, all'interno dello Spazio (che occupa con le sue missioni il Titolo 18 della Sezione III del bilancio), la sicurezza compare in un unico capitolo, il 18.05, nel quale si trovano Europol, il Collegio europeo per la polizia, gli scambi informativi e le azioni specifiche di prevenzione del terrorismo e del crimine, tutte voci con stanziamenti molto limitati. Mentre altri aspetti di diretto rilievo per la sicurezza, come il controllo dei confini esterni, sono collocati in altri capitoli.

Intendiamoci: l'articolazione dei capitoli non è di per sé un grande problema e certamente è molto meno rilevante dell'entità complessiva delle risorse, che peraltro il progetto di bilancio per il 2010 innalza leggermente rispetto al 2009. L'importante è che essa non sottenda una mimetizzazione della missione sicurezza e che non diventi un ostacolo al pieno assolvimento dei compiti necessari alla sua tutela a livello europeo. Sotto questo profilo, sarà bene che i passi fatti sinora nel definire tali compiti e le missioni finanziate che ad essi si riconnettono siano considerati soltanto una prima messa a fuoco.

PIER VIRGILIO DASTOLI

## LE RISORSE PROPRIE<sup>1</sup>

### 1. Gli strumenti finanziari assegnati alle Comunità europee e poi all'Unione europea

I redattori dei Trattati comunitari avevano incontestabilmente voluto dotare le Comunità europee di risorse proprie perché l'articolo 49 del Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca) aveva previsto che l'Alta autorità si procurasse i fondi necessari anche mediante un prelievo sulla produzione di carbone e acciaio e/o attraverso prestiti mentre l'articolo 201 Cee aveva dato mandato alla Commissione di studiare “a quali condizioni i contributi finanziari degli Stati membri di cui all'articolo 200 potrebbero essere sostituiti con risorse proprie, e in particolare con entrate provenienti dalla tariffa doganale comune dopo l'instaurazione di quest'ultima”.

La soluzione dei dazi doganali non era tuttavia l'unica poiché – già al tempo dei Trattati di Roma – si era pensato all'applicazione di un'imposta sulla produzione o sugli scambi (del tipo, appunto, del “prelievo” Ceca) ma l'articolo 201 si era limitato a prevedere una procedura comunitaria con proposte della Commissione, consultazione del Parlamento europeo, decisione all'unanimità del Consiglio e adozione degli Stati membri in conformità delle rispettive norme costituzionali.

In effetti la Ceca, istituita il 23 luglio 1952, era finanziata da un unico sistema di risorse proprie basato su un prelievo riscosso su ciascuna tonnellata di acciaio che doveva essere versato direttamente dalle imprese siderurgiche al bilancio della Ceca (si vedano, a questo proposito, le osservazioni critiche di Perissich) mentre il Trattato di Roma del 25 marzo 1957 prevedeva un periodo di transizione durante il quale la Comunità economica europea si sarebbe finanziata con contributi nazionali prima di passare a un sistema di risorse proprie.

---

<sup>1</sup> Al tema delle risorse proprie sono dedicate varie parti di questo Volume. Questo capitolo è quindi limitato ad alcuni specifici aspetti: una descrizione storica degli strumenti finanziari assegnati alle Comunità europee e poi all'Unione, le proposte principali di modifica, lo stato attuale delle risorse proprie e le proposte per il futuro, oltre ad alcune osservazioni sorte sulla base della discussione nel Gruppo di Astrid.

### ***Lo strumento dei prestiti***

Tutti e tre i Trattati (Ceca, Cee e Ceea o Euratom) prevedevano la possibilità per le Comunità di ricorrere allo strumento dei prestiti/mutui: la Ceca nei suoi articoli 49 e 51, la Ceea nell'articolo 172 par. 4 per finanziare ricerche e investimenti (v. su questo punto il capitolo sulla ricerca) e la Cee nell'articolo 130 che autorizza il ricorso ai prestiti solo attraverso la Bei, l'istituzione bancaria incaricata di concedere mutui e garanzie per investimenti in tutti i settori economici ricorrendo al mercato dei capitali.

Le operazioni di prestiti e mutui della Cee sono stati autorizzati tuttavia solo dopo il 1976 e quelli della Ceea dopo il 1977.

Per quanto riguarda la Cee, la Commissione europea aveva tuttavia proposto nel 1973 di adottare una procedura specifica per il ricorso a prestiti, proposta respinta dal Consiglio.

Nel febbraio 1974, la Commissione aveva nuovamente proposto di lanciare dei prestiti comunitari destinati ad aiutare i paesi membri con difficoltà nelle bilance dei pagamenti ed a permettere un certo riciclaggio di capitali disponibili nei paesi petroliferi (cosiddetti prestiti Haferkamp, dal nome del commissario tedesco). In questo caso, il Consiglio ha accettato la proposta della Commissione sulla base dell'articolo 235 Cee adottando due regolamenti il 17 febbraio 1975 per un equivalente di tre miliardi di dollari e per una durata non inferiore a cinque anni.

Successivamente e ad iniziativa del vicepresidente della Commissione Ortoli il Consiglio ha creato – con decisione del 16 ottobre 1978 – un nuovo strumento comunitario (“prestito Ortoli”) per apportare un contributo aggiuntivo allo sforzo di investimenti nella Comunità. Una prima *tranche* di prestiti e mutui fu autorizzata il 14 maggio 1979 per un ammontare di 500 milioni di unità di conto europea (Muce) ed una seconda *tranche* fu autorizzata dal Consiglio il 15 luglio 1980 per un ammontare di 400 Muce. In occasione del Consiglio europeo del 5 dicembre 1978 ed in pieno dibattito sul Sistema monetario europeo fu convenuto che le istituzioni europee avrebbero potuto utilizzare i “prestiti Ortoli” e la Bei per mettere a disposizione dei paesi meno prosperi che partecipavano al nuovo sistema monetario (Italia e Irlanda) dei prestiti fino a 1.000 Muce all'anno e per un massimo di cinque anni.

### ***La fase transitoria del finanziamento comunitario***

Le Comunità europee (Cee e Ceea) hanno vissuto durante diciassette anni (1958-1974) in un regime di contributi finanziari con delle chiavi di ripartizione “politiche” e cioè fondate su degli



accordi fra Stati e non su dati macroeconomici obiettivi come il Prodotto interno lordo rispettivo. Per avere un'idea più precisa delle chiavi di ripartizione decise dal Consiglio, l'Italia pagava il 28% dei contributi del bilancio di funzionamento (così come la Francia e la Germania) mentre era stata favorita nei contributi per il Fondo sociale con una percentuale del 20% al contrario della Francia e della Germania che versavano un contributo del 32% ed era di fatto avvantaggiata nel finanziamento della Pac con una percentuale del 21.5% poiché i contributi erano in parte legati alle importazioni nette in provenienza dai paesi terzi penalizzando in tal modo la Germania (31.7%) e la Francia (28%).

## **2. Le proposte principali di modifica**

Con la decisione del 21 aprile 1970, relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con delle risorse proprie, il Consiglio fissò una chiave “politica” generale per assicurare l'equilibrio del bilancio assegnando all'Italia una percentuale del 20,2%, alla Germania del 32,9, alla Francia del 32,6, ai Paesi Bassi del 7,3, al Belgio del 6,8 ed al Lussemburgo dello 0,2. Fu l'ultima chiave politica della Comunità a Sei che scomparve il 31 dicembre 1974 con l'atto di adesione del Regno Unito, della Danimarca e dell'Irlanda (che erano tuttavia entrati nelle Comunità all'inizio del 1973).

Dopo anni di resistenze e di contrasti culminati nel cosiddetto periodo della “sedia vuota” (1965-1966), il Vertice dell'Aja del 1° e 2 dicembre 1969 aveva infatti deciso che, a termine, il bilancio avrebbe dovuto essere finanziato integralmente da risorse proprie e che avrebbero dovuto essere rafforzati contemporaneamente i poteri di bilancio del Parlamento europeo. Il passaggio giunse con la decisione del Consiglio del 21-22 aprile 1970 nella quale i contributi nazionali erano sospesi e veniva introdotto un nuovo sistema di finanziamento basato su due risorse proprie effettive – prelievi agricoli e dazi doganali – integrate da una terza risorsa nazionale basata sull'imposta sul valore aggiunto, ottenuta dall'applicazione di un tasso di un massimo dell'1% di una base imponibile determinata in modo uniforme per gli Stati membri (fu allora che l'Italia sostituì il sistema dell'Ige con l'Iva). Mentre i prelievi agricoli sono stati attribuiti immediatamente alle Comunità, le entrate doganali sono state trasferite progressivamente al bilancio generale in un periodo transitorio che si è concluso nel 1978 mentre il prelievo sull'Iva è iniziato solo il 1° gennaio 1979.

Per dare un ordine di grandezza della ripartizione delle risorse nel 1980 e cioè nel primo bilancio “a regime”, i prelievi agricoli furono pari a 1.719,2 Muce e quelli sullo zucchero a 504.5 Muce, i diritti di dogana a 5.677,8 Muce e l’Iva a 9.910 Muce, per un totale di 17.801,5 Muce.

Il Parlamento europeo si batté inutilmente affinché le effettive dichiarazioni dell’Iva fossero utilizzate per determinare la base di valutazione per il calcolo della risorsa comunitaria (“metodo delle dichiarazioni”) invece della base armonizzata calcolata applicando un tasso ponderato medio sul gettito totale netto (“metodo del gettito”) con il risultato che le risorse provenienti dall’Iva si ridussero ad un calcolo puramente statistico e che i cittadini degli Stati membri non furono (e non sono ancora) in grado di capire a quanto ammonta il loro contributo al bilancio europeo.

La decisione del 21 aprile 1970 (che fu nella forma un trattato sottoposto alle ratifiche nazionali) fissò un certo numero di limiti alla crescita delle risorse proprie sia quantitativi sia temporali con delle misure transitorie legate all’allargamento del 1973.

Il 4 giugno 1974 davanti al Consiglio, il primo ministro britannico Wilson qualificò il nuovo regime delle risorse proprie come “*unfair*” rivendicando un “giusto equilibrio fra entrate e spese” e dando avvio ad una querelle sul contributo del Regno Unito al bilancio europeo che avvelena ancora oggi le relazioni fra gli Stati membri.

La Commissione, da parte sua, aveva fatto iscrivere al processo verbale della sessione del Consiglio del 21 aprile 1970 una dichiarazione nella quale si impegnava a presentare proposte più ambiziose per procedere in particolare sulla via delle risorse proprie e sul rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo. Tali proposte furono presentate il 10 ottobre 1973 dando luogo a lunghe ed aspre discussioni che si conclusero il 4 giugno 1974 con il rifiuto del Consiglio di rafforzare l’autonomia finanziaria delle Comunità compensato da un graduale e parziale aumento dei poteri di bilancio del Parlamento europeo nell’ambito del futuro trattato del 22 luglio 1975.

Nel quadro delle decisioni (negative) del Consiglio vale la pena di ricordare quella citata più sopra e relativa alla proposta della Commissione di autorizzare la Comunità a ricorrere allo strumento dei prestiti nel corso della procedura di bilancio sulla base di un voto del Consiglio a maggioranza qualificata e dopo il parere conforme del Parlamento europeo adottato alla maggioranza dei membri che lo compongono ed alla maggioranza assoluta dei suffragi espressi.

Successivamente ed in modo più articolato, la Commissione europea aveva presentato una “comunicazione” al Consiglio e al Parlamento sul “finanziamento del bilancio della Comunità: un cammino da percorrere” (COM(78) 531 def.) che si colloca nel solco di un ampio dibattito fra esperti aperto nel 1977 dal rapporto del gruppo di studio presieduto da McDougall, che

preconizzava un bilancio pre-federale con un ammontare di risorse pari al 2.5% del Pnl globale degli allora nove paesi membri., escludendo le spese per la difesa europea.

Nel pieno della dialettica istituzionale fra Parlamento e Consiglio, culminata con il rigetto del progetto di bilancio per l'esercizio 1980, l'assemblea di Strasburgo aveva adottato – tre anni dopo le proposte della Commissione del 1978 – una relazione sulle risorse proprie della Comunità (PE 64.634/def) elaborata da un gruppo di lavoro presieduto da Altiero Spinelli.

In questa relazione si sosteneva l'approccio di McDougall sottolineando tuttavia che il trasferimento di compiti e di risorse dagli Stati alla Comunità non doveva comportare un aumento del carico fiscale sui contribuenti; che dovevano essere accresciuti i prestiti ad un livello pari al 25% del bilancio della Comunità per promuovere gli investimenti produttivi e la convergenza delle economie nazionali; che doveva essere soppresso a breve termine il massimale dell'Iva applicando una ponderazione tramite una chiave con effetto redistributivo; che a medio termine le imposte sul reddito delle persone fisiche, sulle società e delle imposte di consumo – opportunamente armonizzate – avrebbero potuto costituire una nuova base per le risorse proprie comunitarie; che all'inizio di ogni legislatura il Parlamento europeo – in virtù della propria responsabilità verso gli elettori – avrebbe dovuto esaminare con la Commissione se e a quali condizioni fosse necessario modificare la ripartizione dei compiti e delle risorse finanziarie fra gli Stati membri e la Comunità.

Dopo anni di polemiche ed avendo la signora Thatcher sostituito all'“*unfair*” di Wilson il suo “*I want my money back*”, il Consiglio europeo di Fontainebleau del 25-26 giugno 1984 affermò che «la politica della spesa rappresenta il modo essenziale per risolvere la questione degli squilibri di bilancio» considerando tuttavia che la decisione sulla cosiddetta “correzione britannica” e cioè un meccanismo di correzione a favore del Regno Unito in base al quale – a partire dal 1985 – avrebbe ricevuto il 66% della differenza tra la sua parte in percentuale nei versamenti Iva e la sua parte in percentuale nelle spese ripartite nell'anno in questione, dovesse essere adottata come eccezione provvisoria al principio generale.

In tema di finanziamento del bilancio, il successivo Consiglio europeo di Bruxelles dell'11-13 febbraio 1988 stabilì un massimale pari all'1,2% del Pil per i pagamenti e all'1,3% per gli impegni confermando che gli Stati membri avrebbero potuto trattenere il 10% del gettito delle risorse proprie tradizionali per coprire i costi di riscossione. Tale massimale è stato poi aumentato all'1.24% del Pil dell'Unione europea per quanto riguarda gli stanziamenti di pagamento e all'1,31% per quanto riguarda gli stanziamenti di impegno nel periodo 1993-1999 in relazione ad una Unione composta

(dal 1994) di quindici Paesi e tale massimale è rimasto immutato da allora nonostante i successivi ampliamenti a 25 (nel maggio 2004) ed a 27 (nel gennaio 2007).

Nello stesso Consiglio europeo del febbraio 1988, i capi di Stato e di governo decisero di creare una quarta risorsa “addizionale” basata sul Pnl da attivare se e quando l’importo riscosso con l’Iva e le risorse proprie tradizionali fosse risultato insufficiente a coprire gli impegni finanziari della Comunità. Con l’andar del tempo, tale risorsa è divenuta la fonte principale di finanziamento del bilancio dell’Unione europea giacché rappresenta il 70% delle entrate mentre la risorsa Iva ne rappresenta il 15% circa per cui la quota delle risorse proprie tradizionali (dazi doganali e prelievi agricoli) è scesa al 15%.

### **3. Lo stato attuale delle risorse proprie**

Nel 1999, il Consiglio europeo di Berlino aveva invitato la Commissione ad elaborare una decisione su un nuovo sistema di risorse proprie per fornire all’Unione europea gli strumenti necessari per il periodo 2000-2006 secondo principi di equità, trasparenza, efficienza economica e semplicità.

Con la decisione sulle risorse proprie del 29 settembre 2000 entrata in vigore il 1° marzo 2002, il sistema di finanziamento del bilancio dell’Unione europea è caratterizzato:

- a) da un massimale dell’1,24% del Reddito nazionale lordo (Rnl) pari all’1,335% del Pnl in stanziamenti di impegno e all’1,27% in stanziamenti di pagamento;
- b) una detrazione per gli Stati membri a titolo di copertura delle spese di riscossione delle risorse proprie tradizionali che passa dal 10% al 25%;
- c) un tasso massimo di prelievo della risorsa Iva diminuito allo 0,75% nel periodo 2002-2003 ed allo 0,5% dal 2004;
- d) una limitazione dell’imponibile Iva degli Stati membri al 50% del loro Pnl;
- e) una correzione a favore di uno Stato membro (il Regno Unito) per compensare gli effetti inattesi prodotti dall’aumento delle spese di riscossione e dalle spese di preadesione;
- f) delle eccezioni per altri Stati membri (Germania, Paesi Bassi, Austria e Svezia) relativamente al finanziamento della correzione “britannica”. In questo quadro, la Germania, i Paesi Bassi, l’Austria e la Svezia versano soltanto  $\frac{1}{4}$  della loro quota normale di finanziamento della composizione britannica. I rimanenti  $\frac{3}{4}$  sono a carico degli altri 10 Stati membri.

#### **4. Le proposte per il futuro delle risorse proprie avanzate dalla Commissione europea e dal Parlamento europeo**

Dopo l'accordo raggiunto al Consiglio europeo di Bruxelles sotto presidenza britannica il 15 e 16 dicembre 2005 e sulla base di una clausola di revisione contenuta nell'accordo, la Commissione europea ha presentato nel 2006 una proposta caratterizzata dall'aggiunta – all'elenco delle deroghe già esistenti – di disposizioni ancora più speciali per taluni Stati membri considerati contribuenti netti, come le aliquote di prelievo dell'Iva ridotte o le riduzioni annue lorde dei contributi Rnl. Pur non avendo contemplato l'introduzione di nuove fonti di finanziamento per le Prospettive finanziarie 2007-2013, la Commissione europea si è dichiarata favorevole ad introdurre – a partire dal 2014 - una risorsa propria a base realmente fiscale.

Secondo le proposte della Commissione, la risorsa fiscale dovrebbe essere introdotta progressivamente come sostituzione dell'attuale risorsa Iva, accanto ad una risorsa più limitata basata sul Reddito nazionale lordo. Considerando irrealistico un sistema basato completamente sulle imposte la Commissione europea ha proposto tre opzioni: a) una percentuale dell'aliquota sul consumo dell'energia, limitata al carburante per i trasporti su strada ("ecotassa") e fondata sulla direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità; b) una percentuale dell'aliquota Iva nazionale, che renderebbe il finanziamento dell'Unione europea più comprensibile per i cittadini (l'imposta sul valore aggiunto dell'Unione europea e quella nazionale dovrebbero apparire come imposte separate sulle fatture o sulle ricevute) ma che richiederebbe un'armonizzazione completa dei sistemi Iva degli Stati membri; c) una percentuale dell'imposta sul reddito delle società come alternativa a più lungo termine, perché richiederebbe una base comune consolidata al posto di 27 sistemi fiscali nazionali ed una molteplicità di leggi, convenzioni e prassi fiscali.

Da parte sua il Parlamento europeo, nella relazione sul futuro delle risorse proprie dell'Unione europea elaborata dall'attuale presidente della Commissione per i bilanci Alain Lamassoure (A6-0066/2007) conferma la sua opinione secondo la quale l'obiettivo della riforma deve essere la creazione di un'autentica risorsa propria comunitaria con un'introduzione graduale a partire dal 2014 indicando una lunga lista di imposte, tasse e accise come possibili fonti di finanziamento: le accise sui carburanti da trasporto e altre tasse sull'energia o le accise sull'alcool e sul tabacco; le imposte sugli utili aziendali; le tasse sulle transazioni sui valori mobiliari e quelle sui servizi di trasporto e telecomunicazione; le imposte sul reddito; le ritenute alla fonte sugli interessi; le entrate della Bce; l'ecotassa; le tasse sulle transazioni valutarie; le imposte sui risparmi; le tasse sulle transazioni finanziarie.

## 5. Alcune osservazioni per il futuro

Il Presidente della Commissione europea Barroso ha indicato la riforma del bilancio e la revisione del sistema del suo finanziamento come una delle priorità della legislatura 2009-2014 presentando i suoi orientamenti al Parlamento europeo in vista della sua rielezione.

La riforma del bilancio sarà del resto uno degli elementi-chiave delle proposte della Commissione europea in vista della nuova “strategia di Lisbona” e delle definizioni del futuro dell’Unione europea fino al 2020. Su quest’ultimo aspetto la Commissione europea ha lanciato il 24 novembre 2009 una consultazione pubblica proseguendo sulla strada di una visione “partecipativa” al dibattito sull’integrazione europea.

Un primo documento ufficiale, redatto dal segretariato generale e dalla direzione generale dei bilanci della Commissione europea, ha suscitato discussioni fra le istituzioni europee ed interesse anche nel mondo accademico anche se la Commissione europea si è affrettata a spiegare che il documento si limitava a formulare alcune opzioni sulle quali il Collegio non si era ancora espresso.

Occorrerà dunque attendere le proposte della nuova Commissione europea elaborate di intesa fra il commissario polacco al bilancio ed il presidente Barroso, proposte non ancora “cifrate” ma destinate ad aprire un dibattito politico durante il periodo delle presidenze spagnola, belga e forse ungherese del Consiglio in vista delle discussioni più sostanziali sulle prospettive finanziarie pluriannuali che dovranno essere adottate entro la fine del 2013.

Nel frattempo, sono riemerse come un fiume carsico proposte che sembravano essere state lasciate negli archivi come quella di una tassa sul CO<sub>2</sub> rilanciata dai ministri delle Finanze dell’Eurogruppo in una riunione a margine del vertice economico e finanziario del G-7 ad Istanbul o la proposta del primo ministro finlandese di una politica fiscale europea o, infine, il rilancio al G-20 dell’idea di una “Tobin Tax” sulle rendite finanziarie.

La crisi finanziaria internazionale e la crescita esponenziale del debito pubblico in paesi che ne sembravano immune ha riaperto anche il dibattito sulla quantità e la qualità del bilancio europeo e dei beni (comuni o pubblici) che solo l’Unione appare in grado di garantire in una dimensione europea.

La storia dell’integrazione europea mostra non solo che è possibile immaginare tecnicamente delle risorse proprie legate a questo o quell’aspetto di una politica comune (l’ambiente, l’energia, la politica industriale) ma anche rilanciare l’ipotesi di prestiti europei (ora definiti *eurobond*) facendo tesoro delle proposte avanzate a suo tempo dalla Commissione europea, poi dal Parlamento europeo

ed ancora da Jacques Delors e riprese più recentemente in Italia in una logica bi-partisan da Giulio Tremonti e Romano Prodi.

## IL FINANZIAMENTO DEI NUOVI BENI PUBBLICI EUROPEI

### 1. Introduzione

Questo capitolo si collega strettamente all'analisi svolta nel capitolo sui nuovi Beni pubblici europei. Nuove scelte allocative per rilanciare l'offerta europea di nuovi Bpe evocano ineluttabilmente un problema di finanziamento in una logica di federalismo fiscale. In un approccio che sconta notevoli passi in avanti nel processo di integrazione economica e politica – ora che la Costituzione europea è stata ratificata da tutti i firmatari del Trattato di Lisbona – alcuni evocano una nuova suddivisione della sovranità fiscale con l'attribuzione al centro di un vero e proprio potere impositivo di carattere generale. Pur apprezzando tale idea in linea teorica, la scelta qui operata esclude proposte concrete in tale direzione per la ragione fondamentale che simili proposte non sono contemplate nell'assetto costituzionale e istituzionale che sta per entrare in vigore. In altre parole sarebbe paradossale che scelte fiscali di carattere fondamentale come quelle di tipiche di un vero stato federale potessero essere assunte senza un ruolo determinante del Parlamento europeo sia in termini di iniziativa che di decisione finale.

E tuttavia nuove spese allocative evocano nuovi strumenti di finanziamento. Qui passiamo in rassegna sommariamente le principali proposte di “imposte europee” che dovrebbero o potrebbero alimentare le risorse proprie della Ue. Anche su questo argomento la letteratura è ormai considerevole e ne faremo una rassegna sommaria solo per individuare alcuni criteri di scelta una volta che siano individuati a monte i Bpe da produrre e/o da fornire. L'approccio adottato è quello che discende dall'analisi svolta nel citato capitolo sui Bpe, ossia, che la scelta dello strumento di finanziamento può e deve essere operata non in generale ed *ex ante* in termini di maggiore entrate per la Ue ma deve essere individuato di volta in volta, in stretta connessione con la natura del Bpe di cui si intende incrementare la quantità prodotta e/o fornita.

### 2. I vincoli del sistema



Ragionando in termini di *tax design*, un sistema tributario moderno e normale dovrebbe rispettare i seguenti cinque criteri: efficienza economica; semplicità amministrativa; flessibilità ciclica<sup>1</sup>; trasparenza politica; equità distributiva.

Ma per la Ue in questa fase storica non si prevede un sistema tributario né moderno né normale. Come detto nel cap. 8, il bilancio europeo non deve svolgere le tre classiche funzioni di Musgrave<sup>2</sup>. Non può avere le caratteristiche di un sistema tributario di uno Stato federale del tipo nord-americano o australiano e, nemmeno, tedesco – anche se questo ultimo modello, nelle circostanze, sarebbe probabilmente quello più adatto. Non può avere neanche le caratteristiche di un sistema tributario di uno stato nazionale come evolutosi nella seconda parte del XX secolo, ossia, idoneo a finanziare un governo grosso.

Secondo me, un tale sistema tributario non è necessario né auspicabile anche perché sarebbe un doppione di quelli dei principali paesi membri dell'Europa occidentale. Quello che abbiamo ora è il risultato, in primo luogo, delle scelte fondamentali del Trattato di Roma (1957) dove ci sono poche norme che riguardano soprattutto i dazi e le imposte di consumi e di fabbricazione e poi di quelle del Trattato di Maastricht che, muovendosi in una logica di politica di bilancio decentrata, sposa una posizione estrema del tutto inadeguata e problematica perché non consente alcuna politica di stabilizzazione a livello comunitario né una funzione di redistribuzione significativa.

L'assetto istituzionale della Ue anche per come delineato dal Trattato costituzionale (versione Roma e Lisbona) è pseudo o pre-federale. Non prospetta principi fondamentali cui ispirare non un sistema tributario in senso compiuto quanto alcuni prelievi che possono alimentare le c.d. risorse proprie della Ue<sup>3</sup>. Tuttavia l'analisi sistematica delle norme pattizie, delle direttive e, non ultimo,

---

<sup>1</sup> Il problema della flessibilità è quello della capacità del sistema dei prelievi di produrre gettito nella misura necessaria a finanziare la spesa pubblica quanto meno nei termini della dinamica ordinaria dell'economia. Come noto, il problema è quello della sostenibilità nel tempo. Non si possono programmare spese a medio e lungo termine senza prevedere le corrispondenti entrate. Occorre invece tener sempre presente il legame tra tipo di spesa e tipo di entrata. È significativo che si torni ad enfatizzare questo criterio dopo la fine della sbornia neo-liberista quando la priorità delle priorità era, secondo gli annunci dei governi, la riduzione della spesa pubblica e, a livello Ue, quella di non consentirne l'aumento anche infinitesimale.

<sup>2</sup> Nel senso che al bilancio europeo, salvo eccezioni, non può essere attribuito il ruolo fondamentale di riallocazione, redistribuzione e stabilizzazione, bensì uno di completamento e integrazione di quanto delle medesime funzioni può e deve essere svolto in linea principale a livello nazionale secondo le previsioni del TFUE. Secondo Buti e Nava (2003), si tratterebbe di promuovere una sorta di integrazione verticale dei bilanci nazionali con quello europeo alla stessa stregua di quanto si fa con gli stessi bilanci nazionali e quelli dei livelli di governo sub-centrali. In assetto di nascente federalismo fiscale, la valutazione più attenta delle risorse assegnate alle diverse funzioni si fa consolidando la spesa dei diversi livelli di governo. È ineluttabile che, prima o poi, lo stesso avvenga a livello di bilancio europeo consolidando la spesa di tutti i livelli di governo.

<sup>3</sup> Vedi nel Trattato di Lisbona da un lato le disposizioni fiscali (artt. 110-118) e, dall'altro, nelle disposizioni finanziarie gli artt. 310 e 311 dove si parla genericamente prima di entrate e poi di risorse proprie. Solo nel protocollo n. 28 sulla coesione economica, sociale e territoriale le alte parti contraenti "dichiarano l'intenzione di tenere maggiormente conto della capacità contributiva dei singoli stati membri nel sistema delle risorse proprie e di esaminare, per gli stati membri

della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (Cge), consentono di individuare almeno due principi fondamentali: l'efficienza e la semplicità, ossia, da un lato, imposte che non distorcano la concorrenza e, dall'altro, imposte c.d. pigouviane<sup>4</sup> che consentano di trattare adeguatamente i problemi delle esternalità positive e/o negative che siano.

Minore fondamento giuridico troverebbe un sistema di prelievi con un chiaro profilo redistributivo degli oneri che presupporrebbe l'adozione esplicita di un principio di capacità contributiva notoriamente riferito ai cittadini-contribuenti e attuabile in via principale attraverso imposte dirette e personali<sup>5</sup>.

In apparente alternativa si può costruire un sistema tributario poggiandolo in buona sostanza sul principio del beneficio. Al riguardo devo precisare che sulla base di esso si possono tassare non solo singoli individui o gruppi di essi ma anche i residenti di ambiti territoriali più o meno ampi sui quali cadono i benefici di una certa attività<sup>6</sup>.

Un simile approccio alla scelta mirata e differenziata di strumenti di finanziamento non significa aderire totalmente ad una logica di giustizia commutativa identica a quella che tende ad applicarsi agli scambi di mercato perché, come sappiamo alla produzione di beni pubblici europei si collegano esternalità e/o valore aggiunto comunitario che si diffondono in ambiti più o meno ampi che si modificano nel tempo e che hanno anche effetti redistributivi<sup>7</sup>.

Tutto questo non esclude che, considerando congiuntamente l'insieme delle entrate e quello delle uscite, il bilancio comune non abbia un suo profilo redistributivo caratterizzato da forme più o meno significative di progressività.

Questa premessa vuole chiarire come alla stregua di quanto detto in materia di Bpe, anche la linea argomentativa a favore di alcuni prelievi è o deve essere guidata innanzitutto dagli aspetti

---

meno prosperi, i mezzi di correzione degli elementi di regressività esistenti nell'attuale sistema delle risorse proprie". Si ha consapevolezza del problema ma si devono ancora approntare gli strumenti per risolverlo.

<sup>4</sup> Si tratta di imposte c.d. correttive che sono strumenti idonei non solo a procurare gettiti cospicui ma anche a migliorare l'efficiente allocazione delle risorse. Si dice che alcune di esse producano un doppio dividendo nel caso in cui riducono esternalità negative e consentono di internalizzare quelle positive.

<sup>5</sup> Nel Trattato di Lisbona le poche disposizioni sulle imposte dirette e personali sono quelle dell'art. 13 riguardanti i funzionari e gli agenti dell'Unione europea mirate soprattutto ad evitare le doppie imposizioni.

<sup>6</sup> Senza dimenticare che c'è visione estensiva del beneficio secondo la bipartizione di A. De Viti De Marco il quale distingue tra beneficio globale e quello specifico. Si ha il primo quando i benefici si spalmano su tutto il territorio della giurisdizione, il secondo quando essi ricadono solo su parti di esso. In questi termini è intuitivo come ragionare in termini di beneficio globale sia equivalente ad argomentare in termini di capacità contributiva per cui l'indicazione che, in questo caso, conseguirebbe in termini di scelta degli strumenti di finanziamento sarebbe a favore di quelli generali, diretti o indiretti a seconda dei casi. Nel caso invece in cui il beneficio si estendesse solo a sotto ambiti territoriali la scelta dello strumento di finanziamento dovrebbe andare a favore di quelli speciali e/o specifici.

<sup>7</sup> In ogni caso, ricordo che tale logica commutativa è alla base della teoria dello scambio volontario (alla Lindhal) elaborata da economisti svedesi e italiani tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo. Tale scuola si contrappose e si contrappone a quella, molto seguita in Italia, che vede il fenomeno finanziario caratterizzato solo da coercizione.

allocativi dei primi, la cui produzione e/o fornitura va finanziata innanzitutto in modo efficiente e congruo.

In altre parole, la bussola dovrebbe essere non il governo minimo alla Nozick, tasse europee minime e, quindi, finanziamenti in una logica confederale quanto un governo europeo in grado di fornire e finanziare efficientemente i Bpe con caratteristiche strettamente comunitarie che legittimano l'esistenza stessa del governo a quel livello. In altre parole, il loro finanziamento seguirebbe in linea tendenziale il principio del beneficio e sarebbe gestito a livello Ue se e in quanto i benefici interessano tutto il territorio comunitario o ambiti interstatali più o meno ampi dello stesso.

### **3. Alcune valutazioni sulle principali proposte**

Sulle tasse europee o meglio sul sistema delle risorse proprie fondato su imposte, le opinioni sono molto controverse e, in alcuni casi, di stampo utopistico. Alcuni parlano di un vero e proprio potere impositivo a livello centrale e di imposte fondate sul principio di capacità contributiva. Il che presuppone che ci si trovi già in un assetto federale vero e proprio e che si doti il Centro di piena sovranità fiscale<sup>8</sup>. Nei principali paesi federali il parlamento istituisce una imposta federale sul reddito che in tanto può tenere conto della effettiva capacità contributiva in quanto dispone di tutti i più avanzati strumenti di controllo fiscale, riscossione e gestione del contenzioso tra contribuenti e amministrazione finanziaria a livello federale – quanto meno in tutti i paesi membri<sup>9</sup>. Quindi cade non solo per motivi pratici di gestione amministrativa ma soprattutto per assoluta mancanza di volontà politica l'ipotesi di dotare il centro di una imposta federale sul reddito.

La seconda proposta che viene ripetutamente riproposta – dopo le conclusioni dei lavori del Comitato Ruding (1992) – è quella di istituire o meglio armonizzare le caratteristiche principali dell'imposta sulle società e conferire tutto o parte del suo gettito al governo europeo. Non possiamo entrare qui nel merito della complessa questione dell'armonizzazione della base imponibile dell'imposta sulle società ma è certo che armonizzare solo le aliquote – che già sarebbe un successo straordinario – non basterebbe perché, a parità di aliquote formali, l'onere dell'imposta può essere facilmente variato con modifiche ai vari regimi di deducibilità, di detraibilità, inerenza, valutazione, *transfer pricing*, ecc. Certo se si volesse una maggiore mobilità del capitale e delle imprese senza gli

---

<sup>8</sup> Non esito ad esplicitare il mio auspicio che il Pe nel prosieguo si appropri autonomamente della sovranità fiscale per istituire altri tributi propri ma, al momento, appena conseguita la ratifica del Trattato di Lisbona, mi sembra prematuro pensare ad una sua immediata modifica.

<sup>9</sup> Come noto, oggi, non si tratta di controllare solo la ricchezza immobiliare ma anche quella finanziaria anche in paesi membri che si sono date regolamentazioni di riservatezza non molto diverse da quelle dei c.d. paradisi fiscali. Ci sono veli più o meno spessi che non possono essere facilmente penetrati con il principale strumento attualmente consentito dalla direttiva della Ue: lo scambio di informazioni.

effetti negativi della concorrenza fiscale al ribasso, l'armonizzazione dell'imposta sul reddito delle società sarebbe una scelta strategica fondamentale. Ma sappiamo che molti paesi grandi e piccoli, vecchi e nuovi membri della Ue-27, non vogliono cedere sovranità fiscale e non vogliono rinunciare a questo importante strumento – in alcuni casi anche per attirare capitali e imprese dagli altri membri<sup>10</sup>.

Molti analisti ed economisti pensano all'Iva. Questa, in termini strutturali, dopo 36 anni di politica dell'armonizzazione della base imponibile, è già un'imposta europea – anche se poca strada si è riusciti a fare in termini di armonizzazione delle aliquote, apparentemente la cosa più semplice e di passaggio dalla tassazione sulla base del principio di destinazione a quello del paese di origine delle merci<sup>11</sup>. Andare avanti su questa strada sarebbe tecnicamente più semplice ma impopolare perché per molti paesi implicherebbe un aumento delle aliquote in nome dell'Europa.

Anche nuove *carbon taxes* e/o eco-tasse di vario tipo o imposte pigouviane sarebbero impopolari per i cittadini non solo per via dell'assunta scarsa sensibilità ecologica dei medesimi – vera per alcuni e non vera per altri – ma soprattutto perché in molti paesi la benzina, altre fonti di energia sono già pesantemente tassate. Prevedere ulteriori aggravii della fiscalità su di esse in nome dell'Europa, probabilmente, sarebbe controproducente<sup>12</sup>. Ma tali imposte sono le più coerenti con le caratteristiche dell'attuale fase del processo di integrazione europea. Non si vuole una dimensione appena sufficiente del bilancio europeo (6-7% del Pil). Sarebbe già un miracolo se si potesse arrivare al doppio o al triplo di quello attuale (2-3% del Pil). Una proposta gradualista fondata sulla necessità ineludibile di produrre o fornire in modo efficiente e efficace ai cittadini europei i Bpe essenziali per qualificarne la cittadinanza appare anche coerente con lo sviluppo di nuovi strumenti di finanziamento specializzati alla produzione dei nuovi Bpe.

Non ultima, ricordo la proposta di euro ritenuta sul risparmio secondo la direttiva (2003/48/CE del Consiglio del 3.06.2003) emanata allora dalla Commissione ma ancora in fase di definizione

---

<sup>10</sup> Può essere un segnale un recente Survey della consulting KPMG sulle aliquote delle imposte dirette e delle contribuzioni sociali nella Ue. Le prime sono passate dal 41% del 2008 al 46% del 2009. Chiaramente gli aumenti sono necessitati per fronteggiare gli ingenti deficit prodotti dalla crisi. Ma sono solo gli effetti di questa oppure la fine della concorrenza fiscale. Vedi servizio di Andrea Carli e Nicol Degli Innocenti sul Sole 24 Ore del 26.08.09.

<sup>11</sup> Anche a questo riguardo sono di ostacolo da un lato le resistenze dei governi a cedere sovranità fiscale, dall'altro le differenze nelle preferenze (gusti) per modelli di consumi caratterizzanti nei diversi paesi che vanno tenuti in considerazione.

<sup>12</sup> A conferma di quanto detto, sappiamo che, rispetto alla proposta del Presidente Sarkozy di introdurre una *carbon tax*, il 66% dei francesi sarebbe contrario, ma il Presidente insiste sulla urgenza di una decisione. La *carbon tax* si applicherebbe alla frontiera alle merci provenienti da Paesi che non tagliano le emissioni di CO2. Sul piano interno la *carbon tax* si applicherebbe a tutti i consumi di carburante tranne che sull'energia elettrica. Non c'è consenso tra i vari Paesi della Ue ma è chiaro che si pone un problema di armonizzazione dei vari regimi fiscali. Vedi Leonardo Martinelli del Sole 24 Ore del 4.09.09.

nelle istituzioni europee. Sulla sua revisione si giocano anche le sorti della lotta all'evasione fiscale nella Ue. Probabilmente ad essa si collega il punto del discorso del Presidente Napolitano sulla necessità di andare avanti nel processo di armonizzazione fiscale. Secondo me, non si tratta solo di armonizzare le aliquote e di far funzionare lo scambio di informazioni ma di trasformare la c.d. euroritenuta, in una vera e propria imposta europea, il cui gettito dovrebbe essere acquisito direttamente al bilancio europeo<sup>13</sup>.

#### **4. Le scelte minimali in materia di entrate tributarie**

In questi termini, come in alcuni sistemi federali che non hanno al centro un prevalente, forte e del tutto autonomo potere impositivo<sup>14</sup>, si possono proporre tre tipi di strumenti:

- 1) tributi propri in senso stretto;
- 2) compartecipazioni;
- 3) addizionali o sovrimposte.

Resta la questione di merito in termini di analisi normativa, ossia, se ci sia un sistema di prelievo (una o più imposte) che migliori al margine il profilo redistributivo attualmente fondato dal lato del prelievo sulle contribuzioni nazionali caratterizzate dal principio di proporzionalità tenendo conto che redistribuzione diretta (più immediata) si può fare direttamente e si fa con la spesa pubblica. In ogni caso, l'attuale sistema è giudicato, con largo consenso, poco trasparente per via dei rimborsi e degli abbattimenti che non pochi paesi membri hanno ottenuto e a cui non sembrano voler rinunciare. Emblematico è il caso del *rebate* inglese. Alcuni commentatori valutano anche che l'attuale sistema incoraggerebbe il principio del *juste retour*<sup>15</sup>. Una valutazione impegnativa sullo standard redistributivo sarebbe più appropriata in relazione a un sistema tributario piuttosto articolato su imposte dirette e indirette ma questo, come detto, non c'è e non è previsto. Pertanto è giocoforza muoversi in una logica di imposte c.d. pigouviane, cioè, di strumenti fiscali e/o agevolazioni speciali idonee a disincentivare e/o incentivare comportamenti cooperativi da parte dei governi nazionali che devono perseguire politiche comuni (tasse sulle emissioni di CO<sub>2</sub>)<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Se n'è parlato nell'Ecofin del 20/10/09. Il nostro MEF ha criticato l'attuale sistema che evidenzia una sproporzione tra quanto monitorato in termini amministrativi e le grandezze macroeconomiche in gioco.

<sup>14</sup> Il sistema qui proposto mi sembra coerente anche con la suddivisione del potere legislativo tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione. Come federalista, sono favorevole ad attribuire al Pe piena sovranità legislativa anche in materia fiscale. Come già detto, non mi pare che questo sia previsto nel Trattato di Lisbona.

<sup>15</sup> E questo è considerato veleno da Le Cacheux.

<sup>16</sup> Per finanziare la lotta al cambiamento climatico si pensa ad esempio a tre misure: 1) ricorso a finanziamenti nazionali pubblici e privati; 2) all'utilizzo dei proventi derivanti dalla compra/vendita di permessi; 3) all'impiego delle risorse

L'analisi di questa problematica è all'ordine del giorno perché al momento dell'approvazione delle Prospettive finanziarie 2007-13 si è deciso che proprio tra il 2008 e 2009 bisogna concludere il *reassessment* del quadro finanziario con revisione solo dal lato della spesa ma anche dal lato dell'entrata.

Nonostante la fine dell'epoca liberista e la crisi del 2007-09, tuttora, si confrontano due visioni del mondo. L'una che ritiene la concorrenza fiscale spinta un meccanismo idoneo a contenere la crescita continua della spesa pubblica – ovviamente di quella aggregata di tutti i livelli di governo. L'altra che non vuole spingere tale concorrenza a livelli dannosi per tutti in termini di offerta inadeguata ed inefficiente di beni pubblici in generale. È in discussione il grado di concorrenza fiscale che deve caratterizzare il sistema<sup>17</sup>. Non è una questione facilmente valutabile in termini quantitativi. *Ex post*, sembra che si possa dire che, a parte i giudizi di valore di cui sono portatori i governi dei vari paesi membri e di diverso orientamento politico, non è revocabile in dubbio la insoddisfacente performance delle economie europee rispetto a quella americana o di altre economie mature. Nell'insieme persiste la c.d. euro-sclerosi<sup>18</sup>. Non mi sembra che essa sia dovuta agli eccessi dello stato sociale e alle aliquote marginali troppo elevate del sistema dei prelievi diretti. I paesi scandinavi da quasi 20 anni hanno introdotto la c.d. *dual income tax* per ridurre la forte progressività che caratterizzava i loro sistemi tributari e in altri paesi come l'Italia c'è evasione fiscale diffusa che riduce sostanzialmente le aliquote marginali effettive di imprenditori e lavoratori autonomi. I paesi scandinavi hanno mantenuto nel tempo pressioni tributarie molto elevate (attorno o al di sopra del 50%) e alti tassi di crescita. Altri paesi europei hanno abbassato la pressione tributaria ma la crescita non è aumentata. Abbiamo già detto che il principio che informa l'attuale sistema di formazione delle risorse proprie fondato sulle contribuzioni è quello della proporzionalità. Passare ad un sistema fondato su imposte indirette avrebbe effetti redistributivi perversi per quei paesi che hanno sistemi tributari a prevalenza di gettito da imposte dirette.

---

derivanti dagli impegni assunti a livello globale. Quanto alle contribuzioni nazionali, si pensa di ancorarle da un lato all'inquinamento prodotto e, dall'altro, alla capacità di pagare. Vedi su La Stampa del 9.09.09 servizio di Marco Zatterin che annuncia l'imminente pubblicazione di una lunga comunicazione di 33 pagine della Commissione Ue.

<sup>17</sup> Un forte elemento di contraddizione nella strategia di Lisbona è attualmente introdotto dalla priorità data alla conoscenza. Essendo questa un bene pubblico quasi puro che è però lasciato in balia alla concorrenza in un contesto con mobilità alta per il capitale e per il lavoro maggiormente qualificato. Il suo gioco impoverisce il capitale umano delle regioni meno avanzate; costringe i governi di queste ultime a finanziare il lavoro meno qualificato e a ridurre la loro spesa per altri beni pubblici, determinando una sorta di circolo perverso dell'impoverimento non solo del capitale umano ma anche di quello fisso sociale. Introduce quindi una contraddizione profonda nella strategia medesima che, in buona sostanza, risulta anti-europea. Vedi in tal senso: Fitoussi, Laurent, Le Cacheux, France2012/OFCE: 4

<sup>18</sup> Sulla complessa questione vedi van Ark et al. (2008) da un lato e O. Blanchard (2004) dall'altro che hanno esaminato e valutato i dati di alcuni decenni. Concludono che gli americani lavorano di più degli europei e perciò è più alta la produttività dei primi. Inoltre questi investono di più nelle tecnologie ICT e sanno sfruttare meglio i benefici della società della conoscenza. Nell'ultimo decennio il gap di produttività si è quindi rovesciato a favore degli americani.

Non mi pare che abbondino le proposte per assegnare a Bruxelles una imposta diretta personale e progressiva come di norma di registra nei paesi federali<sup>19</sup>. Quindi se mai c'è un problema di progressività del prelievo, questo resta un problema sub-centrale e non della Ue in quanto tale.

### **5. Priorità della spesa a livello centrale**

E se l'euro-sclerosi è un problema generale di cui dovrebbero darsi carico le economie più grosse, a mio giudizio, esso non ha a che fare con le imposte progressive. Mi sembra piuttosto che essa sia dovuta all'insufficienza di investimenti pubblici in ricerca, innovazione, nel capitale umano, nello sviluppo sostenibile. Investimenti che richiedono maggiori entrate o indebitamento soprattutto da parte dei paesi più "grandi". Si noti che un simile approccio, in qualche modo, porta ad affrontare la questione del modello di crescita. Come noto, fin qui, esso è caratterizzato da quello *export led* della Germania. Una politica che puntasse ad un consistente programma di investimenti per produrre e/o fornire i Bpe con investimenti nella ricerca e nello sviluppo, nel capitale umano, nel risparmio energetico, ecc., potrebbe essere anche un modo intelligente per promuovere una diversa composizione della domanda aggregata con minori esportazioni e maggiore spazio per i consumi interni.

Le prospettive di superare questa situazione di stallo in materia fiscale appaiono scarse se, una volta per tutte, non si raggiunge un'analisi condivisa sulle cause dell'euro-sclerosi e non si supera il c.d. compromesso del Lussemburgo e/o criterio delle decisioni all'unanimità<sup>20</sup>.

Strettamente connessa alla proposta di riformare il sistema delle risorse proprie per fondarlo anche su alcune imposte e tasse europee è la proposta di dare al governo europeo e/o alla Bce il potere di indebitarsi ed emettere titoli europei. La tesi a favore è quella di finanziare investimenti

---

<sup>19</sup> Il fatto che non ci sia a livello centrale della Ue un sistema tributario vero e proprio, non significa che non ci siano principi che guidino la "governance" in materia di imposte dirette. Al riguardo, la buona governance è stata definita dall'Ecofin del 14 maggio 2008 e consiste nell'accordo di perseguire i seguenti tre principi: trasparenza, lo scambio di informazioni e una sana concorrenza fiscale. Vedi Draft di una Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale "Promoting Good Governance in Tax Matters", April-May 2009. La bozza di Comunicazione segue le decisioni assunte nel recente G20 di Londra (2.04.09) e valorizza le acquisizioni conseguite negli ultimi dieci anni tendenti ad evitare la erosione delle basi imponibili delle imposte dirette sul reddito delle persone fisiche e giuridiche e le distorsioni all'allocazione degli investimenti in armonia con i principi del mercato interno. Naturalmente, in chiave critica, si può sempre osservare che il vero problema è di vedere se, sul terreno pratico, ci si limiterà solo a parlare di cooperazione oppure si assumeranno anche concrete misure operative.

<sup>20</sup> Non v'è chi non veda come l'unanimità in materia fiscale consegna un potere di veto inefficiente e paralizzante alla minoranza non solo in termini di aumento delle risorse proprie della Ue ma anche come possibilità di ridurre i privilegi di alcuni. Tutto questo impedisce di raggiungere un più elevato livello di efficienza allocativa. Si rinvia al teorema Buchanan-Tullock della maggioranza qualificata che supera suddetti limiti della prescrizione dell'unanimità per le nuove spese allocative (Wicksell). Non senza trascurare che considerevoli risultati potrebbero essere conseguiti senza nuove spese allocative (quelle che comportano un aumento della pressione fiscale) ma con diversa composizione e diverso impiego di quella esistente. Vedi nel capitolo di Bassanini - Salvemini il discorso sulle c.d. passerelle che, in casi limitati, consentirebbero di superare il criterio dell'unanimità.

anche a produttività differita in grado di promuovere e sostenere la crescita, la produttività e competitività delle economie europee.

La tesi contraria è che se si consente tale potere di indebitamento, si attenua il rigore della disciplina di bilancio consentendo una progressiva lievitazione della spesa pubblica e un crescente ruolo del governo centrale europeo.

Anche su questo terreno dobbiamo registrare positivamente una recente acquisizione. È stato creato il Fondo di investimento (*equity*) Marguerite da parte della Bei, Cassa depositi e prestiti italiana (Cdp), la tedesca Kreditanstalt für Wiederaufbau (Kfw) e la francese Caisse des Dépôts et Consignations (Ccd). Si tratta del primo progetto di cooperazione finanziaria da parte di alcuni paesi membri che dedicano all'investimento di lungo termine. Vi partecipa anche la Commissione europea con un conferimento di 80 milioni di €. Il Fondo è nato su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze italiano e aveva avuto il via libera un anno fa all'Ecofin. Vuole essere anche strumento di un piano di rilancio dell'economia europea. Il 4 settembre 2009 è stato approvato a Parigi un protocollo che stabilisce struttura, obiettivi e regole di funzionamento del Fondo. Anche istituzioni finanziarie spagnole e polacche hanno ora aderito al Club con un conferimento di 100 milioni di € che, in seguito, potrebbero salire in modo differenziato. Il Fondo Marguerite ha come obiettivo prioritario di finanziare progetti in materia di lotta al cambiamento climatico ma non è escluso il finanziamento di infrastrutture transfrontaliere europee, di reti di trasporto ed elettriche, gasdotti ed oleodotti. In prospettiva, si prevede anche la possibilità di emettere bond europei superando così il divieto attualmente previsto di utilizzare l'emissione di obbligazioni come strumento del bilancio europeo<sup>21</sup>.

## **6. Alcune osservazioni e conclusioni**

Con tutti i limiti delle azioni concrete assunte fin qui e tenuto conto del fatto che a livello centrale della Ue non esistono e non sono previste imposte dirette sulle persone fisiche e giuridiche, emerge di nuovo un vantaggio comparato per la Ue nel senso che le discussioni sulla cooperazione in materia di tassazione non partono da zero e possono essere valorizzate esperienze e conoscenze già acquisite. Vedi ad esempio la Direttiva sulla tassazione dei redditi di capitale quanto mai di attualità dopo gli orientamenti assunti dal G-20 di Londra (2 aprile 2009). Non casualmente, il Presidente Napolitano nel suo intervento al *Workshop* organizzato dallo studio Ambrosetti si chiede:

---

<sup>21</sup> Vedi servizio di Isabella Bufacchi il "Sole 24 Ore" del 5 settembre 2009.



«Ma può l'Ue esitare ancora, dopo quello che è accaduto, a prendere la strada di una sia pure misurata armonizzazione fiscale?».

In questa ottica, analogamente a quanto avviene a livello nazionale e sub-nazionale, il bilancio europeo va ridefinito in termini di spese ed entrate ai vari livelli di governo e non solo di quello comunitario – che contribuiscono alla produzione e/o fornitura di Bpe, come detto, uno strumento concreto idoneo a riconquistare il consenso dei cittadini europei.

In questa fase di cambiamento epocale resta il dilemma: o si cambia la regola dell'unanimità in molte e rilevanti materie oppure questo cappio rischia di fare abortire la speranza di proseguire sulla strada delle riforme e della costruzione di un vero stato federale.

Una maggiore e più efficiente fornitura di Bpe è strumentale al rafforzamento dei legami indissolubili e della cooperazione più ampia tra i paesi membri anche in materia fiscale. Solo in questo modo, emergeranno con maggiore evidenza costi congiunti ma anche benefici condivisi dell'azione comune. Solo la migliore percezione di questi legami rafforzati può portare all'abbandono del paralizzante criterio dell'unanimità, all'aumento dei finanziamenti delle attività di comune interesse, a decisioni maggiormente cogenti, a sanzioni più incisive per i *free-rider* e per quanti frenano l'azione comune. Se così non fosse, delle due l'una: o si trova un accordo generale a 27 oppure i paesi dell'Eurozona dovrebbero andare avanti da soli in maniera più spedita.

## UNA NUOVA VISIONE DEL DEBITO DELL'UNIONE

### 1. La norma sull'obbligo del pareggio

Tra le norme che riguardano il bilancio dell'Unione, nel Trattato di Lisbona, ne troviamo una, l'art. n. 310 (ex n.. 268), che impone che “nel bilancio entrate e spese devono risultare in pareggio”. Questa norma ripete quanto già scritto nel Trattato istitutivo della Comunità europea. Questa regola non solo non è stata modificata nei trattati successivi, ma nessuno ha mai seriamente proposto di farlo. Anche nei momenti politicamente difficili, quando si è discusso sulla distribuzione delle risorse e degli oneri fra i paesi membri, il tema della revisione di questa norma è stato del tutto assente. E anche nella fase più recente, di rilettura e riscrittura dei Trattati, non si è avanzata da nessuna parte la proposta di modificare o cancellare questa norma.

La cosa può apparire singolare a chi consideri che si tratta di una norma di rango costituzionale, e che in nessun paese del mondo (o almeno in nessun paese importante, a noi noto) esiste in costituzione una norma di questo tipo.

Vi era stata, invero, a partire dagli anni cinquanta del secolo scorso, una cospicua corrente di pensiero che aveva lavorato sulle “scelte pubbliche” e che aveva rifiutato l'attivismo in materia di politica di bilancio sulla base di una serrata critica all'idea dell'esistenza di un *policy maker* benevolente. Questa corrente fu poi rafforzata, nei due decenni seguenti, dal dibattito sulle condizioni alle quali una politica di spesa in disavanzo può essere efficace. La conclusione normativa, che teneva conto sia di una premessa di valore (l'incapacità della classe politica di agire come il *policy maker* dei modelli) sia di una serrata critica alla possibilità che anche un ottimo *policy maker* possa avere le informazioni o gli strumenti necessari per ottenere gli obiettivi desiderati, era una ricetta “costituzionalista”. Si suggeriva l'adozione di una norma che imponesse il pareggio del bilancio. Ove tale norma non potesse essere introdotta, si suggeriva almeno di ridurre, attraverso regole procedurali o comportamentali, gli spazi di discrezionalità nelle decisioni di bilancio. In vari modi, nei vari Paesi, questa seconda linea fu seguita, e furono introdotte regole volte a limitare la discrezionalità in materia di disavanzo e di debito

Ma solo nel Trattato europeo la norma fu inserita, con la sua rigidità.

## **2. Origine della norma**

Due domande si pongono dunque, preliminarmente. Primo, perché questa norma fu introdotta. Secondo, se l'ideologia, o la teoria sociologica ed economica, che vi sta dietro, siano ancora oggi tanto forti da giustificarne la permanenza.

Nel 1957, quando la regola del pareggio fu stabilita, il bilancio della Comunità era solo un bilancio che serviva ad assicurare il funzionamento delle amministrazioni create per gestire la Comunità economica europea. Un bilancio "corrente", dunque, per il quale non vi era necessità, né giustificazione, di spese in disavanzo. Al contrario, nei Trattati della Ceca e dell'Euratom si ritenne di dover consentire le operazioni di prestito.

Una sola eccezione fu consentita alla regola del pareggio: la Comunità negli anni ottanta poté emettere debito per finanziare Stati membri in difficoltà di bilancia dei pagamenti, nell'ambito del Sistema monetario europeo. Questa eccezione fu collegata all'art. 308 del Tce, secondo il quale «se un'azione della Comunità appare necessaria per realizzare, nel funzionamento del Mercato comune, uno degli obiettivi della Comunità, senza che il presente Trattato abbia previsto i poteri d'azione richiesti a questo effetto, il Consiglio, decidendo alla unanimità su proposta della Commissione, avendo sentito il Parlamento europeo, prende le disposizioni appropriate». Questo articolo, nel Trattato di Lisbona è rimasto, ma è stato integrato prevedendo l'intervento del Parlamento europeo, e ponendo diverse limitazioni. In realtà, non solo le operazioni di prestito relative allo scopo di difesa delle bilance dei pagamenti sono state tanto limitate da non costituire una vera eccezione al principio del pareggio, ma soprattutto, come avremo modo di argomentare in seguito, esse appaiono definibili come "operazioni finanziarie", e come tali non classificabili tra le spese ordinarie del bilancio, tra le voci da considerare nel calcolo del saldo.

## **3. Il ruolo del bilancio e la regola del pareggio**

Al bilancio europeo era difficile attribuire, inizialmente, funzioni che giustificassero l'emissione di debito.

In una prima fase, vi era solo da finanziare le strutture che assicuravano il funzionamento degli organismi comunitari, in particolare la Commissione e i suoi uffici. Nessuno dei compiti tradizionali di un bilancio statale – stabilizzazione, redistribuzione, allocazione- erano immaginati, se non altro perché la Comunità non era ( e non è ) uno Stato, almeno nel senso usuale del termine. All'aspirazione e al progetto federalista si è durevolmente opposto un progetto di area di libero

scambio. L'evoluzione storica ha visto la nascita di una Unione del tutto innovativa nei suoi contenuti, ma che certo ha rinviato ad un futuro lontano e indistinto ogni qualificazione giuridica che parlasse dell'Unione come di uno Stato.

Il successo del progetto europeo risiede nella sua unicità storica. Ma anche le incertezze del suo cammino derivano da questa unicità. Non deve sorprendere che il tema del bilancio, cioè il tema di cosa si vuole fare attribuendo all'Unione risorse da spendere, appaia ugualmente incerto, ugualmente frutto di situazioni storiche più che di un disegno istituzionale preciso.

Al bilancio dell'Unione non sono stati attribuiti, né sono attribuibili, per una serie di ragioni, prima fra tutte la sua modesta dimensione, compiti di stabilizzazione anticiclica. Nel sistema istituzionale europeo questo compito spetta, eventualmente, agli Stati, ognuno nella propria sfera di sovranità, salvo i confini posti, per alcuni degli Stati membri, dalla sottoscrizione del Patto di stabilità e crescita. D'altra parte, l'idea che con la manovra del disavanzo pubblico si possano perseguire obiettivi di stabilizzazione è tra quelle più contestate nel dibattito teorico degli ultimi trenta o quaranta anni. Inoltre, un bilancio che possa essere manovrato in maniera anticiclica presuppone un pieno possesso di tutte le leve di entrata e di spesa, e non è certo questo il caso del bilancio dell'Unione.

Al bilancio dell'Unione non vengono attribuiti compiti di redistribuzione dei redditi personali. Le poche politiche sociali che vengono finanziate nel bilancio fanno riferimento essenzialmente alla sfera dei diritti fondamentali, quelli che troviamo scritti nel Trattato come norme fondanti, e non sono finalizzati a spostare risorse dall'una all'altra categoria di cittadini. Ed è logico che sia così. Le politiche redistributive rappresentano l'esito di conflitti tra gruppi e classi, un esito altamente "politico". Nulla vi è nella costruzione europea che risponda alla necessità di dare una risposta a questi conflitti. Nessuna soluzione appare collegata a scelte politiche, cui i cittadini siano chiamati a partecipare.

#### **4. Il bilancio e la produzione di beni pubblici europei**

Al bilancio dell'Unione possono invece essere attribuite finalità allocative, ma in un senso molto particolare, che va attentamente definito.

Come abbiamo argomentato in precedenza (v. il contributo Micossi - Salvemini) il processo di costruzione dell'Unione appare caratterizzato, negli anni, da due diverse linee evolutive, per quanto riguarda il bilancio. Da una parte, vi è la "messa in comune" di alcune politiche economiche settoriali. E' significativo il fatto che queste politiche messe in comune, delle quali si auspicava il

finanziamento con “risorse proprie” della Comunità, di fatto, e sempre più, sono state finanziate tramite risorse tratte dai bilanci degli Stati, il che appare coerente con il processo che ne sta alla base.

L'altra linea evolutiva è quella che ha incardinato nell'Unione una capacità propria di fare politiche di spesa che vanno a vantaggio di tutti i cittadini, i cui prodotti cioè sono beni indivisibili, non esclusivi. Una capacità di produrre Beni pubblici. Nel processo di costruzione dell'Unione è emerso con crescente chiarezza il fatto che se vi era un valore aggiunto europeo nel mettere in comune politiche già esistenti, ancora più significativo poteva essere questo nel caso di politiche che gli Stati da soli non potevano portare avanti. Le politiche allocative più interessanti divenivano così quelle rivolte alla produzione di Beni pubblici europei. Ma per queste politiche emergeva ben presto un vincolo assai forte: la indisponibilità di risorse con cui finanziarle, perché le politiche con un più forte contenuto redistributivo fra stati assorbivano la maggior parte delle risorse trasferite dai bilanci nazionali al bilancio europeo, e la possibilità di finanziare la produzione di beni pubblici europei attraverso vere risorse proprie europee trovava infiniti ostacoli.

Per prima cosa va dunque esplorata la possibilità di trovare beni pubblici che i cittadini sono pronti a finanziare. Questo è possibile per questioni importanti, come lo sviluppo di infrastrutture necessarie all'interconnessione delle infrastrutture nazionali, la sicurezza e la diversificazione degli approvvigionamenti energetici, la creazione o la messa in rete di centri di ricerca di eccellenza, o di nuova specializzazione.

Poiché tuttavia le conseguenze di una insufficiente produzione di Beni pubblici sono certamente significative, sia in termini di sviluppo economico, sia soprattutto in termini di efficacia della costruzione politica europea, va esplorata un'altra possibilità: quella di trovare sul mercato finanziario, emettendo debito dell'Unione, cioè bond europei, le risorse necessarie.

## 5. Ruolo del debito

Già in precedenza ho avuto occasione di sostenere, con O. Pesce<sup>1</sup>, che in generale le politiche strutturali di sviluppo dell'intera Unione potrebbero essere più forti e più efficaci se sorrette da adeguate dotazioni finanziarie, e che questo può essere fatto emettendo debito. L'economia europea è caratterizzata da anni da un basso livello di produttività, e questo può essere ricondotto a insufficienti investimenti sia in capitale fisico che in capitale umano – insufficiente rispetto alle potenzialità dell'area economica aperta e integrata.

---

<sup>1</sup> M.T. Salvemini, O. Pesce, *Un bilancio europeo per una politica di crescita*, Quaderno IAI n. 27, giugno 2007.

Mi sembra ora possibile chiedersi: se il vincolo derivante dalla necessità di finanziare la spesa con entrate fiscali fosse almeno in parte rimosso, si potrebbe produrre qualcuno dei beni pubblici europei più significativi dal punto di vista della crescita e dello sviluppo dell'area? Perché non pensare, allora, al finanziamento con emissione di debito? Si potrebbe almeno immaginare che col debito possano essere finanziate le spese in conto capitale connesse alla produzione di alcuni di questi beni pubblici, applicando una ben nota - anche se di non facile specificazione - *golden rule*. Ma come superare l'ostacolo posto dalla norma sul pareggio del bilancio, una volta approvato (e se non approvato, ancora peggio) il Trattato di Lisbona?

M. Buti e M. Nava<sup>2</sup> suggeriscono di spostare dal bilancio annuale alle prospettive pluriennali il vincolo del pareggio. E' una proposta non solo sensata, ma appropriata dal punto di vista della teoria dell'indebitamento pubblico. Ha il limite di richiedere anch'essa una modifica al Trattato, o una interpretazione molto forzata delle norme, e questo non sembra oggi facilmente praticabile.

## **6. Le operazioni finanziarie**

Esiste un'altra soluzione, almeno parzialmente utilizzabile.

I principi contabili contenuti nel Sistema europeo dei conti (Sec 95), applicabili sia ai bilanci pubblici degli Stati, sia al bilancio dell'Unione, definiscono con precisione le entrate e le spese che entrano nel calcolo del saldo, indicato col termine "indebitamento netto" E' questo il saldo che deve essere, ogni anno, pari a zero.

Tra queste voci non figurano le operazioni che riguardano lo stato patrimoniale del soggetto, ma che per loro natura, se finanziate con debito, ne accrescono o riducono, insieme, sia il lato attivo che quello passivo. Sono le "operazioni finanziarie", che riguardano:

- Costituzione di nuove società con capitale fornito da pubbliche amministrazioni, o, nel caso di società miste, per la parte a carico del settore pubblico. Tutto il tema del Partenariato pubblico privato e della finanza di progetto può essere visto in questa prospettiva.
- Ricapitalizzazioni effettuate attraverso l'acquisto di nuove azioni a prezzi di mercato (per le società non quotate si deve dimostrare che possano generare un rendimento tale da non farle ricadere sotto le norme Ue in materia di aiuti di stato.

---

<sup>2</sup> *Constrained Flexibility as a tool to facilitate reform of the EU Budget*. European Economy Economic Paper, n. 3261, June 2008

- Prestiti a imprese o istituzioni tenute a versare un interesse e a rimborsare il capitale (ove esistano prove documentate della forte improbabilità di rimborso, totale o parziale, l'operazione deve essere registrata come trasferimento).
- Acquisti di attività di vario tipo. E' una voce molto importante nell'ambito degli interventi effettuati nella crisi in atto, in particolare a sostegno delle banche. Molta attenzione è stata portata da Eurostat e dal Comitato delle statistiche monetarie, finanziarie e di bilancia dei pagamenti (Cmfb) sulle regole da applicare alle varie fattispecie di intervento.
- Tra le operazioni finanziarie non rientrano le garanzie.. Queste rappresentano passività potenziali, e sono registrate fuori bilancio.. L'escussione di una garanzia determina di norma un trasferimento in conto capitale, e peggiora il disavanzo.
- Le commissioni, i dividendi, e i pagamenti in conto interessi che le Pa ricevono dai soggetti a cui favore sono intervenute con operazioni di acquisto di attività finanziarie vengono registrate dal lato delle entrate, e la differenza con gli interessi pagati sul debito emesso si registra nel saldo di bilancio.

Se viene emesso debito per finanziare l'acquisizione di una attività finanziaria nel sistema Sec non vi sono effetti sul disavanzo, mentre aumenta il fabbisogno, che è la somma dell'indebitamento netto (il disavanzo) e del saldo delle partite finanziarie. Il fabbisogno non è sottoposto a regole dirette (neanche nel Patto di stabilità e crescita, dove però c'è una regola sulla dinamica del debito).

(Si può ritenere che quando fu emesso debito della Comunità per sostenere le bilance dei pagamenti si sia trattato già allora di operazioni finanziarie, essendo prestiti di valuta agli stati che non riuscivano a difendere il cambio stabilito dall'accordo monetario europeo, e che però si impegnavano a restituire le somme ricevute).

## **7. Ruolo del debito nella crisi attuale**

Il tema diviene importante, oggi, perché molti degli interventi resi necessari dalla crisi recente hanno avuto, in tutti i paesi, la natura di operazioni finanziarie, effettuate con emissioni di debito pubblico.

Se l'idea di finanziare con debito pubblico politiche anticicliche o politiche di sviluppo ha trovato sempre molti avversari, l'idea di usare il debito per allargare la sfera dell'intervento pubblico trova almeno altrettante voci contrarie. Lo si è visto proprio in occasione dei salvataggi di

imprese finanziarie, fatti sia in Europa che negli Stati Uniti. Le vere nazionalizzazioni sono state poche, e sempre dichiarate provvisorie.

L'acquisto di attività riguardanti attivi e prestiti deteriorati, il cui valore di mercato è difficile da determinarsi, è stato realizzato in molti casi attraverso lo schermo di apposite strutture (*defeasance structure*) per loro natura a termine.

I prestiti pubblici alle banche in molti paesi hanno rappresentato la soluzione preferita per realizzare le necessarie immissioni di capitale, attraverso soluzioni tecniche *ad hoc* (come interventi di “quasi capitale”, caratterizzati da un costo definito in funzione delle dimensioni e della durata).

I costi di medio periodo per i bilanci pubblici derivanti dal sostegno alle imprese in crisi dipendono fortemente dalle strategie adottate dai governi per ridurre la loro presenza nel settore dopo la normalizzazione delle condizioni. Molto importanti saranno poi i tassi di recupero realizzati con la vendita delle attività precedentemente acquistate, sia, naturalmente, dagli interessi pattuiti nel caso di prestiti.

In un recente articolo nel Bollettino mensile della Bce<sup>3</sup> si mette in evidenza come i costi netti saranno anche funzione dei ricavi derivanti dalla successiva vendita delle attività finanziarie acquistate. Per la Bce l'ipotesi di un definitivo spostamento del confine tra economia pubblica ed economia privata evidentemente non si pone nemmeno. E comunque viene ricordato anche, come ammonimento, che vi è un impatto sul costo del debito, e che questo è maggiore nei paesi con posizioni di bilancio meno favorevoli.

Viene inevitabile la domanda se in questi interventi vi possa essere un ruolo per l'Unione, e se questo non apra all'accettazione di un debito europeo.

In un contributo al dibattito sul come affrontare la crisi, Stefano Micossi e Daniel Gros<sup>4</sup> hanno auspicato interventi di salvataggio di imprese finanziarie europee ad opera dell'Unione, e hanno proposto di farlo emettendo debito. E' una presa di posizione interessante.

Le imprese finanziarie a cui fanno riferimento hanno una primaria esigenza, l'aumento del capitale. «*As long as the price of risk was low, European banks were able to follow a strategy of minimizing the use of capital because this allowed them to maximize their return on equity. European banks had thus become vulnerable to a re-pricing of risk, even if they did not hold many toxic assets*»<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Bce, *Bollettino mensile*, L'impatto degli interventi governativi a sostegno del settore bancario sulle finanze pubbliche dell'area dell'euro, n. 7, luglio 2009, p. 67-79.

<sup>4</sup> S. Micossi, D. Gros, *A bond-issuing stability fund could rescue Europe*, in [www.europesworld.org](http://www.europesworld.org), Summer 2009.

<sup>5</sup> S. Micossi, D. Gros, cit.



Un'Unione europea che emettesse debito per finanziare – temporaneamente, se si vuole – il rafforzamento patrimoniale di banche, o anche di imprese industriali, che sono presenti in più paesi dell'area avrebbe anche la funzione di contrastare spinte centrifughe, e scetticismi sull'utilità dell'Unione stessa.

Altrettanto importante può essere la funzione di contrasto alle spinte ad eludere, violare, o aggirare il divieto degli aiuti di stato, assai preoccupante in questo momento<sup>6</sup>. Questo richiede sia una adeguata interpretazione e lettura delle norme esistenti, sia la ricerca di soluzioni diverse dalla semplice regolamentazione, come appunto una capacità concreta di intervento dell'Europa come tale. Il modello del cofinanziamento appare efficace anche al fine di sollecitare interventi di politica economica coordinati e non pericolosamente competitivi. Si tratta di approfondirne le capacità di espressione, di usarlo in modo innovativo in unione con nuove modalità di ricerca delle risorse finanziarie.

Il riemergere di problemi di bilancia dei pagamenti in alcuni paesi dell'est, infine, riapre un problema già visto in passato, con l'aggravante che oggi sono coinvolte banche e imprese di vari paesi europei.

## **8. Debito dell'Unione o debito della Bei?**

Il Presidente della Banca centrale europea si è detto contrario all'emissione di titoli europei. Il rifiuto era specificamente rivolto a «obbligazioni emesse congiuntamente dai paesi europei per fronteggiare le esigenze della crisi»<sup>7</sup>. Ha ricordato, in quella sede, che esiste già la Bei, autorizzata a emettere titoli obbligazionari dell'Unione.

La tesi che gli obiettivi che si vogliono perseguire emettendo debito dell'Unione europea possano essere perseguiti anche, e semplicemente, ampliando gli interventi della Bei ha avuto, nei mesi scorsi, molti sostenitori. Della Bei si è messa in luce l'attitudine a valutare i progetti, la destinazione dei fondi a crediti, anziché alle temute politiche di bilancio "lassiste", e la chiara ripartizione tra i partecipanti al capitale dell'onere delle garanzie sul debito emesso.

La Bei attuale è tuttavia un'istituzione piuttosto lontana dal modello astratto di "agenzia" che opera come braccio operativo di politiche dell'Unione.

Per prima cosa, ha sempre privilegiato la propria natura di banca, respingendo il ruolo di istituzione pubblica (ma non i vantaggi dell'essere banca pubblica). Ha sempre adottato criteri di

---

<sup>6</sup> Si veda G. Tosato, *La disciplina comunitaria degli aiuti di stato tra economia di mercato e interessi generali*, in "Astrid Rassegna", n. 96 del 2009.

<sup>7</sup> Jean-Claude Trichet, conferenza stampa, Francoforte 6 febbraio 2009.

bancabilità delle operazioni accoglibili che appaiono più adatti ad una banca privata che a una istituzione di sviluppo, e ha sempre privilegiato i debiti assistiti da garanzie statali.

Piuttosto limitato è stato poi (se si fa il confronto con la Banca mondiale) il ruolo svolto dalla Bei nella fase progettuale (con l'eccezione di alcuni grandi progetti) perché si è puntato molto a rafforzare il ruolo di fornitore di risorse finanziarie a medio-lungo termine ad altre istituzioni creditizie, alle quali questo compito veniva lasciato.

Infine, l'autonomia della Bei è stata finora difesa anche contro interventi di provenienza dagli Organi politici dell'Unione, e questo non gioca a favore di una nuova Bei strettamente funzionale alle politiche economiche decise da questi vertici politici.

Quel che certamente si potrebbe affidare alla Bei è un ruolo di Agenzia per quanto concerne l'emissione e la gestione sul mercato del debito dell'Unione. Da questo punto di vista, nulla si può eccepire alla capacità e alla esperienza della Banca. Ma il debito dovrebbe essere debito "dell'Unione", e all'Unione deve spettare la decisione sull'uso delle risorse finanziarie raccolte. La Bei potrebbe costituire per questa gestione un fondo separato, secondo modelli facilmente disegnabili. Può essere utile ricordare che un modello del tipo qui tratteggiato è in funzione da molti anni nei paesi scandinavi; qui operano le *Municipal Funding Agencies*, che curano le emissioni obbligazionarie degli enti locali.

Diversa da quella che fa riferimento alla Bei è la proposta di ricorrere ad Agenzie di settore per finanziare con debito programmi di investimento in specifici campi. Il modello fu sperimentato con l'Euratom, e potrebbe essere riproposto nel campo dell'energia. Si tratta di un'idea che richiede comunque un riassetto istituzionale, e per questo potrebbe trovare ostacoli non indifferenti.

## **9. Debito europeo e ruolo internazionale dell'euro**

Quando ancora sembrava possibile modificare i Trattati europei, nel 2006, ebbi a scrivere: «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»<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> M.T. Salvemini, *Bilancio dell'Unione e politiche di sviluppo*, in M.T. Salvemini, O. Pesce, *cit.* p.52-53.

Si trattava di fare dell'euro una moneta di riserva mondiale. «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». E ancora: «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 quindi un tasso di crescita più elevato»<sup>9</sup>.

Sostenevamo anche che titoli emessi direttamente dall'Unione potrebbero avere un *rating* molto elevato, e una domanda degli investitori molto forte.

E' un'opinione che oggi appare condivisa da molti. Ad esempio, in un articolo del "Financial Times", Wolfgang Munchau ha appoggiato l'idea di «*a joint issuance of a single european bond*» affermando che «*a common eurozone market for government debt would be a powerful rival to the US Treasury and it could bring substantial financial and economic benefits*»<sup>10</sup>. Il progetto riguardava emissioni in pool, il cui ricavato avrebbe dovuto essere – se abbiamo ben capito – nella disponibilità dei paesi partecipanti. Il Ministro tedesco delle finanze, rigettava però nettamente l'idea, ritenendola economicamente non conveniente per il suo paese.

Il dibattito sull'argomento si è svolto tra operatori dei mercati finanziari, e ha riguardato essenzialmente gli aspetti tecnici della creazione di un mercato specializzato su titoli emessi in pool, e garantiti dai paesi membri.

Si tratta, ci sembra, di una proposta diversa da quella qui in discussione, perché il ricavato delle emissioni non sarebbe finalizzato a realizzare interventi dell'Unione, finalizzati ad alzare il tasso di crescita dell'area.

L'aspetto importante del dibattito, tuttavia, riguarda le condizioni alle quali un debito pubblico in euro può essere funzionale all'uso dell'euro come moneta riserva, o, in genere, come moneta importante nei portafogli dei grandi investitori in tutto il mondo. La prima condizione è quella che vi sia una forte domanda del mercato, e questo appare realistico agli estensori di questa proposta. La seconda condizione è che questo mercato sia ampio, spesso, reattivo; nella teoria della finanza, si usa parlare di un mercato che abbia "*depth, breadth, resiliency*". A tal fine, deve esistere un ammontare sufficiente di ordini di acquisto e di vendita, reattivi ai prezzi. Ma questo avviene solo se il mercato è di dimensioni adeguate, ed è alimentato da nuove emissioni, in maniera abbastanza regolare, da collegare tra loro un mercato primario e un mercato secondario dei titoli. Questo oggi

---

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> W. Munchau, *The benefits of a single European bond*, in Financial Times, 26 January 2009.

avviene per i titoli pubblici dei singoli paesi dell'area euro; e a questo mercato deve farsi riferimento anche per i titoli dell'Unione.

Il solo debito dell'Unione, infatti, potrebbe acquisire le necessarie caratteristiche di mercato solo in un lunghissimo tempo – e perciò, come nell'apologo di Achille e la Tartaruga, praticamente mai. Si consideri che l'intero bilancio Ue supera di poco i 120 miliardi di euro. Se si decidesse di emettere debito per la metà di questa cifra, ogni anno, diciamo 65 miliardi, solo dopo quindici anni si avrebbe un debito attorno ai mille miliardi. Si consideri che a fine 2008 il totale dei titoli non azionari esistenti sul mercato europeo era di 14.146 miliardi: di questi, 5300 riguardavano il debito delle Amministrazioni pubbliche<sup>11</sup>. Ma questa preoccupazione non appare fondata. I titoli emessi dall'Unione troveranno ovvio riferimento al mercato europeo e mondiale dei titoli pubblici in euro, Questo mercato ha già superato molte frammentazioni organizzative e non ha segmentazioni tecnico-finanziarie rilevanti. Può facilmente accogliere un nuovo grande emittente, realizzando i necessari raccordi tra mercato primario e mercato secondario.

## **10. Gli interessi sul debito**

Ci si può chiedere se il pagamento degli interessi su questo debito debba avvenire a carico del bilancio Ue. Se la risposta dovesse essere positiva, allora le possibilità di crescita del debito sarebbero significativamente minori. Si consideri che dal lato delle entrate nel bilancio Ue non esistono meccanismi per rendere il gettito elastico alla crescita del reddito generata dalla spesa produttiva effettuata con le risorse raccolte attraverso il debito. Il pagamento di interessi finirebbe per essere alternativo ad altre spese, e costituire un tetto piuttosto costrittivo e non facilmente rimuovibile alle emissioni di debito.

In realtà, vi sono motivi per sostenere che il pagamento degli interessi possa avvenire emettendo altro debito. Il primo motivo è che le attività finanziarie o reali acquisite possono avere un rendimento sicuro, ma differito nel tempo. Ma anche più importante è il fatto che molti degli interventi effettuati possono risultare, nel medio lungo periodo, non un costo ma un vantaggio per la finanza pubblica. Su questo argomento, già si segnalano, in vari paesi, significativi risultati dei salvataggi bancari effettuati, e comunque è del tutto incerto il loro onere finale.

## **11. La garanzia sui titoli Ue**

---

<sup>11</sup> Bce, *Bollettino mensile*, n. 7, luglio 2009, pag.536.

Molti si chiedono se sia possibile emettere titoli dell'Unione senza una garanzia sul servizio di questo debito, garanzia che la natura giuridica dell'Unione rende difficile configurare, e che trova anche il limite di un'autonomia fiscale limitata. La risposta può essere data considerando che vi sono grandi emittenti sui mercati internazionali, come la Banca mondiale, che emettono titoli da loro stesse garantiti, bastando il fatto che si tratta di Agenzie che fanno parte, sostanzialmente, del settore pubblico, che hanno gli Stati tra i loro azionisti. In caso estremo, di chiusura dell'Agenzia, si può pensare che valga un principio di responsabilità a carico di questi soggetti. Lo stesso si può pensare, a proposito dell'Unione, se si vuole dar voce anche al pessimismo più nero.

Né avrebbe senso, nel caso dell'Unione, vincolare espressamente, nel bilancio pluriennale e in quello annuale le somme necessarie al rimborso del debito emesso. Tale rimborso, invece, dovrebbe e potrebbe essere assicurato da emissioni di nuovo debito, non per rendere più facile la vita a Commissioni e Consigli spendaccioni, ma perché un vero mercato di questi titoli può nascere solo se ha adeguato spessore, profondità e esistenza, tali da facilitare la nascita di correnti stabili di domanda, e questo può avvenire solo se la dimensione dei titoli offerti resta stabile, o moderatamente crescente.

In sostanza non crediamo necessario creare meccanismi di garanzia dei titoli dell'Unione a carico degli Stati (come proposto con l'idea di un *Financial Stability Fund*) anche perché ci sembra particolarmente difficile la realizzazione di schemi di questo tipo, data la differente situazione debitoria degli stati dell'Unione, e ancor più se si aprisse un collegamento tra queste garanzie e i benefici derivanti dalla spesa delle risorse raccolte.

## **12. Una proposta conclusiva**

Il tema del debito è stato finora del tutto ignorato nelle norme e nelle decisioni sul bilancio. Questo non ci sembra giustificato. Pur tenendo conto del vincolo del pareggio che i trattati impongono, vi possono essere spazi di azione il cui utilizzo va se non altro discusso, senza veti o tabù

Sul debito pubblico, da sempre vi è una corrente di pensiero che lo vede come un "male assoluto". A questa si contrappone, da sempre, la corrente di pensiero che lo vede, invece, come uno strumento da usare, entro appropriate condizioni, in un contesto di politiche finalizzate allo sviluppo.

Il dibattito accompagna l'intera storia del pensiero economico (pensiamo solo a Hume, Smith e Ricardo, e poi a Keynes) ma negli anni '80 e '90 del secolo scorso ha ripreso forza, anche su

nuove basi analitiche; si è registrato il prevalere delle correnti contrarie al disavanzo e al debito, spesso semplicemente perché contrarie alla crescita dell'intervento pubblico. Le Banche centrali hanno tutte appoggiato queste posizioni, in una fase di difficile lotta all'inflazione. Una condizione per la nascita dell'euro è stata proprio l'adozione di regole sulle politiche di bilancio degli stati membri dell'eurozona, col Patto di stabilità e i suoi "tetti" al disavanzo e al debito. Tetti i cui valori numerici non hanno alcuna base di razionalità, ma che ben rappresentano una sfiducia nella capacità di alcuni dei partecipanti ad assumere le posizioni "ortodosse" degli Stati detti virtuosi.

La crisi del 2008 ha determinato un nuovo cambiamento nel contesto culturale – si potrebbe dire ideologico – in cui negli anni novanta sono stati disegnati i poteri delle istituzioni europee. Il contesto attuale è quello di una forte ripresa delle politiche di intervento pubblico. Non si sono ritenuti sostenibili, in termini di perdita duratura di reddito e di occupazione, i costi di un aggiustamento affidato alle sole forze del mercato. Gli interventi degli Stati, anche in Europa, sono stati di dimensioni che non si vedevano da decenni. Disavanzi e debiti pubblici sono cresciuti ovunque, anche se la temporaneità e la natura di molti degli strumenti usati fa pensare che vi possa essere un ritorno spontaneo a livelli meno alti. Per il debito degli Stati europei, la stessa Bce non si è mostrata finora troppo preoccupata, nella misura in cui si sia trattato di interventi a sostegno del sistema finanziario<sup>12</sup>.

Per quanto riguarda ciò che si sta facendo, e ciò che ancor probabilmente dovrà essere fatto a sostegno dell'occupazione e dei redditi, al prolungarsi della fase recessiva, l'interpretazione che gli stati, e la stessa Commissione, stanno dando del Patto di stabilità, appare coerente con questa nuova visione.

Non si vede perché debba essere negato un ruolo significativo all'Unione nella spinta alla ripresa del processo di crescita, anche attraverso un finanziamento con debito di nuove forme di intervento, attraverso il bilancio, o "sotto la linea" di questo.

In conclusione.

La Commissione dovrebbe essere invitata – dal Parlamento europeo, o dal Consiglio – a produrre un documento di riflessione che veda sia gli aspetti giuridico-istituzionali che gli aspetti economici e finanziari del finanziamento con debito di alcune tipologie di spesa. Sulla base di questo documento, si potrà aprire una riflessione e un dibattito, a livello sia nazionale che europeo, perché certamente il tema riguarda ambedue i versanti.

---

<sup>12</sup> Bce, *Bollettino mensile*, cit.

Alla fine, dovrà esservi una decisione dei vertici istituzionali dell'Unione. Una decisione che dovrà accompagnare quella sui contenuti e le regole dei principi solidaristici che dovranno guidare i saldi netti, e quella sulle risorse proprie che l'Unione può reperire per svolgere le politiche che a lei devono far capo. Il debito serve a superare, seppure entro limiti quantitativamente ristretti, il divario tra l'esigenza di realizzare politiche pubbliche importanti e la riluttanza dei paesi membri, anche per comprensibili difficoltà, a pagarne il prezzo.

Che tutto ciò presupponga un interesse dinamico al rafforzamento delle funzioni svolte dall'Unione, e non un passivo accodarsi ad euroscettici con lo sguardo rivolto al passato, è cosa troppo ovvia per essere discussa.

## NUOVI STRUMENTI PER IL FINANZIAMENTO DELLE INFRASTRUTTURE EUROPEE

### 1. Considerazioni introduttive

Non è difficile prevedere che la crisi economico-finanziaria del 2008-2009 modificherà radicalmente i termini della questione delle risorse e del bilancio dell'Unione europea, anche se in modi e in forme ancora non chiaramente immaginabili. Alcuni di questi mutamenti sembrano a noi fin da ora percepibili.

Sulla (o sulle) *exit strategy* da adottare per uscire dalla crisi, il dibattito è ancora in corso. Ma qualunque *exit strategy* da una crisi delle dimensioni di quella attuale richiederà in ogni caso azioni di promozione e stimolo della crescita destinate a durare per diverso tempo: una parte fra esse sono indubbiamente di esclusiva competenza degli Stati nazionali, anche se è auspicabile una adeguata azione di coordinamento europeo (se non anche internazionale); ma ve ne è anche una parte che darebbe risultati molto migliori se fosse oggetto di vere e proprie politiche europee, concernendo beni comuni europei nel senso già illustrato nei capitoli precedenti di questo libro.

Come è ben noto, la crisi sta tuttavia producendo effetti molto pesanti sulle finanze pubbliche di tutti i principali Stati membri dell'Unione europea (come di quasi tutti gli altri Paesi ad economia matura): il principale tra essi è l'accresciuto indebitamento delle pubbliche amministrazioni (in parte conseguenza automatica della crisi, in parte effetto degli interventi di salvataggio e stimolo delle economie e dei sistemi finanziari europei). L'accresciuto indebitamento renderà arduo aumentare l'ammontare delle attuali risorse proprie dell'Unione europea, improponibile imporre maggiori trasferimenti dai bilanci nazionali al bilancio dell'Unione, difficile prevedere l'istituzione di nuove risorse proprie di consistenti dimensioni. Per finanziare le politiche comuni europee (e in specie gli investimenti in grandi progetti infrastrutturali che costituiscono un capitolo fondamentale di qualunque *exit strategy* dalla crisi<sup>1</sup>) sarà dunque ancor più difficile che in passato ricorrere a finanziamenti a fondo perduto dal bilancio dell'Unione.

---

<sup>1</sup>...come è peraltro dimostrato dalle politiche anticicliche di stimolo adottate dai principali Paesi extraeuropei, dagli USA alla Cina.



Ma la crisi apre anche all'Europa interessanti prospettive: da una parte, spinge i Paesi emergenti con forti surplus monetari e finanziari a porsi il problema della diversificazione delle loro riserve e dei loro investimenti, e dunque a valutare l'opportunità di destinarne una quota più rilevante all'area europea. Dall'altra, la crisi ha consolidato la reputazione dell'Unione europea come un'area economica forte ed affidabile (grazie anche ai risultati del Patto di stabilità e crescita, e alla rigorosa politica antinflazionistica della Bce) e ha consolidato la reputazione dell'euro come moneta solida e stabile. Se è vero che i debiti pubblici dell'area dell'euro si avvicineranno al 100% dei rispettivi Pil nel 2014, i debiti pubblici degli altri due maggiori paesi ad economia matura sono proiettati infatti a crescere ancora di più: il Giappone passerà dal 217% del 2009 al 245% del 2014, e gli Usa dal 84,8% al 108%<sup>2</sup>.

Nel prossimo futuro, i titoli emessi dagli Stati membri dell'Unione europea non partiranno battuti, nella concorrenza tra debiti sovrani dei maggiori Paesi del mondo che inevitabilmente si manifesterà. L'Europa sembra al contrario in condizione di aumentare il suo grado di leva per attirare capitali dai mercati globali e per finanziare così, in particolare, quelle politiche europee che implicano investimenti di lungo termine in infrastrutture "calde" (trasporti, energia, Tlc) suscettibili di produrre ritorni certi ancorché differiti nel tempo<sup>3</sup>.

In altri termini: dopo la crisi, per il finanziamento dei progetti infrastrutturali europei, più che far conto su improbabili risorse di bilancio, si dovrà (e si potrà) far ricorso a capitali privati europei o extraeuropei e a capitali pubblici di provenienza extraeuropea; per farlo, occorrerà predisporre strumenti finanziari innovativi; i quali peraltro, per effetto della crisi, presenteranno interessanti possibilità di successo. Di ciò si occuperà questo capitolo del nostro libro.

## **2. Effetti della crisi economica e finanziaria globale**

La crisi finanziaria avrà importanti conseguenze sulla finanza pubblica della maggior parte dei paesi del mondo. Lo sostiene il Fondo monetario internazionale (Fmi) in un recente Rapporto<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Le stime sull'andamento dei rapporti debito pubblico/Pil sono contenute in IMF, *The State of Public Finances Cross-Country Fiscal Monitor: November 2009*, November 3, 2009. Si vedano anche, IMF, *The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis*, March 6, 2009, pp. 22-26; e IMF, *Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis*, Staff Position Note, 6 June 2009, pp. 22-30.

<sup>3</sup> E' appena il caso di sottolineare qui che, peraltro, opportune operazioni di "ingegneria istituzionale/finanziaria" possono rendere possibile l'estensione del *project financing* (e dunque degli strumenti analizzati in questo capitolo) anche ad alcuni interventi infrastrutturali di norma non considerati fra le infrastrutture *calde*. E' il caso, per esempio, del ricorso – da parte delle istituzioni pubbliche (in Italia, Comuni e Province) tenute a erogare i servizi di istruzione pubblica primaria e secondaria - al leasing o all'affitto di edifici scolastici realizzati o ristrutturati da privati, con eventuale gestione privata anche dei relativi servizi di manutenzione e gestione....

<sup>4</sup> *Ibidem*.

Il rapporto debito debito/Pil dei paesi del G-20 a “economia avanzata” ha raggiunto nel 2009 il 101,8% del Pil e potrebbe raggiungere nel 2014 il 121,7%. A crescere oltremodo saranno soprattutto i debiti pubblici dei paesi industrializzati, mentre quelli dei paesi emergenti tenderanno a rimanere più o meno stabili intorno al 30% del Pil. Tra i primi: il Giappone (che passa dal 218% del 2009 al 245% del 2014), l’Italia (dal 115,3% al 128,5%), gli Usa (dal 84,8% al 108), la Germania (dal 78,7% al 89,3%), la Francia (dal 78% al 96,3%) ed il Regno Unito (dal 68,7% al 98,3%). Tra i secondi: la Cina (dal 20,2% al 20%), il Brasile (dal 68,5% al 58,8%), l’India (dal 84,7% al 78,6%), il Messico (dal 47,8% al 44,3%) e la Russia (dal 7,2% al 7,2%). Nello scenario di lungo periodo, nel 2050 il rapporto debito pubblico/Pil dei Paesi ad economia matura potrebbe addirittura, a “bocce ferme”, superare il 250%.

Un tale scenario significa non solo profonde trasformazioni strutturali, nei prossimi decenni, nei flussi di risparmio e di merci nell’ambito della mondializzazione dei mercati, ma anche una revisione, un vero e proprio cambio di paradigma, della teoria e della pratica dell’economia monetaria mondiale, così come l’abbiamo conosciuta fino ad oggi. Parlare di nuova Bretton Woods, o semplicemente cercare di immaginare cosa faranno i Paesi occidentali tanto “invecchiati”, di qui a cinquant’anni, per mantenere il primato economico mondiale, richiede una ripensamento profondo dei valori e delle ragioni che dovranno tenere insieme il “nuovo mondo”, in cui si troveranno i nostri figli e nipoti.

Le raccomandazioni finora avanzate dal Fondo monetario internazionale per affrontare questa situazione sono più che ragionevoli, ma sembrano da una parte di difficile attuazione, dall’altra forse sottodimensionate rispetto alla dimensione sistemica della crisi. Assicurarsi che gli stimoli fiscali siano temporanei; evitare ritorni a politiche protezionistiche; puntare su un forte rientro dei deficit dopo la crisi; fare riforme strutturali per rafforzare la crescita; e riformare pensioni e sanità. Tutto ciò ha senso. Ma la “saggezza convenzionale” del Fondo monetario internazionale deve fare i conti con nuove domande e nuovi problemi. In prospettiva si intravede una forte contrapposizione tra vecchio e nuovo mondo. Il vecchio mondo, potente e ricco, diventa sempre più vecchio e sempre più fortemente indebitato. Il nuovo mondo, ancora debole e povero, è giovane, con poco debito, in forte crescita e quindi con un altrettanto forte potenziale di accumulazione di risparmio. Dove andranno i flussi di risparmio nei prossimi venti-trent’anni? Quale moneta di riserva verrà scelta dalle banche centrali dei paesi del mondo? Quali titoli pubblici la nuova media borghesia cinese, indiana, brasiliana o russa deciderà di mettere nel proprio portafoglio? Ad oggi ancora circa l’80% del risparmio finanziario è detenuto dai Paesi occidentali. Tuttavia la crescita delle attività

finanziarie delle economie emergenti è molto forte (2 o 3 volte la crescita del Pil). Quindi, nel lungo periodo ci dobbiamo attendere grandi trasformazioni strutturali, di cui alcuni vettori sono già in atto. Esse sono facilmente prevedibili alla luce dei dati che ci sono stati forniti, anche se essi risentono di un indirizzo macroeconomico tipicamente neo-keynesiano da parte degli economisti del Fondo (autori delle stime). Non è escluso che questi dati possano un domani venire smentiti dai comportamenti e dalle politiche dei governi e da cambiamenti strutturali più profondi, che siamo incapaci ad oggi di prevedere. D'altra parte, i nuovi *asset* acquisiti dai governi durante la crisi potrebbero aumentare sensibilmente il loro valore, una volta che la tempesta finanziaria si sarà placata.

Il quadro appena delineato pone quindi domande a cui sembra difficile dare risposte certe. Ci si deve attendere un “gigantesco” riequilibrio dei flussi monetari dal vecchio mondo al nuovo mondo? Il vecchio mondo accetterà il suo inesorabile e lento declino senza reagire o, come ha sempre fatto nel passato, o deciderà di intervenire ancora una volta, magari *manu militari*? Oppure i “*Mighty Hights*” del capitalismo mondiale decideranno di somministrare una massiccia dose inflazionistica, per ridurre il peso del debito, con rischi seri che riemergano “nuove follie ideologiche” e pesanti conseguenze sociali? La Bce e la Federal Reserve lascerebbero che un tale nefasto scenario si realizzi? O piuttosto si riuscirà a governare questi fenomeni, grazie ad una ricomposizione di “interessi contrastanti”, attraverso un “governo mondiale dell’economia” che sia in grado di realizzare grandi politiche di sostenibilità ambientale, sociale, demografica, commerciale e monetaria di lungo periodo?

Nel frattempo è necessario incominciare a considerare seriamente quali siano le possibili vie di uscita dalla “nuova crisi fiscale degli Stati” che guidano le economie avanzate del G-20. La crisi ha fortemente indebolito i loro conti pubblici proprio nel momento in cui esse si preparavano ad affrontare le sfide dello shock demografico che le attende<sup>5</sup>. Ci si deve ora domandare quali sono i rischi di un aggiustamento così difficile. La crescita improvvisa dei debiti pubblici che la crisi ha provocato non ha precedenti nella storia dell’Occidente, almeno in tempi di pace. Anche considerando i costi degli interventi a sostegno dei sistemi finanziari (stimati dal Fmi in circa il 5% del Pil delle economie avanzate), il problema, dovuto alla recessione ed alle condizioni fiscali, sarebbe comunque di una entità mai vista prima. La questione, quindi, non è meramente ciclica (il deficit aggiustato per il ciclo sarebbe comunque alto nel 2010, pari al 3,5 punti di Pil). Gli stimoli

---

<sup>5</sup> Si vda al riguardo, C. Cotarelli e J. Vinals, *A Strategy for Renormalization Fiscal and Monetary Policies in Advanced Economies*, IMF SPN/09/22, September 22, 2009.

fiscali, una volta venuti meno, alleggerirebbero i conti pubblici di circa 1,5 punti di Pil; nel frattempo ci troveremo comunque con debiti pubblici eccezionalmente alti e con i tassi di interesse sul loro servizio che sono stimati salire dal 2014 in poi di almeno 2 punti percentuali. Infine, tra circa 5 anni le pressioni demografiche incominceranno a manifestare i loro effetti mettendo a serio rischio la stabilità fiscale degli Stati. Cosa fare dunque?

Come noto vi sono tre modi per ridurre il rapporto debito/Pil<sup>6</sup>: creare inflazione, produrre avanzi primari, e aumentare il Pil.

La prima strada è molto poco auspicabile, e comunque la Bce farà di tutto per contrastarla. Tuttavia, non è escluso che a livello mondiale (soprattutto da parte degli Usa che hanno una politica monetaria molto più “flessibile”) una dose di inflazione verrà comunque “somministrata” per contribuire a sgonfiare i debiti che si sono creati durante la crisi. È stato recentemente stimato che con una inflazione del 6% nei prossimi 5 anni il rapporto medio tra debiti pubblici e Pil delle economie avanzate si ridurrebbe di 8-9 punti, rispetto allo scenario di base (con inflazione al 2%)<sup>7</sup>. Ovviamente uno scenario di inflazione a due cifre avrebbe ben altri effetti. L’esperienza degli anni Settanta lo sconsiglia. L’alta inflazione, infatti, produce forti distorsioni nell’allocazione delle risorse, riduce il tasso di crescita economica, colpisce i cittadini più poveri, crea instabilità sociali e politiche, una volta “liberata” è difficilmente contenibile ed i suoi effetti negativi difficilmente prevedibili. È quindi necessario riaffermare con forza la necessità di mantenere invariata la stabilità dei prezzi e di assicurarsi che le banche centrali facciano di tutto per favorirla.

La seconda strada per ridurre i debiti pubblici, ovvero la creazione di significativi avanzi primari per alcuni anni, sembra difficilmente praticabile, anche se sembrerebbe l’unica vera scelta disponibile. Negli ultimi quindici anni, infatti, nessun grande Paese occidentale è riuscito a ridurre la spesa corrente<sup>8</sup>, e gran parte degli avanzi primari (o delle iniziative che hanno contribuito a ridurre direttamente i debiti pubblici) sono stati ottenuti grazie ad operazioni straordinarie, come privatizzazioni, condoni e operazioni di carattere contabile; al più, con una politica fiscale rigorosa, si riuscirà a mantenere il rapporto costante. Certo sarà molto difficile ridurlo. L’aggiustamento necessario medio sui bilanci pubblici delle economie avanzate del G-20 (nel periodo 2011-2020)

---

<sup>6</sup> ....oltre, ovviamente, alle privatizzazioni, alla cessione di crediti e, indirettamente, all’alienazione di beni pubblici, nonché altre operazioni “straordinarie” che riguardano la c.d. “componente residuale” (*Stock Flow Adjustments*). Sul tema si veda, E. Reviglio, *Evoluzione delle determinanti del debito pubblico nel periodo 1992-2006 ed il ruolo della componente residuale*, in *Economia Pubblica*, febbraio 2008.

<sup>7</sup> La stima è di Ken Rogoff, docente di Public Policy ad Harvard e ex Capo economista del FMI, in vari recenti interventi. Per tutti, *Countries are so deep in debt, they risk drowning in red ink*, The Globe, 10 November 2009

<sup>8</sup> Si ricordi tuttavia che l’Italia ha diminuito di due punti di PIL, tra il 1994 e il 2000, la spesa per retribuzioni al personale delle pubbliche amministrazioni; e che l’Italia sembra tutt’ora offrire ampio spazio a politiche rigorose di riduzione della spesa corrente, in specie nel comparto dei consumi intermedi delle pubbliche amministrazioni.

per riportare i debiti ai livelli pre-crisi, è stimato dal Fondo monetario internazionale, in circa 8 punti di Pil, di cui 1,5 di minori costi per le misure di stimolo all'economia, 3,5 di tagli di spesa primaria (escluse sanità e pensioni), 3 di misure sul fronte delle entrate fiscali, attraverso riforme di razionalizzazione dei tributi, lotta all'evasione fiscale e eventuale aumento delle tasse. A questi interventi vanno aggiunti ulteriori 3-4 punti di Pil di aggiustamenti necessari sul fronte sanitario e pensionistico in seguito agli effetti della curva demografica. Si tratta in buona sostanza di un decennio di tagli o aumenti di imposte pari a circa 1,0-1,5 punti di Pil all'anno. Per rendere l'idea, nel caso della Ue-27, la più grande area economica del mondo, si tratterebbe di 150-200 miliardi di euro di minori spese (o maggiori entrate) all'anno per i prossimi 10 anni. Un percorso politicamente molto difficile da gestire. I rischi di una progressiva disaffezione dei cittadini nei confronti di una politica che non ha più risorse da spendere (ma solo tagli o tasse da imporre) sono quindi reali.

Veniamo, infine, alla terza opzione, ovvero aumentare il tasso medio di crescita del Pil. La soluzione più auspicabile, ma anch'essa di facile da realizzare. Va osservato innanzitutto che i Paesi ad economia matura hanno sistemi a crescita modesta, quando non quasi stazionaria (negli ultimi quindici anni essa non ha superato il 2%, mentre nel trentennio precedente stava intorno al 5%). Le riforme tanto auspicate di liberalizzazione dei mercati, di aumento del grado di concorrenza, per dare maggiore spazio alle "libere forze del mercato", non hanno per ora dato i risultati sperati. La crescita va comunque considerata un forte alleato alla lotta contro il debito. Si consideri che con un debito al 100% del Pil, un aumento della crescita di 1% all'anno (ipotizzando di mantenere la spesa pubblica costante e la pressione fiscale al 40%) potrebbe ridurre in 10 anni il rapporto debito pubblico/Pil di ben 28 punti percentuali. Una strada sicuramente possibile per stimolare la crescita, è quella di veicolare grandi capitali di lungo periodo in iniziative europee con forte valenza ambientale, capaci quindi di dare un contributo significativo utilizzando al minimo le risorse pubbliche. Ne parleremo nelle pagine seguenti.

### **3. Declino del dollaro e ascesa dell'euro?**

La crisi finanziaria del 2007/08 – secondo l'interpretazione dominante – ha indebolito il dollaro ed ha aperto nuovi scenari nel futuro panorama monetario globale.

Per la verità, malgrado molte discussioni, il dollaro con la crisi sembra essersi per certi versi ulteriormente rafforzato. I flussi di risparmio intimoriti dalla crisi sono in gran parte andati a rifugiarsi nei titoli pubblici americani. Il mercato dei titoli americani è il mercato più liquido del mondo ed è quindi naturale che in un momento di crisi diventi il luogo dove mettere al sicuro i

propri risparmi. Almeno fino ad ora, non si è assistito, dunque, ad una vera e propria perdita di fiducia nella stabilità del dollaro.

Sul fronte delle riserve delle banche centrali, dai dati del Fondo monetario internazionale si osserva che ben il 64% delle riserve mondiali sono in dollari e che negli ultimi due anni esse hanno continuato ad aumentare<sup>9</sup>. Quindi se è vero che i risparmiatori americani durante la crisi sono passati dai depositi e dai titoli bancari ai titoli di Stato per poi gradualmente ritornare indietro, ciò non sembra essere avvenuto per le banche centrali del resto del mondo, che hanno invece continuato ad accumulare riserve in dollari a ritmi anche superiori a quelli del periodo precedente alla crisi, contribuendo così a finanziare il deficit Usa. Ha del resto ancora senso mantenere le riserve nella stessa valuta in cui è denominato il proprio debito estero e con cui viene gestito il proprio commercio estero. Anche perché in questo modo le banche centrali usano quei fondi per alleggerire il debito ed i flussi di commercio e per intervenire sui mercati esteri delle valute.

Ma il rafforzamento del dollaro potrebbe essere soltanto congiunturale. Non è peregrina l'ipotesi che la elevata quantità di attivi a rischio emessi dal mercato finanziario americano abbia cominciato a intaccare la fiducia nel dollaro e nei titoli di Stato americani. Nei prossimi anni, gli Usa saranno costretti ad emettere grandi quantità di debito, anche per finanziare gli imponenti piani di salvataggio e di stimolo approvati nel 2008-2009. In presenza di una evidente decelerazione della globalizzazione finanziaria, ciò potrebbe creare notevoli difficoltà alle crescenti esigenze di finanziare il deficit di bilancio pubblico e quello della bilancia commerciale Usa. Dopo la seconda guerra mondiale il fatto che la maggior parte degli alleati e dei partner commerciali finanziassero il debito americano era anche legato a ragioni politiche: gli Usa erano l'unica superpotenza di fronte al blocco sovietico e ciò la rendeva la potenza da sostenere, fosse anche solo per un meccanismo di scambio tra protezione militare ed economica a fronte di un dollaro dominante. Queste ragioni politiche si sono oggi alquanto indebolite.

È dunque probabile che tutto ciò concorra ad una graduale riduzione del dollaro come valuta dominante sia nelle riserve delle banche centrali e sia come moneta per gli scambi internazionali. Nel quadro del nuovo crescente multipolarismo mondiale, le economie emergenti, in forte crescita, tenderanno naturalmente ad aumentare le proprie riserve valutarie. Ma i paesi che hanno riserve in dollari potrebbero incominciare a considerare ipotesi alternative. L'euro e l'Europa potrebbero essere i più naturali beneficiari di questo processo di diversificazione.

---

<sup>9</sup> I dati sulle stime della composizione delle riserve delle banche centrali sono contenute in, IMF, *Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (The COFER database)*, September 30, 2009.

Nel 2008 il 45% dei titoli internazionali emessi erano denominati in dollari contro il 32% denominati in euro<sup>10</sup>. Secondo la Banca dei regolamenti internazionali (Bri)<sup>11</sup>, nel 2007 l'86% di tutte le transazioni internazionali erano effettuate in dollari, contro il 38% in euro<sup>12</sup>. Nell'aprile 2008, secondo il Fondo monetario internazionale, 66 paesi usavano il dollaro come valuta di riferimento per le loro esportazioni, contro 27 che usavano l'euro<sup>13</sup>.

Le banche centrali – come è noto - tendono a preferire monete che non si svalutino a causa dell'inflazione, ma ancor più valute facilmente monetizzabili per essere utilizzate in operazioni di mercato aperto. Questa ultima caratteristica dipende, come noto, dalla liquidità e profondità del mercato dei titoli di Stato emessi in quella moneta. Il mercato dei titoli americani è a tutt'oggi ancora il più grande mercato di titoli pubblici del mondo. Ed è anche per questa ragione che quasi due terzi delle riserve delle banche centrali del mondo sono detenute in titoli sovrani americani, mentre, per esempio, la sterlina inglese conta solo per il 2% e il franco svizzero per l'1%.

Nel prossimo futuro, dunque, l'alternativa al dollaro non può essere che l'euro. L'Unione europea ha un Pil che supera quello degli Usa. Ha una politica di controllo dell'inflazione molto severa ed efficace. Il Patto di stabilità e di crescita ha contribuito ad una forte stabilità dei conti pubblici. E' vero che, ad oggi, solo 16 Paesi membri della Ue sono passati all'euro e che vi sono ancora differenze marcate tra titoli di Paesi membri diversi; i differenziali risentono dell'andamento non sempre sincrono delle economie e i mercati più ampi, come quello italiano, risentono di una certa instabilità economica e politica. Ma l'importanza dell'euro come valuta di riserva è comunque destinata a crescere, soprattutto nei paesi limitrofi al Continente europeo. Si pensi ai paesi dell'area del Mediterraneo (Ume<sup>14</sup>) o alla stessa Russia. Allorché gli scambi commerciali si infittiscono e la valuta di scambio è l'euro, è anche probabile che crescano le riserve delle banche centrali dei paesi più vicini denominate in euro. Tra il 2008 ed il 2009 le riserve della banca centrale russa in euro sono passate infatti dal 42% al 47%, mentre quelle in dollari sono scese dal 47% al 41%<sup>15</sup>.

Una diversificazione delle riserve cinesi sarebbe ovviamente un fatto di rilevanza assai superiore. Si stima che ad oggi circa il 60% delle riserve ufficiali della banca centrale cinese siano denominate in dollari. I cinesi incominciano a preoccuparsi del fatto di essere così fortemente

---

<sup>10</sup> IMF, *Currency Composition*, *op. cit.*; Si veda al riguardo, R. Moghadam, *Reserve Currencies in the Post-Crisis International monetary System*, September 24, 2009 by IMFdirect; e L. Goldberg and C. Tille, *Vehicle Currency Use in International Trade*, in *Journal of International Economics*, Issue 76, Vol. 2, pp. 177-192, December 2008.

<sup>11</sup> BIS, *Triennial Survey of Annual Trade*, 2007.

<sup>12</sup> Il totale di tutte le valute è pari al 200% poiché ogni transazione coinvolge due valute.

<sup>13</sup> IMF, *Currency Composition*, *op. cit.*

<sup>14</sup> Unione per il Mediterraneo. Costituita dalla Presidenza francese della Ue nel 2008, raccoglie tutti i paesi Ue-27 più i paesi del nord Africa, dalla Mauritania alla Turchia.

<sup>15</sup> L. Goldberg and C. Tille, *op. cit.*, p. 184.

sbilanciati sul dollaro. Tuttavia, un cambiamento repentino potrebbe fare crollare il prezzo dei titoli americani, con effetti negativi sia per la Cina che vedrebbe le proprie riserve svalutate, sia per gli Usa che sarebbero costrette a rivalutarle. E' probabile dunque che la Cina adotti una strategia graduale di diversificazione che richiederà, molto probabilmente, alcuni decenni. Anche se graduale, date le dimensioni in gioco, si tratterà comunque di un grande cambiamento che produrrà effetti, parziali ma pur sempre significativi, anche nel breve-medio termine<sup>16</sup>.

Quello che è certo è che nei prossimi anni la nascita di un mercato unico di titoli sovrani europei potrebbe creare un serio antagonista al mercato americano<sup>17</sup>, e che vi sarà spazio sempre più ampio per l'euro e quindi per un debito europeo per finanziare le infrastrutture e lo sviluppo dell'Europa

Il mercato federale dei titoli di Stato americano è pari a circa 2,500 miliardi di dollari<sup>18</sup>. Un equivalente debito sovrano europeo varrebbe circa il 13,5% del Pil dell'Unione<sup>19</sup>. Una quota relativamente modesta rispetto al totale dei debiti pubblici nazionali Ue-27, che è stato pari al 61,5% del Pil dell'Ue nel 2008, ed è stimato dalla Commissione europea ascendere al 72% nel 2009 ed al 79,4% per il 2010<sup>20</sup>: ma una quota sufficiente, tuttavia, per fare investimenti strategici davvero molto significativi.

#### **4. Gli investimenti in infrastrutture ed il ruolo degli investitori istituzionali di lungo termine<sup>21</sup>**

---

<sup>16</sup> Non per nulla da qualche tempo si discute della possibilità di trasferire una parte delle riserve mondiali in titoli del Fondo Monetario Internazionale basati su quattro valute (dollaro, euro, yen e sterlina). È un ritorno all'idea del "bancor" proposto da Keynes dopo la prima guerra mondiale.

<sup>17</sup> "L'attuale crisi globale ha riaperto la girandola delle proposte per la creazione di un'area europea di titoli denominati in euro, emessi da tutti i paesi membri, con al centro la Germania. Se ciò fosse fatto con una scala significativa e se tale debito potesse parzialmente sostituire i debiti pubblici nazionali, l'area dell'euro avrebbe un mercato di titoli di Stato comparabile per uniformità e liquidità a quello dei titoli del tesoro degli Stati Uniti. Ma un tale federalismo fiscale è ciò che la Germania, ed insieme a lei anche altri paesi europei, non sembra intenzionata ad accettare" (B. Eichengreen, *The Dollar Dilemma*, in *Foreign Affairs*, September/October 2009, p. 58).

<sup>18</sup> Il debito federale USA stimato a fine 2009 era pari a 2553 miliardi di dollari (*Economic Report of the President*, trasmesso al Congresso degli Stati Uniti nel gennaio 2009, Tab. B-78, p. 377), dunque a circa 1,670 miliardi di euro (al cambio del 4 novembre 2009).

<sup>19</sup> Il Pil della Ue-27 (2008) è pari a 12,506 miliardi di euro (dati Eurostat).

<sup>20</sup> European Commission, *Public Finance in EMU 2009*, May 2009.

<sup>21</sup> Sul tema si veda: F. Bassanini e E. Reviglio, *New European Institutional Long Term Financial Instruments for a Sustainable and Balanced Growth*, ora in *Astrid Rassegna*, n. 17/2009, [www.astrid-online.it/rassegna/06-10-2009/Bassanini\\_Reviglio\\_Goteborg\\_-riimpag.pdf](http://www.astrid-online.it/rassegna/06-10-2009/Bassanini_Reviglio_Goteborg_-riimpag.pdf); Id., *Tempi maturi per un debito sovrano europeo*, in *Il Sole 24 Ore*, Oct. 7<sup>th</sup> 2009 (see [www.astrid-online.it/Riforma-de/Rassegna-Bassanini\\_reviglio\\_Sole24Ore\\_prox\\_pubbl.pdf](http://www.astrid-online.it/Riforma-de/Rassegna-Bassanini_reviglio_Sole24Ore_prox_pubbl.pdf)); Id., *Long Term Investments The European Answer to the Crisis Towards a New European Policy of Value Creation for Future Generations: the "Marguerite" Network*, paper presented to the *Paris Conference for Long-term Value & Economic Stability*, Parigi, giugno 2009, ora in *Astrid Rassegna*, n.12/2009.



Una visione di lungo periodo è necessaria per affrontare le grandi sfide del futuro della nostra società: i problemi del cambiamento climatico, della scarsità di risorse naturali, della protezione dell'ambiente, della guerra alla povertà, dell'immigrazione, dell'educazione e della ricerca. Anche le *exit strategies* dalla crisi economico-finanziaria dovrebbero essere costruite alla luce delle visioni e delle politiche di lungo periodo. Nell'ambito di queste politiche di lungo periodo, un ruolo rilevante lo hanno gli investimenti strategici nelle infrastrutture, nell'energia, nell'ambiente, nelle telecomunicazioni e nel capitale umano, capaci di generare forti esternalità positive per l'economia nel suo insieme, per la qualità della vita e per la coesione sociale.

Politiche indirizzate ad obiettivi globali di lungo periodo - come la lotta ai cambiamenti climatici o il miglioramento della qualità della vita nelle (e dunque la infrastrutturazione delle) aree metropolitane - rappresentano una necessità, ma anche una opportunità. Passare ad economie a bassa emissione di carbonio e attrezzarsi alla rapida urbanizzazione richiederà grandi investimenti nel campo dell'innovazione tecnologica, delle energie rinnovabili, delle infrastrutture idriche, delle telecomunicazioni e dei trasporti; sono settori che possono generare interessanti ritorni economici e finanziari, stimolare "catene virtuose" di investimenti e stimolare la crescita economica e la creazione di posti di lavoro.

La domanda mondiale di investimenti nei settori dell'energia, dell'ambiente e delle infrastrutture sarà nei prossimi anni di straordinarie dimensioni<sup>22</sup>. Nel solo settore dell'energia, il capitale richiesto entro il 2030 è stato recentemente stimato in 26 trillioni di dollari (al valore del dollaro 2008), pari a 1,1 trillioni (l'1,4% del Pil mondiale) in media all'anno<sup>23</sup>. Il settore della produzione di energia ammonta a circa il 53% del totale degli investimenti richiesti. Circa la metà degli investimenti mondiali sarà concentrato nelle economie emergenti, nei quali la domanda e la produzione crescerà a ritmi più intensi.

In Europa, nei prossimi anni dovranno essere investiti circa 40 miliardi all'anno in nuove infrastrutture, secondo le stime della Banca mondiale. Altri 60 miliardi all'anno circa saranno necessari per i costi di manutenzione e sostituzione delle infrastrutture esistenti (principalmente nella generazione di energia, nelle telecomunicazioni e nei trasporti). Il costo totale delle sole infrastrutture per i trasporti e l'energia necessarie per affrontare il problema dei cambiamenti

---

<sup>22</sup> Salva diversa indicazione in nota, i dati contenuti in questo paragrafo sono ripresi, ed in parte rielaborati, da: Commissione europea, Working Group "2020 European Fund for Energy, Climate Change and Infrastructure (Marguerite)", *Report to the ECOFIN Council*, Bruxelles, 19 June 2009.

<sup>23</sup> EIA-OECD, *World Energy Outlook*, October 2009.

climatici nella Ue è stato stimato, in un recente studio del “Centre for European Policy Studies”<sup>24</sup>, in circa 50 miliardi di euro all’anno per i prossimi 40 anni.

La Commissione europea ha a sua volta stimato il costo dei progetti ricompresi nei cosiddetti Ten-T e Ten-E in un recente rapporto<sup>25</sup>. Il costo totale dei Trans-European Transport Network (Ten-T) è valutato in circa 900 miliardi di euro (dal 1996 al 2020), di cui 400 miliardi di euro erano già stati spesi a fine 2007 e circa 500 dovranno essere spesi entro il 2020. Il costo dei soli progetti prioritari è stimato in circa 400 miliardi di euro (dal 1996 al 2020), di cui circa 130 miliardi erano già stati investiti a fine 2007 e circa 270 miliardi di euro dovranno essere investiti entro il 2020. Quanto alle infrastrutture energetiche, la Ue dovrà investire entro il 2013 almeno 30 miliardi di euro in infrastrutture (6 miliardi per la trasmissione di elettricità, 19 miliardi per i gasdotti e 5 miliardi per i terminali di gas naturale liquefatto) per raggiungere le priorità contenute nelle Linee guida del Trans-European Energy Network (Ten-E). La connessione dei nuovi impianti di energia rinnovabile ha un costo stimato di 700-800 milioni all’anno<sup>26</sup>.

E’ del tutto evidente che investimenti di queste dimensioni potranno difficilmente essere finanziati con risorse pubbliche, in specie dopo che la crisi finanziaria ha accresciuto notevolmente i livelli di indebitamento dei bilanci europei. Dovrà quindi farsi largo ricorso a capitali privati europei ed extraeuropei, al risparmio delle famiglie europee, a capitali pubblici provenienti dai Paesi in *surplus*. Il tema delle forme e degli strumenti necessari per indirizzare questi capitali verso il finanziamento di infrastrutture mediante investimenti di lungo termine diventa dunque, in questo contesto, del tutto centrale nelle riflessioni che riguardano l’uscita dalla crisi e la ricerca di un modello di sviluppo sostenibile ed equilibrato per l’economia mondiale. Alla luce dei vincoli strutturali dei bilanci pubblici di molti paesi industriali, nuovi strumenti finanziari di lungo periodo capaci di attirare capitali privati avrebbero infatti il grande vantaggio di alleggerire le finanze pubbliche e le generazioni future di parte dei costi per investimenti pubblici diretti in capitale fisso ed umano.

La crisi sta cambiando il profilo di rischio degli investitori. E’ probabile che nel futuro avremo una domanda crescente per prodotti di investimento a basso rischio e di lungo termine da

---

<sup>24</sup> Centre for European Policy Studies (CEPS), *Financial Impacts of Climate Change: What scale of required resources*, 2008.

<sup>25</sup> European Commission, *Trans European Networks: Towards an Integrated Approach*, Communication 135, of 21 March 2007.

<sup>26</sup> Secondo uno studio di mercato commissionato alla società di consulenza McKinsey (maggio 2009), dal Gruppo di Lavoro che ha costituito il Fondo europeo “Marguerite, 2020 European Fund for Transport, Energy and Climate Change” (su cui v. *infra*), il mercato europeo dei settori di intervento del Fondo (infrastrutture di trasporto, reti energetiche e energie rinnovabili, climate change) ammonterebbe a circa 30 miliardi di euro all’anno.

parte dei grandi fondi pensione, delle assicurazioni, dei fondi sovrani e, in generale, dalle famiglie e del risparmio diffuso. Sull'altro versante, vi è – come abbiamo notato - una crescente domanda di infrastrutture.

Il punto di incontro tra la domanda di investimenti finanziari di lungo periodo e a basso rischio e la domanda di finanziamento di infrastrutture, con flussi di cassa stabili e certi, potrebbe rappresentare una opportunità per una uscita dalla crisi. Potrebbe sostenere la grande domanda futura di nuove infrastrutture e potrebbe dare un contributo alla stabilizzazione dei mercati finanziari globali<sup>27</sup>. Gli investitori di lungo periodo, inoltre, possono dare un contributo importante alla pianificazione economica e sociale di lungo periodo e diventare il migliore alleato dei *policy makers* di tutto il mondo nel tentativo di correggere gli squilibri globali causati dalla crisi e riportare stabilità economica e finanziaria anche nel breve periodo, nel contempo creando valore per le generazioni future.

Al fine di rafforzare gli investitori di lungo periodo è necessaria tuttavia una nuova cornice regolamentare e prudenziale che includa specifici sistemi di incentivi, appropriate regole contabili, idonei sistemi di governo d'impresa e nuove norme sulla segmentazione dei mercati finanziari<sup>28</sup>.

## **5. Gli effetti della crisi finanziaria ed il network “Marguerite”**

Attualmente le fonti tradizionali di debito senior per le infrastrutture e per l'energia sono ancora fortemente ridotte a causa della crisi globale. Il mercato dei capitali fornisce insufficiente debito a questi settori a causa soprattutto alla mancanza di transazioni sottoscritte da assicuratori di garanzie *monoline* e a causa di uno scarso “appetito” per *project bond* non garantiti.

Inoltre, ottenere credito bancario a lungo termine è particolarmente difficile a causa dei vincoli di liquidità e di capitale dei maggiori gruppi bancari. Diminuisce il volume dei sindacati di prestiti e diminuisce la quantità minima con cui ciascuna banca è disposta a partecipare.

Come risultato della crisi, le istituzioni finanziarie sono diventate molto più avverse al rischio. Nello stesso tempo, le strutture di leva finanziaria, soprattutto in settori nuovi, come investimenti strategici in energie rinnovabili e infrastrutture ambientali, richiedono una quota molto maggiore di capitale di rischio rispetto al passato.

---

<sup>27</sup> V., *amplius*, F. Bassanini e E. Reviglio, *Long Term Investments The European Answer to the Crisis Towards a New European Policy of Value Creation for Future Generations*, cit

<sup>28</sup> Per maggiori indicazioni cfr.. Eurofi, *A specific treatment is required for long term investments*, working paper, giugno 2009, ora reperibile in [http://www.astrid-online.it/Dossier--d1/DISCIPLINA/Note-e-con/EUROFI\\_Long-term-Investment\\_Working-paper\\_29\\_06\\_09.pdf](http://www.astrid-online.it/Dossier--d1/DISCIPLINA/Note-e-con/EUROFI_Long-term-Investment_Working-paper_29_06_09.pdf); F. Bassanini e E. Reviglio, *New European Institutional Long Term Financial Instruments for a Sustainable and Balanced Growth*, cit.

Questi fattori renderanno molto più impegnativo che nel passato riuscire a fare decollare grandi progetti infrastrutturali, a meno che non intervengano capitali di rischio pubblici o investitori istituzionali pubblici di lungo termine capaci di attirare capitale privato. D'altra parte, i settori dell'energia e delle infrastrutture dovrebbero comunque continuare a rappresentare una classe di attivi attraente per le banche e per i mercati dei capitali.

Sulla base di queste premesse - anche nell'intento di dare un contributo al Piano di bilancio dell'economia della Ue - una importante proposta è stata avanzata dal Ministro italiano dell'economia e delle finanze nella riunione di Ecofin di Nizza del settembre del 2008: la istituzione di uno o più grandi fondi per il finanziamento delle infrastrutture strategiche europee, che consentano di uscire dall'impasse derivante dalla necessità di mobilitare per tali investimenti ingenti risorse, ma dalla difficoltà di reperirle nel bilancio della Unione. L'idea è di sostenere gli investimenti strategici europei mediante un fondo *equity* costituito non con risorse prelevate dal bilancio dell'Unione né dai bilanci pubblici dei singoli Stati europei (stressati dalla crisi), ma conferite da istituzioni finanziarie disposte ad investire con capitale in progetti con orizzonti di lungo periodo e con tassi di ritorno non speculativi, veicolando in questi impieghi capitali privati, risparmi delle famiglie ed eventualmente capitali pubblici di Paesi extraeuropei desiderosi di diversificare i loro investimenti.

Accogliendo la proposta, Ecofin ne ha affidato lo studio e la realizzazione a un gruppo di lavoro, coordinato dalla Commissione europea e dalla Bei in collaborazione con alcuni investitori istituzionali europei di lungo periodo - Caisse des dépôts et consignations (Cdc), Cassa depositi e prestiti (Cdp) e Kreditanstalt für Wiederaufbau (Kfw). Si tratta di istituzioni pubbliche (ancorché costituite per lo più in forma giuridica privata), orientate al mercato, dotate di significative competenze tecniche, con una missione fortemente indirizzata a progetti di interesse pubblico generale focalizzati sulle infrastrutture e con orizzonti di lungo periodo.

Il gruppo, dopo tre mesi di lavoro, ha presentato una proposta per la costituzione del Fondo Equity "Marguerite, 2020 European Fund for Transport, Energy and Climate Change". La proposta è stata accolta dal Consiglio europeo il 20 dicembre 2008. Durante il 2009, un apposito Comitato operativo, composto da tecnici di Bei, Cdc, Cdp e Kfw, ha lavorato alla costruzione del Fondo Marguerite. Parallelamente sono stati avviati contatti con altre istituzioni finanziarie europee per invitarle a partecipare al Fondo. Due ulteriori istituzioni hanno successivamente deciso di entrare nel progetto come soci fondatori, la spagnola Instituto de Crédito Oficial (Ico) e la polacca Pko Bank Polski, allargando a sei il numero dei soci fondatori. Il Fondo è stato costituito a Lussemburgo

il 12 novembre e ha tenuto la prima riunione dei suoi organi il 3 dicembre a Bruxelles. La Commissione europea ha deciso di partecipare al Fondo con una quota di 80 milioni di euro, inferiore a quella degli altri soci fondatori, ma simbolicamente assai significativa (rappresenta anche l'unica quota finanziata con allocazione di risorse da un bilancio pubblico). Altri potenziali investitori hanno manifestato il proprio interesse a partecipare all'operazione. Tra questi, il Tesoro britannico (sponsorizzando Fondi pensione privati), la polacca Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), la Bulgarian Development Bank, una istituzione slovena, la Portoghese Caixa, una istituzione Irlandese. Questi investitori parteciperanno con quote minori e senza rappresentanza negli organi di governo del Fondo.

Nel progetto originario il Fondo avrebbe dovuto essere di grande dimensione, fino a 10 miliardi di euro. I soci fondatori hanno deciso all'inizio dei lavori di scegliere una linea di prudenza, partendo così da un primo *closing* molto inferiore ed indicando – per il momento – la dimensione massima in 1,5 miliardi di euro. Tuttavia, con il passare dei mesi è maturata la convinzione che la dimensione possa crescere anche sensibilmente fino ad arrivare a quella ipotizzata al momento della sua concezione. Parallelamente è cresciuta la consapevolezza che la domanda, in termini di finanziamenti per progetti infrastrutturali strategici di interesse europea, potrebbe essere anche maggiore dei circa 30 miliardi di euro all'anno stimati dallo studio commissionato dal Fondo alla società di consulenza McKinsey; la necessità di un ulteriore allargamento della dimensione del Fondo (o della creazione di fondi analoghi modellati sul primo) potrebbe diventare presto irresistibile, se il prototipo avrà successo.

I gruppo di lavoro ha anche esplorato la possibilità di attivare altri strumenti finanziari suscettibili di potenziare l'azione del fondo e accrescerne le risorse, sempre nell'ambito di strumenti "conformi al mercato". Due di questi strumenti – i *project bonds* e i "Sistemi di garanzie" – sono illustrati nei paragrafi successivi.

Si stima che, nei prossimi anni, il Fondo sarà in grado di mobilitare, grazie al suo effetto moltiplicatore e di sostegno ai fondi privati, investimenti, nei settori dell'energia e delle infrastrutture europee, nell'ordine dei 30-50 miliardi di euro. L'area geografica degli investimenti includerà i 27 paesi membri della Ue e i settori prioritari saranno: 1) i Ten-T e le altre infrastrutture di trasporto collegate; 2) i Tens-E (incluse elettricità, gas, Lng e oleodotti, trasmissione, sistemi di interconnessione e stoccaggio; 3) la produzione di energie rinnovabili (incluso fotovoltaico, solare ed eolico). Il Fondo investirà prevalentemente in *equity*, principalmente in nuovi progetti (*Greenfield*), ma avrà anche – come già si è accennato – *debt facilities* collegate, gestite

direttamente da ogni singola istituzione, potenzialmente in grado di mobilitare diversi miliardi di euro di risorse aggiuntive.

In breve, il Fondo sarà a tutti gli effetti un “fondo di mercato” ma si distinguerà per alcune elementi che lo caratterizzeranno come uno strumento “unico” nel panorama dei fondi di private *equity* tradizionali: 1) avrà un target di ritorno sull’investimento “non speculativo”; 2) avrà orizzonti di lungo periodo nei suoi investimenti; e 3) godrà di un forte *endorsement* istituzionale, assicurato dalla presenza della Commissione europea tra i soci fondatori.

Il Fondo Marguerite è – a ben vedere – uno dei primi esempi di “cooperazione rafforzata” nel settore finanziario in Europa. Può essere considerato il primo “prodotto” di un nuovo “laboratorio”. Se avrà successo, potrebbe diventare il prototipo di una “famiglia di Fondi europei per la crescita”, con il compito di sostenere il mercato per finanziare gli ambiziosi obiettivi dell’Agenda di Lisbona; e potrebbe favorire l’emergere – dapprima in forme non istituzionalizzate – di una sorta di nuovo grande soggetto finanziario istituzionale europeo, basato sulla collaborazione tra un ampio gruppo di *long term institutional investors* – una sorta di “SuperCassa” europea – in grado di dare un importante contributo al finanziamento delle infrastrutture strategiche dell’Unione.

## **6. I *Single project bonds* europei<sup>29</sup>**

Il Fondo (o i fondi) *equity* non esauriscono il quadro degli strumenti per il finanziamento delle infrastrutture europee. Pur con i limiti sopra segnalati nella attuale congiuntura, si può naturalmente far ricorso alle forme tradizionali di finanziamento tramite debito. Una interessante alternativa può consistere nel finanziare le infrastrutture direttamente dal mercato finanziario attraverso l’emissione di obbligazioni: obbligazioni di progetto (*Single project bond* - Spb) per iniziative nell’energia e nei trasporti potrebbero infatti rappresentare un’interessante opportunità di investimento di lungo periodo per fondi pensione, compagnie di assicurazione, fondi sovrani e per il risparmio delle famiglie. I *project bond* individuali possono assumere notevole importanza, in particolare, in tempi in cui sia il debito che il capitale di rischio (e la leva) sono fortemente ridotti, soprattutto dopo il

---

<sup>29</sup> Il 25 settembre del 2008 il Vice-Presidente della Commissione europea per i Trasporti Antonio Tajani si è incontrato con il Presidente della BEI Philippe Maystadt e con i due Vice-Presidenti italiano e greco per discutere di possibili strategie per massimizzare l’utilizzo della BEI nel finanziare grandi progetti infrastrutturali nei trasporti. In quella sede fu decisa la formazione di un Gruppo di Lavoro informale costituito da rappresentanti del Gabinetto del Vice-Presidente, della Direzione generale per i trasporti e per l’energia della Commissione europea e della BEI, con l’obiettivo di studiare nuovi strumenti per finanziare i progetti del Ten-T e di facilitare la partecipazione degli investitori privati. Le proposte presentate in questo e nel successivo paragrafo sono in gran parte riprese (in alcune parti anche *verbatim*) da una *Nota informale* prodotta da questo Gruppo di Lavoro nell’estate 2009.

collasso delle assicuratori di garanzie *monoline* e la successiva chiusura del mercato di tali titoli intorno alla fine del 2007.

I *project bond* potrebbero essere promossi da grandi investitori istituzionali o da istituzioni simili. Un particolare interesse potrebbero avere *project bond* promossi dal “Network Marguerite”. Il “premio di reputazione” che deriva dalla partecipazione della Commissione, dalla qualità degli azionisti e dal prestigio di cui godono le istituzioni finanziarie fondatrici del Network, quali promotori dei progetti, contribuirebbe ad abbassare il costo del finanziamento, ad aumentare il merito di credito dei titoli, e a creare una classe di attivi che potrebbe attirare i grandi investitori istituzionali (in grado di bilanciare le proprie passività con attività di lungo periodo e a reddito fisso), il risparmio delle famiglie europee ed anche i fondi sovrani extraeuropei alla ricerca di una adeguata diversificazione dei loro investimenti. Grazie a progetti “ben montati”, questi finanziamenti sarebbero direttamente contratti sul mercato finanziario, senza apparire nei bilanci dell’Unione europea né degli Stati membri<sup>30</sup>. In ogni caso, il “Network Margherite” potrebbe quanto meno giocare un ruolo importante nel provvedere di garanzie e nel fornire assistenza tecnica e consulenza ai promotori nella emissione dei *project bonds*.

In passato, alcuni Stati membri hanno proposto che la Commissione accettasse una maggior coinvolgimento nella proprietà dei progetti Ten-T e Ten-E ed, a tal fine, emettesse obbligazioni per aumentare il livello del budget Ue per tali progetti (titoli chiamati *Eurobonds*). Tale soluzione, come discuteremo oltre, richiederebbe una revisione dei Trattati europei intesa a permettere alla Commissione di indebitarsi sul mercato dei capitali: un ostacolo non insormontabile, ma comunque tale da rendere il ricorso a questo strumento non praticabile nell’immediato futuro<sup>31</sup>.

I *Single project bond* europei, emessi direttamente dai promotori dei progetti, sono invece strumenti di debito immediatamente utilizzabili. Al momento non esistono sul mercato titoli di tal fatta. La ragione di questa assenza va ritrovata primariamente nelle difficoltà recenti degli assicuratori di garanzie *monoline*. Una quota significativa del mercato dei *project bonds*, prima della crisi, veniva “impacchettata”, cioè dotata di una garanzia *monoline* “Tripla AAA” sul debito, che gli permetteva di innalzare il suo *rating*. Tali strutture rendevano i pacchetti di titoli attraenti

---

<sup>30</sup> Se il finanziamento viene emesso da una “unità di mercato”, anche se posseduta al 100% dallo Stato o da un’altra entità del settore pubblico, e se grazie alla struttura del finanziamento almeno due dei tre rischi che caratterizzano un progetto di PFU (costruzione, traffico e tariffe) sono trasferiti al mercato, allora secondo i principi contabili ESA-95, tale debito non viene incluso nel debito pubblico nazionale, valido per il rispetto dei criteri del Trattato di Maastricht e del Patto di Stabilità e di Crescita europeo.

<sup>31</sup> Al riguardo si rimanda al capitolo di M. T. Salvemini, *Debito e bilancio dell’Unione europea*, in questo volume.

per gli investitori istituzionali alla ricerca di attivi con *rating* “AA/AAA”, in grado cioè di combinare le proprie passività (di lungo periodo, a reddito fisso).

## 7. Schemi di garanzia e *project bonds*

Il Network potrebbe anche fornire garanzie a favore del debito per coprire i *project bonds*. Le garanzie secondo l’attuale contesto regolamentare sono alternative al debito e possono coprire lo stesso profilo di rischio. I *project bonds* garantiti dal Network verrebbero emessi dalla società di progetto, in relazione a singoli progetti, ma sponsorizzati dalla Supercassa europea, assumendo così lo stesso merito di rischio del Network.

Lo sponsor offrirebbe tutta la sua reputazione e competenza tecnica per “montare” i progetti di Ppp; e offrirebbe anche una garanzia *monoline* al titolo, consentendogli di avere un *rating* “AAA” (con minor costo del debito e maggiore attrattiva per i risparmiatori). Per la parte dell’investimento non coperta dai *project bonds* si potrebbe far ricorso al mercato bancario. Così i *Single project bonds* a) non peserebbero sui bilanci pubblici nazionali, ma neanche molto sui bilanci delle Casse (giusto il costo delle garanzie); b) favorirebbero temporalità estese, che il mercato da solo non è disposto a garantire; c) sarebbero strumenti “conformi al mercato”, come tali ben accolti dagli operatori privati; d) non avrebbero effetti di spiazzamento, poiché parte del debito viene lasciata al mercato bancario. Sarebbero la variante europea dei “*Save America project bonds*”, previsti dal Piano di rilancio di Obama<sup>32</sup>.

I progetti finanziati con emissione di titoli sui mercati dei capitali e così garantiti dovrebbero essere ben costruiti ed essere capace di garantire flussi di cassa stabili e regolari. Perciò la garanzia sembra più adatta a progetti i cui flussi dipendono dalla disponibilità di pagamenti, piuttosto che dall’utilizzo dell’opera, soprattutto se essa pone questioni di costruzione tecnologicamente complesse.

---

<sup>32</sup> Anche negli USA, come nell’Aue, la nuova Amministrazione sta tentando di combattere la recessione con stimoli economici che includono un ingente impegno in nuovi investimenti in infrastrutture pubbliche. Il Piano di stimolo include l’emissione di nuovi tipi di titoli denominati i “*Save America Project Bonds*”, con forti incentivi fiscali direttamente sugli interessi netti maturati dai titoli. Per esempio, i “*Recovery Zone Economic Development Bonds*” verranno emessi per finanziare progetti di infrastrutture pubbliche o per la costruzione di progetti finalizzati a servizi pubblici, ma anche per progetti legati alla crescita dell’occupazione e per la formazione professionale. I “*Qualified Energy Conservation Bonds*” stabiliscono una somma ulteriore pari a 2.4 miliardi di dollari per progetti legati alle energie rinnovabili e la manutenzione degli edifici con criteri ambientali e di efficienza energetica. Il nuovo piano di stimolo include anche l’emissione di *project bonds* per i trasporti ferroviari; esso include inoltre l’emissione di 1.6 miliardi di “*New Clean Renewable Energy Bonds*” per finanziare la generazione di elettricità da biomasse e centrali idroelettriche.



## 8. Le Imprese comuni europee<sup>33</sup>

Tra gli strumenti previsti dal quadro legislativo europeo per realizzare gli obiettivi dell'Agenda di Lisbona, sia pure limitatamente alla attuazione dei programmi di ricerca e sviluppo tecnologico, ve ne è uno di cui si è fatto finora poco uso, e di cui poco si è discusso: le Imprese comuni (*Joint Undertakings*). Secondo l'articolo 187 del Trattato sul funzionamento dell'Unione «l'Unione può creare imprese comuni o qualsiasi altra struttura necessaria alla migliore esecuzione dei programmi di ricerca, di sviluppo tecnologico e dimostrazione dell'Unione». Le relative decisioni sono adottate dal Consiglio su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, secondo l'articolo 188 del medesimo T.fue. E' possibile costituire Imprese comuni europee anche attraverso il meccanismo della "cooperazione rafforzata"<sup>34</sup>. Un esempio recente nell'utilizzo di queste disposizioni da parte della Ue e dell'European Space Agency (Esa) è stato la creazione di una *Joint Undertaking* per la realizzazione e la gestione del programma Galileo. Mentre la prima volta che una Impresa comune è stata costituita è stato il caso di Euratom (1957), successivamente rafforzato nel Trattato Ecc (1987 e 2001).

Il caso della nascita di Galileo è di grande interesse per capire il funzionamento e le potenzialità di questa forma societaria europea<sup>35</sup>. Essa nasce dopo il 1999 quando l'Europa durante il bombardamento nella guerra contro la Serbia di Slobodan Milosevic, insieme agli americani, dovette prendere atto di non avere un sistema satellitare integrato europeo e si dovette quindi affidare, quasi totalmente, al sistema Gps americano, nato per scopi militari. In tempi molto rapidi si decise dunque di creare un sistema europeo per scopi primariamente civili (e che, in un secondo tempo, sarebbe potuto essere utilizzato anche per motivi di difesa). Per realizzare tale sistema venne costituita nel 2007 l'Impresa comune Galileo. L'obiettivo dell'iniziativa era quello di sviluppare, entro il 2013, un sistema Gps capace di fornire cinque principali servizi civili per la sicurezza dei cittadini europei. La decisione politica presa dal Parlamento europeo e dal Consiglio includeva l'allocazione di un budget per il periodo 2007-2013 pari a 3,4 miliardi di euro e la definizione di una sistema di governance e struttura per la realizzazione del programma. Il programma è finanziato da fondi europei. La Commissione europea agisce come *project manager* e *contracting authority* e

---

<sup>33</sup> Si veda al riguardo, Domenico Moro, *L'impresa comune (ex art. 171, Trattato CE) come strumento di una politica europea di investimento nelle reti trans europee*, in *L'Europa dei progetti – Imprese, innovazione, sviluppo*, 2007, pp. 201-249, e riferimenti *ivi* contenuti.

<sup>34</sup> Per un'analisi del meccanismo della "cooperazione rafforzata" anche in termini del calcolo dei pesi e delle ponderazioni relative, si veda l'Allegato al lavoro di T. Moro sopra citato dal titolo "La maggioranza qualificata dopo l'allargamento", pp. 245-249.

<sup>35</sup> Si veda al riguardo, Moro, *ibidem*, pp. 214-216.

l'Esa agisce come il suo *procurement and design agent*. I soci fondatori sono la Commissione europea e l'Agenzia spaziale europea, che fornisce il supporto tecnico all'Ic Galileo. I potenziali futuri soci possono essere la Bei, società private europee ed extra europee e Paesi terzi. La Cina, l'India e Israele sono stati i primi Paesi extraeuropei a dichiarare interesse a partecipare all'iniziativa.

L'Impresa comune europea ha un precedente storico nelle *federal government corporation* americane<sup>36</sup>, nate quando fu necessario inventarsi strumenti capaci di raccogliere ed unire capitali pubblici e capitali privati per promuovere la crescita nazionale, oppure la crescita di economie regionali depresse, oppure ancora per la fornitura di servizi che il privato da solo non sarebbe riuscito a fornire<sup>37</sup>. Tra le varie forme assunte da queste organizzazioni, vanno ricordate soprattutto le *federally chartered corporation*, costituite per svolgere un'attività economica di interesse pubblico in settori fondamentali dell'economia (per es. *Tennessee Valley Authority*, per la produzione e distribuzione di energia elettrica, la navigazione, il controllo delle acque, fertilizzanti e sviluppo economico; l'*American Track*, per i servizi di trasporto ferroviario; e la *US Postal Service*, per i servizi postali). Tutte opera del *New Deal* di Roosevelt, esse possono essere a capitale interamente o parzialmente pubblico. Va osservato che i bilanci delle *federally chartered corporation*, anche se interamente a capitale pubblico, non vengono consolidati nel bilancio pubblico federale.

«Se si volesse stabilire un parallelo tra la realtà americana e quella europea che si sta affermando – scrive al riguardo Domenico Moro – potremmo assimilare la *federally chartered corporation* interamente pubbliche alle “agenzie esecutive” del diritto comunitario e quelle a partecipazione mista pubblico-privata alle “Imprese comuni” e che, volendo adeguarla al contesto normativo europeo, si potrebbe chiamare “*union corporation*” o “*community corporation*”. In ogni caso, ai fini che interessano le autorità di politica economica europea, lo stato patrimoniale di queste società non verrebbe conteggiato nei conti dei singoli Stati nazionali, né, salvo ulteriore approfondimento delle norme Eurostat, neppure nei conti dell'Unione»<sup>38</sup>.

Il ricorso alle imprese comuni è limitato dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – come si è visto – alla «migliore esecuzione dei programmi di ricerca, di sviluppo tecnologico e dimostrazione dell'Unione». E' dunque evidente che – senza una modifica dell'art. 187 Tfeue – lo strumento può essere sicuramente impiegato per il finanziamento e la realizzazione di progetti

---

<sup>36</sup> Si veda al riguardo, D. Moro, op. cit., pp. 223-225, e riferimenti *ivi* contenuti.

<sup>37</sup> Sul tema si veda, S. Primavera, *L'esperienza americana della Federal Government Corporation. Spunti di riflessione per la grande impresa federale europea*, in *L'Europa dei progetti – Imprese, innovazione, sviluppo*, 2007, contributo citato in D. Moro, *ibidem*, p. 224.

<sup>38</sup> D. Moro, op. cit., pp. 224.225.

infrastrutturali strategici solo quando essi abbiano forti contenuti di ricerca o di innovazione e sviluppo tecnologico. Nel caso dell'energia e della lotta al *climate change*, lo spazio può essere rilevante. Energie rinnovabili, risparmio energetico, riduzione della dispersione nel trasporto e nella distribuzione dell'energia, stoccaggio di risorse energetiche, sviluppo dei generatori nucleari di quarta generazione e via dicendo richiedono forti investimenti nella ricerca di base, nella ricerca applicata, nella sperimentazione e nella innovazione tecnologica, che sovente neanche le grandi multinazionali del settore sono in grado di finanziare. Una nuova Impresa comune europea per l'energia (una *European Energy Union Corporation*) potrebbe diventare il veicolo per questo progetto; potrebbe essere promossa da Euratom – che è già una Impresa comune – ed essere in grado di attrarre capitali privati, sia di natura industriale che di natura finanziaria.

Nel settore dei trasporti, lo spazio – ad articolo 187 Tfeue invariato – è probabilmente più limitato, salvo interpretazioni estensive di dubbia affidabilità. Secondo Moro vi rientrerebbero quei progetti che «per la loro complessità tecnica, tecnologica, organizzativa, finanziaria e, in una certa misura, di ricerca applicata si configurino oggettivamente come progetti innovativi, ancorché appartenenti ad un settore comunemente considerato “maturo” [...] progetti ad alto contenuto tecnico e tecnologico, di grande complessità organizzativa, e soprattutto di opere non ripetibili, se non in altre parti del mondo, dove le imprese europee potranno capitalizzare il *know-how* accumulato»<sup>39</sup>. Al di là di questi limiti, il ricorso all'Impresa comune sembra al momento impraticabile: ma meriterebbe di avviare una riflessione su una minimodifica dell'art. 187 che non dovrebbe incontrare – ragionevolmente – serie opposizioni; o, in alternativa, su un impiego in forme innovative degli istituti del Geie (Gruppo europeo di interesse economico) o della Società per azioni europea in connessione e nel quadro di una cooperazione rafforzata ex art. 329 e segg. Tfeue.

Il costo del progetto Ten-T ancora da finanziare è di circa 500 miliardi, di cui 280 per i progetti prioritari. L'ipotesi a suo tempo avanzata in un noto studio della Federazione dell'industria europea delle costruzioni (Fiec)<sup>40</sup> era di un finanziamento a 30 anni, al tasso fisso del 6%, a fronte di un contributo comunitario del 10%, di interventi del settore privato del 20% e di un prestito europeo che può variare dal 50 al 70%, a seconda che gli Stati membri partecipino o meno con una loro quota del 20%. Una così ingente mole di investimenti potrebbe essere finanziata da una o più

---

<sup>39</sup> D. Moro, *L'impresa comune (ex art. 171, Trattato CE) come strumento di una politica europea di investimento nelle reti trans europee*, cit., pp. 228-229, che cita ad esempio i tunnel di base del Brennero e della Lione-Torino.

<sup>40</sup> Fédération de l'Industrie Européenne de la Construction (FIEC), *Propositions de la FIEC pour le financement des infrastructures ferroviaires en Europe*, Bruxelles, settembre 2002, sul quale ampiamente D. Moro, *L'impresa comune (ex art. 171, Trattato CE) come strumento di una politica europea di investimento nelle reti trans europee*, cit., pp. 209 e segg.

Imprese comuni, se una minimodifica dell'articolo 187 rendesse l'ipotesi praticabile o da una Società europea per azioni promossa dalle istituzioni del "Network Marguerite". Si potrebbero creare così una o più grandi imprese europee dei trasporti simili alla American Track nata anch'essa durante il *New Deal*<sup>41</sup> o anche una Impresa comune per ciascun "Corridoio" europeo, avvalendosi delle norme sulle cooperazioni rafforzate. Si potrebbe anche decidere di cominciare con i "missing links" (i trafori alpini), considerando che si tratta dei progetti più in ritardo sulla tabella di marcia (anche perché di più difficile realizzazione), lasciando alle compagnie ferroviarie nazionali una parte dei "Corridoi". Le compagnie ferroviarie nazionali potrebbero essere azioniste (insieme alla Ue, alla Bei, ed altri investitori di lungo periodo) della nuova o delle nuove Imprese comuni europee per i "missing links".

Il già citato Studio della Fiec<sup>42</sup> proponeva che una parte del costo del pagamento del debito fosse finanziato da una speciale tassa di scopo sul gasolio usato per il trasporto su gomma. Del tema delle imposte europee di scopo si occupa un altro capitolo di questo volume. Basterà ricordare qui che gli attuali Trattati europei richiedono l'unanimità per l'istituzione di imposte europee. Per quanto ragionevole, si tratta dunque di un'ipotesi al momento difficilmente praticabile. Se tale tassa fosse nell'ordine dei 2 centesimi al litro, essa potrebbe coprire – in un periodo di 30 anni – da 8 a 11 miliardi di euro all'anno del costo di finanziamento delle opere. Nel caso dei tunnel transalpini la durata potrebbe anche estendersi a 50 anni, riducendo significativamente il costo annuale del ripagamento del debito<sup>43</sup>. La Fiec stimava che il costo dei "missing links" da finanziare fosse nell'ordine dei 15,4 miliardi di euro all'anno<sup>44</sup>.

La creazione di Imprese comuni europee (insieme all'applicazione ad ampio raggio del concetto della "cooperazione rafforzata") avrebbe numerosi evidenti vantaggi. Primo, la procedure richiederebbero una maggioranza qualificata. Ciò potrebbe rendere il processo molto più rapido. Un

---

<sup>41</sup> "La scelta di optare per una *European track* – scrive ancora Domenico Moro - ha un'altra importante implicazione che, pur non avendo carattere industriale, può concorrere fortemente ad influenzare le aspettative dell'opinione pubblica europea e quindi delle forze economiche e sociali europee. Infatti, come la narrativa americana ha saputo rendere celebre la "route 66" o la stessa Amtrack, contribuendo al rafforzamento dell'identità americana, l'Unione europea, attraverso un grande piano europeo di lavori pubblici ambientalmente sostenibile, dovrebbe avere l'ambizione di suscitare analoghe suggestioni presso le giovani generazioni di cittadini europei.", *op.cit.*, p. 227.

<sup>42</sup> Fédération de l'Industrie Européenne de la Construction (FIEC), *Propositions de la FIEC pour le financement des infrastructures ferroviaires en Europe*, cit.

<sup>43</sup> D. Moro, *L'impresa comune (ex art. 171, Trattato CE) come strumento di una politica europea di investimento nelle reti trans europee*, cit., p. 227.

<sup>44</sup> Che includono: Priority Project 1. Tunnel di base del Brennero (4.3 bn); Priority Project 6. Tunnel di base Torino-Lione; e Priority Project 24. Terzo Valico (4.5 bn). D. Moro, *L'impresa comune (ex art. 171, Trattato CE) come strumento di una politica europea di investimento nelle reti trans europee*, cit., p. 228. dimostra anche che il costo del pagamento dell'opera su 50 anni ad un costo annuale del 6% sarebbe inferiore ai fondi che la Ue stima di spendere nel Trans-European Transport Network.

“gruppo qualificato” di Paesi membri potrebbe decidere di partecipare fin da subito (come nel caso dell’euro), e altre Nazioni potrebbe decidere di entrare in una seconda fase. Secondo, le Imprese comuni europee sono veicoli in forma di società di capitali (o di quasi capitali) – con la partecipazione della Ue, della Bei, delle banche pubbliche o pubbliche-private europee e delle grandi società di trasporti e di energia: il che significa che la quota parte di ogni “contributo” può essere nell’ordine di alcuni miliardi di euro, ma anche meno. Gran parte del finanziamento potrebbe essere fornito in forma di debito, che, a sua volta, potrebbe attirare banche pubbliche e banche private, ma anche grandi investitori istituzionali di lungo periodo (come Fondi pensione, Società di assicurazione, Fondi sovrani, ecc.).

E’ evidente, peraltro, che questi progetti potranno avere successo solo se una parte significativa delle risorse necessarie sarà fornita da speciali fondi europei o da tasse di scopo, o da debito pubblico europeo, ovvero da un mix degli strumenti innovativi indicati in questo capitolo. Imprese ed istituzioni pubbliche e private, da sole, senza un sostegno pubblico, non sarebbero assai probabilmente in grado di sostenere i rilevanti costi di questi grandi progetti strategici.

## **9. Gli Eurobonds**

Gli strumenti finanziari fin qui illustrati hanno il vantaggio di utilizzare risorse al di fuori dai bilanci pubblici. Non impegnano, se non in misura marginale, risorse del bilancio dell’Unione né dei bilanci degli Stati membri, non aumentano l’indebitamento delle pubbliche amministrazioni degli Stati stessi, impiegano risorse provenienti dai mercati dei capitali privati ed istituzionali globali raccolte da soggetti e istituzioni al di fuori del perimetro della Pa. Fanno leva sul consistente risparmio delle famiglie europee e sulla consistente disponibilità di capitali privati e pubblici extraeuropei in cerca di investimenti di lungo termine affidabili, anche al fine di realizzare programmi di razionale diversificazione dei loro impieghi.

Il quadro degli strumenti utilizzabili per il finanziamento delle infrastrutture strategiche europee sarebbe incompleto, tuttavia, se non considerassimo l’emissione di “Eurobonds” o “Union Bonds”, dei quali già si è discusso in un precedente capitolo.

A differenza dei *projects bonds*, gli Eurobonds sono veri e propri titoli di debito “sovrano” europeo. Proposti da Delors<sup>45</sup>, riproposti da Tremonti, hanno incontrato forti resistenze. Ma i tempi

---

<sup>45</sup> “Se Delors è stato il primo a parlare di un piano di investimenti europeo nel settore delle comunicazioni, nella ricerca e nelle grandi reti trans europee e degli “union bond” come strumento di finanziamento di questi progetti, la prima proposta di emissione di “union bond” risale in realtà a Jean Monnet e al momento della costituzione della CECA. Il riferimento a quest’ultima non era casuale in quanto il rimborso dei prestiti obbligazionari emessi dalla

stanno cambiando. I debiti pubblici dei Paesi europei stanno convergendo verso l'alto, come si è visto. Diventa più difficile presentare gli *Eurobonds* come uno strumento “asimmetrico”, col quale i Paesi più indebitati scaricano il loro debito sulle spalle dei Paesi più virtuosi. In più, se usati per finanziare solo investimenti strategici dell'Agenda di Lisbona (e per lo più investimenti “caldi”), gli *Eurobonds* si ripagherebbero da sé (in tutto o in gran parte), non pesando sulle generazioni future.

Emettere *Eurobonds* potrebbe dunque essere un'altra modalità per creare una classe di attivi in grado di attirare i grandi investitori globali. Le ragioni a favore della proposta di emettere *Eurobonds* sono note. L'Unione europea ha bisogno di attirare grandi risorse finanziarie dai mercati globali per sostenere i suoi investimenti strategici cruciali per fare dell'Europa un'area del mondo tra le più avanzate in termini di sapere, tecnologia, ambiente, cultura, coesione sociale e civiltà. Come abbiamo già avuto modo di osservare, negli anni a venire, i mercati finanziari mondiali saranno caratterizzati da una crescita probabilmente straordinaria di offerta di risparmio da parte delle economie emergenti. Si assisterà ad una intensa concorrenza tra i debiti pubblici, che a causa della crisi, sono cresciuti soprattutto nelle economie più avanzate. Quelle aree del mondo che più sapranno dare fiducia ai risparmiatori di tutto il mondo grazie alla solidità della propria economia e della propria civiltà, anche in termini di coesione sociale e di avanguardia tecnologica ed ambientale, saranno anche in grado di attirare maggiori risorse dal resto del mondo. Gli Usa grazie alla forza del dollaro hanno potuto finanziare la loro crescita prendendo a prestito denari dal resto del mondo. Perché l'Europa non dovrebbe incominciare a fare lo stesso?

Del resto, se il debito pubblico viene utilizzato per finanziare investimenti di lungo periodo in infrastrutture, queste dovrebbero (in larga parte) essere in grado di ripagare i finanziamenti impiegati. Questa, nella teoria del debito pubblico, è conosciuta come la regola aurea. Significa che nuovo debito sovrano europeo per finanziare investimenti fissi, e non per finanziare spesa corrente, non rappresenta un peso per il bilancio e per le generazioni future.

## 10. Conclusioni

---

CECA, istituzione dotata di personalità giuridica, era garantito dalle imposte sui prodotti carbo-siderurgici europeo. Infatti, l'art. 49 del Trattato istitutivo della CECA afferma: “La Commissione ha il potere di procurarsi i fondi necessari per il compimento della sua missione: stabilendo imposizioni sulla produzione di carbone ed acciaio; contraendo prestiti”. Nel caso delle Imprese Europee, il rimborso del prestito europeo potrebbe essere garantito direttamente dalle tariffe praticate agli utenti delle opere realizzate, oppure dai canoni di concessione derivanti dall'affidamento della gestione dell'infrastruttura”: D. Moro, *op. cit.*, pp. 236-7.

L'Europa può stimolare la crescita nei prossimi anni facendo grandi investimenti in energia, ambiente, trasporti e telecomunicazioni<sup>46</sup>, attraverso strumenti finanziari di lungo periodo ed innovativi che non pesino sui bilanci pubblici (e sulle generazioni future). I principali risultati che si potranno ottenere su questo fronte quale contributo alla strategia di uscita dalla crisi sono: 1) uno stimolo alla crescita del Pil in settori che la rendano “forte sostenibile ed equilibrata” (secondo le indicazioni del G-20 di Pittsburgh): si tratta, infatti, di settori che “riducono” le emissioni di CO<sub>2</sub>, che sono ad alta intensità di manodopera, e che sono a forte innovazione tecnologica); 2) una riduzione delle spese per investimento che gravano sui bilanci pubblici; 3) forti esternalità positive per l'economia, l'ambiente e la coesione sociale; e 4) un contributo al riequilibrio e risanamento dei conti pubblici derivante dalla ripresa della crescita del Pil e conseguentemente del gettito fiscale.

Nel medio e lungo periodo le economie avanzate dovranno competere per attirare risorse dal resto del mondo. E' possibile, se non probabile, che l'euro gradualmente acquisti nei confronti del dollaro il ruolo che gli compete in relazione alla sua stabilità e affidabilità e alla forza dell'economia europea. Ciò rafforzerà anche i titoli emessi da istituzioni europee sui mercati del risparmio globale. È quindi arrivato il momento di “incassare” il dividendo della politica di stabilità dell'Europa per intercettare capitali da investire in iniziative per la crescita e lo sviluppo di un modello di sviluppo sostenibile, eco-compatibile e socialmente avanzato. È evidente, d'altra parte, che quei paesi che avranno “eccessi” di risparmio (Cina, India, Russia, Brasile, Messico) avranno anche bisogno di grandi investimenti ed infrastrutture e tecnologie, a cui l'Europa dovrà e potrà partecipare. La relazione tra paesi avanzati e paesi emergenti, nei prossimi decenni, sarà inevitabilmente “in due direzioni”, di “dare ed avere”. Se questo rapporto “relazionale” (come ogni rapporto di potere) sarà ben impostato, se l'Europa saprà attuare una forte politica pro-attiva di cooperazione con le economie emergenti, da una parte attirando capitali e dall'altra offrendo tecnologie e competenze per uno sviluppo sostenibile allora entrambi i mondi ne avranno da guadagnare, e “insieme cospireranno per i bene comune”.

Ciò può essere ottenuto aumentando le potenzialità di leva dell'euro attraverso una migliore combinazione di fondi europei e di strumenti finanziari (di capitale e di debito) di lungo termine, emessi da istituzioni finanziarie come le grandi “Casse” europee ed altri simili investitori di lungo periodo, anche privati, e attraverso la costituzione di Imprese comuni europee capaci di raccogliere capitali pubblici e privati, finanziari e industriali, per realizzare i grandi progetti strategici

---

<sup>46</sup> ...ma anche, beninteso, a sostegno dell'economia “reale” (manifattura, agricoltura e turismo) come ha da ultimo suggerito Marco Fortis M. Fortis, *Un maxi prestito europeo per la ripresa*, in *Il Messaggero*, 20 ottobre 2009.

dell'Agenda di Lisbona e contribuire, anche simbolicamente, a rafforzare l'unione dei popoli europei; ed anche riconsiderando l'emissione di debito pubblico sovrano europeo, non solo per finanziare gli investimenti pubblici europei, ma anche per rafforzare l'unità politica dell'Unione.

Il Trattato di Maastricht aveva promesso una crescita equilibrata e sostenibile. Abbiamo invece assistito a quindici anni di crescita bassa e di qualità piuttosto modesta, almeno in alcune aree dell'Unione. La creazione del Mercato interno europeo e dell'Unione monetaria, gli importanti processi di liberalizzazione dei mercati dei beni, dei capitali, dei servizi e del lavoro, lo smantellamento di buona parte dei monopoli pubblici nei settori chiave dell'energia, delle telecomunicazioni e dei trasporti pubblici, la consistente riduzione dell'intervento pubblico nell'economia non hanno prodotto i risultati attesi in termini di crescita. Si usa dire che la bassa crescita è stata in parte responsabile del ritardo nella realizzazione degli obiettivi dell'Agenda di Lisbona. Ma si può anche rovesciare l'argomento: i ritardi nella realizzazione dei programmi di Lisbona, ed in specie degli investimenti in infrastrutture, ricerca e innovazione tecnologica sono stati, a loro volta, tra i principali responsabili della mancata crescita di questi anni. Come è stato amaramente notato, «con l'abbassamento dell'indebitamento e del deficit pubblico a livelli storicamente bassi, la “mano invisibile” di Adam Smith avrebbe dovuto dare all'Unione europea il tasso di crescita più elevato a livello mondiale, ma così non è stato. Chi a livello mondiale, viceversa, si è sviluppato di più lo ha fatto con il ricorso a una gestione discrezionale dell'economia (Cina), o valorizzando la disponibilità di risorse naturali riportate sotto il controllo pubblico (Russia), o ancora aumentando le spese pubbliche soprattutto militari (Usa)»<sup>47</sup>. Anche prescindendo da giudizi etico-politici, si tratta di tre ricette non praticabili in Europa. La via europea (convergente per altro con i nuovi indirizzi degli Stati Uniti della presidenza Obama) passa attraverso la promozione e lo stimolo alla crescita trainati da grandi programmi nel settore delle infrastrutture strategiche, della ricerca e della formazione, dell'ambiente e della lotta al cambiamento climatico. Passa attraverso la concreta realizzazione di una riedizione aggiornata della Agenda di Lisbona.

Se negli anni passati l'operazione non è riuscita, lo si deve in buona misura a due gruppi di ragioni: il primo nasce dalla debolezza delle istituzioni europee (Parlamento, Commissione) e dalla insufficiente legittimazione democratica del processo decisionale dell'Unione. L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona permetterà di fare qualche importante passo in avanti nel rafforzare il potere delle istituzioni democratiche europee, dando al Parlamento europeo reali poteri di codecisione

---

<sup>47</sup> D. Moro, *op. cit.*, p. 242; per una analisi ampia e piuttosto critica dei dati “promessi” (e non realizzati) dai documenti economici a sostegno al Libro Bianco di Delors ed al Trattato di Maastricht ed al Patto di Stabilità e di Crescita, si veda G. Guarino, *Eurosistema*, Giuffrè, Milano, 2002



(compresa, per la prima volta, una effettiva partecipazione alla approvazione del bilancio), ma anche liberando l'altra fondamentale istituzione democratica, il Consiglio espressione della dimensione federale intergovernativa dell'Unione, dal paralizzante impedimento derivante dalla eccessiva estensione dell'ambito di applicazione della regola della unanimità. La presidenza stabile del Consiglio europeo, le "passerelle" per la ulteriore riduzione della unanimità, la nuova disciplina delle cooperazioni rafforzate, concorreranno probabilmente a rafforzare la capacità di decisione e la legittimazione democratica delle istituzioni europee, e dunque anche la possibilità che essi siano in condizione di definire e varare progetti sostegno alla crescita di rilievo e importanza strategica.

La seconda ragione sta nella sostanziale impossibilità di reperire nel bilancio dell'Unione le risorse necessarie per finanziare i grandi progetti europei nel settore delle infrastrutture, della ricerca e dell'innovazione tecnologica ipotizzati dall'Agenda di Lisbona. Apparentemente, nulla è cambiato a questo proposito. Sul versante dei processi decisionali, l'aumento delle "risorse proprie" dell'Unione rimane - come si è visto in un precedente capitolo - una decisione inter-governativa di competenza del Consiglio. Oggi più che mai, con le finanze pubbliche dei Paesi membri appesantite dal finanziamento delle azioni di salvataggio e di stimolo e dagli effetti automatici della recessione, pare altamente improbabile che il Consiglio possa decidere di aumentare le risorse proprie per finanziare i grandi progetti comuni di investimento. Ma oggi più che mai, come si è visto nelle pagine precedenti, le condizioni dell'economia e dei mercati finanziari globali sembrano rendere possibile il ricorso, ai medesimi fini, a strumenti alternativi, come i fondi europei per il finanziamento a lungo termine delle infrastrutture, gli *Eurobonds*, i titoli emessi dalle grandi "Casse" europee, e da investitori europei di lungo periodo le nuove Imprese europee.

La convergenza verso l'alto dei debiti pubblici dei paesi europei, rende oggi più difficile presentare strumenti di questo genere (compresi gli eurobond) come espedienti "asimmetrici", con i quali i Paesi più indebitati tenterebbero di scaricare i loro debiti sulle spalle dei Paesi più virtuosi. In più, se usati per finanziare solo investimenti strategici dell'Agenda di Lisbona (e per lo più investimenti "caldi"), strumenti siffatti avrebbero un buon livello di sostenibilità, si ripagherebbero da sé (in tutto o in gran parte), non peserebbero sulle generazioni future. Da una parte, è dunque probabile che le resistenze alla emissione di eurobond, finora invincibili, possano essere gradualmente superate. Dall'altra, gli altri strumenti ipotizzati presenterebbero valenze "sistemiche" interessanti: partendo "dal basso", ma con un ruolo diretto della Ue, potrebbero rappresentare "nuove forme istituzionali europee di iniziative pubbliche-private", operanti con strumenti "di mercato", con "logo" Ue, capaci di attirare risparmio privato europeo e capitali anche pubblici

extra-europei e di coinvolgere grandi imprese private nel finanziamento e nella realizzazione di fondamentali progetti pubblici di interessasse strategico per l'Europa intera.

Per il Parlamento europeo (e per la Commissione), emettere titoli europei e promuovere Fondi di investimento europei può essere, nei prossimi anni, l'unica strada per sostenere la crescita attraverso il finanziamento dei grandi progetti infrastrutturali europei e per fare in modo che l'Europa dia il suo contributo a quella crescita globale, forte, sostenibile ed equilibrata che il G-20 di Pittsburgh ha progettato.