

## **Il bilancio europeo e le prospettive politiche dell'UE**

*Dipartimento di Economia e Diritto, La Sapienza, Roma, 29 novembre 2013.*

*Seminario realizzato nell'ambito delle iniziative "L'Università per l'Europa. Verso L'unione politica", organizzato da Maurizio Franzini, Francesca Angelini, Elena Paparella.*

### **Maurizio Franzini: Introduzione**

Nell'introdurre questo incontro sul "Bilancio Europeo e le prospettive politiche dell'Unione Europea" vorrei ricordare brevemente alcune questioni che il bilancio europeo pone dal punto di vista economico.

Il bilancio europeo ha una dimensione molto piccola in rapporto all'importanza economica dei paesi che costituiscono l'Unione Europea. In base agli ultimi accordi (o disaccordi) esso rappresenta circa l'1% del Prodotto Interno Lordo complessivo di quei paesi. Si tratta di una percentuale molto piccola e l'ovvia spiegazione sta nel fatto che non è facile ottenere il consenso di tutti i paesi a contribuire in misura maggiore a quel bilancio. Quest'ultimo oggi è alimentato quasi esclusivamente da trasferimenti e contributi che provengono dagli Stati membri. Non è detto che debba essere così e non è stato sempre così. Ad esempio, la CECA che precorse la Comunità Economica Europea si finanziava con entrate dirette e la stessa Comunità prima del 1988 disponeva di risorse proprie in misura molto più consistente.

Comunque, da circa 25 anni le risorse del bilancio europeo derivano da trasferimenti effettuati dagli Stati membri. Questi sono molto attenti al rapporto tra quanto contribuiscono e quanto ottengono e, in generale, sono estremamente riluttanti a contribuire a un bilancio che destina risorse secondo logiche che non coincidono con gli interessi nazionali di ciascun paese. L'esito di tutto ciò è il basso ammontare di risorse; peraltro la loro destinazione non è tale da sfruttare al meglio i vantaggi che potrebbero aversi svolgendo determinate attività a livello comunitario. Infatti molte risorse sono destinate a trasferimenti a favore del settore agricolo, che potrebbero essere effettuati in modo del tutto analogo dagli stati nazionali invece che, ad esempio, per attività di ricerca che potrebbero avvantaggiarsi della concentrazione di risorse e del loro stretto coordinamento.

Ma quali sono le ragioni per le quali sarebbe opportuno avere un bilancio più grande? La prima ragione ha a che fare con la stabilizzazione macroeconomica, cioè con la possibilità di usare il bilancio per fare fronte alle perturbazioni che colpiscono le

economie dell'Unione nel loro complesso e che, per questa loro caratteristica, vengono chiamate shock simmetrici. L'esperienza della crisi recente ha dimostrato che se si fosse avuto un bilancio più ampio sarebbe stato possibile contrastare con più forza e con più probabilità di successo i fattori di instabilità che si sono manifestati in quasi tutti i paesi europei. Di fatto, per fronteggiare questa instabilità si è dovuto fare affidamento soltanto sulla politica monetaria, peraltro limitata dalle ben note regole alle quale la BCE deve attenersi.

Un più consistente bilancio europeo potrebbe anche permettere di fronteggiare in modo più incisivo quelli che vengono chiamati shock asimmetrici, cioè perturbazioni economiche che colpiscono soltanto alcuni paesi. In questi casi il bilancio europeo potrebbe permettere di indirizzare o trasferire risorse a sostegno dei paesi in difficoltà, svolgendo una funzione importante di ammortizzatore di spinte che potrebbero propagarsi ad altri paesi. Attualmente questi trasferimenti sono molto contenuti; ad esempio, uno dei paesi che prende più risorse dal bilancio europeo è l'Ungheria e i trasferimenti sono inferiori al 5% del Prodotto interno lordo di quel paese. Per avere un termine di confronto, si consideri che negli Stati Uniti un singolo stato può ricevere dal bilancio federale oltre 2 volte l'ammontare del proprio Prodotto Interno Lordo.

Queste sono due ragioni, strettamente economiche, per sostenere che il bilancio dell'Unione dovrebbe essere di dimensioni decisamente maggiori di quelle attuali. Ad esse se ne potrebbero aggiungere altre: ad esempio, quelle che riguardano l'opportunità, già ricordata, di svolgere a livello europeo attività, come la ricerca, che possono dare esiti molto migliori se coordinate e centralizzate.

Per accrescere quelle dimensioni non si può di certo fare conto su un più consistente flusso di trasferimenti da parte degli stati nazionali. Quello che occorre è, in certo senso, tornare all'antico, cioè a una maggiore importanza delle risorse proprie. La questione diventa allora: quali potrebbero essere queste risorse proprie? La discussione, in verità non troppo viva, che si è venuta svolgendo su questo tema ha delineato soprattutto due possibilità: la prima è l'introduzione di una tassa europea sulle transazioni finanziarie, la seconda una tassa di carattere ambientale, la cosiddetta Carbon Tax. Anche queste soluzioni richiedono, in qualche modo, il consenso degli Stati membri ed è molto difficile che tutti gli Stati vedano con favore l'introduzione di queste due tasse. Ad esempio, è del tutto certo che la Gran Bretagna, anche allo scopo di difendere l'economia della City, si opporrebbe strenuamente a una tassa sulle transazioni finanziarie.

La prevedibile difficoltà di raggiungere un accordo tra tutti i paesi dell'Unione Europea sollecita a prendere in esame soluzioni alternative. Queste potrebbero consistere nel ricorso alla cooperazione rafforzata (cioè la possibilità di procedere con l'accordo di un numero inferiore di paesi) oppure quella che consiste nell'applicare l'accordo soltanto ai paesi dell'eurozona, invocando il fatto che il bilancio europeo sarebbe in qualche modo collegato alla gestione della moneta. In effetti questa tesi si può sostenere in considerazione del fatto che la politica di bilancio dà i suoi risultati migliori quando è ben coordinata con la politica monetaria.

Quest'ultima ipotesi è sostenuta, ad esempio, dalla prof.ssa Russolillo dell'Università di Pavia in uno scritto fatto circolare in occasione di un convegno che, come quello che si svolge oggi qui da noi, rientra nell'iniziativa "Università per l'Europa". Sarà comunque interessante sentire il parere dei colleghi giuristi sulla possibilità e l'opportunità di procedere lungo questa strada.

Dunque i problemi sono molti e gli interventi dei nostri ospiti ci aiuteranno senz'altro a comprenderli meglio nonché a individuare e a valutare con più cognizione di cause le possibili soluzioni.

Passo, allora, la parola al Prof. Antonio Brancasi, dell'Università di Firenze.

### **Antonio Brancasi: *Le procedure del bilancio europeo***

Il titolo della mia relazione lo avrei interpretato nel senso di parlare del ruolo che il bilancio è in grado di svolgere nell'ambito delle decisioni di finanza dell'UE.

Così impostata, la mia relazione avrà sullo sfondo, ma non affronterà, la questione delle limitazioni generali che a queste decisioni sono frapposte, dei margini entro cui esse devono necessariamente mantenersi. Sul punto è sufficiente ricordare la sostanziale convergenza tra le regole prescritte alla finanza dell'UE e quelle imposte alle finanze pubbliche degli Stati membri. Nel primo caso vi è il vincolo di pareggio tra spese ed entrate finali e il conseguente divieto di contrarre indebitamento (art 310 par. 1 del TFUE); nel caso degli Stati membri vi è il divieto di disavanzi eccessivi e le limitazioni all'indebitamento netto strutturale posto dal Patto di stabilità e crescita; in entrambi i casi un disfavore rispetto al debito pubblico che pone molti interrogativi. Ad esempio, quali politiche è in grado di effettuare l'UE in mancanza della possibilità di finanziare con l'indebitamento l'espansione della propria spesa? Che senso hanno questi vincoli? Mentre le limitazioni imposte agli Stati membri si possono anche capire, perché

(indipendentemente dalla loro portata) servono quanto meno a scongiurare comportamenti opportunistici (tenuto conto degli effetti che l'indebitamento del singolo Stato genera sull'intero mercato europeo); ben più difficile è spiegare perché a tali limitazioni si aggiunga anche il divieto a carico dell'UE di ricorrere all'indebitamento (in realtà, utilizzando quello che attualmente è l'art 352 del TFUE, la CE negli anni '80 emise debito pubblico per finanziare gli Stati membri con bilancia dei pagamenti in difficoltà): basti pensare che il debito pubblico statunitense ammonta al 103% del PIL complessivo del paese mentre il totale del debito pubblico degli Stati dell'eurozona è pari al 96% del relativo PIL complessivo.

Per tornare al tema della mia relazione, muoverei dalla banale considerazione che la possibilità di utilizzare il bilancio come strumento di governo risulta tanto più compromessa quanto più le grandezze che vi sono rappresentate sono in realtà predeterminate, perché vincolate da precedenti decisioni. In realtà, è fisiologico che il bilancio presenti un certo grado di rigidità. Ad esempio, la decisione di bilancio interviene in un contesto di continuità della gestione, per cui non può fare a meno di rappresentare gli effetti finanziari sull'esercizio considerato delle decisioni gestorie prese negli esercizi precedenti.

Nella esperienza del nostro ordinamento nazionale la disciplina di gran parte delle entrate (certamente di quelle tributarie) sta fuori e precede il bilancio: inutile ricordare che lo strumento della legge finanziaria, e più recentemente della legge di stabilità, è stato introdotto anche per rimuovere questi vincoli frapposti dal terzo comma dell'art 81 Cost. alla decisione della manovra di bilancio; così come, più recentemente, alla stessa esigenza è stata data risposta addirittura eliminando la norma costituzionale.

Qualcosa di analogo ricorre anche nell'ordinamento europeo: l'art. 311 del TFUE prevede che il bilancio dell'Unione è finanziato integralmente tramite risorse proprie e stabilisce che queste sono disciplinate mediante procedura legislativa speciale distinta e separata da quella con cui è deliberato il bilancio. Non deve poi ingannare la previsione, contenuta nella decisione del Consiglio (del 7 giugno 2007), con cui questa disciplina è stata adottata, che l'importo della c.d. quarta risorsa (il contributo di ciascun Stato parametrato al suo reddito nazionale lordo, che, dopo il superamento della distinzione dei dazi tra quelli agricoli e quelli doganali, dovremmo chiamare in realtà terza risorsa) viene fissato dalla procedura di bilancio: infatti, è stabilito che l'importo totale delle

risorse proprie non può superare l'1,24% del complessivo reddito nazionale lordo degli Stati membri, per cui questa forma di finanziamento viene, in definitiva, a svolgere una funzione residuale di importo predefinito.

Nel nostro ordinamento nazionale anche la disciplina delle spese deve in gran parte collocarsi fuori del bilancio. Il terzo comma dell'art 81 Cost. poneva, infatti, alla legge di bilancio un duplice vincolo, sia negativo che positivo: quello di non poter stanziare spese per attività che l'amministrazione non fosse già legittimata a svolgere da apposite norme e quello di dover iscrivere le spese previste come doverose da precedenti leggi. La legge finanziaria, prima, e quella di stabilità, poi, sono state pensate proprio per rimuovere alcune di queste rigidità. Più recentemente la norma costituzionale è stata soppressa, ma la l. 2012 n.243, a cui la riforma dell'art 81 attribuisce il carattere di norma rinforzata, ha sostanzialmente riproposto l'assetto precedentemente ottenuto con l'introduzione della legge di stabilità. In ogni caso è consentito al bilancio rimodulare le spese relative a fattori legislativi (art 21 comma 8 della l. 2009 n. 196), seppure nell'ambito di un programma o tra i programmi di ciascuna missione (art 23 comma 3 della l. 2009 n. 196)

Qualcosa di analogo ricorre anche nell'ordinamento europeo. Certamente il bilancio incontra, seppure diversamente formulato, lo stesso limite negativo che si diceva, poiché "l'esecuzione di spese iscritte nel bilancio richiede l'adozione preliminare di un atto giuridicamente vincolante dell'Unione che dà fondamento giuridico alla sua azione e all'esecuzione della spesa corrispondente" (art 310 par 3 del TFUE).

Quanto poi al vincolo positivo di dover iscrivere in bilancio le spese relative alla attuazione di precedenti decisioni legislative, è stabilito che lo stanziamento di bilancio può discostarsi soltanto del 5% (che si intende portare al 10%) da quanto indicato dalle norme relative alle specifiche attività ed iniziative. L'esistenza, anche a livello europeo, di questo vincolo positivo spiega la previsione di una sorta di obbligo di copertura finanziaria delle decisioni prese fuori dal bilancio (art 310 par 4 TFUE). Obbligo che è poi sviluppato dal regolamento di contabilità (Regolamento n. 966/2012 del Parlamento e del Consiglio del 25 ottobre 2012) in cui è tra l'altro previsto che tali decisioni devono essere accompagnate da una scheda finanziaria (art 31).

Ma a livello europeo ben maggiori sono i vincoli a cui, in ordine alle spese, sono sottoposte le decisioni di bilancio. È, infatti, previsto che il bilancio dell'Unione deve essere "stabilito nel rispetto del quadro finanziario pluriennale" (art 312 par 1 del TFUE); questo riguarda un periodo almeno quinquennale e, oltre a stabilire ogni "disposizione

utile per il corretto svolgimento della procedura annuale di bilancio”, ha proprio la funzione di fissare “gli importi dei massimali annui degli stanziamenti per impegni per categorie di spesa e del massimale annuo degli stanziamenti per pagamenti” (art 312 par 3 del TFUE); la norma precisa poi che le categorie di spesa corrispondono ai grandi settori di attività.

A livello europeo vi è però una ancor più rilevante differenza rispetto alle rigidità del nostro bilancio, vi è infatti una asimmetria tra il procedimento di approvazione del bilancio e quelli relativi alla adozione degli atti che lo vincolano e che pongono ad esso alcune delle limitazioni che si sono viste. Infatti, mentre l’approvazione del bilancio, per quanto con un *iter* particolarmente complesso e nonostante la particolarità dei soggetti che vi partecipano, ricalca un procedimento legislativo, i principali atti che lo vincolano sono il prodotto di processi decisionali di tipo intergovernativo; processi decisionali che ripropongono l’originaria centralità dei rapporti tra gli Stati membri e le relative dinamiche di diritto internazionale .

Per quanto riguarda la procedura di approvazione del bilancio bisogna ricordare che inizialmente il Parlamento europeo aveva soltanto la possibilità di esprimere un parere e ciò corrispondeva, del resto, all’analogo potere che esso aveva in ordine alla adozione degli atti (che oggi, a seguito di Lisbona, chiameremmo legislativi) in grado di vincolare il bilancio, cioè quelli da cui le spese potevano essere state disciplinate.

Successivamente il Parlamento acquisì la potestà deliberativa sul bilancio ma mantenne una competenza soltanto consultiva sugli altri atti; con ciò si determinò una prima asimmetria che venne risolta distinguendo, nell’ambito della procedura di bilancio, le spese facoltative da quelle obbligatorie e diversificando il ruolo di Parlamento e Consiglio rispetto alle une ed alle altre (al Parlamento l’ultima parola in ordine alle spese facoltative ed al Consiglio in ordine alle spese obbligatorie). Il superamento di questa asimmetria, mediante il riconoscimento al Parlamento di una eguale competenza nella adozione degli atti normativi (almeno secondo il procedimento ordinario), ha fatto venir meno, con il Trattato di Lisbona, la distinzione tra i due tipi di spese e l’approvazione del bilancio è diventata frutto di una codecisione.

In particolare, il procedimento di bilancio inizia con la presentazione del relativo progetto non soltanto al Consiglio ma anche e contestualmente al Parlamento; progetto che la Commissione elabora raggruppando, e potendo direttamente rettificare, gli stati di previsione presentati da ciascuna Istituzione. Il Consiglio adotta, motivandola, la

propria posizione sul progetto di bilancio e la trasmette al Parlamento, il quale dispone di 45 giorni per deliberare. Gli esiti di questa fase del procedimento possono essere la definitiva adozione del bilancio, qualora sia approvata la posizione del Consiglio o non intervenga nei termini alcuna delibera, oppure il passaggio della proposta in seconda lettura al Consiglio, qualora il Parlamento apporti emendamenti, a maggioranza dei membri che lo compongono. Il Consiglio, a sua volta, dispone di 10 giorni per approvare gli emendamenti deliberati dal Parlamento, decorsi inutilmente i quali viene convocato il Comitato di conciliazione che è composto dai membri del Consiglio e da altrettanti rappresentanti del Parlamento.

Il Comitato, ai cui lavori partecipa la Commissione, ricerca l'accordo su un progetto comune che deve essere distintamente approvato a maggioranza qualificata dei componenti del Consiglio ed a maggioranza dei rappresentanti del Parlamento. Qualora l'accordo non sia raggiunto, la Commissione deve elaborare un nuovo progetto di bilancio; nell'altro caso il Parlamento ed il Consiglio dispongono di 14 giorni per approvare il progetto comune. Gli esiti di questa fase possono essere di tre tipi: il bilancio si considera definitivamente adottato, qualora entrambi gli organi abbiano approvato il progetto comune o non abbiano deliberato nei termini o qualora uno dei due organi abbia approvato il progetto e l'altro non abbia deliberato nei termini; il bilancio si considera respinto e la Commissione provvede a presentare un nuovo progetto, qualora entrambi gli organi abbiano respinto il progetto comune, oppure uno di essi lo abbia respinto e l'altro non abbia deliberato nei termini, oppure il Parlamento, deliberando a maggioranza dei componenti, lo abbia respinto nonostante l'approvazione da parte del Consiglio; vi è poi una terza ipotesi in cui il bilancio si considera definitivamente adottato quando il Consiglio respinge la proposta comune mentre il Parlamento conferma, a maggioranza dei componenti e dei 3/5 dei voti espressi, gli emendamenti o alcuni degli emendamenti originariamente apportati al progetto di bilancio.

Sebbene la volontà del Parlamento (espressa ad ampia maggioranza) sia destinata comunque a prevalere nella fase conclusiva del procedimento, affinché ciò avvenga è comunque necessario sia stato concluso l'accordo su un progetto comune di bilancio e la conclusione dell'accordo richiede la maggioranza qualificata dei componenti del Consiglio, cioè la stessa maggioranza che dovrà poi approvare il progetto comune. In definitiva ricorre un procedimento di codecisione, per quanto i soggetti che vi partecipano possano esercitare un differente peso. Ma, oltre a ciò (ed è

quello che più interessa), vi sono altre due caratteristiche significative: la prima è che entrambi gli organi deliberano a maggioranza, anche il Consiglio che è composto dagli Stati membri, e ciò consente una assimilazione con i procedimenti bicamerali; la seconda caratteristica è il rafforzamento della posizione della Commissione che, alla stregua dei Governi nazionali, diviene titolare dell'iniziativa, tanto da poter modificare quanto proposto da ciascuna Istituzione.

A fronte di queste caratteristiche del procedimento di approvazione del bilancio, nelle decisioni che impongono vincoli al bilancio predomina, invece, il carattere intergovernativo del relativo procedimento.

Nel caso delle entrate è il Consiglio a stabilire all'unanimità, previa semplice consultazione del Parlamento, la disciplina delle risorse proprie: disciplina che inoltre entra in vigore soltanto a seguito della approvazione da parte degli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali (art. 311 TFUE).

Quanto poi al quadro finanziario pluriennale, che definisce l'ammontare dei vari tipi di spese, è il Consiglio a deliberarlo all'unanimità, previa approvazione del Parlamento che si pronunzia a maggioranza dei suoi componenti (art.312 par 2 TFUE). Il Consiglio europeo può però attivare, con voto unanime, la c.d. "passerella", cioè consentire al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata (art. 312 par. 2 TFUE).

Il carattere intergovernativo di queste decisioni sta a indicare che esse non possono essere prese senza il consenso di tutti gli Stati membri; il che ne condiziona fortemente il contenuto, nel senso di favorire la tendenza di ciascun Stato membro a subordinare il proprio consenso in base al calcolo del "saldo netto", cioè del saldo tra quanto direttamente o indirettamente versa alle risorse dell'Unione e di quanto riceve dalle politiche finanziate da tali risorse. Questa problematica fu introdotta dal Consiglio europeo di Fontainebleau del 1984, dove fu deciso che "ogni Stato membro che sostiene un onere di bilancio eccessivo in relazione alla sua prosperità relativa può beneficiare di una correzione al momento appropriato". A beneficiare di questa correzione fu inizialmente il Regno Unito che, attraverso la contribuzione parametrata al gettito IVA, versava un notevole contributo al bilancio comunitario mentre riceveva introiti limitati dalla politica agricola comune; la correzione consisteva nella previsione di un rimborso da parte degli altri Stati membri di parte (il 66%) del saldo negativo. Da allora altre correzioni sono state stabilite a favore di altri Stati, mediante la riduzione di quanto avrebbero dovuto versare con corrispondente incremento di quanto posto a carico degli altri Stati. Meccanismi di compensazione sono poi stati introdotti anche sul



versante delle spese, mediante il riconoscimento ad alcuni Stati di condizioni di favore nell'impiego dei fondi europei. Complessivamente è stato calcolato che nel 2005 esistevano ben 41 misure correttive dal lato delle entrate e da quello delle spese.

E' stato detto che la nozione di "saldo netto", oltre ad esserne opinabile l'applicazione, è anche estremamente debole sul piano concettuale. E' opinabile l'applicazione perché diventa puramente convenzionale la scelta delle poste finanziarie da prendere in considerazione nel calcolo. E' nozione concettualmente debole perché le politiche europee producono i loro effetti in ambiti territoriali differenti e ben più ampi di quelli in cui risultano direttamente dislocati i relativi finanziamenti.

Ma, ai nostri fini, il difetto maggiore della logica dei "saldi netti" è quello di innestare la tendenza alla conservazione, all'immobilismo perché, una volta raggiunto il consenso sull'equilibrio tra il dare e l'avere di ciascuno, è difficile vi sia la disponibilità a rimetterlo in discussione con il rischio di compromettere le posizioni già acquisite. In altri termini, la logica dei "saldi netti" si frappone come oggettivo ostacolo alla elaborazione di politiche di finanza pubblica. Da qui la proposta (a mio parere minimale) di procedure in grado di circoscrivere la logica dei saldi netti ad una parte soltanto del bilancio, quella delle spese con funzione redistributiva, lasciando fuori la parte destinata alla creazione di beni pubblici europei (Bassanini-Salvemini).

Vi è poi l'ulteriore profilo del tipo di vincoli e di limitazioni che le decisioni a carattere intergovernativo pongono alla manovra di bilancio e, più in generale, alla elaborazione di politiche di finanza pubblica. A venire in rilievo è il versante delle spese, che costituisce il terreno di elezione della manovra di bilancio, in ordine al quale i vincoli sono posti sia dalla decisione sulle risorse proprie che dal quadro finanziario pluriennale.

L'ultima decisione sulle risorse proprie (quella del 7 giugno 2007) stabilisce un tetto all'ammontare complessivo degli stanziamenti annuali per pagamenti e per impegni; i due limiti sono fissati in importi differenti (rispettivamente 1,24 % e 1,31 % del totale del reddito nazionale lordo degli Stati membri) in modo da mantenere "una correlazione ordinata" tra impegni e pagamenti. È poi stabilito che il reddito nazionale lordo da prendere in considerazione è quello calcolato dalla Commissione secondo le regole del Sec 95 e che, qualora queste regole dovessero subire cambiamenti, il calcolo deve essere effettuato applicando la formula matematica espressamente stabilita a tal fine dalla decisione.

Quanto al quadro finanziario pluriennale, dalla proposta relativa agli anni 2014-

20, presentata dalla Commissione e non ancora approvata, risulta che per ciascuno dei grossi aggregati di spesa è stabilito, in termini percentuali al PIL ed in termini monetari ai prezzi 2011, l'importo massimo degli stanziamenti di impegno e di quelli di pagamento. Questo contenuto, che si ritrova anche negli accordi interistituzionali che regolavano la materia prima di Lisbona, ha spinto alcuni ad assimilare l'atto a un bilancio pluriennale

Una spiegazione del genere è, a mio parere, fuorviante perché un bilancio pluriennale è pur sempre un bilancio, esprime cioè politiche ed è deciso in considerazione dei risultati e degli effetti che con esse si intendono conseguire; ciò viene fatto fornendo la prospettiva pluriennale a quanto previsto dal bilancio annuale e/o indirizzando direttamente l'attività finanziaria da svolgere. Nulla di tutto questo si rinviene nel quadro finanziario pluriennale.

Depone in questo senso il fatto stesso che non è scorrevole e, quel che più conta, il fatto che la sua efficacia è destinata a protrarsi oltre la scadenza del periodo pluriennale a cui si riferisce qualora, e fin tanto, il nuovo quadro finanziario pluriennale non sia stato adottato (art. 312 par 4 del TFUE).

Ma principalmente la valutazione che si diceva appare avvalorata dal contenuto del quadro pluriennale, in quanto, mediante la determinazione dei massimali di impegno e di pagamento per le varie categorie di spesa, sono stabilite mere limitazioni quantitative che, oltre a riguardare le decisioni da prendere annualmente in occasione dell'approvazione dei bilanci annuali, si impongono anche a quanto stabilito dagli atti normativi di settore. Uno scenario di forti rigidità tanto da richiedere l'introduzione di una serie di regole in grado di assicurare un minimo di flessibilità: ad esempio, la possibilità di superare i limiti dei massimali di impegno a fronte di una varietà di situazioni, ma comunque sempre nel rispetto dei massimali delle risorse proprie; oppure, la previsione secondo cui le dotazioni destinate agli Stati membri per le politiche di coesione sono corrette qualora sia accertato che PIL di uno Stato membro cumulato per gli anni 2014.2016 ha subito uno scostamento superiore a +/-5% rispetto a quanto stimato per il 2011.

In questo contesto l'ambito delle decisioni, soltanto in parte imputabili al processo di approvazione del bilancio e per il resto riferibile alle determinazioni prese con gli atti normativi di settore (quelli che noi chiameremmo "sostanziali"), è sovrastato e delimitato dalla applicazione di regole numeriche definite in termini particolarmente tecnici. Così, la prima operazione che la Commissione deve compiere per avviare la

procedura di bilancio è l'adempimento tecnico di tradurre i massimali fissati dal quadro finanziario in grandezze monetarie ai prezzi dell'anno interessato sulla base di un deflatore fisso del 2% annuo.

Certamente sarebbe eccessivo sostenere che a livello europeo nel destinare le risorse, più che definire politiche, sono semplicemente applicate regole; una affermazione del genere coglie però una parte di verità e certamente rappresenta il reale ambito in cui viene a collocarsi la decisione di bilancio.

A fronte di ciò, i vincoli impressi dall'ordinamento europeo alle manovre di bilancio degli Stati membri ripropongono, accentuandole, le stesse caratteristiche: anche in questo caso più che politiche sono imposte regole numeriche da rispettare. Basti pensare a come la sorveglianza multilaterale (art 121 TFUE) che doveva veicolare indirizzi di politica economica è stata anch'essa piegata, attraverso il Patto di stabilità e crescita, a limitazioni e regole di finanza pubblica. Ed è sufficiente ricordare il tecnicismo di queste regole: ad es., per gli Stati che non abbiano ancora conseguito l'obiettivo a medio termine è stabilita la regola per cui la crescita annua della spesa non deve superare "un tasso inferiore al tasso di riferimento a medio termine del potenziale di crescita del PIL" e, per fortuna è poi precisato, che ciò vale sempre che "il superamento non sia coperto da misure discrezionali sul lato delle entrate" [art. 5 par. 1 lett. b) del regolamento 1455 del 1997 come modificato dal regolamento n. 1175 del 2011].

In definitiva, gli spazi di manovra impediti agli Stati membri non sono occupati dall'UE e non lo sono non soltanto per la limitatezza delle risorse di cui essa dispone, ma anche per l'assetto istituzionale che si è data. Al fondo sembra esserci una profonda sfiducia nella politica e l'idea di relegarla al ruolo marginale di definire, una volta per tutte e comunque con carattere di stabilità, regole da lasciarne ai tecnici la applicazione.

### **Paolo De Ioanna: *La struttura del bilancio dell'Unione: uno snodo cruciale per il futuro dell'Europa***

Inizio con una domanda, che vengo ponendomi spesso in questo periodo, che è poi anche la considerazione conclusiva, che cerca di legare tutto il filo del mio ragionamento. La struttura giuridico istituzionale dell'Unione europea – le norme costitutive, la stratificazione delle normative di settore, il lavoro della Corte di giustizia – sono nell'insieme un elemento strutturale che esprime una tale forza e coerenza

conformativa da riuscire a farci superare questa grave fase di crisi? In altri termini, l'effetto inerziale di questa struttura, che condensa nei suoi cd *acquis communitaires* quaranta anni di storia, è così intenso e profondo da contenere e incanalare lungo un sentiero positivo la crisi in atto? Mi sembra una domanda legittima alla quale è difficile sottrarsi. Mi sembra questa la domanda che si pongono quanti in questi anni hanno sostenuto che la concezione funzionale dell'UE esprimeva un giusto punto di sintesi tra politica e tecnica, tale da consentire all'Unione di avanzare gradualmente, ma in una direzione chiara ed univoca.

È in questo contesto che intendo svolgere qualche notazione specifica sul ruolo e sulla efficacia della attuale composizione del bilancio comunitario. Un bilancio che si colloca in un ordinamento che indirizza, coordina, confeziona fonti normative, spesso auto applicative negli ordinamenti interni, sanziona i comportamenti degli Stati membri, ma non produce direttamente beni e servizi pubblici. È questo il carattere inedito di un ordinamento comunitario che ha inteso darsi anche una unica moneta, forse come leva, storico politica, per un processo più accelerato di integrazione, istituzionale ed economica; ma che lavora essenzialmente attraverso poteri di conformazione normativa, anche molto penetranti, ma senza strumenti diretti di politica fiscale e di bilancio; e con una moneta che è deprivata dei caratteri tecnici che sono alla radice delle altre aree monetarie con le quali l'euro deve competere, primo fra questi il potere di supportare e garantire il processo di indebitamento dell'entità statale di cui la moneta è espressione.

A questa domanda è lecito rispondere con un atteggiamento di dubbio. I problemi che si addensano all'orizzonte sono molti, sono complessi e forse richiedono uno scatto politico, che innovi nella rotta funzionale seguita fino ad oggi.

Presento qualche dato sulla struttura delle entrate e delle spese del bilancio comunitario e sulle politiche di bilancio incorporate nelle previsioni pluriennali. Da poco il Parlamento Europeo alla fine di una procedura molto complicata, che ha preso il via con una proposta della Commissione, con l'intervento successivo del Consiglio e del Parlamento, ha approvato il nuovo quadro pluriennale 2014-2020, che fa da cornice vincolante per i bilanci annuali. Il Parlamento esercita ora qualche potere in più in materia di bilancio: come è già stato osservato, all'interno dei vari programmi di spesa può introdurre modifiche, riallocando al margine anche tra spese obbligatorie e spese discrezionali.

Il quadro pluriennale finanziario per i prossimi 7 anni è stato dunque approvato; ora deve tornare al Consiglio e alla Commissione. I dati cui faccio riferimento sono tratti da uno studio di Tommaso Amico Di Meane (Il bilancio attraverso i dati), collocato nel testo: "Il finanziamento dell'Europa" – Astrid, 2010, a cura di M.T. Salvemini e F. Bassanini. I dati sul quadro pluriennale 2014-2012 sono facilmente rinvenibili sul sito della Commissione.

Nella nuova programmazione 2014/2020 abbiamo un totale stanziamento di impegni che si muovono nell'intorno del 1% del PIL europeo e i pagamenti stanno un po' sotto, dallo 0,90 e 0,91, questo per creare quel margine disponibile per cui tra impegno e pagamento è possibile, nel corso degli anni, fare spostamenti da una linea programmatica ad un'altra, premiando i programmi che tirano di più, quindi, i Paesi che sono bravi a usare quei programmi.

Nell'ambito di tutta la programmazione settennale vengono stanziati complessivamente 959 miliardi di euro, ma in ragione di anno siamo nell'ambito di una spesa di circa 139 miliardi; rispetto al bilancio federale degli Stati Uniti siano di fronte a grandezze incommensurabilmente più ridotte. Il bilancio federale americano oscilla tra 25% e 26% della spesa pubblica totale; la restante quota si distribuisce in parti quasi uguali tra le spese degli stati federati e le spese delle municipalità locali; una ripartizione assai simile si rinviene anche nell'assetto delle spese pubbliche della Germania federale: un terzo della spesa è imputabile allo stato federale, un terzo ai *Lander* e un terzo alle comunità locali.

Con queste proporzioni della finanza pubblica europea è lecito esprimere cautela verso certe manifestazioni europee di federalismo; questi numeri riportano ad un assetto istituzionale certamente inedito, ma assai lontano da un sentiero federale. Occorre guardare alla situazione reale; e la base delle finanze pubbliche europee è obiettivamente assai modesta.

Ricordo che già nel lontano 1977, il ben noto rapporto Mac Dougall suggeriva un lento ma graduale aumento delle finanze comunitarie verso una soglia critica del 6-7% del PLI europeo; ciò per cominciare ad esprimere qualche effetto anticiclico e redistributivo, con l'inizio della produzione di beni pubblici europei. Ora, interi settori della vita economica sono disciplinati in modo minuzioso da norme primarie comunitarie, ma restano carenti le politiche di coordinamento macro economico, fatta eccezione per i vincoli sui saldi e sulla composizione della spesa pubblica dei paesi della zona euro. Dal 1977 la quota della spesa stanziabile in bilancio è rimasta sempre

nell'intorno dell'1% del PIL europeo e questa soglia è normativamente predeterminata. Appare intuitivo che assetto istituzionale dell'Unione e struttura delle finanze pubbliche europee sono due lati dello stesso *rebus*. E il tempo che ci separa dal 1977 ha segnato una sola grande innovazione: una moneta unica che affida ad una unica banca centrale il compito sostanziale di mantenere stabile il valore della moneta, senza creare inflazione e senza sostenere con alcuna modalità esplicita e diretta l'indebitamento degli stati membri. Solo l'iniziativa e l'inventiva tecnica della BCE ha consentito in questi ultimi mesi di bloccare le tensioni speculative enormi sull'euro, sostenendo la liquidità del sistema con operazioni sui mercati secondari. Il tempo della introduzione della moneta unica ha in qualche modo cercato di giocare d'anticipo, di fare da leva, su quell'insieme di aggiustamenti istituzionali (unione fiscale, unione bancaria, strumenti delle soluzioni delle crisi finanziarie, investimenti in reti ed infrastrutture europee, ecc) che poi non sono stati introdotti e che solo ora cominciano ad entrare nell'agenda delle innovazioni necessarie a salvare l'Unione.

Come è stato osservato di recente, soprattutto nel dibattito politico istituzionale che si è sviluppato in Germania (Habermas, Streeck), occorre che le classi dirigenti europee siano capaci di darsi un nuovo *focus*, un nuovo punto di convergenza istituzionale della azione comune, ben più ambizioso politicamente, sul quale far convergere i comportamenti degli stati membri. E questo *focus* chiama in gioco una visione e una tensione politica; l'Unione appare dominata da una tecnocrazia, opaca ; la parola deve tornare alla politica se si intende rilanciare il senso e la prospettiva di un comune destino democratico. Si tratta di recuperare il tempo perduto sul terreno culturale, economico, istituzionale.

Ora, se dovessimo stare a questo quadro finanziario, come votato dal Parlamento europeo, non solo restiamo fermi in termini di risorse impegnabili ed erogabili, ma in effetti facciamo segnare una lieve flessione. Questa programmazione pluriennale, rispetto alla precedente, taglia un po' di spese, tanto è che al margine di questo documento c'è una dichiarazione comune, siglata dal relatore, che riguarda appunto la revisione al ribasso degli stanziamenti, che in sostanza dice; il testo andava approvato per uscire dallo stallo, ma è sostanzialmente insoddisfacente.

Siamo dunque all'interno di una "rotta" di Europa che nel momento in cui la crisi generale doveva spingere a dare qualche piccolo segnale, passare dall'1 % all'1,50% del PIL, come hanno proposto i rappresentanti italiani, ha fatto un piccolo ma significativo passo indietro; hanno ancora una volta prevalso gli interessi delle economie più forti,

che si muovono, come diremo, sulla base della logica dei saldi netti; del saldo tra benefici ed esborsi.

Diamo allora uno sguardo rapido, a grandi linee, su come si struttura il bilancio europeo. Nella composizione a 27 stati membri l'Europa presenta una popolazione di circa 500 milioni di euro cittadini; come osservato, nel periodo 2007/2013 il quadro pluriennale ha mobilitato circa 995 miliardi, l' 1,05 del PIL europeo.

Come si è detto, abbiamo approvato il quadro pluriennale 2013 - 2020, dopo il quadro pluriennale verrà approvato, diciamo il quadro delle risorse, la composizione del finanziamento con un atto a parte, e poi il bilancio annuale. Quindi anche se i regolamenti parlano del bilancio come un atto unico, siamo di fronte a tre componenti distinte il quadro pluriennale, le risorse che finanziano il bilancio, e poi il bilancio annuale. Il bilancio annuale è il bilancio in senso tecnico che organizza spese ed entrate, ed è molto contratto, costretto all'interno della programmazione.

Di anno in anno il bilancio va avanti e opera qualche piccolo spostamento all'interno delle politiche. Vediamo come sono composte le risorse base dell'Europa.

La risorsa base, tradizionale, è costituita dai diritti agricoli e doganali; era all'inizio una risorsa importante, (nel 1988 era il 29 % delle entrate comunitarie) ; dopo Lisbona è scesa al circa il 10% su base annua; la risorsa basata sull'IVA che era il 60% nel 1988, dopo Lisbona è scesa al 12%; l'IVA opera sul 50% della base imponibile di ogni stato membro, con un prelievo comunitario che dall'iniziale 1% è sceso allo 0,5% e dovrebbe scendere ancora. La risorsa cruciale è la cd. quarta risorsa, che è fondata sulla valutazione del PIL di ogni paese; gioca come una risorsa di chiusura e di compensazione: consente a ogni Stato di riempire il proprio *gap* rispetto alle altre due risorse e di arrivare alla quota che si è impegnato ad erogare, negoziandola sulle diverse politiche di settore, all'interno di questo tetto massimo dell'1,20 %, del PIL europeo.

È una struttura di entrata che solo apparentemente presenta una risorsa propria: ma dal punto di vista tecnico - giuridico in realtà non esiste una risorsa fiscale direttamente intestabile ad un prelievo comunitario. Il potere di prelievo obbligatorio resta intestato saldamente alla competenza esclusiva degli Stati; mentre il potere di emettere moneta è intestato ad una banca centrale che tuttavia non può esprimere alcuna funzione di sostegno diretto della esposizione debitoria degli Stati membri, in quanto, teoricamente e praticamente, non esiste nella meccanica delle transazioni finanziarie un debito pubblico europeo.

Sono comunque in campo proposte tecniche di prelievo fiscale comunitario, che

dovrebbero essere riarticolate a fronte della produzione di beni pubblici europei; ne ha fatto cenno Brancasi; ma siamo ancora molto lontani da una fase di implementazione politica. Si tratterebbe di mettere in campo qualche idea nuova di prelievo fiscale europeo che alimenti in modo diretto ed automatico il bilancio comunitario, a fronte della produzione di beni collettivi. Beni che approfondiscano il nostro sentimento di appartenenza ad un'unica Comunità. La costruzione di una Comunità inizia con le tasse, a partire dalla difesa militare. Non c'è Comunità che non produca servizi pubblici comuni. Ed in Europa abbiamo bisogno di politiche comuni nel campo dei trasporti, della produzione energetica, della ricerca e della innovazione; in realtà, in questi ultimi dieci anni ci sono stati paesi come la Germania e i paesi nordici, ed in una certa misura anche la Francia, che in ragione della stabilità e della relativa moderazione dei tassi di interesse, hanno fatto formidabili politiche pubbliche. La realtà è che se noi andiamo a vedere bene come questi paesi hanno finanziato queste politiche pubbliche ci rendiamo conto che non l'hanno fatto solo con le imposte e le tasse, ma in larga misura con mutui, a medio lungo termine, che non ha mai inciso (o molto poco) sull'indebitamento netto delle P.A. versione conti SEC 96. Si tratta di investimenti considerati del tutto *market*, sostenuti e garantiti dal sistema delle banche locali, regionali e cooperative, sistema a sua volta fortemente supportato dalla presenza pubblica. Si tratta di risorse messe in campo non tanto direttamente e prioritariamente da investitori privati ma dalla cooperazione pubblico – privato, con garanzia pubblica sostanziale sul buon esito delle iniziative, sostenute a lungo da tassi d'interesse moderati.

E nella negoziazione sulla composizione del contributo di ogni Stato al finanziamento del bilancio gioca in modo cruciale la logica dei cd. saldi netti; con quanto uno Stato contribuisce e quanto riceve in cambio; e nella logica di una negoziazione interstatale, che mira a massimizzare l'effetto netto a proprio favore o a minimizzare l'esborso netto, entro il tetto di una spesa che deve comunque essere tenuta entro il limite dell'1,25% (al massimo) del PIL dell'Unione, vanno analizzate tutte le trattative e le relative scelte che investono ogni politica rappresentata globalmente nelle prospettive pluriennali finanziarie. In queste condizioni l'unica politica macro che si impone, con effettività e sanzioni, è quella sul rispetto dei vincoli sul debito e sull'indebitamento.

Ma se osserviamo l'andamento del PIL, a prezzi costanti, dal 2008 al 2012, nelle quattro aree territoriali e monetarie occidentali che dominano gli scambi internazionali (dollaro USA; euro; sterlina e *yen* nipponico) appare del tutto evidente che l'area euro è



quella meno reattiva e performante; fatto 100 il 2008, nel 2012 il PIL USA sta a 106; quello del Giappone a 102; l'Inghilterra a 99 ( in risalita) e l'euro zona a 97 (in semi stagnazione). Appare dunque ragionevole sostenere che la gestione degli *shock* simmetrici e asimmetrici, in un'area monetaria non ottimale come l'eurozona, ha creato problemi assai seri sia nella gestione delle instabilità finanziarie che nella propulsione degli scambi internazionali di tutta l'area monetaria e non di un singolo paese; dunque qualcosa è andato storto e occorre tornare a riflettere laicamente sulla rotta d'Europa (cfr., da ultimo, 2013, Pier Giorgio Gavronski, Progetto euro: che cosa è andato storto? La riforma necessaria dell'eurozona; paper).

La domanda iniziale quindi appare del tutto legittima. Forse è vero che per riprendere un cammino, una rotta d'Europa, bisogna darsi degli obiettivi realistici. Ma il primo realismo sta nell'ammettere che la tecnica che ha dominato fin qui nelle stanze della burocrazia brusselese da sola non è stata in condizione di portarci fuori dalla crisi; forse non è una buona tecnica se ha giocato tutto il suo peso solo sul controllo della spesa pubblica e del debito; sulla determinazione di un obiettivo di medio termine (MTO) assai complesso da costruire, secondo metodologie specifiche per ogni paese, ma assai più problematico se va costruito e imposto come una regola numerica che deve essere comunque rispettata, una volta incorporata nel percorso di medio termine; si ha la netta sensazione che questa costruzione non risponde ad una logica coerente con lo stato delle conoscenze, teoriche e pratiche, ma appare funzionale al punto di arrivo dei rapporti di forza tra le economie dei paesi membri e con le loro propaggini nella burocrazia europea. Se noi ci fossimo legati a una formula numerica rigida nel secondo dopo guerra, una formula che conforma il futuro sulla base del passato, probabilmente dovevamo aspettare trenta anni prima di raggiungere il PIL del 1960.

Il *gap* tra PIL potenziale e reale può cambiare proprio sulla base di uno sforzo, di uno slancio, che si basa sulla produttività, sulle aspettative razionali, sulla capacità di cambiare il sentiero dato, nella ricerca, nella innovazione, profili cruciali incorporati nei prodotti e nei servizi. E questa prospettiva, se e in quanto fondata su percorsi reali di riforma e innovazione, ha bisogno anche del debito, come strumento che sposta nel tempo le risorse mobilitate. Un ponte che lega passato, presente e futuro.

E le politiche pubbliche europee rappresentano la strumentazione che siamo capaci di metter in campo, tra popoli e culture d'Europa. Quindi, se vogliamo continuare ad immaginare ed operare per un futuro europeo, dobbiamo ridisegnare, sulle carte nautiche del futuro, una rotta nuova; e questa rotta non può scaturire dalla differenza

tra PIL potenziale e PIL reale, costruita con i metodi econometrici degli uffici della Commissione: perché ogni metodo econometrico nasconde una visione, un'ipotesi, e una scuola di pensiero che riflette e incorpora una scala di valori. E la rotta costruita fino ad ora non ha funzionato bene. Ho la sensazione che, sulla base dei manuali su cui abbiamo studiato, se costruiamo strutture non federali, in cui la banca centrale può occuparsi solo dell'inflazione e della stabilità della moneta, il bilancio deve andar in pareggio e non si danno trasferimenti tra le aree territoriali federate, è come se noi avessimo una macchina, bendiamo il pilota e gli leghiamo i piedi, e gli diciamo però che la rotta è fissata dal pilota automatico; ma se il pilota automatico la rotta l'ha sbagliata e non lo può correggere, allora credo che nella migliore delle ipotesi rimaniamo fermi e nella peggiore qualcuno farà in modo che la macchina cambi motore. Credo che i veri europeisti non possano eludere questi nodi, a partire dalla struttura del bilancio europeo.

### **Giuseppe Pisauro: *La politica fiscale nell'Unione Europea***

In un corso di Scienza delle finanze, nel trattare la politica di bilancio si parte di solito dall'illustrazione dovuta a Richard Musgrave, che immagina un Dipartimento fiscale ideale composto da tre divisioni, ciascuna responsabile di un obiettivo della programmazione di bilancio: correggere l'allocazione delle risorse, redistribuire il reddito, garantire la stabilizzazione dell'economia.

Dove si collocherebbe nel quadro proposto da Musgrave il bilancio federale europeo? Occuperebbe una piccola stanza nella divisione che si occupa di allocazione (a questa funzione sono infatti ascrivibili le finalità dei fondi strutturali e della politica agricola che costituiscono la quasi totalità del bilancio europeo), restando isolato in quell'ala del palazzo del Dipartimento fiscale senza avere nulla a che fare con le altre due divisioni. Ma come è organizzato il Dipartimento fiscale dell'Unione europea, che comprende non solo il bilancio federale ma anche e soprattutto i bilanci degli Stati membri? La risposta deve distinguere tra prima e dopo la Grande Recessione.

Prima della Grande Recessione vi era una regola condominiale e spessi muri divisorii tra le varie sezioni nazionali del Dipartimento. Ogni paese perseguiva i tre obiettivi - allocativo, distributivo, di stabilizzazione - con la propria politica di bilancio, soggetta però a una regola condominiale che imponeva di seguire i dettami del Patto di stabilità e crescita. Cosa si immaginava di fare nel caso in cui per un singolo paese le

cose fossero andate male e si fosse materializzata una crisi del debito sovrano di quel paese? Semplicemente di rafforzare i muri divisorii. Fuor di metafora, sarebbe intervenuta la *no-bail-out clause*: nessun salvataggio europeo per il paese in difficoltà. Questa clausola della regola condominiale, si pensava, avrebbe indotto ogni Stato membro alla disciplina fiscale, sapendo che non poteva attendersi alcun aiuto dagli altri Stati e dalle istituzioni comunitarie.

Cosa è accaduto con la Grande Recessione? Di fronte alla crisi dei debiti sovrani, la cui intensità eccezionale si è manifestata chiaramente a partire dal 2010 e soprattutto nell'estate 2011, ci si è resi conto che la *no-bail-out clause* non poteva reggere. E difatti non ha retto: prima gli aiuti, bilaterali e attraverso lo ESFS, alla Grecia, poi la costruzione dello ESM ne hanno certificato la cancellazione. Venuto meno un pilastro del regolamento condominiale, si è dovuto ristrutturare l'edificio del Dipartimento fiscale europeo. Ferma restando la collocazione del bilancio federale nella sua piccola stanza, si è iniziato a buttare giù un po' di muri tra le sezioni nazionali, sostituendoli con pareti divisorie di vetro. In che senso? Poiché non sono intervenuti, né sono alle viste, progressi significativi verso un'unione economica, la politica fiscale resta appannaggio dei singoli Stati che perseguono in autonomia i propri obiettivi. Tuttavia viene rafforzato il coordinamento, rendendo più stringenti le regole fiscali (*fiscal compact, six-pack, two-pack*) e potenziando la capacità di intervento delle istituzioni comunitarie non solo *ex post* ma anche *ex ante*. In astratto erano possibili due strade: un bilancio federale più ampio con cui condurre una politica fiscale unitaria ovvero mantenere l'autonomia delle politiche fiscali dei singoli paesi costringendole però dentro un quadro di regole e procedure più stringenti, non solo a consuntivo ma anche nella fase di elaborazione dei programmi. È quello che abbiamo vissuto un paio di settimane fa, quando la Commissione europea ha diffuso le sue raccomandazioni ai singoli Paesi sui loro progetti di bilancio per il 2014 e gli anni successivi.

Viene naturale chiedersi come il tutto stia funzionando. Prendiamo come esempio il documento della Commissione europea sul progetto di bilancio dell'Italia del 15 novembre 2013 (*Commission opinion on the Draft budgetary plan of Italy*). Leggendolo, insieme con il *working document* predisposto dallo staff della Commissione, si ha l'impressione di un documento scritto da un notaio che dice: queste sono le regole, ora vediamo punto per punto se il tuo progetto di bilancio le rispetta oppure, al contrario, in cosa se ne discosta. Un passaggio, in particolare, mi ha colpito. Come sapete, la principale conclusione del documento della Commissione è che l'Italia non

rispetta il criterio del debito nel 2014 e che quindi non potrà godere della cosiddetta *investment clause*. In buona sostanza, la valutazione della Commissione si discosta da quella del governo italiano a causa di una diversità di opinioni sulla crescita economica nel 2014: il governo italiano è più ottimista per quattro decimi di punto. Può darsi che su questo abbia ragione la Commissione ma, ai fini del mio ragionamento, è secondario. Più importante è la spiegazione della diverse previsioni di crescita offerta dal documento della Commissione. “Le proiezioni macroeconomiche (...) per il 2014 appaiono relativamente ottimistiche. Vi sono evidenti rischi di revisione verso il basso che traggono origine dal contesto esterno (ad esempio, una minore espansione del mercato delle esportazioni e un maggiore apprezzamento del tasso di cambio) oltre che da condizioni del credito che permangono restrittive”. Scopriamo insomma che, oltre al vecchio edificio del Dipartimento fiscale, anche gli altri edifici della costruzione europea hanno spessi muri divisorii. L’apprezzamento del cambio deriva da scelte di politica economica europea: non è un dato esogeno e lo stesso può dirsi per le condizioni del credito a fronte di prospettive incerte e deboli di crescita economica. Insomma, il documento della Commissione è scritto da un dipartimento che assume come un dato l’attività degli altri dipartimenti. Questa storia illustra un rischio: quello di occuparsi esclusivamente di verificare il rispetto di un pacchetto di regole, più o meno condivisibili, senza avere una visione di insieme di ciò che sta succedendo.

Naturalmente, la questione più seria riguarda il contenuto delle regole e la loro efficacia rispetto all’obiettivo finale che non può che essere quello di avere un’economia in buona salute. Tutto il sistema di regole fiscali che si è definito in questi anni è un tentativo di rispondere a un problema reale: per il complesso dell’Euro-zona, il debito pubblico in rapporto al Pil nel 2008 era pari al 70,3%, nel 2014 secondo le ultime previsioni del Fondo monetario internazionale (*Fiscal Monitor* dello scorso ottobre) sarà al 96,1%, molto vicino alla soglia psicologica del 100%. È innegabile, quindi, che il debito pubblico costituisca un reale problema. La questione è se il sistema di regole disegnato in questi anni sia la migliore risposta possibile. Dal confronto con le altre economie avanzate, emerge - per cominciare - che il problema è comune: il complesso delle economie avanzate il debito era all’80,4% del Pil nel 2008, è previsto salire al 109,2% nel 2014. Grosso modo, quindi, la crescita del debito nell’Euro-zona non è diversa da quella verificatasi nelle altre economie avanzate. La risposta della politica di bilancio, tuttavia, è stata ed è molto diversa. Per l’Euro-zona, il disavanzo in rapporto al Pil è previsto al 2,5% nel 2014. Per le altre principali economie avanzate siamo su un livello più o meno

doppio (pur di fronte, come abbiamo visto, a un debito più elevato): per gli Stati Uniti la previsione è al 4,6%, per il Giappone al 6,8%, per il Regno Unito al 5,8%. I paesi dell'Euro-zona seguono, insomma, una politica fiscale contrassegnata da molta più austerità. Le differenze non si fermano qui, in particolare non sono trascurabili quelle delle previsioni di crescita: il Pil dell'Euro-zona nel 2014 crescerà meno del Pil di Stati Uniti, Giappone e Regno Unito. Insomma, l'austerità non sembra pagare nell'immediato. Ovviamente non è corretto trarre conclusioni su relazioni causali basandosi su dati così banali, però qui c'è qualcosa di sostanziale: se partiamo dalla premessa che questa è una crisi che deriva da un problema di carenza della domanda aggregata, il contributo del settore pubblico alla domanda aggregata un ruolo lo svolge certamente. Prendiamo il caso dell'Italia: se non guardiamo al debito, è tra i paesi più virtuosi dell'Euro-zona: presenta i dati migliori in termini di bilancio annuale, un disavanzo all'interno della soglia del 3%, un avanzo primario tra i più consistenti, una pressione fiscale tra le più elevate e negli ultimi due anni una spesa pubblica primaria in diminuzione. Ciò nonostante, il rapporto debito/PIL in Italia è cresciuto di 12 punti in due anni. Ovviamente perché il Pil è andato malissimo: fino al 2009 il PIL nominale nel secondo dopoguerra non era mai diminuito, ultimamente è diminuito in tre anni su cinque.

Nella situazione italiana possiamo osservare forti rischi di avvitamento, di politiche di austerità che producono un effetto negativo sull'economia talmente forte da più che compensare il miglioramento che si ottiene in termini di riduzione del debito. Un *paper* recente del prof. Mario Nuti espone la semplice algebra del rapporto debito pubblico/Pil: se il moltiplicatore fiscale è maggiore del reciproco del rapporto debito/PIL, l'effetto di una correzione del disavanzo porta a un aumento del rapporto debito/PIL. Per l'Italia il rapporto debito/PIL è 1,33, il suo reciproco è 0,75: se il moltiplicatore di spese e entrate pubbliche è superiore a 0,75, ogni misura di riduzione del disavanzo invece che far diminuire il rapporto debito/PIL, lo fa aumentare. La questione diventa empirica e bisogna dire che c'è molta diversità di opinioni sul livello dei moltiplicatori. Su una cosa mi pare, comunque, che la letteratura converga: il moltiplicatore in una fase di recessione è più alto di quello che si ha in una fase di espansione dell'economia.

Ma se l'austerità è dannosa, come affrontare il problema del debito che non è immaginario ma reale? Se guardiamo all'esperienza storica, come si è usciti da situazioni di debito pubblico elevato? Essenzialmente, si sono seguite cinque strade (Reinhart e Sbrangia, 2011): 1) crescita economica; 2) austerità fiscale; 3) *default* esplicito o

ristrutturazione del debito; 4) fiammata inflazionistica; 5) repressione finanziaria. Cosa si intende per repressione finanziaria? Una situazione in cui con una serie di vincoli si costringono gli investitori nei mercati finanziari a detenere debito pubblico a un tasso di interesse negativo o comunque inferiore al tasso di interesse di mercato. Qualche segnale di repressione finanziaria la vediamo già, ad esempio in relazione al Regno Unito e agli Stati Uniti. Nel Regno Unito nel 2007 la quota di debito pubblico detenuta da banca centrale e banche inglesi era il 5%, nel 2010 è il 30%. Negli Stati Uniti, la quota detenuta dagli operatori *market* è scesa dall'80 al 50%. In Italia la quota detenuta dai residenti che prima della crisi era intorno al 50% oggi è circa all'80%. Dani Rodrik nel suo *The globalization paradox* evidenzia l'esistenza di un *trilemma*: non è possibile avere contemporaneamente democrazia, globalizzazione e sovranità nazionale. Nel nostro caso, direi che la nozione di sovranità nazionale possa essere intesa come sovranità del nostro paese ma anche del complesso dei paesi dell'Unione europea. Rodrik ci ricorda che possiamo restringere la democrazia per minimizzare i costi internazionali di transazione non curandoci dei costi economici e sociali della globalizzazione. In altre parole, è possibile mantenere globalizzazione e sovranità nazionale, rinunciando a un po' di democrazia. Oppure è possibile globalizzare la democrazia, a danno della sovranità nazionale. O, infine, si può limitare la globalizzazione con l'obiettivo di mantenere la legittimità democratica all'interno della singola nazione (o gruppo di nazioni). Rodrik tifa per la terza ipotesi e devo confessare di essere anch'io un sostenitore della stessa squadra.

### **Silvano Presa: *Il bilancio europeo 2014-2020 – politiche comuni in un quadro ridimensionato***

Per continuare la metafora del "palazzo" suggerita dal Prof. Pisauro, vorrei rientrare con voi nel palazzo della finanza pubblica europea, dirigendomi verso la stanzetta dove si trova il bilancio europeo e ripercorrere il nuovo "contratto d'affitto" previsto dal quadro finanziario pluriennale, per dare un'occhiata alla "decorazione" della stanzetta per i prossimi sette anni. Come già è stato detto nei precedenti interventi, la spesa del bilancio europeo corrisponde all'1% del reddito nazionale lordo dell'UE. Seppur limitato in termini relativi, è significativo in valore assoluto: per il 2013 stiamo parlando di 152 miliardi di stanziamenti d'impegno e 144 miliardi in stanziamenti di pagamento. A differenza dei bilanci nazionali, il bilancio europeo non ha né *deficit* né debito, per legge. La spesa amministrativa per il funzionamento delle istituzioni

comunitarie rappresenta circa il 6 % della spesa totale. Una parte molto importante della spesa a livello europeo è costituita da spese per investimenti, a differenza dei bilanci nazionali dove le spese correnti quali la sanità o l'istruzione hanno un peso rilevante.

Quadro pluriennale = bilancio pluriennale? La risposta è sì e no. I massimali di spesa del quadro pluriennale sono vincolanti per i bilanci ed è difficile trovare paragoni altrettanto vincolanti a livello nazionale. Il vincolo è fissato non solo in termini di massimali di spesa totale annuale, massimali che non si possono superare; all'interno di questi massimali ci sono anche dei massimali per gli stanziamenti d'impegno per ciascuna delle grandi categorie di spesa. Ogni cambiamento di questi massimali richiede una procedura d'adozione molto laboriosa: vale a dire attraverso un negoziato a carattere intergovernativo che prevede l'unanimità da parte del Consiglio, con approvazione del Parlamento europeo. Tale procedura si traduce in un forte disincentivo a ogni cambiamento, in assenza di imprevisti eccezionali. Una volta approvato, il quadro pluriennale stabilisce una chiara disciplina finanziaria per la spesa a livello europeo e allo stesso tempo rende prevedibile la sua evoluzione nel tempo, facilitando così la programmazione a lungo termine, in particolare per le spese cofinanziate a livello nazionale. Per esempio, per la politica di coesione - vale a dire gli aiuti ai Paesi e alle regioni meno sviluppate dell'UE - questo consente la pianificazione e la programmazione della spesa per lo sviluppo regionale di lungo periodo, e favorisce il coordinamento fra diverse politiche a livello europeo e a livello nazionale, nel quadro della nuova "governance" economica volta a concentrare e indirizzare la spesa finanziata dal bilancio europeo integrandola nella politica economica nazionale. Il fatto di avere un quadro stabile in cui i fondi provenienti dal bilancio europeo sono noti con largo anticipo costituisce un elemento di continuità e stabilità che contribuisce ad ancorare le politiche pubbliche nazionali. All'interno del quadro finanziario si svolge poi il negoziato sul bilancio annuale che determina con precisione il livello degli stanziamenti autorizzati per ogni singolo programma di spesa al fine di perseguire gli obiettivi delle politiche comuni a livello europeo.

Il primo quadro pluriennale è entrato in vigore nel 1988, dopo ripetute e profonde crisi nella finanza pubblica europea, nella forma di un accordo volontario tra le tre istituzioni (Parlamento, Consiglio e Commissione) volto a dare maggiore stabilità al

finanziamento e all'evoluzione delle politiche europee. Il trattato di Lisbona sancisce e codifica il quadro finanziario pluriennale come elemento costitutivo del bilancio europeo e prevede che la sua durata sia di almeno 5 anni. La sua approvazione richiede l'unanimità di tutti gli Stati membri. Il negoziato sul quadro finanziario 2014-2020 è durato più di due anni. Il risultato. Il nuovo quadro finanziario, per la prima volta, sarà inferiore a quello precedente in termini reali.

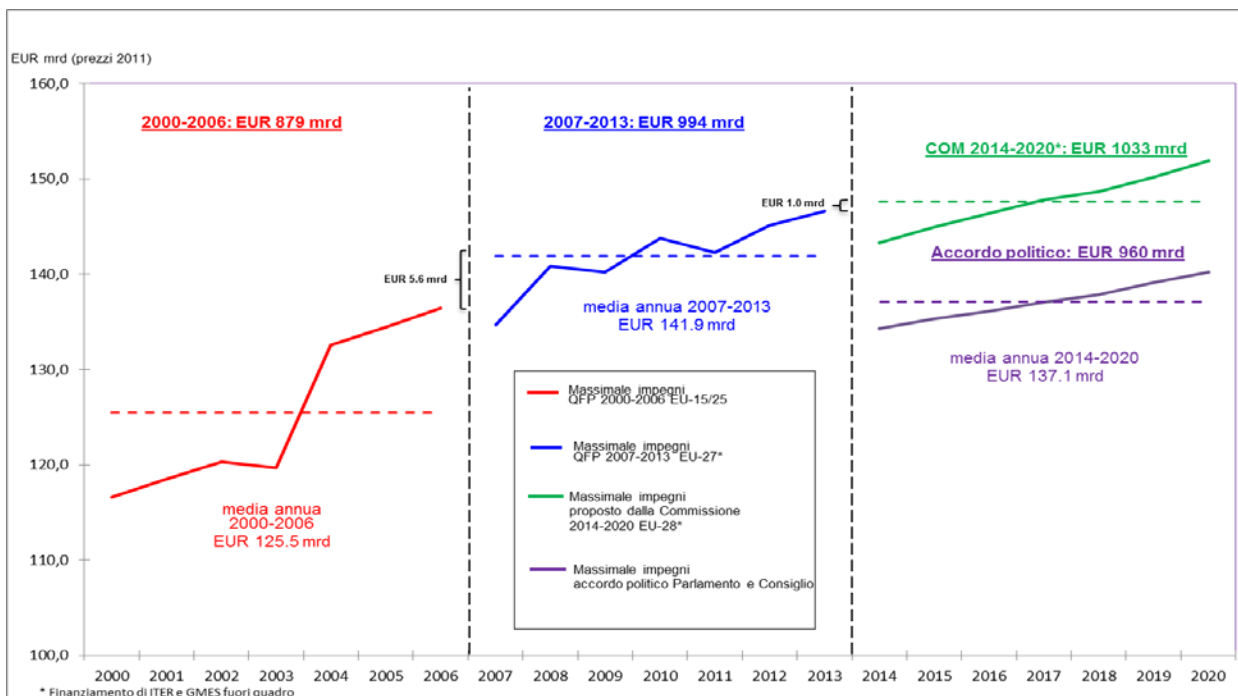
### **Volume del bilancio europeo: due quadri finanziari pluriennali a confronto**

<i>Miliardi di €</i>	<i>Prezzi 2011</i>		<i>Prezzi correnti</i>	
	<b>2007-2013</b>	<b>2014-2020</b>	<b>2007-2013</b>	<b>2014-2020</b>
Stanziamanti:				
S. d'impegno	994	960	976	1083
S. di pagamento	943	908	926	1024

La tendenza della spesa finora era stata crescente con un'accelerazione intorno al 2004 per effetto dell'adesione di 10 nuovi paesi membri. La proposta iniziale della Commissione era di stabilizzare la spesa media annua nei prossimi sette anni al livello del 2013, partendo da un livello inferiore nel 2014 per poi arrivare nel 2020 a un livello più elevato. Il negoziato, che è stato molto duro all'interno del Consiglio, ha portato a una riduzione significativa e a un quadro ridimensionato, il cui massimale di spesa nel 2020 sarà inferiore a quello attuale. In termini quantitativi si tratta quindi di un vero e proprio ridimensionamento del bilancio europeo.

**Quadro finanziario pluriennale: evoluzione dei massimali di spesa 2000-2020** (stanziamenti d'impegno a prezzi costanti)

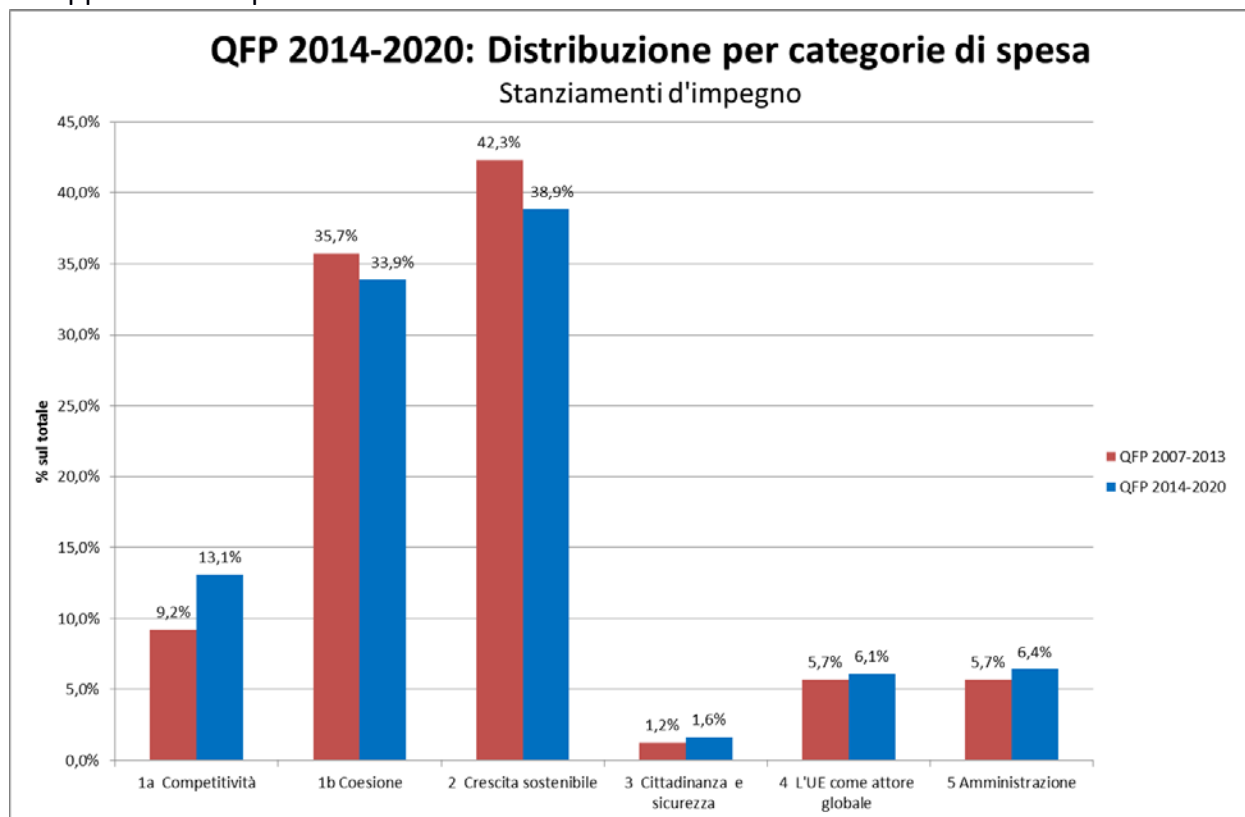




Tuttavia, oltre all'aspetto quantitativo ci sono anche degli aspetti qualitativi importanti. Il nuovo quadro permette una maggiore flessibilità nell'utilizzo dei massimali di spesa, consentendo di trasferire verso gli anni successivi gli stanziamenti d'impegno e di pagamento che non sono stati utilizzati. Per quanto riguarda gli stanziamenti d'impegno, l'utilizzazione è vincolata a programmi di spesa che favoriscono la crescita e in particolare misure per l'occupazione giovanile. L'accordo sul nuovo quadro finanziario ha introdotto un nuovo programma a favore dell'occupazione giovanile che prevede un livello di spesa di sei miliardi di euro concentrati nei primi due anni (2014-2015) del nuovo quadro finanziario. E' inoltre prevista un'anticipazione di spesa di circa mezzo miliardo nel 2014-2015 che si aggiunge agli stanziamenti in calendario per il biennio, per i programmi di ricerca, *Erasmus*, e per le piccole e medie imprese.

Anche se non direttamente collegato, l'accordo finale sul "pacchetto" ha inoltre permesso di sbloccare 11 miliardi di euro in stanziamenti di pagamento aggiuntivi nel bilancio 2013, evitando così di differire agli anni successivi parte delle fatture da rimborsare nel 2013, ciò che avrebbe reso ancora più vincolanti i già ridotti massimali per gli stanziamenti di pagamento. Infine, l'accordo prevede nel 2016 un riesame del funzionamento del quadro finanziario, sulla base del quale la Commissione potrà proporre eventuali modifiche.

Le varie categoria di spesa hanno un diverso peso relativo all'interno del quadro finanziario pluriennale. Le due grandi più grandi categorie di spesa - la politica di coesione (sviluppo regionale e fondo sociale) e la cosiddetta crescita sostenibile (politica agricola, sviluppo rurale e fondo per la pesca) - corrispondono a circa  $\frac{3}{4}$  della spesa totale. La gestione di questi programmi, che prevedono allocazioni per ogni Paese membro, è decentrata e congiunta con le amministrazioni nazionali e regionali. I massimali di queste due categorie di spesa sono stati rivisti al ribasso, ciò che ha permesso di aumentare il peso relativo delle altre politiche di spesa che favoriscono lo sviluppo della competitività.



All'interno di un quadro generale ridotto c'è quindi stato un certo riorientamento della spesa a favore di programmi che contribuiscono alla crescita e occupazione, quali la politica di ricerca, il programma per le grandi reti traseuropee nel campo dei trasporti, energia e telecomunicazioni, i programmi di mobilità *Erasmus* o ancora a favore delle piccole e medie imprese. Inoltre è previsto un più ampio ricorso a strumenti finanziari innovativi che permetteranno alla BEI e ad altri intermediari

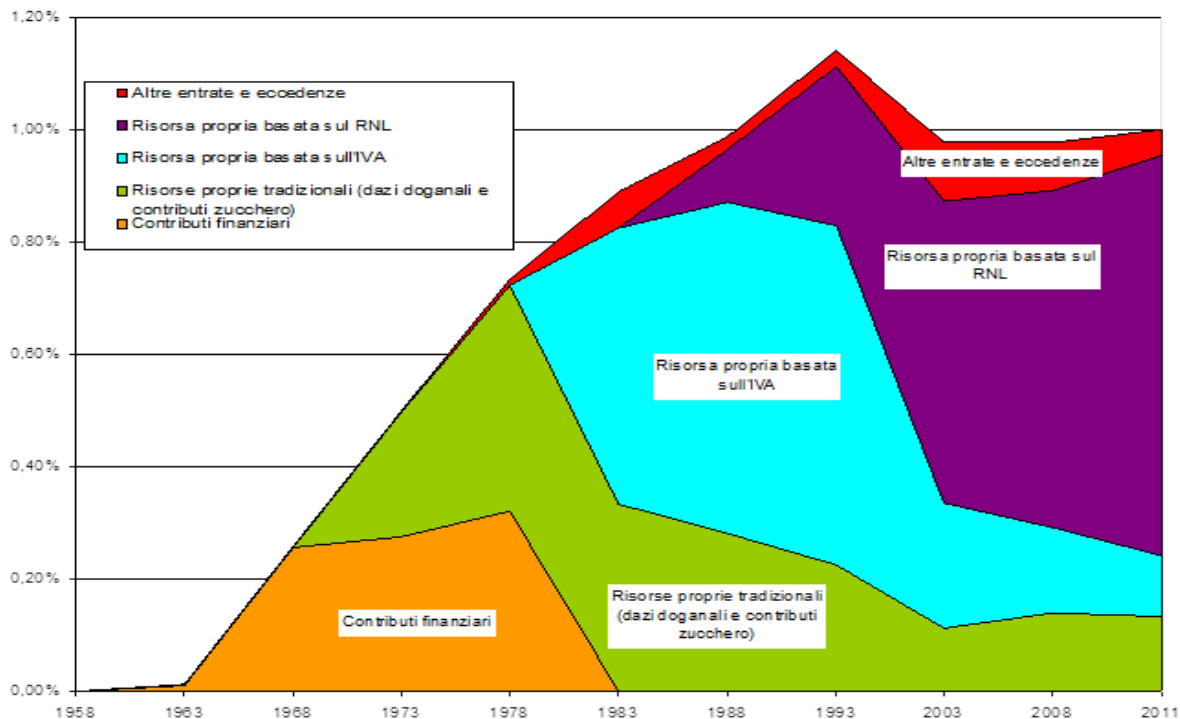
finanziari di accrescere la loro capacità di prestito nei vari campi d'azione, attraverso strumenti di garanzia e partecipazione finanziati dal bilancio europeo.

Per capire perché ci sono voluti due anni di negoziato, vale la pena di dare un'occhiata anche agli altri elementi che, direttamente o indirettamente, compongono il "pacchetto" del quadro pluriennale. Tale pacchetto comprende non solo il regolamento del Consiglio sul quadro finanziario previsto dal trattato di Lisbona e l'accordo inter-istituzionale tra Parlamento, Consiglio e Commissione (su aspetti di carattere orizzontale, procedure e modalità pratiche) che lo accompagna. Il pacchetto comprende anche una lunga serie di altri atti legislativi: la decisione sulle risorse proprie per il finanziamento del bilancio, la cui natura legale è simile a quella del trattato dell'Unione, e che deve essere ratificata secondo le procedure vigenti in ogni Stato membro; altri due atti legislativi sempre legati al finanziamento del bilancio; e per ultimo, ma non meno importante, una sessantina di atti legali che definiscono obiettivi, regole e modalità d'intervento dei singoli programmi di spesa. Il negoziato si è svolto in parallelo su tutti questi elementi, il che dà un'idea del grado di complessità che si è dovuto affrontare. L'accordo finale riguarda l'intero perimetro decisionale, rafforzando non solo la legittimità e coerenza del quadro generale, ma anche gli elementi più dettagliati della spesa pubblica europea e del suo finanziamento che lo compongono.

Negli anni dai 50 ai 70 il bilancio europeo era finanziato attraverso contributi governativi come nel caso di una qualsiasi organizzazione internazionale. Dagli anni 60 in poi, con l'unione doganale, una parte considerevole delle risorse proprie era costituita dai dazi doganali. Il peso di tale risorsa si è ridotto nel tempo per effetto della liberalizzazione commerciale, e per questa ragione fu introdotta alla fine degli anni 70 la cosiddetta risorsa IVA che da vera risorsa propria si è poi trasformata, per effetto di negoziati successivi, in aggregato statistico, il cui gettito si è ridotto in termini relativi. Infine, dalla sua creazione alla fine degli anni 80, la risorsa propria legata al reddito nazionale lordo è diventata la principale fonte di finanziamento del bilancio europeo.

### **Le risorse proprie del bilancio europeo**

Financement du budget UE  
1958-2011  
(en % du RNB de l'UE)



Circa l'85% del bilancio europeo è finanziato in base ad aggregati di natura statistica: da un lato, il reddito nazionale lordo (RNL), che è diventato la risorsa residuale più importante in termini assoluti e relativi; d'altro lato, la cosiddetta risorsa IVA, inizialmente concepita come vera risorsa propria ma che si è poi trasformata in un aggregato statistico strettamente correlato al RNL. L'85% delle risorse dell'Unione europea è quindi costituito da trasferimenti dai bilanci degli Stati membri, dove appaiono come voci di spesa. Come indicato dal Prof. Brancasi, la natura intergovernativa del negoziato favorisce l'immobilismo non solo per quanto riguarda la struttura della spesa ma anche le entrate del bilancio europeo, rendendo molto difficili cambiamenti radicali. L'ossessione di evitare un peggioramento dei cosiddetti saldi netti condiziona la posizione negoziale di ogni Stato membro per il quale il successo o insuccesso del negoziato si basa sulla percezione dell'impatto sui saldi netti futuri, anche se il loro valore concettuale e grado di precisione sono piuttosto fragili. C'è anche il fatto che le due principali risorse proprie, vale a dire il reddito nazionale lordo e la risorsa IVA, essendo completamente scollegate dalle politiche comunitarie, rispondono a logiche diverse.

Nel pacchetto che è stato negoziato non ci sono grandi novità dal punto di vista del finanziamento: più o meno tutto è rimasto com'era, a parte alcune correzioni di modesta portata, per esempio per quanto riguarda la ritenuta a titolo di rimborso spese agli Stati membri per il prelievo dei dazi doganali, che passerà dal 25% al 20%. C'è però da segnalare un interessante sviluppo costituito dalla creazione di un gruppo ad alto livello con rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, il cui compito sarà di riesaminare a fondo il sistema di finanziamento del bilancio europeo e di sottoporre proposte di lungo periodo. I lavori di questo gruppo dovrebbero essere completati nel 2016 e le eventuali proposte saranno poi discusse anche con i Parlamenti nazionali.

Una prima conclusione è che il bilancio europeo riflette l'ambizione e l'evoluzione della costruzione europea: l'accordo raggiunto ha ricevuto il consenso di tutti i 28 Paesi membri, nonché l'approvazione del Parlamento europeo, e quindi ha una forte legittimità democratica. Il bilancio europeo rimane al servizio di politiche comuni che gli Stati membri e il Parlamento europeo hanno accettato di perseguire: gli atti legislativi dei singoli programmi di spesa sono codecisi da Parlamento europeo e Consiglio. In secondo luogo, con un bilancio ridimensionato, l'ottimizzazione delle spese diventa un imperativo ancora più forte: l'utilizzo delle limitate risorse disponibili deve essere indirizzato verso interventi, dove maggiore è il valore aggiunto delle politiche europee. Per alcuni Stati membri e per molte regioni il bilancio europeo è spesso la fonte principale, se non l'unica risorsa per gli investimenti necessari a creare le condizioni di crescita per il futuro. Per esempio, per alcuni Stati membri i trasferimenti dal bilancio europeo raggiungono il 3-4% del PIL. Anche se ridimensionato, un solo anno di bilancio europeo è superiore - ai prezzi attuali - all'intero piano Marshall a suo tempo. Infine, l'accordo sul quadro finanziario pluriennale ha consentito di sbloccare i fondi necessari nel 2013 per far fronte agli obblighi derivanti dagli impegni esistenti, e l'adozione nei tempi previsti del bilancio 2014, il primo del nuovo quadro finanziario.