

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.