

*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.*

**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 2014-2020 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 *Länder* 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 i rappresentanti italiano, 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 conferma 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

# ApertaContrada

RIFLESSIONI SU SOCIETÀ, DIRITTO, ECONOMIA

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.