

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.

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 co-finanziate 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.

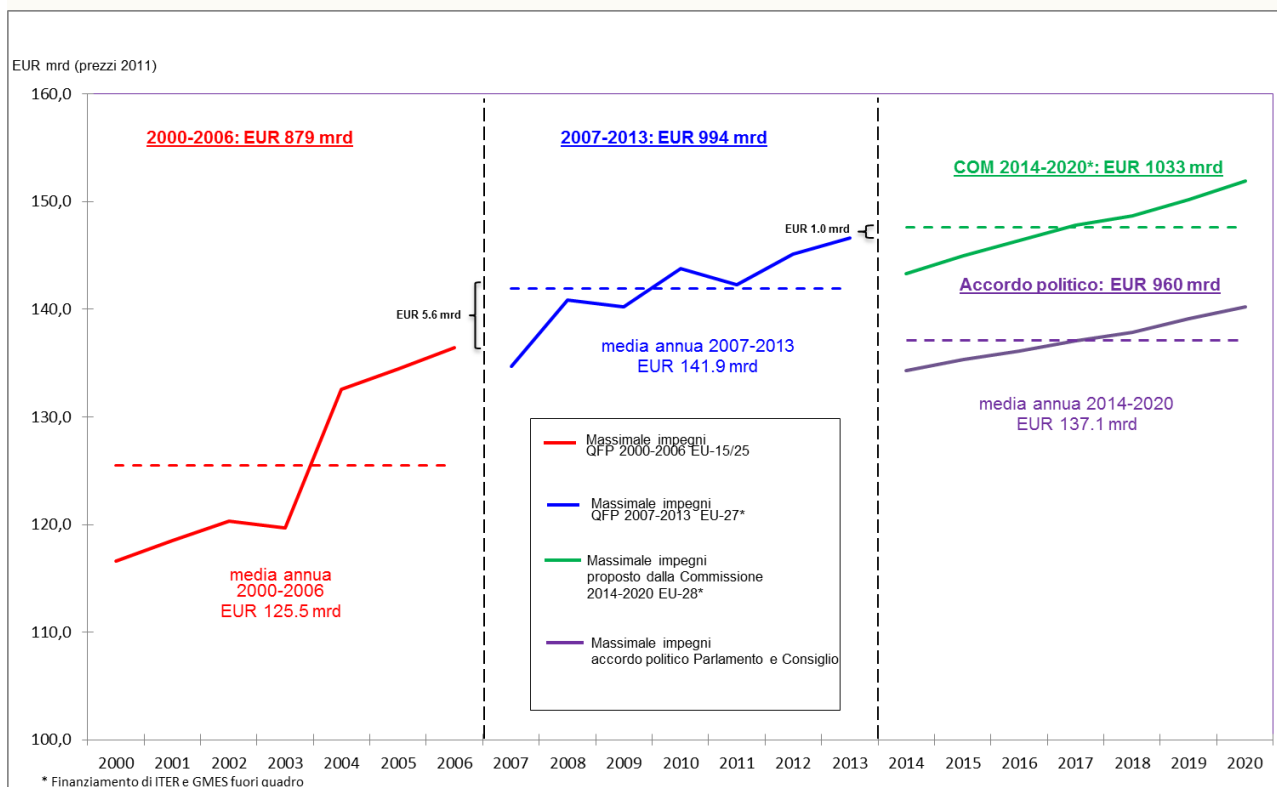
Il primo quadro pluriennale è entrato in vigore nel 1988, dopo ripetute e profonde crisi nella finanza pubblica europea, nella forma di un accordo volontario tra le tre istituzioni (Parlamento, Consiglio e Commissione) volto a dare maggiore stabilità al finanziamento e all'evoluzione delle politiche 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>	
	2007-2013	2014-2020	2007-2013	2014-2020
Stanziamenti:				
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)

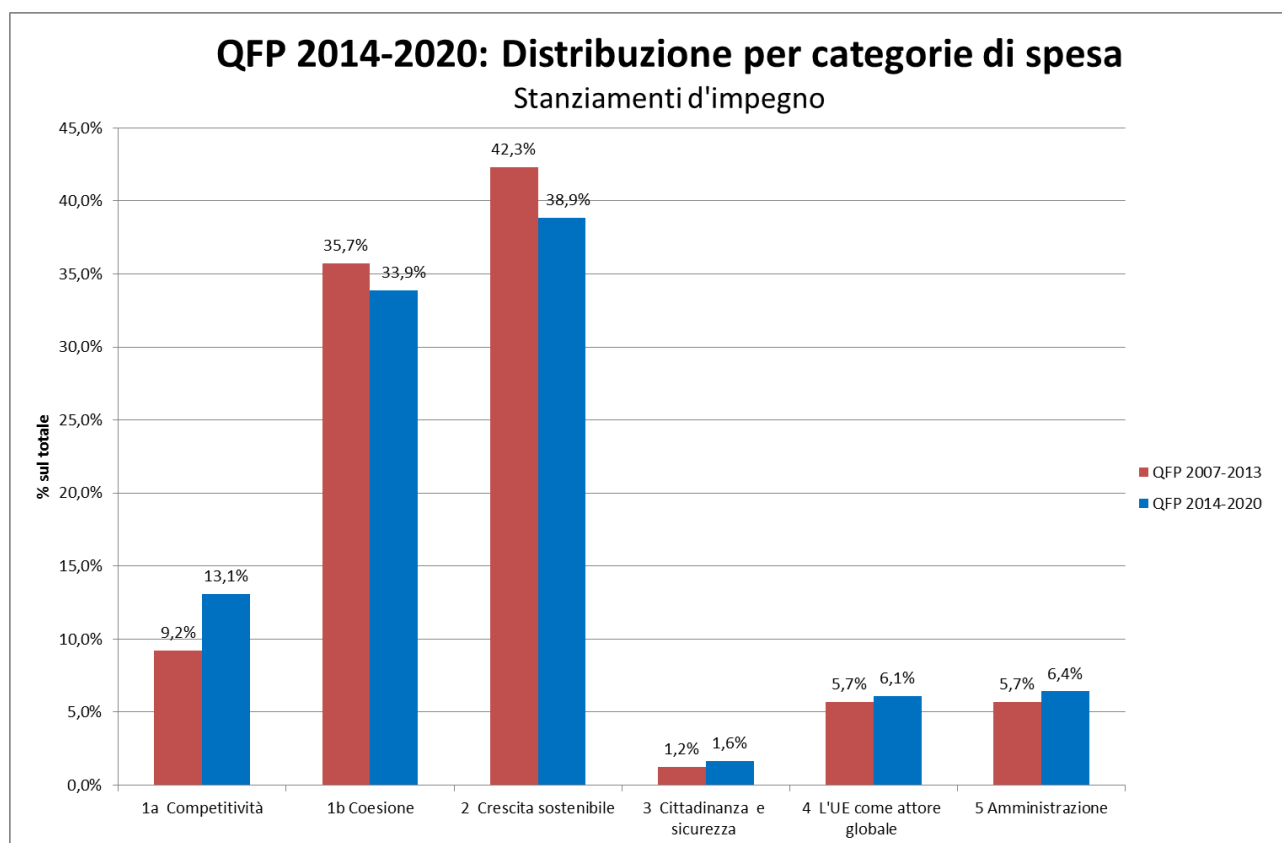


Tuttavia, oltre all'aspetto quantitativo ci sono anche degli aspetti qualitativi importanti. Il nuovo quadro permette una maggiore flessibilità nell'utilizzo dei massimali di spesa, consentendo di trasferire verso gli anni successivi gli stanziamenti d'impegno e di pagamento che non sono stati utilizzati. 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

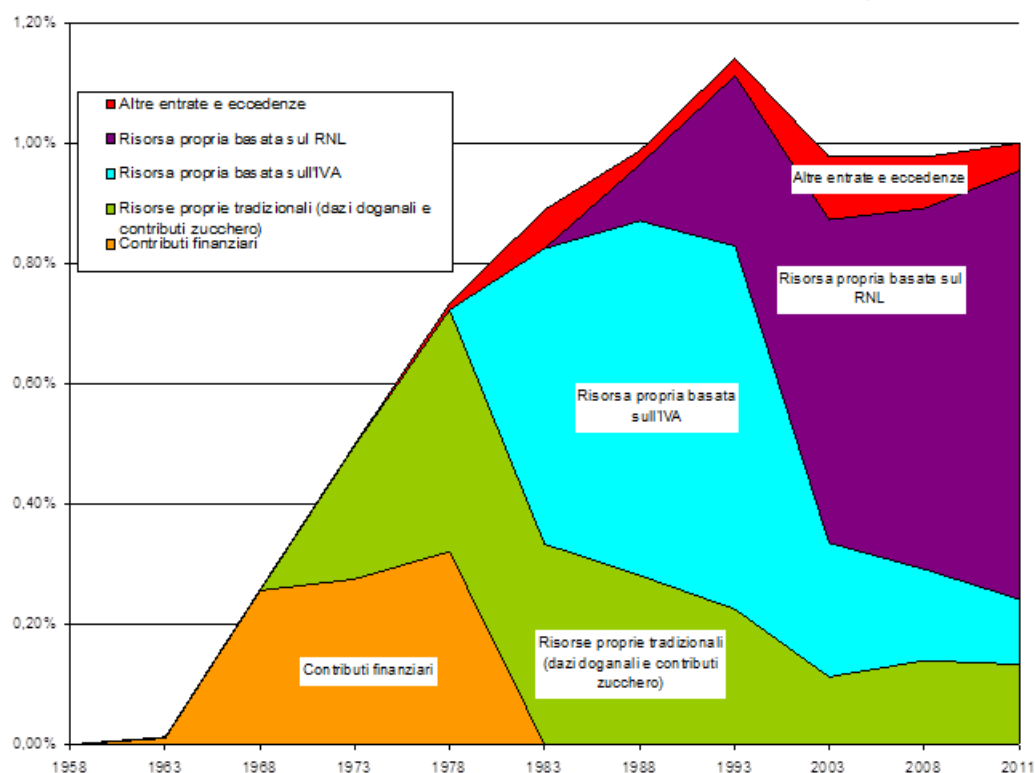
ricerca, il programma per le grandi reti traseuropee nel campo dei trasporti, energia e telecomunicazioni, i programmi di mobilità *Erasmus* o ancora a favore delle piccole e medie imprese. Inoltre è previsto un più ampio ricorso a strumenti finanziari innovativi che permetteranno alla BEI e ad altri 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

IIVA, 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.