



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

MASSIMO BORDIGNON

VERSO UN NUOVO BILANCIO EUROPEO?

Aprile 2018

ISSN: 2038-0623 © Istituto Affari Internazionali (IAI) e Centro Studi sul Federalismo (CSF).

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from this document can be made according to copyright law, providing information on the source.

ABSTRACT

Le proposte della Commissione e il dibattito politico in corso rendono possibile una revisione del bilancio europeo nella direzione di privilegiare i beni pubblici europei (quali sicurezza, difesa, controllo delle frontiere, infrastrutture digitali, ecc.) a scapito delle politiche tradizionali, come agricoltura e politiche di coesione. La Brexit potrebbe inoltre rendere possibile una semplificazione del sistema di finanziamento con l'attribuzione di un maggior ruolo alle risorse proprie, propedeutiche a un sistema di finanziamento del bilancio europeo sempre più indipendente dai contributi dei paesi membri. In un'ottica di lungo periodo, il nostro paese beneficerebbe da questi processi e dovrebbe sostenerli, anche a costo di rinunciare a buona parte dei trasferimenti che ora ottiene per le politiche di coesione (soprattutto per le regioni ricche) e per la politica agricola. La Commissione propone anche di usare il bilancio europeo, attraverso linee di finanziamento dedicate, per affrontare i problemi specifici dei paesi membri dell'euro. Date le caratteristiche e le dimensioni del bilancio europeo questo appare tuttavia irrealistico, rendendo necessario individuare soluzioni alternative per l'eurozona. Il dibattito politico europeo continuerà quindi a essere caratterizzato da una tensione tra le esigenze dell'eurozona e quelle del resto dell'Unione.

Keywords: Unione europea, Bilancio Ue, Governance economica, Eurozona, Italia

Massimo Bordignon è Professore di Scienze delle Finanze presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano ed è membro del Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche (*European Fiscal Board*).

E-mail: massimo.bordignon@unicatt.it

Documento preparato nell'ambito del progetto "Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e bilancio dell'Unione. Risorse, strumenti e possibili sviluppi", marzo 2018. Il progetto è condotto dall'Istituto Affari Internazionali (IAI) e dal Centro Studi sul Federalismo (CSF) nell'ambito della partnership strategica con il programma International Affairs della Compagnia di San Paolo e con il sostegno del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale (Maeci)

Introduzione • 1. Un bilancio per l'Europa o per l'eurozona? • 2. I nodi aperti sul bilancio europeo e le proposte della Commissione • 3. Le novità nel bilancio europeo per l'eurozona • Conclusioni e suggerimenti per l'Italia

Introduzione

Una ripresa del progetto europeo e un superamento dei problemi di consenso che affliggono l'Unione europea, anche a causa delle insufficienti risposte date alle varie crisi susseguitesi negli ultimi anni – dalla crisi finanziaria a quella dell'euro, ai rifugiati, al terrorismo per finire con la Brexit – passa necessariamente anche per una riforma del bilancio dell'Unione. Una riforma dei meccanismi di finanziamento, delle procedure e soprattutto degli ambiti in cui le risorse vengono impiegate¹. Così com'è, il bilancio europeo riflette soprattutto i problemi del passato piuttosto che quelli del futuro, è in singolare contrasto con le priorità espresse dai cittadini europei nei sondaggi di Eurobarometro e per la rigidità delle sue procedure, non è sufficientemente flessibile per poter affrontare nuove emergenze. Pur nella limitatezza delle risorse (circa l'1 per cento del Pil europeo), è evidente che queste potrebbero essere impiegate meglio.

Queste criticità sono naturalmente ben note, sia agli studiosi che ai paesi membri, ma almeno finora la pressione degli interessi minacciati e i veti contrapposti hanno sempre impedito progressi sostanziali. Smentendo i pessimisti, è tuttavia possibile che qualche progresso venga fatto nella predisposizione del nuovo bilancio. A dicembre 2017 la Commissione ha già avanzato un ambizioso pacchetto di riforme e sebbene proposte dettagliate per le prospettive finanziarie multi-annuali relative al bilancio 2021-7 verranno presentate solo a maggio 2018, il processo di discussione e contrattazione tra i vari *stakeholder* è già in una fase avanzata.

La costellazione politica sembra inoltre decisamente più favorevole che in passato a ipotesi di riforma. Il presidente francese ha più volte avanzato proposte che richiedono per l'Unione (e/o per l'eurozona) un riposizionamento delle politiche di spesa a maggior vantaggio di “beni pubblici” europei (sicurezza, difesa, infrastrutture, digitalizzazione, ambiente²). Per quel che riguarda la Germania, almeno a giudicare dal testo dell'accordo tra i Cristiano democratici e socialdemocratici alla base del nuovo governo di coalizione tedesco, c'è una dichiarata disponibilità a sostenere anche con finanziamenti aggiuntivi nuovi progetti legati a politiche europee³. E l'uscita di scena del Regno Unito, anche se pone un problema serio per il mancato contributo inglese al bilancio, elimina al tempo stesso dalla scena un attore importante e particolarmente scettico su ipotesi relative a un maggior ruolo europeo in aree percepite come attinenti alla propria sovranità. Infine, sul piano del finanziamento del bilancio europeo, l'eliminazione del “rebate” britannico apre la strada all'eliminazione dei numerosi “rebate” che si

¹ Massimo Bordignon, “Un bilancio per la nuova Europa” in Marta Dassù, Stefano Micossi e Riccardo Perissich (a cura di), *Europa, sfida per l'Italia*, Roma, Luiss University Press, 2017, p. 92-98.

² Si veda, ad esempio, Emmanuel Macron, *Iniziativa per l'Europa, un'Europa sovrana, unita, democratica*, discorso all'Università Sorbona di Parigi, 26 settembre 2017, <https://it.ambafrance.org/Iniziativa-per-l-Europa-un-Europa-sovrana-unita-democratica>

³ Barbara Böttcher, Dieter Bräuninger e Stefan Schneider, “Groko coalition treaty: More spending than strategy”, in *Germany Monitor*, 8 febbraio 2018, https://www.dbresearch.com/PROD/RPS_EN-PROD/PROD000000000461637/Groko_coalition_treaty%3A_More_spending_than_strateg.PDF

sono accumulati nel tempo per i vari paesi, e a una drastica revisione e semplificazione del meccanismo delle risorse comuni⁴.

È naturalmente troppo presto per poter avanzare previsioni su quello che succederà; ma vale la pena comunque di discutere cosa bolle in pentola, non fosse altro per offrire suggerimenti sulla posizione che il futuro governo italiano dovrebbe prendere su questi fronti.

1. Un bilancio per l'Europa o per l'eurozona?

Il primo punto che merita di essere discusso riguarda il rapporto tra i paesi euro e i paesi non euro appartenenti all'Unione. Con l'uscita del Regno Unito, i 19 paesi (presto 20) che appartengono all'eurozona producono l'85 per cento del Pil complessivo dell'Unione e dunque da questi derivano (deriveranno) l'85 per cento delle risorse che finanziano il bilancio europeo. Diventa dunque naturale domandarsi se quest'ultimo debba essere tarato avendo in mente le esigenze dell'Unione europea nel suo complesso, oppure se il bilancio non debba piuttosto essere maggiormente focalizzato sui bisogni specifici dell'eurozona.

E bisogni specifici per l'area, come ha dimostrato chiaramente la crisi del 2011-13, esistono e sono cogenti. In particolare, i paesi euro, avendo rinunciato alla sovranità monetaria, hanno anche rinunciato ad un potente strumento di stabilizzazione macroeconomica, ossia il tasso di cambio, in passato sempre utilizzato nei paesi della periferia per contrastare le crisi recessive. L'integrazione finanziaria indotta dalla moneta unica ha inoltre moltiplicato i rischi di contagio: una crisi finanziaria in un paese euro si trasmette anche agli altri, rischiando di mettere in pericolo la stabilità dell'intero sistema. Non solo, ma poiché l'integrazione è stata solo parziale e restano dubbi sulla capacità della Banca centrale europea (Bce) di agire come prestatore di ultima istanza, l'incertezza residua continua a esercitare effetti negativi su tutti i paesi dell'area – contribuendo a generare, per esempio, l'eccesso di risparmio che caratterizza tuttora l'economia tedesca.

Per rispondere a queste difficoltà, nel mezzo della crisi sono stati approntati vari strumenti straordinari⁵, che hanno però preso per lo più la forma di accordi intergovernativi tra i paesi dell'euro o comunque vincolanti solo per questi. Questi accordi sono esterni all'impalcatura giuridica dell'Unione, anche se spesso si appoggiano su istituzioni europee come la Commissione o la Corte di Giustizia per la loro attuazione. Si osservi che alcuni di questi strumenti, in particolare il Meccanismo europeo di stabilità (Mes), svolgono, in modo parziale e incompleto, alcune delle funzioni (in particolare quella di assicurazione di ultima istanza) che in una federazione compiuta o in uno stato nazionale verrebbero svolte dal bilancio pubblico. È dunque del tutto naturale

⁴ Come suggerito dal rapporto finale dell'High-Level Group presieduto da Mario Monti: High Level Group on Own Resources, *Future financing of the EU. Final report and recommendations* (rapporto Monti), dicembre 2016, http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/index_en.cfm

⁵ Quali il meccanismo europeo di stabilità (Mes), un accordo intergovernativo tra i paesi dell'eurozona che per il momento finanzia con prestiti agevolati i paesi che perdono o stanno per perdere l'accesso ai mercati, l'unione bancaria, che di nuovo riguarda solo i paesi dell'eurozona, e i programmi straordinari della Bce (*Outright monetary transactions*, Omt), che in condizioni straordinarie, e purché un paese abbia richiesto l'assistenza del Mes e firmato il corrispondente impegno (memorandum d'intesa) consente alla Bce di svolgere il proprio compito di prestatore di ultima istanza. Per rafforzare la sorveglianza dei conti pubblici e impedire che ulteriori crisi si determinino a seguito di una perdita di controllo delle finanze pubbliche, si è anche introdotto un Fiscal compact, ancora un accordo intergovernativo, particolarmente pregnante per i paesi dell'eurozona.

domandarsi se, nel processo di riforma di questi istituti, questi non dovrebbero entrare a far parte pienamente di un bilancio dedicato all'eurozona, finanziato solo dai paesi che fanno parte dell'area, e che svolgono funzioni specifiche per quest'area.

Una proposta in questo senso è stata in effetti inizialmente avanzata dal presidente francese, accompagnata dall'idea che il bilancio dell'euro – piuttosto che quello dell'Unione – dovrebbe avere una maggiore capacità di spesa sui beni pubblici europei sopra indicati. A questa proposta si accompagnava anche quella di introdurre una capacità fiscale propria a livello di paesi euro e di un ministro del Tesoro per l'area, che dovrebbe gestire questo nuovo bilancio assieme alla sorveglianza delle politiche fiscali nazionali dei paesi membri, rispondendo delle proprie scelte ad un Parlamento composto solo dai deputati appartenenti ai paesi dell'area. Quest'ipotesi, che in sostanza determinerebbe un'enucleazione dell'eurozona rispetto all'Unione europea, è il contraltare economico della proposta politica di un'Europa a velocità variabile o a cerchi concentrici, con l'area della moneta comune che prosegue un processo di maggior integrazione rispetto al resto dei paesi europei.

L'ipotesi di un'Europa a cerchi concentrici – sulla base di un nuovo patto costituente o nella forma giuridica di una cooperazione rafforzata⁶, da sempre presente nel mondo accademico⁷, – è emersa anche in ambito politico, avvalorata dal fatto che un certo numero di paesi dell'Europa orientale – che in larga parte non hanno adottato la moneta comune (il cosiddetto gruppo di Visegrad) – hanno segnalato (per esempio nel caso dei rifugiati) l'indisponibilità ad accettare ulteriori cessioni di sovranità a organismi sovranazionali come l'Unione europea, oltre ad assumere comportamenti difformi rispetto ai principi fondamentali dell'Unione⁸.

La tensione tra la necessità di un bilancio per l'eurozona versus un bilancio per l'Unione emerge per esempio chiaramente nel documento della Commissione sulle finanze europee del giugno del 2017⁹. Il documento oscilla continuamente tra l'ipotesi di creare più bilanci – di cui uno specifico dell'eurozona, a cui assegnare particolari funzioni, regole di funzionamento e forme di finanziamento – e quello invece di mantenere tutte queste funzioni nell'ambito di un unico bilancio europeo¹⁰.

Quest'ambiguità, almeno per quello che riguarda il punto di vista dell'attuale Commissione, è stata risolta dal discorso sullo Stato dell'Unione del Presidente Jean-Claude Juncker del settembre

⁶ Decisamente estrema perché in realtà farebbe riferimento alla maggior parte dei paesi e dell'attività economica dell'Unione.

⁷ Si veda, ad esempio, Sergio Fabbrini, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Bari/Roma, Laterza, 2017.

⁸ Vale la pena ricordare che a dicembre 2017, con un atto del tutto inusuale nella storia dell'Unione, la Commissione ha invocato, con il sostegno della grande maggioranza dei paesi europei, l'art. 7 dei Trattati per sanzionare la Polonia per violazione dello stato di diritto. Questo può condurre alla sospensione dei diritti di voto nel Consiglio e alla revoca dei trasferimenti per i fondi strutturali. L'elemento del contendere è rappresentato dalla proposta di riforma della magistratura, che la Commissione ritiene conduca ad una politicizzazione eccessiva della stessa. La decisione della Commissione entrerà in vigore dopo tre mesi, per dare il tempo al paese di rivedere la propria proposta legislativa.

⁹ Si veda Guntram B. Wolff, "Eurozone or EU budget? Confronting a complex political question", in *Bruegel Blog*, 29 giugno 2017, <http://bruegel.org/?p=21161>

¹⁰ Commissione europea, *Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Ue* (COM/2017/358), 28 giugno 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52017DC0358>

2017¹¹. Juncker nota come tolta la Danimarca¹², tutti i paesi dell'Unione hanno preso l'impegno giuridico ad adottare eventualmente l'euro. Dunque, il problema non è quello di costruire istituzioni e un bilancio a sé stante per l'area della moneta comune, quanto piuttosto quello di accelerare il processo di adozione dell'euro da parte di tutti i paesi, se necessario predisponendo apposite politiche e mettendo a disposizione risorse per incrementare i processi di convergenza necessari per adottare al più presto la moneta comune. E se risorse specifiche sono necessarie per affrontare i problemi dei paesi che al momento hanno già adottato l'euro, queste possono essere rese disponibili predisponendo specifiche linee di finanziamento all'interno del bilancio europeo, lasciando comunque la possibilità che anche i paesi non euro possano accedervi in casi specifici.

Il pacchetto di proposte presentato dalla Commissione a dicembre 2017, e che riguarda in realtà tutti gli aspetti discussi sopra (l'inserimento nella legislazione europea dei patti intergovernativi, la figura del ministro delle Finanze europeo, le proposte per il bilancio, ecc.), si muove coerentemente all'interno di queste linee. Poiché è dubbio comunque, come si dirà meglio più avanti, che queste proposte siano sufficienti o risolutive per poter affrontare i problemi specifici dell'eurozona, il problema del rapporto tra quest'area e il resto dell'Unione continuerà a porsi come centrale anche in futuro¹³.

2. I nodi aperti sul bilancio europeo e le proposte della Commissione

Il primo nodo da affrontare è quello della *dimensione* del bilancio. La sola uscita del Regno Unito implicherà una perdita di risorse per quasi 14 miliardi di euro l'anno, circa il 10 per cento dell'attuale bilancio europeo; e se è vero che Brexit significherà anche minori esborsi verso questo paese, è anche vero che – per la presenza di economie di scala nelle politiche europee – l'impatto netto sulle potenzialità del bilancio europeo di influenzare l'attività economica sarà comunque negativo. Inoltre, la spesa attuale dell'Unione sui nuovi beni pubblici europei su cui più forte è l'esigenza politica di investire – sicurezza, difesa, economia digitale, protezione delle frontiere, immigrazione, infrastrutture, ecc. – è molto limitata. Dovrebbe essere molto ampliata per renderla davvero in grado di rispondere alle domande dei cittadini.

Di seguito viene fatto solo qualche esempio¹⁴. La spesa europea attuale per la protezione delle frontiere è attorno ai 300 milioni di euro l'anno. Secondo le stime della Commissione, questa spesa dovrebbe almeno quadruplicare per sfruttare appieno le potenzialità della nuova guardia costiera europea, e se questa assumesse i compiti più vasti svolti dell'equivalente organismo statunitense, la spesa dovrebbe salire a oltre 20 miliardi di euro l'anno. Allo stesso modo, per

¹¹ Jean-Claude Juncker, *Discorso sullo Stato dell'Unione 2017*, 13 settembre 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_it.htm

¹² E il Regno Unito, che però ha deciso di abbandonare l'Unione.

¹³ Si veda per esempio il recente documento di un gruppo di influenti politici e economisti europei che ripropongono la necessità di un bilancio separato per l'eurozona, con specifiche modalità di approvazione e controllo democratico, come unica soluzione in grado di risolvere l'instabilità connaturata alla moneta comune. Laszlo Andor et al., "Blueprint for a democratic renewal of the Eurozone", in *Politico.eu*, 28 February 2018, <https://www.politico.eu/article/opinion-blueprint-for-a-democratic-renewal-of-the-eurozone>

¹⁴ I numeri riportati di seguito sono ripresi dalla comunicazione della Commissione sul bilancio europeo. Commissione europea, *Un quadro finanziario pluriennale nuovo e moderno per un'Unione europea in grado di realizzare efficientemente le sue priorità post-2020* (COM/2018/98), 14 febbraio 2018, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52018DC0098>

affrontare i problemi strutturali indotti dalla divergente dinamica demografica nei paesi africani e alleggerire la pressione sulle frontiere europee, sempre secondo la Commissione, sarebbe probabilmente necessario spendere a livello europeo almeno altri 100 miliardi per lo sviluppo di questi paesi nel periodo 2021-7. Il nuovo Fondo europeo per la difesa (introdotto nel 2017) ammonta a circa 600 milioni per il periodo 2017-20 (secondo la Commissione, dovrebbe salire ad almeno 45 miliardi nel periodo 2021-27 per sfruttarne completamente le potenzialità). Allo stesso modo, sarebbe probabilmente desiderabile spendere il doppio per la ricerca e l'economia digitale (cioè altri 100 miliardi in sette anni), raddoppiare l'esborso per il programma Erasmus, e così via per le altre funzioni. Il contrasto tra le ambizioni politiche e le risorse attualmente investite non potrebbe essere più evidente.

Poiché da qualche parte le risorse devono essere trovate, o i paesi sono disponibili a investire considerevolmente maggiori risorse nel bilancio europeo, oppure si deve per forza ridurre la spesa nelle politiche tradizionali. L'alternativa – cioè rinunciare del tutto a spendere di più su queste nuove politiche – sembra politicamente insostenibile per le ragioni prima ricordate. È dunque probabile che il nuovo bilancio europeo, alla fine del processo di contrattazione, risulti un po' più ampio di quello precedente (in rapporto al Pil dei paesi rimanenti), ma con una maggiore concentrazione di risorse sui beni pubblici europei prima indicati.

Questo condurrà inevitabilmente a una forte pressione per ridurre la spesa nei comparti tradizionali. Si tratta in particolare della politica agricola comune (Pac) e della politica di coesione (inclusi i fondi strutturali), due settori che da soli assorbono oltre il 75 per cento del bilancio europeo. Sul piano economico, sono sicuramente prefigurabili interventi su queste due politiche che, oltre ad avere l'effetto di ridurre la spesa (europea), migliorerebbero anche l'efficienza e l'equità delle politiche. Per esempio, riportando ai paesi stessi in tutto o in parte il contributo diretto pagato agli agricoltori dalla Pac¹⁵, o concentrando la politica di coesione solo sulle regioni meno sviluppate e per i paesi che ricevono i fondi di coesione. È comunque evidente che qui le resistenze saranno molto forti, sia da parte degli interessi colpiti che da parte dei paesi che più beneficiano di queste politiche. È facile prevedere, per esempio, che il conflitto tra i paesi dell'Europa occidentale e orientale, che ampiamente beneficiano dei fondi strutturali, sarà molto forte su questo punto.

Un secondo tema riguarda i meccanismi di *finanziamento* del bilancio. Come si è già osservato, qui le prospettive sembrano più favorevoli. È cioè probabile che si arrivi almeno all'eliminazione con il *rebate* inglese dei vari *rebate* nazionali, di per sé certamente un passo in avanti importante in termini di trasparenza e semplificazione. Ma la vera partita è se si riuscirà anche a migliorare il meccanismo di finanziamento, muovendosi di più nella direzione di “risorse proprie” europee che prefigurino una futura fiscalità europea¹⁶.

¹⁵ Si veda, ad esempio, Friedrich Heinemann et al. (a cura di), *How Europe can deliver. Optimising the division of competences among the EU and its member states*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, luglio 2017, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/how-europe-can-deliver>

¹⁶ Massimo Bordignon e Simona Scabrosetti, “The Political Economy of Financing the EU Budget”, in Thiess Büttner e Michael Thöne (a cura di), *The Future of EU-Finances*, Berlin, Mohr Siebert, 2016, p. 63-94.

3. Le novità nel bilancio europeo per l'eurozona

Ma come ricordato sopra, la novità più interessante ipotizzata dalla Commissione è la proposta di introdurre direttamente nel bilancio europeo tipologie di intervento pensate esclusivamente o prevalentemente per i paesi dell'eurozona, allo scopo di rispondere alle esigenze specifiche di quest'ultimi. In particolare, il documento di dicembre 2017¹⁷ parla esplicitamente di quattro linee di intervento:

- 1) Sostenere, attraverso risorse e assistenza tecnica, le riforme strutturali nei diversi paesi, come identificate dagli stessi e dalla Commissione durante il semestre europeo, per rafforzare la loro capacità di resistere o adattarsi agli shock economici. Questo vale per tutti i paesi, ma naturalmente vale soprattutto per i paesi dell'eurozona, proprio perché questi hanno rinunciato alla possibilità di svalutare e mantenere una politica monetaria autonoma – e dunque la flessibilità del sistema economico è per loro più importante.
- 2) Sostenere, attraverso risorse e assistenza tecnica, il processo di convergenza dei paesi non euro verso l'adozione dell'euro.
- 3) Introdurre un meccanismo macroeconomico di stabilizzazione automatica per sostenere i paesi euro colpiti da uno shock asimmetrico. Specificatamente, il meccanismo macroeconomico dovrebbe consentire ai paesi colpiti da uno shock particolarmente grave di continuare a finanziare la propria politica di investimento (inclusa quella in capitale umano), con una combinazione di prestiti e sussidi.
- 4) Rafforzare la stabilità finanziaria dell'eurozona.

Rispetto a queste proposte si possono avanzare varie osservazioni. Il sostegno alle riforme strutturali è pensato più nelle forme di offrire dell'assistenza tecnica ai paesi che lo chiedono, piuttosto che dell'attribuzione di risorse vere e proprie. È dunque poco costoso e si accompagna in realtà alle varie “clausole di flessibilità” sui conti pubblici, introdotte nel 2016, e che perseguono lo stesso fine.

Per le politiche di convergenza dei paesi non euro, di nuovo soprattutto nella forma di assistenza tecnica, è possibile che queste possano essere utili per qualche paese europeo che intenda davvero dar corso al proprio impegno giuridico e entrare a far parte dell'eurozona. Ma è anche ovvio che la ragione per cui la maggior parte dei paesi, soprattutto nel Nord Europa, non adottano l'euro ha ben poco a che fare con la loro mancata convergenza economica. Si tratta di una scelta politica, sostenuta anche da ragioni economiche, vista la *performance* tutto sommato poco soddisfacente dell'eurozona soprattutto dopo la crisi finanziaria della metà degli anni 2010. Può darsi che la situazione cambi in futuro, se l'area riuscirà a mantenere l'attuale tasso di crescita e se saprà darsi strutture sufficientemente robuste per poter rispondere alle varie crisi, cose che finora sono mancate.

Tra queste strutture c'è certamente anche l'introduzione di un meccanismo di stabilizzazione macroeconomica. A maggior ragione perché quelle forme di assicurazione del rischio che sono presenti in altre unioni monetarie (unione fiscale, unione bancaria, unione dei mercati dei capitali,

¹⁷ Commissione europea, *Nuovi strumenti di bilancio per una zona euro stabile nel quadro dell'Unione* (COM/2017/822), 6 dicembre 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52017DC0822>

mobilità del lavoro ecc., per non parlare della non ancora del tutto definita capacità della Bce ad agire da prestatore di ultima istanza quando necessario) sono viceversa o non ancora del tutto sviluppate o del tutto assenti nel caso dell'euro. Che tuttavia questo meccanismo di stabilizzazione possa essere offerto dal bilancio europeo è dubbio.

Primo, per una questione banale di risorse. Come la stessa Commissione nota, per offrire un'assicurazione efficace a fronte di uno shock robusto, ci vorrebbero risorse dell'ordine di almeno l'1 per cento del Pil del paese colpito; tolti forse Malta e il Lussemburgo, difficilmente dunque il bilancio europeo avrebbe la possibilità di sostenere altri paesi euro.

Ma va aggiunto che la Commissione pensa qui di integrare vari strumenti¹⁸, incluso in qualche modo il Mes, a cui è appunto dedicata una raccomandazione specifica (un nuovo regolamento) nel pacchetto di dicembre 2017. Il nuovo regolamento introdurrebbe il Mes (un accordo intergovernativo) nel quadro giuridico europeo, ne semplificherebbe la *governance*, e soprattutto amplierebbe le funzioni che questo svolge, consentendogli anche di prestare soldi, senza condizionalità, ai paesi euro che rispettano la sorveglianza europea e che sono colpiti da shock particolarmente forti. Questo certamente aumenterebbe le risorse a disposizione per finalità di stabilizzazione macroeconomica. Ma anche in questo caso non è ovvio che queste risorse sarebbero comunque sufficienti, visto che le pur sostanziose risorse del Mes (circa 750 miliardi di euro con un tetto massimo di 500 miliardi di prestiti possibili) hanno prevalentemente finalità diverse, anche nella versione prevista dal nuovo regolamento proposto dalla Commissione¹⁹.

Secondo, restano indefiniti i meccanismi specifici di sostegno e di identificazione dello shock. La Commissione chiaramente non pensa a forme di intervento continuo, ma solo ad un sostegno per i paesi colpiti da shock particolarmente ampi. Ma quanto grande dovrebbe essere lo shock perché scatti questo sostegno, come lo shock dovrebbe essere identificato (visto i noti problemi nel definire la situazione economica di un paese in tempo reale), quali forme debba prendere ecc. restano problemi ancora irrisolti e non facilmente risolvibili.

Terzo, a meno che non abbia perso completamente l'accesso ai mercati finanziari (nel qual caso può intervenire il Mes, e questo è il suo ruolo fondamentale), un prestito può non essere particolarmente conveniente per un paese, soprattutto se fosse vincolato a finanziare spese particolari, come nella proposta della Commissione. Una soluzione migliore potrebbe essere allora l'elargizione di un sussidio, o un trasferimento a fondo perduto. Ma questa ipotesi si scontra con problemi politici e rischi di azzardo morale.

Per questo la Commissione considera anche come possibilità alternativa un *"rainy day fund"*, l'accumulo di risorse (su base volontaria o obbligatoria) in tempi buoni da parte dei paesi euro per poter essere utilizzate in tempi di crisi a vantaggio di paesi particolarmente colpiti. Se i grandi shock fossero davvero distribuiti in modo indipendente tra i paesi (un non ovvio se), questo non dovrebbe condurre nel medio periodo a trasferimenti permanenti o a problemi di azzardo morale,

¹⁸ Si parla infatti di accelerare anche la spesa per i fondi strutturali e di altri interventi per i paesi colpiti da uno shock macroeconomico.

¹⁹ Specificatamente, la possibilità di finanziare il fondo di risoluzione bancario, svolgendo il compito di sostegno di bilancio. Si veda Commissione europea, *Proposta di Regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo* (COM/2017/827), 6 dicembre 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52017PC0827>

rendendone più facile l'accettabilità politica. Ma un fondo del genere potrebbe benissimo essere organizzato anche al di fuori del bilancio europeo (in effetti, vista la sua natura assicurativa, il fondo ha poco a che fare con un bilancio che deve essere programmato per impegni di spesa prevedibili) e resta sempre il problema della necessità di accumulare risorse sufficienti prima che possa essere impiegato.

In buona sostanza, tutti questi problemi hanno la stessa radice. Al di là del problema rappresentato dalle sue ridotte dimensioni, il bilancio europeo è vincolato dal fatto di dover essere sempre in equilibrio, sia a livello annuale che nella programmazione pluriennale. È dunque inadatto a svolgere compiti di sostegno alle economie nei momenti di crisi, si tratti di uno o più paesi, perché non può finanziarsi emettendo titoli di debito. E non può indebitarsi perché non è finanziato con risorse fiscali proprie; e naturalmente non ha risorse fiscali proprie perché l'Unione europea non ha (ancora) una sovranità propria, diversa da quella dei paesi costituenti. Finché questo problema fondamentale non verrà risolto, il bilancio europeo non potrà che avere funzioni importanti ma limitate. Certamente, non quella di sostenere la domanda aggregata quando ve ne fosse bisogno per tutti o per alcuni paesi dell'euro.

Conclusioni e suggerimenti per l'Italia

Se questi sono i temi del dibattito, quali posizioni dovrebbe assumere il nostro paese? Per l'Italia, il tema più urgente è quello di cercare di ampliare gli elementi assicurativi presenti nell'euro (a cominciare dal completamento dell'Unione bancaria) visto che dato l'alto livello del suo debito e la sua bassa crescita resta il paese dell'area (dopo la Grecia) che potrebbe essere più facilmente soggetto a crisi finanziarie future, una volta che si sia esaurito l'effetto dopante del *quantitative easing* monetario. Ma come si è detto, è difficile immaginare che questi aspetti assicurativi possano derivare dalle proposte di riforma del bilancio europeo. Gli interventi previsti in questo senso dalla Commissione hanno più il sapore del segnale politico che quello di un'effettiva efficacia.

Viceversa, diverse proposte presenti nel pacchetto della Commissione sarebbero comunque utili per il nostro paese. L'Italia certamente beneficerebbe di un maggior finanziamento europeo per le politiche di controllo delle frontiere e di investimento nei paesi africani da cui provengono la maggior parte degli immigrati. Vista la necessità impellente di rilanciare la propria economia e riprendere un percorso di crescita della produttività, beneficerebbe anche di maggiori risorse in ricerca e sviluppo, agenda digitale e sostegno per riforme strutturali. Si avvantaggerebbe anche di un bilancio europeo maggiormente finanziato da risorse proprie, prodromo di un'Europa finanziariamente autonoma. Se per ottenere questi obiettivi si dovesse rinunciare a qualche finanziamento dai fondi strutturali o per la politica agricola ne varrebbe comunque la pena. Sui primi per esempio, mentre probabilmente resta un ruolo importante dei fondi strutturali per il Mezzogiorno, visto il deficit strutturale che ancora caratterizza questa parte del paese, non ha molto senso che regioni ricche, come quelle del centro-nord del paese, continuino a farvi riferimento. Sono aspetti a cui si potrebbe rinunciare.

References

Laszlo Andor et al., “Blueprint for a democratic renewal of the Eurozone”, in *Politico.eu*, 28 febbraio 2018,

<https://www.politico.eu/article/opinion-blueprint-for-a-democratic-renewal-of-the-eurozone>

Massimo Bordignon, “Un bilancio per la nuova Europa” in Marta Dassù, Stefano Micossi e Riccardo Perissich (a cura di), *Europa, sfida per l'Italia*, Roma, Luiss University Press, 2017, p. 92-98

Massimo Bordignon e Simona Scabrosetti, “The Political Economy of Financing the EU Budget”, in Thiess Büttner e Michael Thöne (a cura di), *The Future of EU-Finances*, Berlin, Mohr Siebert, 2016, p. 63-94

Barbara Böttcher, Dieter Bräuninger e Stefan Schneider, “Groko coalition treaty: More spending than strategy”, in *Germany Monitor*, 8 febbraio 2018,

https://www.dbresearch.com/PROD/RPS_EN-PROD/PROD0000000000461637/Groko_coalition_treaty%3A_More_spending_than_strateg.PDF

Commissione europea, *Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell’Ue* (COM/2017/358), 28 giugno 2017,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52017DC0358>

Commissione europea, *Nuovi strumenti di bilancio per una zona euro stabile nel quadro dell’Unione* (COM/2017/822), 6 dicembre 2017,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52017DC0822>

Commissione europea, *Proposta di Regolamento del Consiglio sull’istituzione del Fondo monetario europeo* (COM/2017/827), 6 dicembre 2017,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52017PC0827>

Commissione europea, *Un quadro finanziario pluriennale nuovo e moderno per un’Unione europea in grado di realizzare efficientemente le sue priorità post-2020* (COM/2018/98), 14 febbraio 2018,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52018DC0098>

Sergio Fabbrini, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l’Europa*, Bari/Roma, Laterza, 2017

Friedrich Heinemann et al. (a cura di), *How Europe can deliver. Optimising the division of competences among the EU and its member states*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, luglio 2017,

<https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/how-europe-can-deliver>

High Level Group on Own Resources, *Future financing of the EU. Final report and recommendations* (rapporto Monti), dicembre 2016, http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/index_en.cfm

Jean-Claude Juncker, *Discorso sullo Stato dell’Unione 2017*, 13 settembre 2017,

http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_it.htm

Emmanuel Macron, *Initiative pour l’Europe. Discours d’Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, Paris, 26 settembre 2017,

<http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>

Emmanuel Macron, *Iniziativa per l'Europa, un'Europa sovrana, unita, democratica*, discorso all'Università Sorbona di Parigi, 26 settembre 2017,

<https://it.ambafrance.org/Iniziativa-per-l-Europa-un-Europa-sovrana-unita-democratica>

Guntram B. Wolff, “Eurozone or EU budget? Confronting a complex political question”, in *Bruegel Blog*, 29 giugno 2017, <http://bruegel.org/?p=21161>

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Piazza Arbarello 8

10122 Torino

Italy

Tel. +39 011 670 5024

Fax. +39 011 670 5081

www.csfederalismo.it

info@csfederalismo.it