



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

OLIMPIA FONTANA E BERNARDO VENTURI

**I BENI PUBBLICI EUROPEI
NEL BILANCIO DELL'UNIONE**

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

Il dibattito sul prossimo Quadro finanziario pluriennale (2021-27) sarà condizionato, da una parte, dalla riduzione di risorse causata dalla Brexit, a cui bisognerà far fronte con razionalizzazioni di spesa, e, dall'altra, dalle nuove sfide che l'Ue è chiamata ad affrontare. Le future negoziazioni saranno perciò improntate alla ricerca dei settori a più alto valore aggiunto europeo e maggiormente *policy oriented*. L'obiettivo generale dovrebbe essere un cambio, seppur graduale, di visione della natura del bilancio, delle sue funzioni e del tipo di risorse da impiegare. I beni pubblici europei da finanziare saranno infrastrutture, sviluppo del capitale umano, ricerca e innovazione, gestione del fenomeno migratorio, sicurezza e difesa. A tal fine si suggerisce di proseguire nell'uso degli strumenti finanziari per mobilitare l'impiego di capitale privato e favorire il partenariato pubblico-privato, e in particolare di: (a) sfruttare le complementarità tra Piano Juncker e fondi strutturali, (b) espandere la "clausola degli investimenti" prevista per il Piano Juncker nell'ottica di introdurre una "golden rule", (c) finanziare i beni pubblici europei con autentiche risorse proprie.

Keywords: Unione europea, bene pubblico, Bilancio Ue, Ricerca, Migrazione, Sicurezza, Psdc

Olimpia Fontana è ricercatrice presso il Centro Studi sul Federalismo (CSF).

E-mail: fontana@csfederalismo.it

Bernardo Venturi è ricercatore presso l'Istituto Affari Internazionali (IAI).

E-mail: b.venturi@iai.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. Come identificare i beni pubblici europei? • 2. Il peso dei beni pubblici europei nel bilancio dell’Ue • 3. Quali beni pubblici europei prioritari per l’Ue e l’Italia? • 3.1 Infrastrutture nei settori dei trasporti, del digitale ed energetico • 3.2 Capitale umano • 3.3 Ricerca e innovazione • 3.4 Gestione del fenomeno migratorio • 3.5 Cooperazione allo sviluppo e gestione delle crisi • 3.6 Sicurezza e difesa • 4. Verso una maggiore produzione di beni pubblici europei • 4.1 Crescente uso degli strumenti finanziari • 4.2 Sfruttare la complementarità tra il Piano Juncker e i fondi strutturali • 5. La “clausola degli investimenti”, un embrione di golden rule • 6. Finanziare i beni pubblici europei con vere risorse proprie • Conclusione

Introduzione

Secondo la teoria tradizionale, l’allocazione di beni pubblici rappresenta una delle tre fondamentali funzioni di un bilancio pubblico, insieme alla redistribuzione dei redditi e alla stabilizzazione macroeconomica. Il bilancio dell’Unione europea è alimentato principalmente da contributi nazionali dei paesi membri (71 per cento delle risorse), che vanno a finanziare in modo indistinto le tre funzioni di bilancio. Eppure, il dibattito sul prossimo Quadro finanziario pluriennale (Qfp) 2021-27 sarà condizionato dalla ricerca dei settori a più alto valore aggiunto europeo, per cui le risorse comuni devono essere usate per finanziare beni pubblici europei.

Due nuovi elementi devono essere tenuti in considerazione. Innanzitutto, l’uscita del Regno Unito dall’Ue comporterà una riduzione nel Qfp di circa 12-14 miliardi di euro l’anno. All’assenza inglese bisognerà far fronte o con nuove fonti di entrata o con una riduzione delle voci di spesa. Le sfide che l’Ue è chiamata ad affrontare (ad esempio cambiamento climatico e difesa) si stanno inoltre moltiplicando. Questi due fatti insieme implicano un ripensamento dell’allocazione della spesa comunitaria, perché il vuoto della Brexit non può tradursi in tagli lineari, ma si dovrà mirare a un nuovo equilibrio tra le tre funzioni di bilancio.

1. Come identificare i beni pubblici europei?

Negli ultimi anni l’Ue si è trovata ad affrontare nuove sfide, legate all’emergere di nuove emergenze che colpiscono l’Unione nel suo insieme. Sembra esserci però una mancanza di precisione nel definire quali beni pubblici europei oggi il bilancio deve finanziare. Innanzitutto, un bene pubblico è associato al verificarsi di fallimenti di mercato che provocano un’allocazione di beni sub-ottimale, ovvero inferiore rispetto alle richieste della comunità, per cui l’intervento pubblico serve a garantire l’efficienza economica che il mercato non garantisce.

Da qualche anno il dibattito sulla produzione di beni pubblici europei è incentrato sul concetto di valore aggiunto, per cui le risorse dovrebbero essere usate per finanziare beni pubblici che producono benefici per l’intera Ue che non possono essere garantiti dai singoli paesi membri da soli. Si tratta di determinare, secondo il principio di sussidiarietà, quali servizi pubblici possono essere gestiti efficacemente soltanto a livello europeo. In quest’ottica, un’azione a livello dell’Ue

deve permettere un risparmio di risorse e sovrapposizioni, con 27 sistemi nazionali sostituiti da un'unica gestione.

Dal 2015 la Commissione promuove l'adozione di un approccio pragmatico del bilancio rispetto alle priorità politiche dell'Ue. Un bilancio sempre più *policy oriented* porta le voci tradizionali del bilancio, quali la Politica agricola comune (Pac) e la politica di coesione, a essere i principali destinatari della razionalizzazione. La sfida posta dalla Brexit sul bilancio pone ulteriori pressioni sulle spese tradizionali. Il Commissario europeo per il bilancio e le risorse umane, Günther Oettinger, ha ipotizzato di far fronte al vuoto in bilancio della Brexit in parte con tagli di spesa e in parte con maggiori contributi nazionali, differenziando però tra programmi esistenti, che vedranno impiegati i due fronti al 50 per cento, e programmi nuovi, che per il 20 per cento subiranno tagli, mentre per l'80 per cento vedranno risorse aggiuntive, anche nella forma di nuove entrate fiscali, diverse dai contributi nazionali¹.

A fronte di un maggiore sforzo a cui il bilancio è chiamato a rispondere, la Commissione prevede che l'intera gestione del bilancio sia attenta all'effettiva realizzazione dei risultati. L'attività di valutazione *ex-post* dei risultati prodotti attraverso il bilancio è quindi un criterio importante per verificare l'effettivo valore aggiunto.

In sostanza, i beni pubblici europei vanno individuati in funzione del loro valore aggiunto, ovvero di quanto una voce di spesa è più capace rispetto a un'altra di produrre benefici aggiuntivi che solo l'iniziativa europea è in grado di produrre. E tali benefici andrebbero valutati secondo il criterio economico (nel settore esistono esternalità?), di federalismo fiscale (i singoli Stati sono capaci da soli di provvedere al bene pubblico europeo?), di coerenza rispetto alle *policy* (il programma risponde a una sfida presente e futura dell'Ue?) nonché attraverso una valutazione *ex-post* in termini di efficacia ed efficienza (quale iniziativa produce il maggiore valore aggiunto europeo in presenza di un vincolo di bilancio?).

2. Il peso dei beni pubblici europei nel bilancio dell'Ue

Delle tre fondamentali funzioni di bilancio pubblico prima menzionate il bilancio dell'Ue si occupa principalmente della funzione di redistribuzione a livello territoriale, attraverso la politica di coesione e la Pac; la stabilizzazione macroeconomica esiste solo come effetto indiretto nella misura in cui il bilancio ha una stabilità pluriennale²; la fornitura di beni pubblici resta ancora relativamente limitata. Nella pratica, tuttavia, la distinzione non è così automatica, perché le tre funzioni si intersecano tra di loro. Ad esempio, la politica di coesione negli ultimi anni ha contribuito a compensare il calo degli investimenti pubblici in conseguenza della crisi, con un aumento del tasso di cofinanziamento da parte del bilancio Ue, mentre il secondo pilastro della Pac (sviluppo rurale) promuove attraverso l'agricoltura la tutela dell'ambiente e la riduzione del cambiamento climatico.

¹ David M. Herszenhorn, "Behold the free-spending German", in *Politico.eu*, 8 gennaio 2018, <https://www.politico.eu/article/gunther-oettinger-budget-behold-the-free-spending-german>

² Oltre ai fondi strutturali e di investimento europeo (Fsie), altri meccanismi a sostegno della stabilizzazione macroeconomica sono l'Iniziativa per l'occupazione giovanile, il Fondo di solidarietà dell'Unione europea e il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione.

Il Qfp 2014-20, che ammonta a circa 1.087 miliardi di euro, prevede una suddivisione in sei area tematiche:

- 1a: Competitività per la crescita e l'occupazione (142,1 miliardi, 13 per cento del bilancio)
- 1b: Coesione economica, sociale e territoriale (371,4 miliardi, 34 per cento)
- 2: Crescita sostenibile: risorse naturali (420 miliardi, 39 per cento)
- 3: Sicurezza e cittadinanza (17,7 miliardi, 2 per cento)
- 4: Ruolo mondiale dell'Europa (66 miliardi, 6 per cento)
- 5 e 6: Amministrazione e compensazioni (69,6 miliardi, 6 per cento).

In base alla distinzione funzionale del bilancio si può attribuire alle voci 1.b e 2 la funzione di redistribuzione (circa il 73 per cento del bilancio), mentre le rimanenti voci 1.a, 3 e 4 rientrano nella funzione allocativa, ovvero la produzione in senso stretto di beni pubblici europei (circa il 21 per cento del bilancio). La tabella 1 fornisce un dettaglio della funzione allocativa del bilancio in termini di contenuto e di spesa nell'attuale programmazione.

Tabella 1 | Funzione allocativa del bilancio Ue (milioni di euro, % del Qfp 2014-20)

Area tematica	milioni €	% Qfp
1.a - Competitività per la crescita e l'occupazione	134.587,66	13,5
Ricerca e innovazione (Horizon 2020)	79.401,83	7,9
Reti infrastrutturali energia, telecomunicazioni e trasporto (Cef)	21.936,76	2,2
Istruzione e formazione professionale (Erasmus+)	14.774,52	1,5
Sistema di navigazione satellitare (Galileo)	7.071,73	0,7
Osservazione satellitare (Copernico)	4.291,48	0,4
Reattore a fusione nucleare di tipo sperimentale (Iter)	2.985,62	0,3
Competitività e crescita delle Pmi (Cosme)	2.298,24	0,2
Occupazione e innovazione sociale (EaSI)	919,47	0,1
Unione doganale e lotta alla frode	908,01	0,1
Corpo europeo di solidarietà	341,50	0,0
Interoperabilità delle pubbliche amministrazioni (Isa ²)	130,90	0,0
3 - Sicurezza e cittadinanza	12.259,51	1,2
Fondo per la sicurezza interna	3.764,23	0,4
Fondo asilo, integrazione e migrazione	3.137,42	0,3
Salute e sicurezza alimentare	1.891,94	0,2
Europa creativa	1.462,72	0,1
Programma Health	449,39	0,0
Diritti, uguaglianza e cittadinanza	439,47	0,0
Programma Justice	377,60	0,0
Meccanismo europeo di protezione civile	223,78	0,0
Tutela dei consumatori	188,83	0,0
Europa per i cittadini	185,47	0,0
Sistema d'informazione visti (Vis) e Sistema d'informazione Schengen (Sis)	138,66	0,0
4 - Ruolo mondiale dell'Europa	56.181,37	5,6
Strumento di cooperazione allo sviluppo (Dci)	19.661,64	2,0
Strumento di vicinato	15.432,63	1,5
Strumento di assistenza pre-adesione	11.698,67	1,2

Politica estera e di sicurezza comune	2.338,72	0,2
Strumento per la stabilità e la pace (IcSP)	2.338,72	0,2
Strumento per la democrazia e i diritti umani	1.332,75	0,1
Fondo di garanzia per l'azione esterna	1.193,07	0,1
Strumento di partenariato	954,76	0,1
Assistenza macro-finanziaria	564,56	0,1
Strumento per la cooperazione sulla sicurezza nucleare	225,32	0,0
Aiuto umanitario	147,94	0,0
Protezione civile e centro di coordinamento della risposta alle emergenze	144,65	0,0
Volontariato internazionale	147,94	0,0

Fonte: Commissione europea

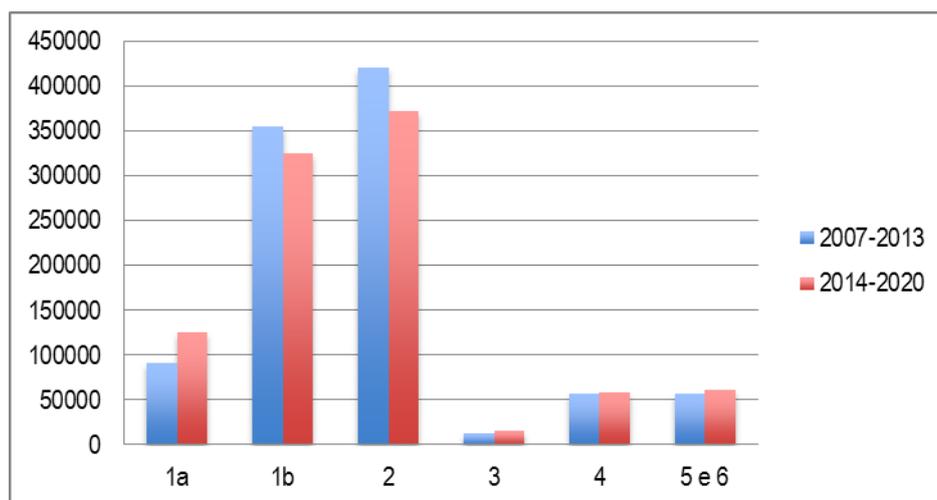
Nel corso delle ultime due programmazioni si è verificata una riformulazione del bilancio in favore dei beni pubblici europei (figura 1). Infatti, nell'attuale programmazione, rispetto al Qfp 2007-13, le voci 1.a, 3 e 4 sono aumentate (del 37, 26,5 e 3,3 per cento), a fronte di una riduzione delle voci 1.b e 2 (8,4 e 11,3 per cento). L'aumento della dotazione finanziaria per i beni pubblici è il risultato della revisione di medio termine del bilancio, con il quale nel 2016 la Commissione ha proposto di aumentare strumenti come Horizon 2020, Cef, Erasmus+, Cosme, oltre a potenziare il programma Agenda europea sulla migrazione e la sicurezza, per un totale di quasi 13 miliardi di euro di stanziamenti supplementari nel periodo 2017-2020³. Nonostante ciò, però, la tradizionale configurazione del bilancio non è cambiata nella sostanza. In particolare, la spesa per l'azione esterna ricopre solo il 5,6 per cento del bilancio e la sua dotazione è aumentata in modo quasi irrilevante rispetto al precedente Qfp, mentre l'azione comunitaria in ambito di immigrazione rientra nella già esigua voce "Sicurezza e cittadinanza", di cui fanno parte anche programmi per la salute, la cultura e la giustizia.

Se la futura programmazione continuerà a soffrire di una "path dependence" rispetto al bilancio precedente non è plausibile aspettarsi per il post 2020 svolte radicali. Il punto cruciale sarà il passaggio, per usare le espressioni del Libro bianco della Commissione, da uno scenario "avanti così" per cui le spese principali resteranno la Pac e la politica di coesione, mentre il settore della sicurezza e la politica estera rimarranno relativamente sottodimensionati, a quello del "fare meno in modo più efficiente", in cui l'Ue si concentrerà in settori selezionati, trascurando quelli non prioritari, a parità di risorse di bilancio⁴.

³ Commissione europea, *Riesame/revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2014-2020 Un bilancio dell'UE incentrato sui risultati* (COM/2016/603), 14 settembre 2016, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52016DC0603>

⁴ Cinque scenari sono stati immaginati dalla Commissione sul futuro dell'Ue: "avanti così", "solo il mercato unico", "chi vuole di più fa di più", "fare meno in modo più efficiente", "fare molto di più insieme". Commissione europea, *Libro bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025* (COM/2017/2025), 1 marzo 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52017DC2025>

Figura 1 | Confronto tra Qfp 2007-13 e 2014-20 per voci di spesa (milioni di euro)



Fonte: Elaborazione degli autori su dati della Commissione europea.

3. Quali beni pubblici europei prioritari per l'Ue e l'Italia?

In base ai criteri sopra descritti è possibile individuare i beni pubblici europei che rappresentano una priorità per l'Ue e per l'Italia in particolare, e stimare quale dotazione finanziaria dovrebbero avere nella prossima programmazione.

3.1 Infrastrutture nei settori dei trasporti, del digitale ed energetico

I progetti per le grandi infrastrutture sono finanziati con il Meccanismo per collegare l'Europa (*Connecting Europe Facility*, Cef) e il Piano di investimenti per l'Europa, il cosiddetto Piano Juncker. Lo sviluppo di reti trans-europee nel settore dei trasporti, dell'energia, e dei servizi digitali è di fondamentale importanza per sostenere la crescita, l'occupazione e la competitività nel lungo periodo.

L'Agenda digitale ha l'obiettivo di portare a tutti cittadini l'accesso alla banda larga veloce e assicurare che almeno il 50 per cento delle famiglie sottoscriva una connessione per la banda larga ultra-veloce. Permangono ancora forti differenze (tra paesi e tra zone urbane e rurali) nel livello di sviluppo delle infrastrutture digitali. L'Italia si colloca agli ultimi posti in Europa per la copertura della banda larga veloce, con livelli bassissimi nelle aree meno sviluppate. A livello europeo è stato stimato che per raggiungere gli obiettivi posti dalla Strategia 2020 nel settore digitale servono circa 95 miliardi di euro in più rispetto a quanto attualmente stanziato (sia dal settore pubblico sia da quello privato)⁵.

L'infrastruttura energetica in Europa ha bisogno di elevati investimenti al fine di adeguarsi alla domanda futura di energia, garantire la stabilità dell'offerta e, soprattutto, sostenere il passaggio verso le fonti rinnovabili. L'Ue ha delineato obiettivi ambiziosi per il 2030, quali il ricorso per il 27

⁵ Boston Consulting Group, *Five Priorities for Achieving Europe's Digital Single Market*, rapporto commissionato da Etno, ottobre 2015, https://etno.eu/datas/publications/studies/FINAL_BCG-Five-Priorities-Europes-Digital-Single-Market-Oct-2015.pdf

per cento alle fonti rinnovabili nel consumo finale di energia, il 27-30 per cento per cento di efficienza energetica e il 40 per cento di riduzione delle emissioni di gas serra rispetto ai valori del 1990⁶. Il fabbisogno di investimenti per “decarbonizzare” è stimato in circa 400 miliardi di euro l’anno dal 2021 al 2030, ovvero 177 miliardi di euro in più l’anno rispetto a quanto che è stanziato ora. Il bilancio deve destinare maggiori risorse alla politica energetica, perché essa contribuisce alla sostenibilità ambientale, fornisce reali opportunità di crescita e può portare l’Ue alla guida mondiale della transizione ecologica, dopo le posizioni assunte di recente dagli Stati Uniti sul cambiamento climatico.

3.2 Capitale umano

Investire in capitale umano deve continuare a essere una priorità per l’Ue. Il programma Erasmus+ oltre a offrire opportunità di studio, formazione ed esperienze lavorative o di volontariato all’estero, rappresenta uno strumento efficace per la creazione di un senso comune di cittadinanza e identità europea, valori necessari per contrastare la diffusione del sentimento di scetticismo verso il processo di integrazione europea. Istruzione e formazione professionale sono gli strumenti con cui l’Europa può sostenere la competitività internazionale e la trasformazione digitale in atto.

Secondo l’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse), l’Italia soffre di un divario tra le competenze del lavoratore e quelle richieste per compiere uno specifico lavoro (“skills mismatch”)⁷. Sebbene il finanziamento al programma Erasmus+ sia aumentato del 40 per cento rispetto al Qfp 2007-13, la sua attuale dotazione finanziaria pari a circa l’1,5 per cento del bilancio non appare adeguata considerando sia gli innumerevoli benefici che l’investimento in capitale umano può fornire alla comunità, sia le sfide in termini di nuove competenze digitali che il mercato del lavoro dovrà affrontare.

3.3 Ricerca e innovazione

La Strategia 2020 indica che la spesa per ricerca e sviluppo a livello Ue debba raggiungere l’obiettivo del 3 per cento del Pil. L’Italia si è data come obiettivo per il 2020 di assegnare l’1,53 per cento del proprio Pil al settore della ricerca e sviluppo, con un aumento rispetto all’attuale 1,29 per cento. Rispetto al resto dell’Ue, l’Italia si configura come un “innovatore moderato”, al pari di Cipro e Malta.

Per raggiungere l’obiettivo del 3 per cento sarebbero necessari investimenti aggiuntivi pari a 150 miliardi di euro annui⁸. Sulla base di questa stima, il recente rapporto del gruppo di alto livello sul futuro della ricerca e dell’innovazione (Rapporto Lamy) ritiene quindi che le risorse per Horizon 2020 andrebbero duplicate, portando gli stanziamenti nel Qfp 2021-27 a 120 miliardi di euro⁹. Il

⁶ Commissione europea, *Energia pulita per tutti gli europei* (COM/2016/860), 30 novembre 2016, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52016DC0860\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52016DC0860(01))

⁷ Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse), *OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Italy*, dicembre 2017, <http://www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/Diagnostic-report-Italy.pdf>

⁸ Commissione europea, *In-Depth Interim Evaluation of Horizon 2020* (SWD/2017/220), 29 maggio 2017, [https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/h2020_evaluations/swd\(2017\)220-in-depth-interim_evaluation-h2020.pdf](https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/h2020_evaluations/swd(2017)220-in-depth-interim_evaluation-h2020.pdf)

Rapporto Lamy richiama inoltre l'attenzione su una particolarità europea, ovvero la difficoltà di applicare i risultati di una produzione scientifica di alto livello a impieghi di mercato che possano contribuire a sostenere la crescita economica. Un problema che riguarda, tra gli altri, l'Italia, in cui la cooperazione tra università e imprese finalizzata al trasferimento tecnologico è bassa (appena sopra Portogallo, Lussemburgo, Irlanda, Malta e Cipro), per cui manca lo scambio necessario per passare dal "laboratorio" alla produzione, fino ad arrivare al mercato.

3.4 Gestione del fenomeno migratorio

Il dibattito sul futuro Qfp ruota anche intorno al tema della migrazione e a possibili collegamenti tra la voce 3 e 4. Infatti sia l'Agenda 2030, sia la Strategia globale dell'Ue portano verso un maggiore collegamento tra politica estera e interna, in particolare in alcuni settori come la sicurezza, la migrazione e la lotta alla povertà. In questo senso, il minimo che ci si possa aspettare è una piena coerenza e sinergia tra i due macro ambiti di bilancio. Attualmente, la voce 3 copre le spese interne all'Ue attraverso il fondo asilo, integrazione e migrazione, mentre la voce 4 si occupa delle relazioni con i paesi d'origine, per quanto non vi sia una voce specifica dedicata alla migrazione.

La migrazione rappresenta certamente un ambito nel quale l'Europa è un valore aggiunto. Un paese esposto come l'Italia, infatti, sa bene che le politiche migratorie non possono essere gestite con successo da un solo paese europeo. Questo sia in termini di gestione interna dei flussi, sia per un più ampio collegamento con le cause delle migrazioni che possono essere affrontate con più efficacia nel quadro europeo. E questo si ricollega al ruolo globale che vuole giocare l'Ue e quindi alla voce 4. In particolare, l'Ue può giocare un ruolo importante attraverso il suo approccio integrato su sicurezza, migrazione e sviluppo, ma anche favorendo accordi e regolamentazioni macroeconomiche coerenti con i piani di sviluppo umano ed economico dei paesi d'origine dei flussi migratori. In questo senso, l'Ue può essere protagonista non solo attraverso la cooperazione allo sviluppo e il ruolo del settore privato nella stessa, ma anche contribuendo a regolamentare i processi economici e il ruolo dei soggetti economici privati in alcuni settori chiave come quello estrattivo.

3.5 Cooperazione allo sviluppo e gestione delle crisi

Tra gli aspetti sui quali l'Ue ha mostrato maggiormente le proprie capacità come attore globale vi sono la cooperazione allo sviluppo, gli interventi umanitari, la gestione delle crisi e il contributo alla pace e alla sicurezza internazionale. Benché la voce 4 sul ruolo globale dell'Europa riceva circa il 6 per cento del bilancio, questo importo è riuscito a sostenere azioni molteplici e diversificate che hanno disegnato l'Ue come una potenza civile in grado di avere un impatto che va ben oltre i risultati che potrebbero conseguire i singoli Stati membri. Per proseguire in questo percorso, il Qfp dovrà mantenere le stesse cifre di bilancio del settennato precedente, o almeno gli stessi punti percentuali.

⁹ High Level Group on maximising the impact of EU Research & Innovation Programmes, *Lab-Fab-App. Investing in the European future we want* (Rapporto Lamy), luglio 2017, https://erc.europa.eu/sites/default/files/document/file/hlg_2017_report.pdf

3.6 Sicurezza e difesa

L'Ue si occupa di sicurezza sia in ambito interno, sia in politica estera. Al suo interno (voce 3), ha un apposito fondo per la sicurezza interna e si occupa di sicurezza umana in senso lato anche attraverso il fondo per la salute e sicurezza alimentare. Nella proiezione esterna (voce 4), la sicurezza e la promozione della pace ricoprono un ruolo centrale attraverso la Politica estera e di sicurezza comune e lo Strumento per la stabilità e la pace (IcSP). Come previsto dai trattati, il bilancio europeo finanzia strumenti civili per il mantenimento della pace e per la sicurezza internazionale: le missioni militari (o parzialmente tali) in ambito Pesc/Psdc sono finanziate attraverso altri canali direttamente dagli Stati membri coinvolti.

Tra la fine del 2016 e il 2017 l'Ue ha inoltre fatto ampi passi avanti per creare una difesa comune. A fine 2016 è stato presentato dalla Commissione il Piano d'azione europeo in materia di difesa volto a rafforzare gli sforzi europei e dei singoli Stati membri per rafforzare le capacità di difesa e di sicurezza dell'Unione. Inoltre, l'Ue ha creato il Fondo europeo per la difesa con l'obiettivo di coordinare e integrare gli investimenti nazionali per la ricerca nel settore della difesa e per l'acquisizione di tecnologie e materiali di difesa. Lo stanziamento del fondo, 5,5 miliardi di euro, avverrà con la prossima programmazione.

Infine, a novembre 2017, 23 Stati membri dell'Ue hanno deciso di dare vita alla Cooperazione strutturata permanente (PESCO) nel campo della difesa, lanciata ufficialmente dal Consiglio dei ministri degli Esteri del mese successivo. La difesa europea riuscirà a ergersi pienamente a bene pubblico se riuscirà a entrare in sinergia e non in competizione sia a livello di Stati membri, sia con altri fondi. La difesa comune europea dovrà quindi comportare sinergie e risparmi in ambito nazionale e ricevere fondi per la ricerca nel quadro europeo di ricerca e sviluppo verso l'obiettivo del 3 per cento, come discusso in precedenza.

4. Verso una maggiore produzione di beni pubblici europei

Per favorire una maggiore produzione di beni pubblici europei, è possibile apportare una serie di modifiche che favoriscano il passaggio verso un bilancio *policy oriented*, sulla base del vincolo di bilancio.

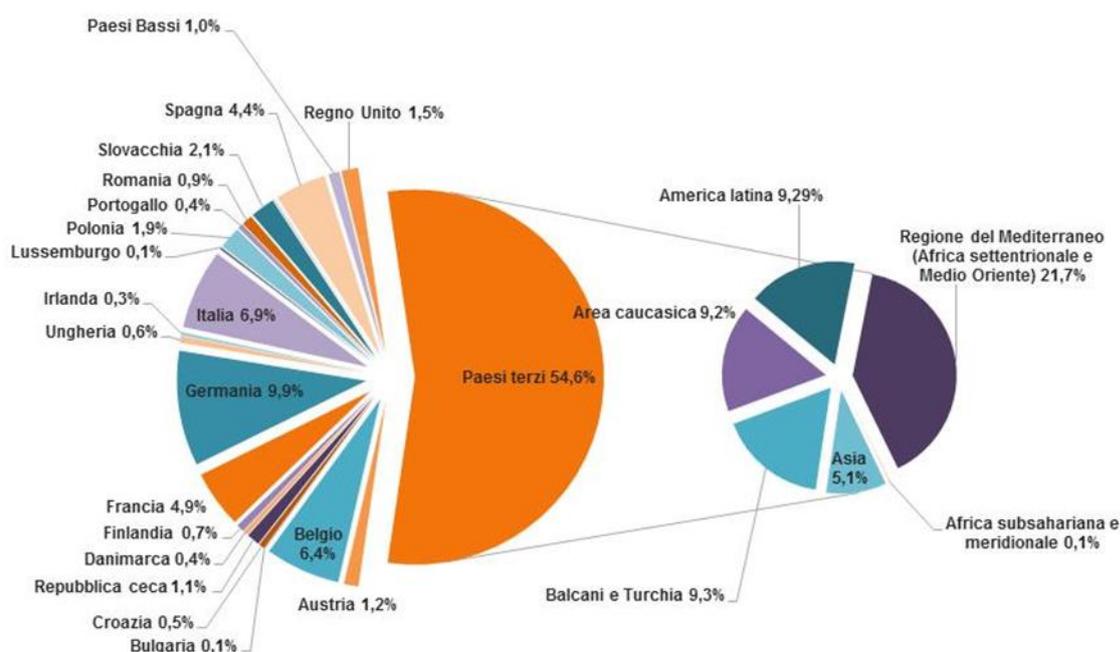
4.1 Crescente uso degli strumenti finanziari

La crisi finanziaria e i vincoli fiscali hanno portato alla ricerca di strumenti diversi da quelli tradizionali, come prestiti, garanzie, partecipazioni azionarie, al fine di potenziare le limitate risorse del bilancio (effetto moltiplicatore). Si tratta di strumenti finanziari a sostegno di investimenti che allo stesso tempo perseguono obiettivi di interesse pubblico e producono rendimenti dal mercato. Il Fondo europeo per gli investimenti strategici (Feis) del Piano Juncker si configura come uno strumento finanziario, attivo soprattutto nei settori delle infrastrutture, dell'efficienza energetica e delle piccole e medie imprese (Pmi). Nell'arco della programmazione 2007-13 si è fatto largo uso degli strumenti finanziari, soprattutto nell'ambito della politica di

coesione¹⁰. Nell'attuale programmazione il loro utilizzo è stato esteso e si applica anche ai fondi soggetti alla gestione diretta della Commissione, soprattutto attraverso la Banca europea per gli investimenti (Bei) e il Fondo europeo per gli investimenti (Fei).

Il valore aggiunto degli strumenti finanziari sta nella loro capacità di generare l'effetto moltiplicatore. Il ricorso al loro utilizzo è aumentato negli ultimi anni: nell'ambito della gestione diretta, si è passati dai 5,7 miliardi di euro nel 2007-13, che hanno realizzato circa 134 miliardi di investimenti, ai 9 miliardi di euro nel 2014-20 che dovrebbero portare a 116 miliardi di investimenti¹¹. L'evidenza dimostra che gli strumenti finanziari sono un mezzo efficace per fornire un finanziamento aggiuntivo ai bisogni reali dell'economia e contribuire alla produzione di beni pubblici europei e il loro uso andrebbe quindi aumentato nel corso della prossima programmazione. L'Italia, insieme alla Francia, risulta essere il paese che ha maggiormente beneficiato dall'utilizzo di strumenti finanziari nelle ultime due programmazioni (vedi figure 2 e 3).

Figura 2 | Distribuzione per paese degli strumenti finanziari (Qfp 2007-13, % del totale)



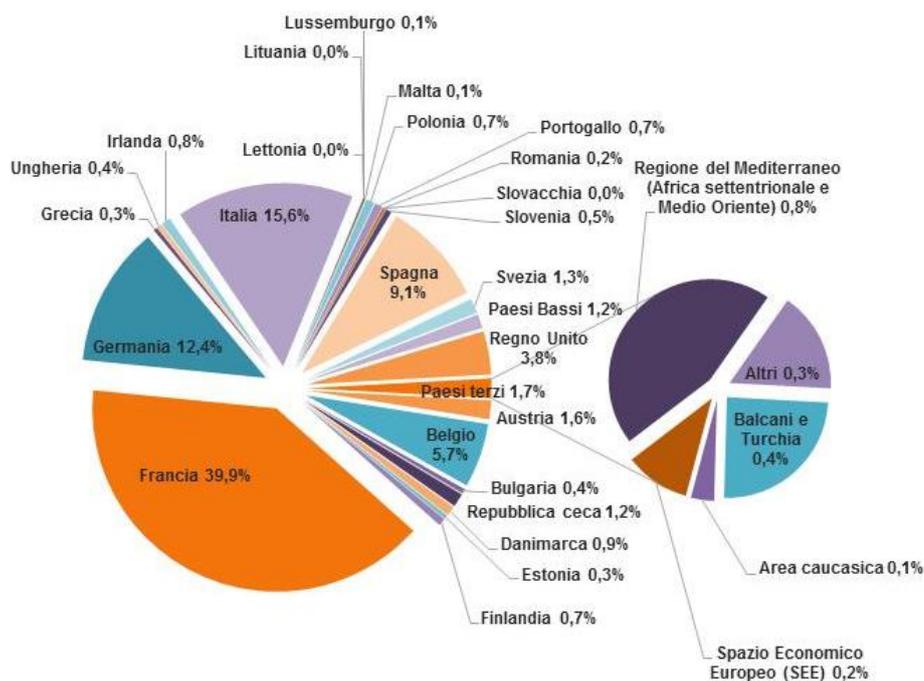
Fonte: Commissione europea, *Relazione sugli strumenti finanziari sostenuti dal bilancio generale*, cit., p. 20.

¹⁰ Jorge Núñez Ferrer et al., *Financial Instruments: defining the rationale for triggering their use*, Bruxelles, Parlamento europeo, ottobre 2017,

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2017\)603787](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2017)603787)

¹¹ Commissione europea, *Relazione sugli strumenti finanziari sostenuti dal bilancio generale a norma dell'articolo 140, paragrafo 8, del regolamento finanziario al 31 dicembre 2016 (COM/2017/535)*, 25 settembre 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52017DC0535>

Figura 3 | Distribuzione per paese degli strumenti finanziari (Qfp 2014-20, % del totale)



Fonte: Commissione europea, *Relazione sugli strumenti finanziari sostenuti dal bilancio generale*, cit., p. 21.

**Tabella 2 | Strumenti finanziari per programma, Qfp 2014-20
(esclusi strumenti finanziari supportati dai Fsie)**

Strumento finanziario	Programma/settore
Fondo europeo per gli investimenti strategici (Feis)	Horizon 2020, Cosme
InnovFin grandi progetti Innovfin MidCap Growth InnovFin MidCap Guarantee InnovFin Sme Guarantee	Horizon 2020
Strumento di capitale proprio per la crescita (Efg) Strumento di garanzia dei prestiti (Lgf)	Cosme
Cef Equity Instrument Strumento di debito di condivisione del rischio	Cef
Strumento di garanzia per i settori culturali e creativi (Ccs-Gf)	Creative Europe
Erasmus + Master Degree Loan	Erasmus +
Strumento di finanziamento privato per l'efficienza energetica (Pf4Ee) Strumento di finanziamento del capitale naturale (Ncff)	Life
Green for Growth Fund	Efficienza energetica per paesi sud Europa
Fondo europeo per l'efficienza energetica (Eeef)	Efficienza energetica
Investimenti per lo sviluppo di capacità (EaSi-Cbi) Microfinanza e imprenditoria sociale (EaSi-G)	EaSI
Fondo europeo per l'Europa sudorientale (Efse)	
Sviluppo e innovazione per i Balcani occidentali (Wb Edif)	Politica esterna
Fondo euromediterraneo d'investimento e di partenariato (Femip) Fondo investimenti per la politica di vicinato (Nif)	Politica di vicinato
Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (Efsd)	Cooperazione allo sviluppo
Fondo investimenti per l'Asia centrale (Ifca) Fondo d'investimento per l'Asia (Aif) Fondo investimenti per l'America latina (Laif) Fondo europeo di sviluppo (Edf)	Cooperazione allo sviluppo

4.2 Sfruttare la complementarità tra il Piano Juncker e i fondi strutturali

Un punto importante sul potenziamento del bilancio riguarda il rapporto tra i Fondi strutturali e di investimento europeo (Fsie) e il Feis, tra i quali esistono differenze, in termini di obiettivi (ridurre disparità regionali e aumentare investimenti, rispettivamente), natura finanziaria (contributi a fondo perduto e strumento di mercato), dotazione (454 miliardi e 21 miliardi), ma anche opportunità di sinergie. Da una parte il regolamento del Feis prevede che gli Stati membri possano usare i fondi nell'ottica di contribuire a finanziare i progetti che ricevono sostegno dai fondi strutturali; dall'altra i beneficiari dei fondi strutturali possono ricevere assistenza da altri strumenti sostenuti dal bilancio comunitario. Così, può accadere che nell'ambito di un progetto infrastrutturale avviato sotto garanzia del Feis venga utilizzato un finanziamento Fsie per assorbire parte del rischio del progetto.

La Commissione ha emanato le linee guida sulla combinazione Fsie-Feis, su cui però occorrono maggiori approfondimenti e maggiore chiarezza ad uso dei promotori dei progetti¹². Differenze in merito ai requisiti di ammissione, alla normativa e alla tempistica creano un ulteriore ostacolo nella gestione amministrativa dei fondi, il che può portare a una competizione tra i due strumenti, piuttosto che a una loro integrazione. Finora, i paesi che più hanno beneficiato del Feis non sono tra quelli che hanno principalmente beneficiato dei fondi di coesione. Nel caso di aree sottosviluppate gli strumenti finanziari possono incontrare barriere – ad esempio mercati finanziari poco avanzati o scarse capacità manageriali – tali da ostacolare la combinazione con le risorse di bilancio, e quindi non risultano essere lo strumento più efficace per mobilitare investimenti.

5. La “clausola degli investimenti”, un embrione di golden rule

Sebbene il Piano Juncker abbia contribuito alla produzione di beni pubblici europei – in Italia il totale dei finanziamenti forniti dal Feis è pari a 6,5 miliardi di euro, che dovrebbero mobilitarne altri 36,7 di investimenti aggiuntivi, e andrebbe quindi portato avanti anche nel nuovo Qfp –, l'aspetto più interessante del Piano è la possibilità di ricorrere alla “clausola degli investimenti”. Infatti, i contributi che gli stati faranno o direttamente al Feis o indirettamente su determinati progetti potranno beneficiare di una “deviazione temporanea dello stato membro dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di avvicinamento ad esso”¹³. In sostanza, viene introdotta una prima forma di “golden rule” su determinati investimenti, che non peseranno sul calcolo del saldo strutturale nell'ambito delle regole del Patto di stabilità e crescita e quindi potranno essere finanziati con debito.

¹² Commissione europea, *Fondi strutturali e di investimento europei (Sie) e Fondo europeo per gli investimenti strategici (Feis). Garantire il coordinamento, le sinergie e la complementarità*, marzo 2016, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/efsi_esif_summary_it.pdf

¹³ Commissione europea, *Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di Stabilità e Crescita* (COM/2015/12), 13 gennaio 2015, p. 8, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52015DC0012> Oltre ai contributi al Piano Juncker, gli investimenti ammissibili sono le spese nazionali per progetti cofinanziati dall'Ue nel quadro della politica strutturale e di coesione, delle reti transeuropee e del meccanismo per collegare l'Europa.

Un ministro dell'Economia europeo, la cui creazione è stata di recente proposta dalla Commissione, potrebbe avere, oltre alla funzione di coordinamento e supervisione delle regole fiscali, il compito di promuovere la qualità e una migliore composizione della finanza pubblica dei paesi membri¹⁴. In quest'ottica, il ministro, aiutato dalla Commissione, di cui farebbe parte, potrebbe emettere le linee guida per l'applicazione della *golden rule* sugli investimenti (ossia quali settori includere e il loro trattamento ai fini fiscali). Ciò porterebbe i paesi membri e la Commissione a una periodica riflessione sul fabbisogno di investimenti pubblici in Europa e a riflettere su quali possono diventare beni pubblici europei ed eventualmente beneficiare della *golden rule*.

6. Finanziare i beni pubblici europei con vere risorse proprie

Una questione cruciale relativa ai beni pubblici riguarda il loro finanziamento. Non basta sostenere che se i paesi membri trasferiscono risorse e competenze dai bilanci nazionali al bilancio dell'Ue si tratterebbe di un trasferimento di risorse a un livello dove è garantito un maggiore valore aggiunto: la logica dei contributi netti continuerebbe a prevalere, nonostante si tratti di beni i cui benefici travalicano i confini nazionali.

Una possibile soluzione sarebbe porre un collegamento diretto tra funzione di bilancio e fonte di finanziamento¹⁵, in cui tipi di attività diverse vengano finanziati in modi diversi, in base alla loro natura: la redistribuzione dei redditi tra paesi sarebbe sostenuta dai contributi nazionali, mentre l'allocazione di beni pubblici europei sarebbe sostenuta da autentiche risorse proprie. In questo modo sarebbe possibile liberare le decisioni relative ai beni pubblici dall'ottica nazionale del "*juste retour*", pur restando quest'ultima valida nelle negoziazioni sulle voci di redistribuzione.

Nelle passate negoziazioni sul Qfp il tema delle risorse proprie è stato trascurato per mancanza di accordi sulla questione. Le recenti raccomandazioni espresse dal Rapporto Monti dovrebbero riportare l'adozione e l'utilizzo di nuove risorse proprie al centro del dibattito. Una riforma in questo senso permetterebbe il salto di qualità verso lo scenario "fare molto di più insieme", in cui gli Stati membri decidono di condividere più poteri decisionali nei settori di importanza strategica e parallelamente aumentare la dotazione di risorse comuni.

Conclusioni

I negoziati sul futuro Qfp si svolgeranno in una situazione differente da quella precedente, una situazione in cui l'instabilità politica ha preso il posto dell'instabilità economica. Ora più che mai appare necessario sfruttare la funzione allocativa del bilancio dell'Ue per sostenere la produzione di beni pubblici europei a servizio di tutti gli Stati membri e approfittare del ritrovato slancio economico dell'Ue per proporre l'introduzione di nuove risorse proprie. Del resto, il bilancio rappresenta lo strumento principale a disposizione dell'Ue per portare avanti azioni concrete che

¹⁴ Commissione europea, *Un ministro europeo dell'economia e delle finanze* (COM/2017/823), 6 dicembre 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52017DC0823>

¹⁵ Alfonso Iozzo, Stefano Micossi e Maria Teresa Salvemini, "A new budget for the European Union?", in *CEPS Policy Briefs*, n. 159, maggio 2008, <https://www.ceps.eu/node/1480>

i cittadini europei possono riconoscere come benefici europei, rafforzando così la loro fiducia verso le istituzioni comunitarie e contrastando di conseguenza la diffusione di populismi e nazionalismi.

Riferimenti

Boston Consulting Group, *Five Priorities for Achieving Europe's Digital Single Market*, rapporto commissionato da Etno, ottobre 2015,

https://etno.eu/datas/publications/studies/FINAL_BCG-Five-Priorities-Europes-Digital-Single-Market-Oct-2015.pdf

Commissione europea, *Energia pulita per tutti gli europei* (COM/2016/860), 30 novembre 2016, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52016DC0860\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52016DC0860(01))

Commissione europea, *Fondi strutturali e di investimento europei (Sie) e Fondo europeo per gli investimenti strategici (Feis). Garantire il coordinamento, le sinergie e la complementarità*, marzo 2016, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/efsi_esif_summary_it.pdf.

Commissione europea, *In-Depth Interim Evaluation of Horizon 2020* (SWD/2017/220), 29 maggio 2017,

[https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/h2020_evaluations/swd\(2017\)220-in-depth-interim_evaluation-h2020.pdf](https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/h2020_evaluations/swd(2017)220-in-depth-interim_evaluation-h2020.pdf)

Commissione europea, *Libro bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025* (COM/2017/2025), 1 marzo 2017,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52017DC2025>

Commissione europea, *Un ministro europeo dell'economia e delle finanze* (COM/2017/823), 6 dicembre 2017,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52017DC0823>

Commissione europea, *Relazione sugli strumenti finanziari sostenuti dal bilancio generale a norma dell'articolo 140, paragrafo 8, del regolamento finanziario al 31 dicembre 2016* (COM/2017/535), 25 settembre 2017,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52017DC0535>

Commissione europea, *Riesame/revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2014-2020. Un bilancio dell'UE incentrato sui risultati* (COM/2016/603), 14 settembre 2016,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52016DC0603>

Commissione europea, *Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di Stabilità e Crescita* (COM/2015/12), 13 gennaio 2015,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52015DC0012>

David M. Herszenhorn, "Behold the free-spending German", in *Politico.eu*, 8 gennaio 2018,

<https://www.politico.eu/article/gunther-oettinger-budget-behold-the-free-spending-german>

High Level Group on maximising the impact of EU Research & Innovation Programmes, *Lab–Fab–App. Investing in the European future we want* (rapporto Lamy), luglio 2017,
https://erc.europa.eu/sites/default/files/document/file/hlg_2017_report.pdf

Alfonso Iozzo, Stefano Micossi e Maria Teresa Salvemini, “A new budget for the European Union?”, in *CEPS Policy Briefs*, n. 159, maggio 2008,
<https://www.ceps.eu/node/1480>

Jorge Núñez Ferrer et al., *Financial Instruments: defining the rationale for triggering their use*, Bruxelles, Parlamento europeo, ottobre 2017,
[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2017\)603787](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2017)603787)

Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse), *OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Italy*, dicembre 2017,
<http://www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/Diagnostic-report-Italy.pdf>

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