



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

6.5.2010

DOCUMENTO DI LAVORO

su "Come finanziare l'Agenda 2020 nonostante la crisi di bilancio"

Relatore: Alain Lamassoure

Venti paesi europei non rispettano i criteri del Patto di stabilità e di crescita. Diversi paesi registrano un deficit superiore al 10% del PIL, altri un indebitamento pubblico superiore al 100%. In tutta l'Unione le autorità pubbliche dovranno varare piani di risparmio senza precedenti dalla fine dell'ultima guerra. In una situazione siffatta, come sarà possibile finanziare le politiche europee necessarie all'Unione, le nuove competenze assegnate dal trattato di Lisbona e, ancora, le ambizioni comuni dell'agenda per il 2020?

Questa situazione inedita deve costituire l'occasione di **affrontare la questione mai discussa delle relazioni tra bilanci nazionali e bilancio europeo**. Con la presente nota si intende precisare alcuni dati.

I. Il gelo del bilancio comunitario e le sue conseguenze

1. Il finanziamento delle politiche europee è in gravi difficoltà. Non avendo dotato l'Unione di autentiche risorse proprie, come d'altro canto lo prevedevano tutti i trattati europei, gli Stati membri si sono condannati a essere gli unici contribuenti: sono i bilanci nazionali a finanziare l'80% del bilancio europeo. Questo sistema, anticomunitario per eccellenza, incita ovviamente ogni ministro delle finanze a esigere il "giusto ritorno" del suo contributo. Risultati: venticinque anni dopo, nonostante quattro nuovi trattati che hanno aumentato notevolmente le competenze dell'Unione, e tre ondate di allargamenti, che hanno raddoppiato il numero dei suoi membri "poveri", il bilancio comunitario resta ancorato all'1% del PIL, inferiore di un quarto al massimale fissato nel 1988. Dal canto loro, per i parlamenti nazionali è sempre più difficile comprendere il motivo per il quale dovrebbero aumentare le imposte o accrescere l'indebitamento del paese per finanziare politiche decise altrove senza il loro consenso.
2. Ora è giunto il momento in cui l'Europa non può più continuare il regime dimagrante. Conformemente al trattato di Lisbona è stato creato un servizio diplomatico europeo, sotto l'autorità di Lady Ashton, per attuare una politica comune: sarà pertanto necessaria una minima dotazione di stanziamenti di funzionamento e di stanziamenti operativi. Il trattato ha accresciuto altresì le competenze dell'Unione in materia di energia, di ricerca, di politica spaziale, d'immigrazione: senza risorse finanziarie, tanto varrebbe bloccare da subito tale evoluzione. Ma c'è di peggio: i principali programmi industriali fondamentali, decisi da diversi anni, come la rete di satelliti Galileo (il GPS europeo) e il Centro mondiale di ricerca sull'energia della fusione, ITER, rischiano di bloccarsi a motivo della mancanza di finanziamenti complementari. In una prima stesura della "strategia 2020" sono previsti diversi altri programmi di questo genere, in nome della crescita verde e dell'economia della conoscenza.
3. E comunque, in un momento di crisi, i governi devono trovare gli strumenti per finanziare le nuove politiche decise a livello europeo. L'ultimo Consiglio europeo ha deciso di destinare la bagatella di 2,4 miliardi l'anno, a partire dal 2010, agli aiuti ai paesi in via di sviluppo per la lotta contro l'effetto serra. Tale importo sarà costituito dal contributo di ogni Stato membro, secondo un sistema di ripartizione ad hoc, diverso dal sistema comunitario usuale.

Analogamente, l'aiuto alla Grecia sarà finanziato tramite prestiti accordati da taluni Stati, senza passare né attraverso il bilancio comunitario né attraverso l'intermediario di un'istituzione finanziaria comunitaria come la BEI.

4. È chiaro il motivo: dal momento che comunque è il contribuente nazionale a pagare, o che fornirà le garanzie, perché passare attraverso il bilancio dell'Unione? **Eppure esiste un mezzo molto semplice per evitare di pesare sui bilanci nazionali, vale a dire quello di dare all'Europa nuove risorse proprie.** Su tale argomento, ritenuto per molto tempo tabù, fa il punto la risoluzione approvata dal Parlamento europeo il 29 marzo 2007. Da allora, la protezione dell'ambiente e la prevenzione delle crisi finanziarie hanno suscitato un'autentica gara di immaginazione fiscale. Con un limite comune a tutte queste riflessioni: tali risorse dovrebbero alimentare sia il bilancio nazionale sia un ipotetico fondo mondiale, ma non il bilancio comunitario, che resta il buco nero della discussione politica europea.
5. La decisione spetta ai governi. Se essi preferiscono bandire ogni nuova spesa e ogni nuova imposta nella strategia elaborata per uscire dalla crisi, l'Unione non potrà che sostenere tale rigore; ma se i governi riterranno necessario lanciare nuove iniziative in materia di bilancio, allora l'Unione dovrà essere uno dei beneficiari.
6. Infatti si rischia di dimenticare l'essenziale. Ovunque, il bilancio è l'autentico strumento di misura dello spirito di solidarietà. Il bilancio europeo misura altresì la fiducia che le parti contraenti ripongono nell'avventura comune, *l'affectio societatis* in seno alla famiglia. **Porre un limite massimo al suo bilancio significa mettere un limite alla fiducia nell'Europa, vale a dire bloccare la solidarietà tra gli europei.** Le penose controversie sullo stesso principio di un aiuto alla Grecia non ne sono altro, purtroppo, che un triste esempio.

II. L'interesse di un approccio comune europeo dei bilanci nazionali: i "dividendi dell'Europa"

7. La dimensione europea può aiutare gli Stati membri a uscire a testa alta dalla crisi per equilibrare le loro finanze e massimizzarne l'efficacia.

In sostanza si tratta semplicemente di applicare il principio di sussidiarietà in materia finanziaria. Ogni volta che l'Unione esercita una competenza per conto di uno Stato membro, non solamente ciò deve avvenire senza imporre un nuovo onere fiscale al contribuente, ma, stando così le cose, ciò deve altresì permettere di ridurre le spese totali. Questo è quanto fanno i grandi gruppi industriali: **riuniscono i servizi comuni per beneficiare delle economie di scala.**

8. Pertanto, esistono due modi di concepire il nuovo servizio di azione esterna dell'Unione. Tra la formula di una 28^a rete diplomatica e la fusione di 27 reti nazionali esistenti in seno a un servizio europeo unificato, esiste una vasta gamma di soluzioni intermedie: è comprensibile che tutti gli Stati membri siano rappresentati a Washington o a Pechino, ma che 4 ambasciate di paesi

europei, più quella dell'Unione, siano presenti in Botswana, significa che almeno 3 ambasciate sono di troppo. Lo stesso dicasi per quanto riguarda i servizi consolari, quando gli accordi di Schengen e i trattati europei fondano il principio della cooperazione consolare senza limiti tra gli Stati membri.

9. Seppure relativamente limitati nel caso dei servizi diplomatici consolari, i risparmi possono essere molto più consistenti in altri settori, sia a motivo di un trasferimento di competenze dello stesso tipo verso Bruxelles sia, più semplicemente, attraverso la comparazione sistematica delle azioni degli uni e degli altri con l'obiettivo di evitare dei doppioni. Ad esempio, in materia di ricerca, l'Unione destina ogni anno un notevole importo - circa 8 miliardi - a un programma quadro. A ciò si aggiungono le spese nazionali, decise per la maggior parte senza sapere ciò che fanno i vicini, creando inutili doppioni e un'inutile concorrenza. La stessa cosa vale per l'aiuto allo sviluppo: la somma dei bilanci nazionali corrisponde a un importo dieci volte superiore al bilancio comunitario, a sua volta raddoppiato dal bilancio intergovernativo del Fondo europeo di sviluppo. In loco, i rappresentanti degli Stati membri e quelli dei diversi servizi competenti della Commissione si ignorano e operano in concorrenza, a discapito della buona gestione e, soprattutto, della buona diplomazia. In tempi di vacche magre, sperperi di questo genere non sono più tollerabili.
10. Ancora più interessante è il settore tabù della difesa. I rischi di creare dei doppioni tra l'Unione europea e la NATO, continuamente sollevati dai nostri amici americani, dovrebbero far sorridere di fronte ai molteplici doppioni che esistono tra le nostre forze nazionali. I nostri 27 eserciti contano in totale 2 milioni di uomini in divisa. Una percentuale inferiore al 5% è in grado di portare avanti "un'azione di forte intensità", come si dice pudicamente, vale a dire combattere. Come giustificare, nel 2010, tale accumulo di mezzi eterogenei, talvolta moderni, spesso obsoleti, sempre comunque sovrabbondanti, il cui costo è sproporzionato rispetto alla potenziale efficacia che, d'altronde, non si misurerà mai? Il teatro afghano è una crudele illustrazione a grandezza naturale delle capacità militari comparate di tutti i membri della NATO.
11. La guerra fredda è finita vent'anni fa. Noi abbiamo beneficiato soltanto in parte dei "dividendi della pace". Da questa parte dell'Atlantico mancano i "dividendi dell'Europa". La crisi senza precedenti di tutti i nostri bilanci nazionali è un'occasione unica per agire infine secondo il buonsenso, come si attendono i nostri cittadini (i sondaggi dimostrano che mettere in comune gli strumenti di difesa è opinione diffusa in tutto il continente) e come consigliano i nostri stessi militari, che da vent'anni fanno fronte alle esigenze della cooperazione internazionale: la divisione dei ruoli tra NATO ed Europa per difendere l'Europa nel mondo di oggi. Solamente un'autentica cooperazione europea può consentirci considerevoli risparmi in materia di difesa senza compromettere la nostra sicurezza.

III. L'enorme complessità del finanziamento delle politiche europee

12. Contrariamente a quanto si potrebbe pensare, il bilancio dell'Unione è ben

lungi dall'essere l'unico strumento che consente di finanziare le politiche europee nonché le azioni legate a obiettivi comuni europei. **In effetti, ci sono almeno 7 categorie di risorse, ciascuna disciplinata da norme differenti.**

13. *Il bilancio europeo* propriamente detto. Da quando è entrato in vigore il trattato di Lisbona, il bilancio europeo viene approvato di comune accordo tra il Consiglio e il Parlamento, secondo una procedura particolare di codecisione. Nel 2010 il bilancio ammonta a 123 miliardi. Dal 1988 il bilancio annuale si inserisce in un quadro pluriennale che pone un limite massimo alle spese in 5 categorie. Il quadro attuale si riferisce agli anni 2007-2013 e sarà oggetto di una revisione intermedia nel 2010.
14. *Il FES, Fondo europeo di sviluppo*, finanzia gli aiuti ai paesi ACP. Si tratta di un fondo interstatale, gestito sotto lo stretto controllo politico del Parlamento europeo. Tutti concordano sul fatto che a lungo termine tale fondo sarà inserito nel bilancio comunitario; ma ogni successiva presidenza vi rinuncia rapidamente: il sistema di ripartizione del finanziamento tra gli Stati membri è diverso dal sistema comunitario e può essere rinegoziato soltanto nel quadro di una rifusione globale delle finanze europee.
15. I governi hanno la tentazione di riprodurre questo tipo di formula: vi hanno fatto ricorso, quasi di nascosto, in occasione del Consiglio europeo del marzo 2010, per finanziare gli aiuti promessi dall'UE ai paesi in via di sviluppo per la lotta contro l'effetto serra. Ma, a differenza del FES, per il momento non si tratta di un fondo dotato di uno statuto, di regole di funzionamento e di un controllo democratico. I governi si sono semplicemente messi d'accordo sul principio e l'importo degli aiuti e la relativa ripartizione tra gli Stati membri – senza ricorrere al bilancio comunitario.
16. *I contributi ufficiali degli Stati membri al finanziamento delle politiche o delle istituzioni europee*. Si tratta di una tematica piuttosto vasta ed eterogenea, i cui elementi principali sono:
 - i cofinanziamenti nazionali dei programmi comunitari che li richiedono: fondi strutturali, politica di coesione, programma quadro di ricerca in particolare;
 - i finanziamenti nazionali che integrano programmi comunitari o sono integrati da questi: i finanziamenti dei programmi spaziali dell'ESA e quelli relativi al funzionamento della gran parte delle agenzie europee ne sono un esempio;
 - gli stanziamenti previsti dagli Stati per azioni parallele a quelle dell'Unione costituiscono una variante di tale categoria: ad esempio, per le operazioni di mantenimento della pace le spese civili sono a carico del bilancio europeo secondo procedure appropriate, mentre ogni Stato membro è responsabile delle proprie spese militari operative. Si noti che gli Stati che accettano di partecipare a tali operazioni pagano due volte (a titolo del proprio bilancio nazionale e nel quadro della partecipazione al bilancio comune), per non parlare della perdita di vite umane: è proprio qui che esiste la possibilità di veder crescere la solidarietà comunitaria.

17. *Le spese nazionali che contribuiscono alla realizzazione di obiettivi comuni europei.*
Si tratta della categoria senza dubbio maggiore per quanto riguarda il volume, ma anche la più difficile da individuare in maniera precisa. Per "obiettivi comuni europei" si intendono i settori nei quali la competenza giuridica e finanziaria resta essenzialmente di ordine nazionale, ma per i quali gli Stati membri si prefiggono degli obiettivi comuni: la strategia di Lisbona, il piano energetico-climatico, la strategia di sicurezza dell'Unione ne sono gli esempi più calzanti.
18. Identificare queste spese e farne una stima è estremamente importante per due motivi. Da un lato, di fronte alle estreme difficoltà di aumentare il bilancio europeo, si tratta dell'unico mezzo che permette di verificare la possibilità di finanziare gli obiettivi più importanti; d'altro canto, l'uso ragionevole di tali fondi solleva un problema di controllo democratico, quindi di coordinamento tra i parlamenti nazionali, che ne dispongono, e il Parlamento europeo, cui incombe l'obbligo di monitorare la realizzazione degli obiettivi.
19. *Le spese impegnate dagli Stati membri a favore dei cittadini dell'Unione che intendono beneficiare dei servizi pubblici.*
Si tratta di un problema radicalmente nuovo, mai esaminato in un quadro comunitario, anche se già cinque anni fa la sentenza Watts della Corte di giustizia ne è stata l'elemento detonatore: la Corte ha obbligato il sistema sanitario nazionale britannico a rimborsare a un ospedale francese le spese chirurgiche di cui aveva beneficiato una cittadina britannica che non aveva potuto ottenere cure appropriate nel proprio paese. Tale convalida giurisprudenziale del "diritto al turismo sanitario" ha una portata tale che la Spagna, i cui servizi ospedalieri sono particolarmente apprezzati dai paesi vicini, si è opposta al progetto di direttiva intesa a darvi un seguito. Ma non sarà possibile eludere eternamente il problema, tanto più che non riguarda solo il settore sanitario: dato che per soggiornare in un altro paese dell'Unione il diritto comunitario sopprime ormai la condizione di disporre di risorse adeguate, che un cittadino europeo era tenuto a dimostrare, la ripartizione dell'onere dell'aiuto sociale dovrà comunque essere negoziata fra gli Stati, a livello bilaterale, multilaterale o comunitario. Senza dubbio sarà necessaria una specie di stanza di compensazione. Sarebbe dunque meglio riflettere sull'argomento e trovare un accordo prima di essere costretti ad affrontare un elevato numero di casi.
20. *I prestiti della BEI, che finanziano progetti comunitari, costituiscono spesso un'integrazione dei fondi europei. Istituzione originale, creata dal trattato di Roma ma i cui soli azionisti sono gli Stati membri, la BEI è un potente finanziatore degli investimenti decisi a Bruxelles. In un periodo critico per i bilanci il suo ruolo non potrà che diventare più importante.*
21. Esiste poi un'altra categoria di prestiti, autorizzati da taluni Stati membri nei confronti di altri Stati membri in difficoltà finanziarie. Il trattato ha previsto un meccanismo di aiuto dell'Unione agli Stati che incontrano difficoltà eccezionali (articolo 122). Da quando è scoppiata la crisi greca, esiste ora la possibilità che taluni governi accordino prestiti pubblici anche a un paese della zona euro,

secondo un sistema di ripartizione che varia da caso a caso. I parlamenti nazionali dovranno convalidare la decisione sotto il profilo giuridico e politico, ma, trattandosi dell'esercizio della solidarietà europea e del funzionamento della zona euro, il loro intervento non dovrà escludere quello del Parlamento europeo. È questo un nuovo settore della cooperazione interparlamentare.

IV. Lo strumento di coordinamento: la conferenza interparlamentare

22. In materia di bilancio, la pratica parlamentare più diffusa nella zona euro distingue il momento della discussione orientativa, che si svolge generalmente in primavera, dal momento della votazione propriamente detta, che si svolge in autunno.
23. Perché non **invitare i parlamenti nazionali a far precedere la discussione orientativa propria a ogni parlamento da una discussione congiunta?** Questa potrebbe avvenire in videoconferenza: tutti si sentirebbero a proprio agio e, restando in loco, sarebbe possibile mobilitare più facilmente l'attenzione della stampa nazionale.

Il semplice fatto che tale dibattito abbia effettivamente luogo presenterebbe tre innegabili vantaggi.

- Il dibattito dovrebbe evidentemente fondarsi su previsioni economiche comuni: le previsioni relative ai diversi PIL, ai tassi d'interesse, al corso dell'euro, al prezzo del barile del petrolio ecc. dovrebbero essere le medesime. Si tratta di un notevole progresso rispetto alla pratica attuale, ove ciascuno opta per le previsioni che facilitano la propria scelta.
 - L'apertura del dibattito nazionale sugli orientamenti di bilancio, tenendo conto della dimensione europea e delle prospettive di ogni partner, sarebbe un elemento non trascurabile contro la tentazione al ripiegamento su di sé.
 - Infine, questa sarebbe evidentemente l'occasione di fare il punto della situazione e di procedere a una reciproca comparazione del modo in cui ciascuno rispetta i propri impegni europei, che si tratti del Patto di stabilità e di crescita o delle politiche legate alla strategia 2020, ad esempio. Senza alcun'altra sanzione e senza alcun altro incentivo che lo sguardo degli altri.
24. Giova ricordare che il ricorso a tali comparazioni nazionali era al centro della strategia di Lisbona. Ma i governi si sono opposti alla pubblicazione, se non riservata, dei risultati individuali, che non sarebbe stata lusinghiera per l'amor proprio nazionale. Tale comparazione, questo "benchmarking", è tuttavia uno strumento essenziale. La mobilitazione dei parlamenti è la migliore garanzia della sua più ampia diffusione presso i media e l'opinione pubblica.
25. Questo genere di discussione sarebbe un primo passo verso il riassetto della ripartizione dei finanziamenti delle politiche europee tra il bilancio comunitario, i bilanci nazionali e i finanziamenti tipo BEI.
Allo stesso tempo costituirebbe l'occasione per riflettere sull'attuazione di un

autentico controllo democratico delle azioni cofinanziate.

26. Si prenda un fatto concreto. L'Unione interviene in un'operazione di *peacekeeping*. In forza dei poteri conferiti dal trattato di Lisbona, l'Alto Rappresentante coordina l'azione delle forze militari, retribuite dagli Stati volontari, e gli strumenti di cooperazione degli Stati membri e dei diversi servizi della Commissione implicati. In caso di necessità, l'Alto Rappresentante può sospendere i negoziati sugli aiuti nonché i negoziati commerciali avviati dalla Commissione con una delle parti in conflitto. L'intervento dell'Unione può quindi considerarsi globale e deve essere dunque monitorato e valutato come tale. Nella situazione odierna, né i parlamenti nazionali né il Parlamento europeo sono in grado di farlo: ognuno si limita a verificare come vengono impiegati i propri stanziamenti.
27. Altro esempio è il ripetersi delle calamità naturali, che ha spinto la Commissione a valutare l'opportunità di creare una forza europea di protezione civile. La Commissione sta attualmente operando in questo senso. In questo settore verranno dunque riunite le risorse nazionali e comunitarie: chi controllerà che cosa?
28. E se alcuni Stati membri decidessero di avviare una cooperazione tra alcuni di loro, in un qualunque settore, sarà necessario individuare uno strumento per coniugare il controllo dei parlamenti nazionali con una visione comunitaria.

V. Per una conferenza finanziaria europea

29. L'urgenza del dopo crisi comporterà naturalmente la necessità di adottare talune iniziative pragmatiche senza attendere una negoziazione globale. Ma quest'ultima sarà indispensabile se non vorremo ritrovarci con una congerie di fondi, meccanismi, accordi parziali, sistemi di ripartizione, che sfuggono al controllo dei loro autori e, ovviamente, a ogni controllo politico o mediatico.
30. Dotare l'Unione di uno status finanziario richiederà un negoziato lungo, complesso, e di una difficoltà politica eccezionale. Ma sappiamo per esperienza qual è il metodo che consentirà di gestire la complessità del quadro europeo: la formula della convenzione, vale a dire la riunione dei rappresentanti dei governi e dei parlamenti nazionali con i rappresentanti delle istituzioni comunitarie.
31. L'ultima presidenza belga aveva preso l'iniziativa di riunire la Convenzione per il futuro dell'Europa, di cui aveva fatto adottare il mandato: ci sarebbero voluti quasi dieci anni, ma l'Unione ha oggi le sue nuove istituzioni. **La futura presidenza belga potrebbe convocare una conferenza finanziaria europea, simile nella composizione.** Il suo compito sarebbe quello di proporre un accordo politico congiunto sulla divisione dei ruoli tra i bilanci nazionali e il bilancio comunitario per quanto concerne il finanziamento delle politiche europee, il regime delle risorse del bilancio dell'Unione e il controllo democratico globale.