



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E MANAGEMENT  
Via Voltapaletto, 11 - 44121 Ferrara

Quaderno DEM 1/2018

January 2018

IL RILANCIO DELLE PRINCIPALI POLITICHE ECONOMICHE  
DELL'UE IN VISTA DELLA SUA PROSSIMA RIFORMA

Aurelio Bruzzo

**Quaderni DEM, volume 7**

**ISSN 2281-9673**

**Editor:** Leonzio Rizzo ([leonzio.rizzo@unife.it](mailto:leonzio.rizzo@unife.it))  
**Managing Editor:** Paolo Gherardi ([paolo.gherardi@unife.it](mailto:paolo.gherardi@unife.it))  
**Editorial Board:** Davide Antonioli, Fabio Donato,  
Massimiliano Ferraresi, Federico Frattini,  
Antonio Musolesi, Simonetta Renga

Website:  
<http://www.unife.it/dipartimento/economia/pubblicazioni>



**IL RILANCIO DELLE PRINCIPALI POLITICHE ECONOMICHE DELL'UE IN VISTA DELLA SUA  
PROSSIMA RIFORMA <sup>(\*)</sup>**

Aurelio Bruzzo<sup>(a)</sup>

**Abstract**  
**The relaunch of the main European economic policies**  
**in sight of EU next reform <sup>(\*)</sup>**

Dalla fine del 2015 la Commissione e il Parlamento europei hanno presentato ai governi degli Stati membri e al più generale dibattito politico una serie di documenti di proposta e di riflessione circa la prossima riforma politico-istituzionale dell'UE.

Tra questi documenti alcuni riguardano l'approfondimento dell'UEM, il futuro sistema di finanziamento dell'UE e la semplificazione dell'accesso ai fondi dell'UE, con particolare riferimento a quelli strutturali e d'investimento.

In questo studio s'intende illustrare sommariamente, quanto distintamente i tre menzionati documenti, giacché si tratta di provvedimenti riguardanti le più rilevanti politiche economiche europee, con l'obiettivo di metterne in luce i principali caratteri di novità rispetto alla normativa attualmente vigente, ritenuta non pienamente soddisfacente da molti studiosi e *policy-maker* a livello internazionale.

**JEL Classifications:** F15, F33, F36, F45, F55

**Keywords:** Economic European Integration, International Monetary Arrangements and European Institutions, Financial Aspects of Economic European Integration, Macroeconomic Issues of European Monetary Union, International Institutional Arrangements.

Ferrara, gennaio 2018

---

<sup>(\*)</sup> Nel presente Quaderno sono pubblicati alcuni risultati del progetto di ricerca su “**Le recenti proposte di riforma della UE: una prima analisi critica**”, condotto in collaborazione con Fabrizio Firrito e finanziato dal FAR 2017 di UniFE.

<sup>(a)</sup> Dipartimento di Economia e Management - Università di Ferrara (aurelio.bruzzo@unife.it).



## 1. Introduzione

Tra giugno 2015 e luglio 2017 le principali Istituzioni europee, cioè la Commissione e il Parlamento, hanno presentato all'attenzione degli organi politico-istituzionali degli Stati membri e al dibattito politico più in generale una serie di documenti di proposta e di riflessione finalizzati a individuare una organica quanto pienamente condivisa riforma politico-istituzionale dell'UE, dal momento che quella configurata dalla normativa attualmente vigente è considerata da molti studiosi e *policy-maker* poco soddisfacente in quanto poco attenta alle effettive istanze di democrazia rappresentativa, tanto da alimentare all'interno degli stessi Paesi europei movimenti di pensiero di tipo nazionalistico.

All'insieme di tali documenti di cui i più rilevanti sono rappresentati dall'insieme delle tre risoluzioni approvate dal Parlamento europeo nel febbraio 2017 e dal Libro Bianco della Commissione europea diffuso nel marzo 2017 è stato dedicato un libro che è stato recentemente pubblicato nella nuova collana di Quaderni del CDE di UniFE<sup>1</sup> e nel quale si conduce un'analisi di tipo multidisciplinare, cioè in parte giuridica e in parte economica, seguendo un approccio prevalentemente temporale, in modo da evidenziare l'evoluzione che ha fatto registrare il pensiero politico-istituzionale che è risultato prevalente all'interno delle Istituzioni europee.

In questa sede, invece, anche in considerazione dell'ampiezza della materia da esaminare si espongono i principali contenuti di alcuni dei documenti presentati più recentemente, i quali affrontano questioni di carattere squisitamente economico. Si tratta, per la precisione, di due documenti di riflessione, rispettivamente, sull'approfondimento dell'UEM e sul futuro delle finanze dell'UE, nonché della relazione finale del gruppo di alto livello sulla semplificazione dell'accesso ai fondi UE. Come si può facilmente cogliere, con questi documenti che riguardano tre temi, fra loro strettamente connessi, la Commissione europea intende delineare le politiche economiche e strutturali che verranno da essa prossimamente implementate, d'intesa con gli Stati membri, una volta celebrate le elezioni europee previste per il giugno 2020.

Pertanto, qui di seguito s'intende illustrare sommariamente, quanto distintamente i già menzionati documenti, posto che si tratta di provvedimenti in un certo senso complementari tra loro, tanto che in sede conclusiva si esporranno le connessioni logiche che tendono ad emergere fra loro.

## 2. Documento di riflessione sull'approfondimento dell'UEM

Uno dei documenti di riflessione sulle principali tematiche che influenzeranno gli anni a venire, presentato dalla Commissione europea per alimentare ulteriormente il relativamente ampio dibattito sulla futura UE a 27 Stati membri che è scaturito in seguito alla diffusione del libro bianco, illustra i possibili modi per approfondire e completare l'UEM entro il 2025, definendo misure concrete che potrebbero essere prese prima delle elezioni del Parlamento europeo del 2020, nonché alcune opzioni per gli anni successivi (Commissione europea, 2017a). Oltre a stimolare il dibattito sull'UEM, esso però intende anche contribuire a formare una visione comune circa la futura configurazione dell'Unione monetaria europea sulla base della nota "relazione dei cinque presidenti" diffusa nel giugno 2015<sup>2</sup>.

Secondo queste personalità, la moneta unica, nonostante tutte le critiche formulate nei suoi confronti, può essere considerata uno dei risultati più significativi e tangibili dell'Europa, giacché ha contribuito a integrare le economie nazionali e ha ravvicinato gli europei. Tuttavia, essa è stata anche molto più di un semplice progetto monetario, in quanto è stata concepita come una promessa di prosperità e tale deve rimanere, anche per quegli Stati che in futuro diventeranno membri della zona euro. Questa promessa di prosperità è divenuta ancora più rilevante allorché l'Europa è stata investita dalla crisi finanziaria ed economica. Le gravi conseguenze di quegli anni hanno indotto gli europei a desiderare qualcosa di più di quanto la moneta unica possa in effetti offrire: maggiore sta-

---

<sup>1</sup> Ci si riferisce a Bruzzo, Firrito (2017).

<sup>2</sup> Cfr. Commissione europea (2015). In questa relazione c'è scritto: «Un'unione economica e monetaria completa non è fine a se stessa. Si tratta di un mezzo per garantire una vita migliore e più equa a tutti i cittadini, per preparare l'Unione alle future sfide mondiali e per permettere a ciascuno dei suoi membri di prosperare».

bilità, maggiore protezione e più opportunità. L'azione intrapresa dalle Istituzioni europee in reazione alla crisi, per migliorare gli strumenti e l'architettura della zona euro, sembra aver almeno in parte soddisfatto queste aspettative: oggi infatti l'economia dell'UE è di nuovo in crescita e la disoccupazione è calata ai livelli più bassi raggiunti negli ultimi 8-9 anni. Ma la zona euro non ha bisogno soltanto di soggetti intenzionati a smussare le divergenze, ma deve poter contare anche su "architetti" e "costruttori" che lavorino in una prospettiva di lungo termine.

Infatti, nel documento in esame si ammette che l'UEM è ancora carente sotto tre aspetti:

- in primo luogo, non è ancora in grado di attenuare in misura sufficiente le divergenze sociali ed economiche che la crisi ha fatto prepotentemente emergere tra gli Stati membri e all'interno degli stessi;

- in secondo luogo, queste forze centrifughe comportano un forte prezzo politico, giacché, se non vengono contrastate, esse possono indebolire il sostegno recato dai cittadini all'euro e suscitare percezioni diverse in merito alle sfide da affrontare, anziché una concorde prospettiva per il futuro;

- infine, pur essendo più forte, l'UEM non è ancora completamente a prova di *shock*.

Pertanto, in occasione della dichiarazione di Roma, firmata il 25 marzo 2017<sup>3</sup>, i *leader* dell'UE si sono impegnati ad adoperarsi per il completamento dell'UEM, che deve costituire un'Unione in cui le economie convergono. È giunto quindi il momento di mantenere questa promessa anche per la Commissione europea, sebbene ciò richieda coraggio politico, una visione comune e la determinazione ad agire nel comune interesse, dal momento che per ottenere un euro forte è necessario anche il rafforzamento dell'UEM<sup>4</sup>.

Secondo gli estensori del documento in esame, tra cui i Commissari Valdis Dombrovskis e Pierre Moscovici<sup>5</sup>, per progredire sarebbero necessario assumere delle misure nei tre seguenti settori:

#### *a) Completare una vera e propria Unione finanziaria*

Un sistema finanziario integrato ed efficiente è essenziale per un'UEM efficace e stabile. Su impulso di quanto già realizzato negli ultimi anni, è necessario trovare un consenso sulla via da seguire. Ciò include portare avanti gli elementi che sono già in discussione e concordare misure aggiuntive da adottare entro il 2025, tra cui il completamento dell'Unione bancaria e la riduzione e la condivisione dei rischi nel settore bancario, così da rendere le banche europee ancora più resilienti. Anche la realizzazione dell'Unione dei mercati dei capitali appare di fondamentale importanza al fine di fornire alle imprese opportunità di finanziamento più diversificate e innovative per l'economia reale, anche attraverso i mercati di capitali;

#### *b) Creare un'Unione economica e di bilancio più integrata*

La relazione dei cinque presidenti aveva già individuato nella convergenza verso strutture economiche e sociali più resilienti negli Stati membri un elemento essenziale per il successo a lungo termine dell'UEM. Gli Stati membri potrebbero rafforzare elementi già esistenti, quali il Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche o il collegamento del sostegno finanziario dal bilancio dell'UE alle riforme strutturali. Ma gli Stati membri potrebbero decidere anche di migliorare

---

<sup>3</sup> In tale dichiarazione si legge: «In questi tempi di cambiamenti, e consapevoli delle preoccupazioni dei nostri cittadini, sosteniamo il programma di Roma e ci impegniamo ad adoperarci per realizzare: (...) un'Unione in cui (...) una moneta unica stabile e ancora più forte [crei] opportunità di crescita, coesione, competitività, innovazione e scambio, in particolare per le piccole e medie imprese; un'Unione che promuova una crescita sostenuta e sostenibile attraverso gli investimenti e le riforme strutturali e che si adoperi per il completamento dell'unione economica e monetaria; un'Unione in cui le economie convergano».

<sup>4</sup> Tale affermazione sul livello dell'Euro viene chiaramente sostenuta sul piano delle relazioni internazionali, perché in realtà, dal punto di vista economico-finanziario, i sistemi produttivi europei preferirebbero disporre di un euro debole nei confronti delle principali valute degli Stati competitori, al fine di rendere più competitive le esportazioni dei beni e servizi nella cui produzione essi si sono specializzati e poterle così espandere.

<sup>5</sup> Si ricorda che il primo è il Vicepresidente responsabile per l'Euro e il dialogo sociale, nonché competente per la stabilità finanziaria, i servizi finanziari e l'Unione dei mercati dei capitali, mentre il secondo è il Commissario per gli Affari economici e finanziari, la fiscalità e le dogane.

la capacità di stabilizzazione macroeconomica della zona euro. Il documento in oggetto a tal fine illustra varie opzioni che la Commissione prenderà in esame a tempo debito.

*c) Ancorare la responsabilità democratica e rafforzare le Istituzioni della zona euro*

Per un'UEM più forte gli Stati membri devono accettare di condividere maggiormente le responsabilità e le decisioni sulle questioni relative alla zona euro, all'interno di un comune quadro giuridico. Ciò potrebbe essere realizzato attraverso i trattati dell'UE e le sue istituzioni, un approccio intergovernativo o, come avviene attualmente, con una combinazione di entrambe le possibilità. Una maggiore integrazione politica potrebbe prevedere un ripensamento dell'equilibrio tra la Commissione e l'Eurogruppo e giustificare la nomina di un presidente permanente a tempo pieno dell'Eurogruppo e l'unione della rappresentanza esterna della zona euro. L'idea di un Tesoro della zona euro – con un eventuale specifico bilancio della zona euro – e di un Fondo monetario europeo è anch'essa oggetto di dibattito pubblico e potrebbe essere presa in considerazione in una fase successiva del processo di approfondimento dell'Unione monetaria nell'ambito dell'UE.

Scendendo ad un maggior livello di dettaglio, le proposte sono raggruppabili nei seguenti 5 punti (da Bonini, 2017):

**i) Obiettivo semplificazione e convergenza**

Fusione di cariche e competenze, completamento di unione bancaria e potenziamento del cosiddetto fondo salva-Stati (ESM). Le proposte contenute nel documento hanno valenza tutta politica, ma una portata squisitamente pratica. L'esecutivo comunitario ritiene che la struttura di *governance* economica, così com'è, sia troppo frammentata e farraginosa, nonché troppo macchinosa, per poter funzionare a dovere. Si cerca quindi di creare un sistema più semplice e razionale per la definizione e l'attuazione di politiche economiche, da una parte, e di funzionamento dell'Eurozona, dall'altra. Secondo il commissario per gli Affari economici, Pierre Moscovici, il rischio di avere una zona Euro a due velocità è reale, ma «non si può avere un'Europa a due velocità con un'area Euro a due velocità». È quanto si vuole «evitare», e la ragione fondamentale alla base di questo documento della Commissione. Egli ha poi aggiunto che il nostro obiettivo è la convergenza della zona Euro, senza la quale, la sua percezione da parte della popolazione diventa negativa.

**ii) Scadenze precise, riforme entro il 2025**

La Commissione intende procedere speditamente. «Adesso che c'è la ripresa, dobbiamo consolidare l'area Euro e non possiamo aspettare un'altra crisi», ha ammonito da parte sua il commissario per l'Euro, Valdis Dombrovskis. Ecco quindi la definizione di una *roadmap*<sup>6</sup> che prevede meno di dieci anni per trasformare l'Europa di oggi. Ci sono tre aree dove intervenire: i) completamento dell'unione finanziaria, ii) raggiungimento di un'Unione economica più integrata, iii) rafforzamento delle Istituzioni dell'Eurozona. Il completamento dell'unione finanziaria significa terminare il lavoro di realizzazione dell'Unione bancaria entro la scadenza del 2019. Pertanto, si deve definire una strategia comune contro i crediti deteriorati<sup>7</sup>, varare lo schema di garanzia sui depositi bancari, e adottare misure di riduzione del rischio. Tutto questo sarebbe da fare entro il 2025.

**iii) Tesoro europeo, più controllo per la Commissione**

Tra le scadenze di più lungo periodo il documento sottolinea l'esigenza di ripensare gli equilibri istituzionali, con relativa suddivisione di poteri e competenze tra la Commissione e il Consiglio. Si considera la possibilità di istituire un presidente permanente dell'Eurogruppo, con poteri decisionali e di rappresentanza esterna. Una sorta di Alto rappresentante come Federica Mogherini, ma per l'area Euro. In prospettiva l'Eurogruppo, attualmente consesso informale, potrebbe diventare una formazione del Consiglio a tutti gli effetti, data la crescente dimensione relativa che s'immagina che

---

<sup>6</sup> Si veda l'allegato prospetto 1.

<sup>7</sup> Si tratta dei prestiti che le banche fanno fatica a farsi restituire, ed è problema che riguarda da vicino anche le banche Italiane.

l'area dell'euro ricoprirà da qui in avanti all'interno dell'Unione. Le funzioni di presidente permanente dell'Eurogruppo e quelle di membro della Commissione responsabile dell'Unione economica (attualmente Valdis Dombrovskis) potrebbero essere fuse, dando quindi al presidente dell'Eurogruppo un seggio in Commissione e la possibilità per l'esecutivo comunitario di avere maggiori poteri di controllo delle attività, che resterebbero comunque in capo ai rappresentanti degli Stati. Il progetto si lega a quello della creazione di un ministero del Tesoro dell'area Euro, ipotesi da prendere in considerazione più avanti, ma che nelle prime idee messe sul tavolo avrebbe la struttura decisionale all'interno dell'Eurogruppo e andrebbe posto sotto la responsabilità di un ministro delle Finanze dell'UE, il quale potrebbe essere anche presidente dell'Ecofin<sup>8</sup> e non solo dell'Eurogruppo<sup>9</sup>. Il documento fa cenno ad un ministro del Tesoro, ma i servizi della Commissione specificano che il nome della figura suggerita potrebbe anche essere un altro, per evitare di dare l'idea che ci possa essere un sostituto dei ministri degli Stati.

#### **iv) Ritorno agli Eurobond, ma denominati in modo diverso**

La Commissione riflette sulla possibilità proponendola, d'istituire strumenti di stabilità finanziaria comuni. Non si chiameranno *eurobond*, ma «*European Safe Assets*», vale a dire beni rifugio europei, sulla falsa riga degli strumenti del Tesoro federale degli Stati Uniti, richiamati espressamente nel *reflection paper*. Si tratta, pertanto, di una riforma del mercato europeo dei titoli obbligazionari. L'esecutivo comunitario, infatti, è dell'idea che l'attuale struttura del mercato delle obbligazioni sovrane e la grande esposizione delle banche al loro sistema nazionale hanno amplificato la volatilità del mercato finanziario, influenzando la stabilità in senso negativo. In un simile contesto, quindi, «una risorsa europea sicura, denominata in euro e abbastanza significativa per diventare il punto di riferimento per i mercati finanziari europei, potrebbe comportare numerosi vantaggi per i mercati finanziari e l'economia europea».

#### **v) Un Fondo monetario europeo**

Anche l'idea di istituire un Fondo monetario europeo deve essere oggetto del dibattito, considerandola un'opzione possibile e fattibile per il rafforzamento dell'Eurozona. Nelle intenzioni della Commissione, il nuovo FME andrebbe costruito partendo dall'ESM, divenuto oggi un elemento centrale nella gestione delle crisi dell'area Euro. Per fare questo, però, l'ESM, che non è attualmente un'istituzione comunitaria prevista dai trattati, dovrà essere integrato nel quadro legislativo europeo. Il *reflection paper* della Commissione è aperto alla possibilità di modificare i trattati, se e dove necessario. Le funzioni di un FME comprenderebbero perciò almeno gli attuali meccanismi di assistenza alla liquidità negli Stati membri ed eventualmente anche quelle di garante ultimo dell'Unione bancaria.

La Commissione europea, nel presentare le sue idee sul futuro dell'UEM, ha anche esortato gli Stati membri a mostrare il coraggio necessario per tradurle in pratica. Riassumendo, nel testo redatto dal collegio dei commissari, sebbene non sia vincolante, dopo aver ripercorso la storia economica dell'UE e della zona Euro<sup>10</sup>, si tenta di tracciarne anche il futuro. In sostanza, nelle intenzioni della Commissione c'è un sistema più omogeneo e semplificato, da ottenere attraverso un nuovo assetto istituzionale che ridisegna le proprie funzioni e quelle degli Stati membri, istituisce nuove figure e crea nuovi strumenti per la stabilità. Tra questi gli *European Safe Assets*, concepiti per “mutualizzare” il debito pubblico degli Stati membri, ma comunque non attivi prima del 2025.

Sempre che gli Stati membri siano disponibili a seguire la Commissione in questa ambiziosa riflessione. L'esecutivo comunitario è consapevole che difficilmente ci potrà essere una visione unica o un approccio da «uno per tutti» sul modo in cui andare avanti, e allora prova ad agevolare il compito su questioni ritenute – almeno a Bruxelles – non più rinviabili.

---

<sup>8</sup> Si tratta, come noto, dell'insieme di tutti i ministri economici degli Stati membri dell'UE.

<sup>9</sup> Cioè l'insieme dei ministri economici dei Paesi che hanno adottato l'Euro.

<sup>10</sup> Nel prospetto 2 sono riportati in estrema sintesi gli strumenti di cui dispone attualmente l'UEM.



## Prospetto 1. Possibile tabella di marcia per il completamento dell'UEM entro il 2025

PERIODO 2017-2019	
UNIONE FINANZIARIA	UNIONE ECONOMICA E DI BILANCIO
<p><b>UNIONE BANCARIA E UNIONE DEI MERCATI DEI CAPITALI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Attuazione di ulteriori misure di riduzione del rischio per il settore finanziario</li> <li>✓ Strategia di riduzione dei crediti deteriorati</li> <li>✓ Istituzione di un sostegno comune per il Fondo di risoluzione unico</li> <li>✓ Accordo sul sistema europeo di assicurazione dei depositi</li> <li>✓ Finalizzazione delle iniziative relative all'Unione dei mercati dei capitali</li> <li>✓ Revisione delle autorità europee di vigilanza - primi passi verso un'unica autorità di vigilanza europea dei mercati dei capitali</li> <li>✓ Lavori per l'istituzione di titoli garantiti da obbligazioni sovrane per la zona euro</li> </ul>	<p><b>CONVERGENZA ECONOMICA E SOCIALE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ulteriore rafforzamento del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche</li> <li>✓ Maggiore assistenza tecnica</li> <li>✓ Lavori per norme di convergenza</li> </ul> <p><b>PREPARAZIONE DEL NUOVO QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE DELL'UE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Maggiore attenzione al sostegno alle riforme e collegamento più stretto con le priorità della zona euro</li> </ul> <p><b>FUNZIONE DI STABILIZZAZIONE DEI BILANCI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Riflessione sull'istituzione di una funzione di stabilizzazione dei bilanci</li> </ul>
RESPONSABILITÀ DEMOCRATICA E GOVERNANCE EFFICACE	
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Dialogo con il Parlamento europeo rafforzato e maggiormente formalizzato</li> <li>✓ Progresso verso una rappresentanza esterna della zona euro più forte</li> <li>✓ Proposta di integrazione del patto di bilancio nel quadro giuridico dell'UE</li> </ul>	
PERIODO 2020-2025	
UNIONE FINANZIARIA	UNIONE ECONOMICA E DI BILANCIO
<p><b>PROSEGUIMENTO DELL'ATTUAZIONE DELLE INIZIATIVE RELATIVE ALL'UNIONE DEI MERCATI DEI CAPITALI</b></p> <p><b>INTRODUZIONE DEL SISTEMA EUROPEO DI ASSICURAZIONE DEI DEPOSITI</b></p> <p><b>TRANSIZIONE VERSO L'EMISSIONE DI UN'ATTIVITÀ SICURA EUROPEA</b></p> <p><b>MODIFICHE AL TRATTAMENTO NORMATIVO DELLE ESPOSIZIONI SOVRANE</b></p>	<p><b>CONVERGENZA ECONOMICA E SOCIALE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Nuove norme di convergenza e collegamento con la funzione di stabilizzazione centrale</li> </ul> <p><b>FUNZIONE DI STABILIZZAZIONE CENTRALE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Decisione sulla progettazione, la preparazione dell'attuazione e l'inizio delle attività</li> </ul> <p><b>ATTUAZIONE DEL NUOVO QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE DELL'UE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Maggiore attenzione agli incentivi per le riforme</li> </ul> <p><b>SEMPLIFICAZIONE DELLE REGOLE DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA</b></p>
RESPONSABILITÀ DEMOCRATICA E GOVERNANCE EFFICACE	
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Presidente permanente a tempo pieno dell'Eurogruppo</li> <li>✓ Trasformazione dell'Eurogruppo in una formazione del Consiglio</li> <li>✓ Rappresentanza esterna della zona euro veramente unificata</li> <li>✓ Integrazione dei restanti accordi intergovernativi nel quadro legale dell'UE</li> <li>✓ Istituzione del Tesoro della zona euro</li> <li>✓ Istituzione del Fondo monetario europeo</li> </ul>	

Fonte: Commissione europea.

## Prospetto 2. Gli attuali strumenti dell'UEM



Fonte: Commissione europea.

### 3. Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE

La riflessione che è stata avviata dal Libro bianco diffuso nel marzo 2017 e che è stata successivamente sviluppata attraverso una serie di cinque documenti di riflessione di cui quello sulle future finanze dell'UE è l'ultimo, è destinata molto probabilmente ad alimentare il processo di elaborazione della proposta per il prossimo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) per l'UE a 27, che la Commissione intende presentare a metà del 2018.

Come risaputo, il QFP fissa gli importi annui massimi che l'UE può spendere nei diversi settori di sua competenza in un periodo di almeno 5 anni. L'attuale QFP copre il periodo che va dal 2014 al 2020 ed ogni bilancio annuale compreso in questo periodo deve conformarsi a tale quadro.

Al fine di sostenere e stimolare ulteriormente il dibattito sulle questioni sollevate nel documento di riflessione qui in esame (Commissione europea, 2017b)<sup>11</sup>, nei prossimi mesi si svolgeranno una serie di eventi pubblici, tra cui una conferenza annuale dal titolo "Un bilancio dell'UE incentrato sui risultati".

<sup>11</sup> Come si può facilmente presumere, questo documento si ispira alla relazione sul "Futuro finanziamento dell'UE", presentata nel gennaio 2017 dal gruppo ad alto livello presieduto da Mario Monti.

Come già accennato, il documento guarda all'assetto finanziario di una futura Europa a 27 in un mondo in mutamento, tenendo conto delle idee presentate anche nei quattro precedenti documenti di riflessione, e avanza varie opzioni di riforma, individuando opportunità, rischi e compromessi per ciascuna di esse<sup>12</sup>.

Il bilancio dell'UE rappresenta circa l'1% del reddito nazionale lordo (RNL) complessivo dei suoi Stati membri e, come tale, dispone di un ammontare complessivo di risorse finanziarie relativamente modesto; infatti, su ogni 100 euro guadagnati, il cittadino europeo paga in media ben 50 euro di tributi e contributi, di cui però appena 1 euro va a finanziare il bilancio dell'UE.

Per un importo senz'altro irrisorio, gli europei finanziano il bilancio dell'UE che è destinato a gestire un'ampia gamma di settori i quali travalicano i confini nazionali e richiedono risposte europee o internazionali. Spaziando dalle questioni dei cambiamenti climatici e dell'energia sostenibile a quelle della migrazione, della protezione dei consumatori, della globalizzazione, dell'occupazione, del mercato unico e della valuta comune, il bilancio di fatto contribuisce non solo al successo delle politiche comuni europee, ma anche alla prosperità dei cittadini dell'UE. L'esperienza recente ha dimostrato che una dotazione di bilancio a livello europeo, anche quando la sua entità è modesta, può avere un forte impatto sul territorio.

Molti europei hanno avuto un'esperienza diretta di progetti finanziati dall'Unione europea<sup>13</sup> e, grazie agli investimenti co-finanziati nell'ambito della politica di coesione economica, sociale e territoriale, nonché di altri strumenti, l'UE sostiene la formazione professionale, le piccole e medie imprese (PMI) e l'innovazione tecnologica, aiutando i Paesi, le regioni e le città a migliorare la qualità della vita dei loro cittadini; inoltre, investe anche nelle reti di trasporti pubblici (ferrovie, ecc.), nelle risorse idriche, nell'infrastruttura digitale, nella sanità e nell'istruzione.

Negli ultimi anni, dopo la definizione della struttura dell'attuale bilancio sono emerse nuove sfide, come l'immigrazione dei rifugiati, il terrorismo e le preoccupazioni per la sicurezza, la difesa e le minacce informatiche, le quali richiedono adeguate risposte a livello paneuropeo. La pressione esercitata da tutte queste esigenze, tra loro in forte concorrenza per la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili, ha evidenziato l'urgenza di svolgere una approfondita riflessione su quale tipo di bilancio sia necessario per l'UE del prossimo futuro.

In più, in seguito all'uscita del Regno Unito, l'UE perderà un importante *partner* e contribuente finanziario per la realizzazione delle sue politiche e dei suoi programmi. Tuttavia, questo prossimo evento rappresenta anche l'occasione per avviare e condurre una fondamentale discussione sull'adeguamento del bilancio dell'UE. Per la Commissione al centro del dibattito spiccano alcune questioni fondamentali tra loro strettamente correlate.

Innanzitutto, quale deve essere la finalità del bilancio dell'UE? In secondo luogo, come possiamo sfruttare al massimo ogni euro per garantire che la spesa dell'UE produca risultati tangibili per i cittadini europei? Inoltre, che cosa può realizzare la spesa a livello europeo che quella a livello nazionale non consegue? Come possono le politiche e i programmi diventare più semplici e più trasparenti? Ed infine bisogna chiedersi in quale modo il bilancio dell'UE debba essere finanziato per garantire agli organismi preposti le risorse necessarie a soddisfare le attese dei cittadini europei.

La forza dell'economia, la sostenibilità, la solidarietà e la sicurezza sono i principali punti su cui dovrà incentrarsi il finanziamento dell'UE nel futuro. Infine, pur nella consapevolezza che il bilancio dell'UE da solo non può risolvere tutti i problemi, è anche vero però che questo strumento, se ben concepito e chiaramente incentrato sul sostegno alle priorità citate, può davvero fare la differenza nella vita delle persone e contribuire a restituire fiducia nel "valore aggiunto" dell'UE.

Il documento di riflessione in questione prima di affrontare tutti questi temi, illustra la composizione, il peso e il ruolo del bilancio dell'Unione europea, iniziando dalle spese, anche perché questi

---

<sup>12</sup> Una diversa proposta di riforma del bilancio della UE, soprattutto per la struttura della spesa, è stata presentata da vari studiosi coordinati da Pesce (2009).

<sup>13</sup> Ad esempio, limitandoci a citare i casi più banali, molti studenti e giovani professionisti frequentano corsi universitari all'estero grazie al programma Erasmus, quasi tutti gli agricoltori godono del sostegno della politica agricola comune, numerosi ricercatori ed università beneficiano di sovvenzioni dell'UE per realizzare le loro attività, ecc.

aspetti solo raramente sono oggetto di analisi, a livello nazionale, da parte degli stessi *policy maker* e *stakeholder* e, ancor meno, da parte dei singoli cittadini europei.

Nella seguente figura sono riportati i numerosi settori d'intervento finanziati dal bilancio dell'UE in base ai valori contenuti del QFP 2014-2020, attualmente in via di attuazione.

**Figura 1: Settori d'intervento finanziati dal bilancio dell'UE nel QFP 2014-2020**



Nota: impegni; adeguamento al 2018  
 Fonte: Commissione europea.

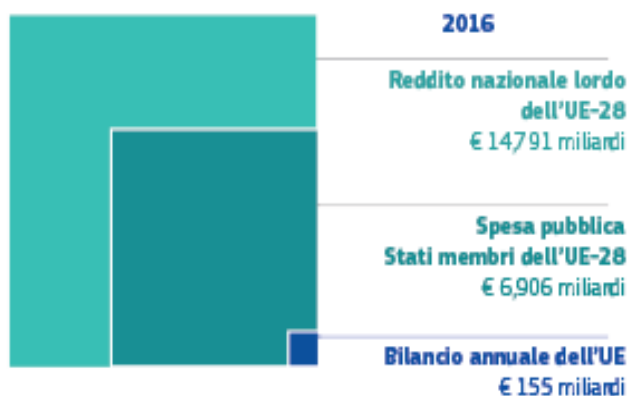
Anche se nel corso dei decenni il numero dei settori d'intervento dell'UE si è ampliato, per l'aggiunta sia di nuovi compiti che di nuovi Stati membri, tuttavia, il bilancio dell'Unione ha sempre rappresentato una piccola parte della spesa pubblica totale degli Stati membri: infatti, esso attualmente rappresenta solo il 2% circa della spesa pubblica a livello europeo. La dimensione relativa del bilancio UE in realtà è addirittura lievemente diminuita nel tempo (da meno dell'1,20% a poco meno dell'1% del RNL)<sup>14</sup> e ciò dovrebbe essere andato a vantaggio di una sua maggiore efficienza e di una concentrazione delle risorse in settori in cui il loro impatto dovrebbe risultare maggiore.

<sup>14</sup> Si veda la figura 2.

Nella successiva figura 3 è possibile osservare poi l'andamento fatto registrare dalle spese dell'Unione nei principali settori di intervento, tra cui la politica agricola comune e la politica di coesione, a vantaggio di ricerca e innovazione, nonché delle azioni esterne.

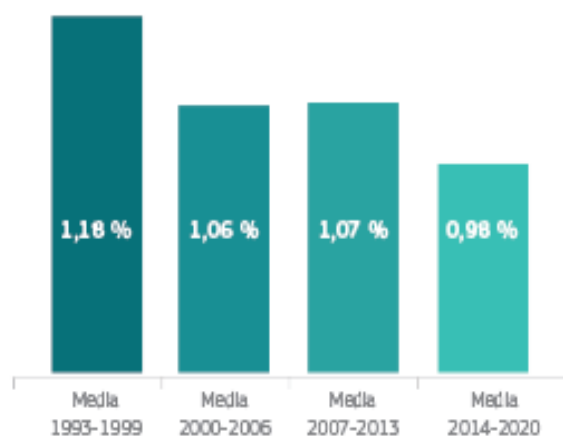
**Figura 2: Consistenza relativa del bilancio annuale della UE**

**Il bilancio dell'UE rispetto al reddito e alla spesa pubblica complessivi dell'UE**



Fonte: Commissione europea.

**Entità del bilancio dell'UE in percentuale del reddito nazionale lordo**

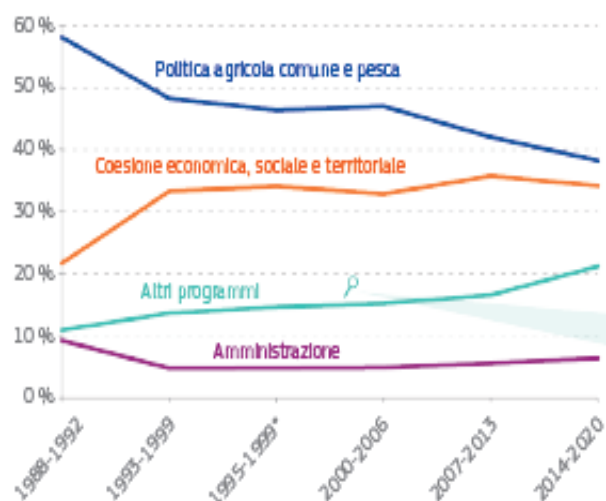


Dati massimali di pagamento del bilancio dell'UE in percentuale dell'RNL dell'UE

Fonte: Commissione europea.

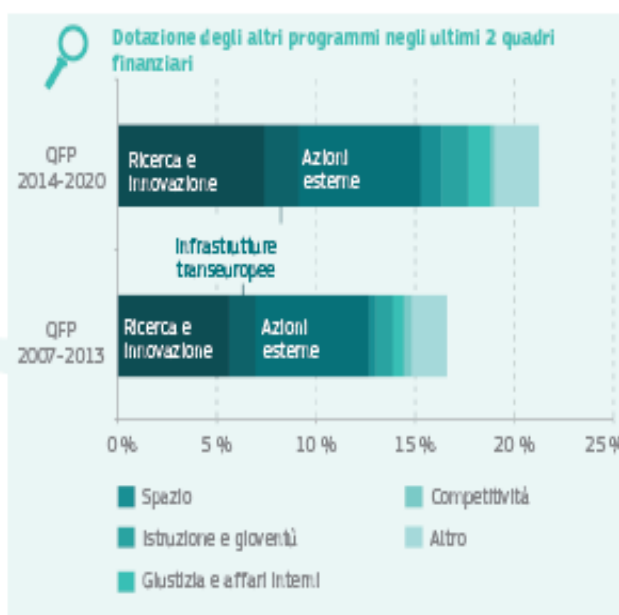
**Figura 3: Dotazione dei principali settori del bilancio dell'UE e degli altri programmi di spesa**

**Andamento dei principali settori del bilancio dell'UE**



\*Adeguato all'allargamento del 1995

Fonte: Commissione europea.



(\*) Nel settembre 2016 la Commissione ha proposto un rafforzamento e un'estensione del Fondo europeo per gli investimenti strategici fino al 2020.

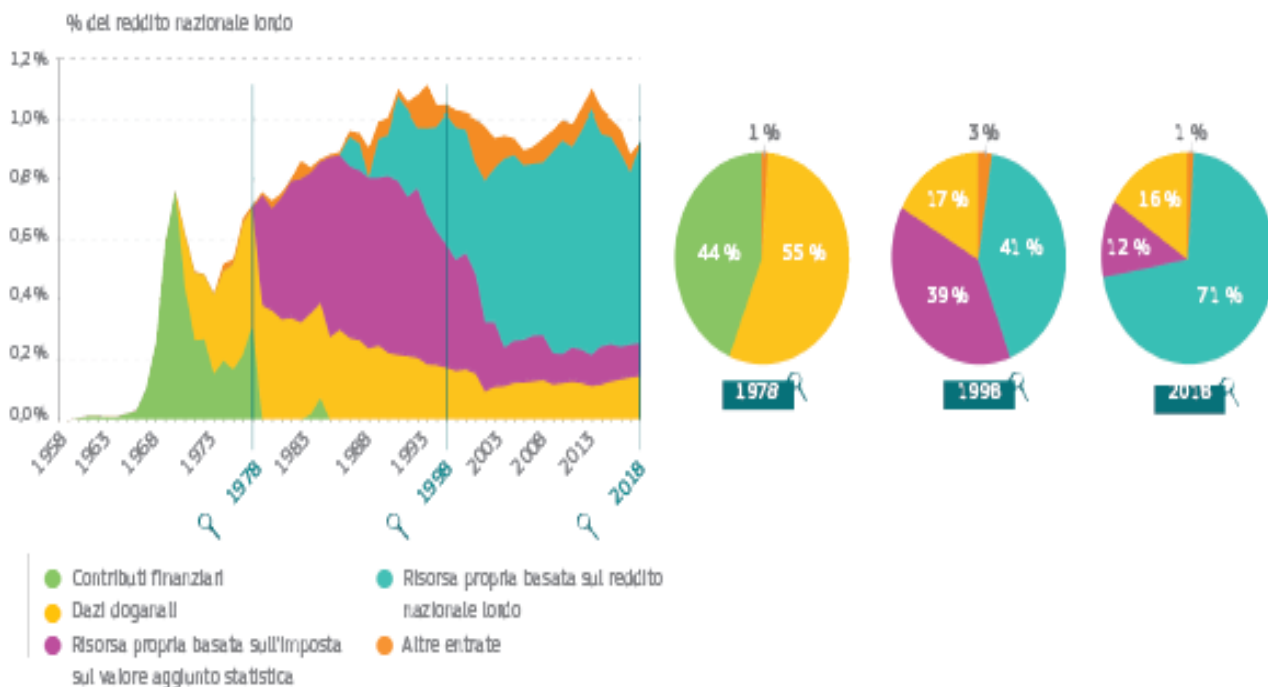
Durante la recente crisi economico-finanziaria il bilancio dell'UE si è rivelato un valido strumento per sostenere gli investimenti, in particolare attraverso i Fondi strutturali e di investimento europei (FSIE) che, in alcuni Paesi europei, sono stati, assieme al Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), l'unica fonte d'investimento di una qualche entità. Il bilancio dell'Unione ha anche dovuto sostenere la risposta europea alla crisi dei rifugiati e alla minaccia del terrorismo e della criminalità organizzata, con il conseguente aumento dei finanziamenti destinati alla sicurezza e alla migrazione, che ha messo a dura prova il precario equilibrio del bilancio unionale.

Guardando al futuro, le sfide che l'Unione deve affrontare si stanno moltiplicando proprio mentre aumenta la pressione sui bilanci pubblici, sia europei che nazionali. Le nuove sfide sono rappresentate dalla ridotta produttività dei fattori e dalla stagnazione degli investimenti che necessitano di nuovi stimoli; dalla negativa evoluzione demografica e dalle altre minacce a lungo termine, quali la migrazione, il cambiamento climatico, la difesa, la sicurezza informatica e il terrorismo, tutti ambiti in cui il bilancio dell'Unione è chiamato a svolgere un ruolo di primo piano.

Passando all'analisi delle entrate dell'UE, va innanzi tutto ricordato che, a differenza dei bilanci nazionali, l'Unione non ha nessuna capacità impositiva e non può contrarre prestiti; pertanto, le sue fonti di finanziamento dipendono esclusivamente dalle "risorse proprie" che oggi sono di tre tipi: i contributi degli Stati membri (sulla base del loro livello di reddito misurato dal RNL); i contributi basati sull'imposta sul valore aggiunto (IVA); infine, i dazi doganali riscossi alle frontiere esterne dell'Unione. Di fatto, circa l'80% del bilancio dell'UE è attualmente finanziato mediante i contributi nazionali basati sull'RNL e l'IVA, cioè mediante trasferimenti degli Stati membri.

**Figura 4: Andamento e composizione delle diverse fonti del bilancio della UE**

**Fonti di finanziamento del bilancio dell'UE**



Fonte: Commissione europea.

Infine, soprattutto negli ultimi anni, per rispondere alle diverse esigenze, il bilancio dell'Unione è stato integrato da una serie di nuovi strumenti e istituzioni, alcuni dei quali collocati al di fuori del bilancio unionale e, quindi, non disciplinati dalle stesse regole.

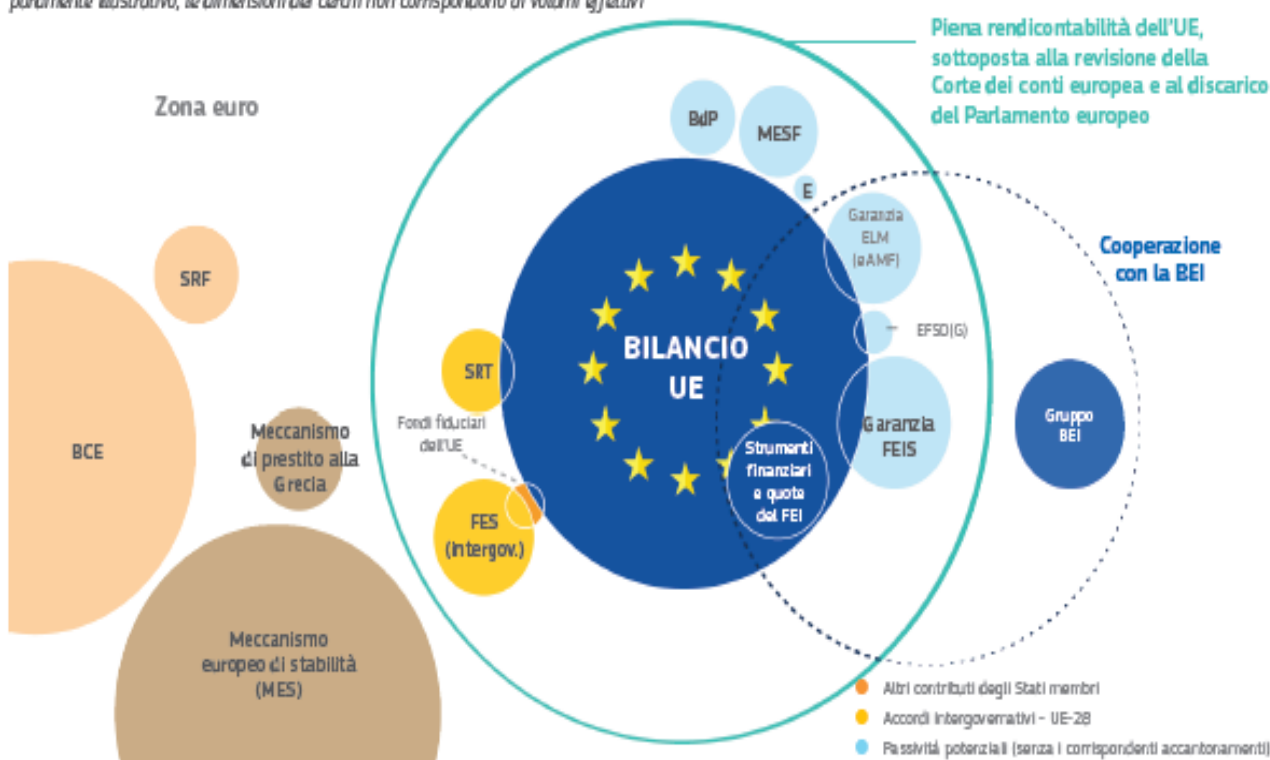
Altri finanziamenti sono forniti dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) o da altri organismi sulla base di accordi intergovernativi, quali il Fondo europeo di sviluppo (FES), collegato al partenariato speciale con gli Stati dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico. Più di recente, sono stati creati anche fondi fiduciari dell’UE e altri strumenti per mettere in comune le risorse del bilancio dell’Unione, degli Stati membri e di altri donatori al fine di affrontare le crisi esterne.

Questa estensione dell’architettura finanziaria ha consentito all’Unione di mobilitare finanziamenti supplementari, ma ha aggiunto complessità alle finanze europee. La seguente figura riporta il quadro generale di tutti gli elementi che concorrono al finanziamento dell’Unione, al di là del bilancio generale vero e proprio, ed inoltre indica gli elementi che ricadono sotto il controllo democratico del Parlamento europeo, nonché sotto il controllo della Corte dei Conti europea.

**Figura 5: Il quadro generale delle finanze della UE**

**Finanze dell’UE: quadro generale**

*puramente illustrativo, le dimensioni dei cerchi non corrispondono ai volumi effettivi*



**Assunzione ed erogazione di prestiti:**

**BdP:** prestiti a sostegno delle bilance dei pagamenti  
**MESF:** meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria  
**E:** prestiti Euroatom  
**BCE:** Banca centrale europea  
**CCE:** Corte dei conti europea  
**FES:** Fondo europeo di sviluppo  
**EFSD(G):** garanzia del Fondo europeo per lo sviluppo

**sostenibile**

**FEIS:** Fondo europeo per gli investimenti strategici  
**BEI:** Banca europea per gli investimenti  
**FEI:** Fondo europeo per gli investimenti  
**ELM:** mandato di prestiti esteri  
**FSIE:** Fondi strutturali e di investimento europei  
**SRT:** strumento per i rifugiati in Turchia  
**AMF:** prestiti di assistenza macrofinanziaria  
**SRF:** Fondo di risoluzione unico

**Strumenti finanziari:**

capitale e debito per le piccole e medie imprese e garanzie sui prestiti per progetti di innovazione

Fonte: Commissione europea.

Il documento di riflessione presentato dalla Commissione europea, dopo aver ricordato che le funzioni fondamentali di qualsiasi bilancio pubblico sono la realizzazione di investimenti in beni pubblici, la redistribuzione e la stabilizzazione macroeconomica (funzioni che il bilancio dell’UE svolge

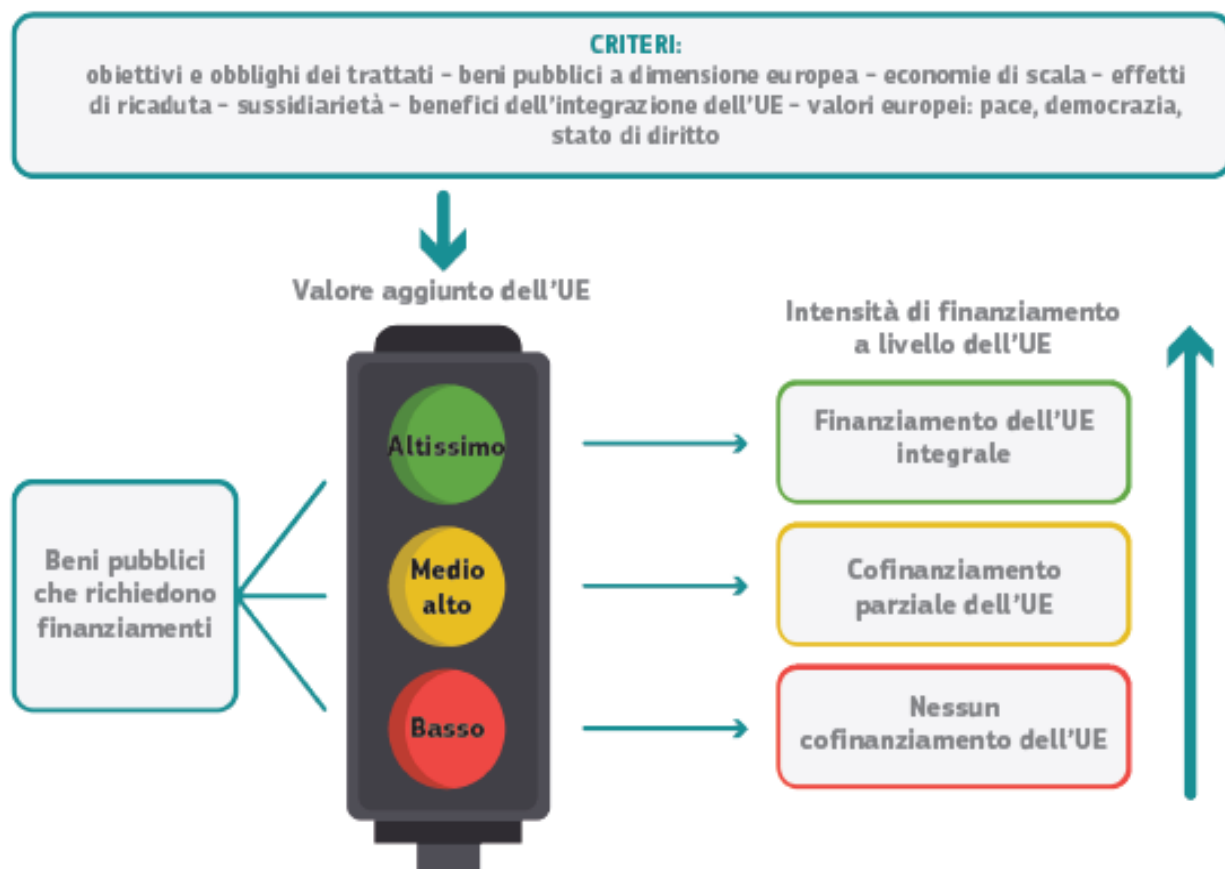
anche se in misura variabile)<sup>15</sup> e dopo aver illustrato le principali questioni politiche e tecniche, presenta alcune opzioni per il futuro bilancio dell'Unione europea, partendo da una questione preventiva: "qualsiasi riflessione sul futuro del bilancio dell'UE dovrebbe partire dalla seguente fondamentale domanda: a che cosa dovrebbe servire il bilancio dell'UE?"

Il valore aggiunto europeo che deve essere ovviamente al centro del dibattito, consiste, da un lato, nel conseguimento degli obiettivi fissati negli attuali Trattati (TUE e TFUE) e, dall'altro, nella definizione di un bilancio che preveda beni pubblici di dimensione europea o contribuisca a difendere le nostre libertà fondamentali, il mercato unico o l'Unione economica e monetaria.

Inoltre, il valore aggiunto dell'UE dovrebbe essere compatibile con i principi di sussidiarietà e proporzionalità, secondo i quali essa dovrebbe intervenire solo quando la sua azione risulta più efficace di quella intrapresa a livello nazionale, regionale o locale. D'altro canto, l'azione dell'UE deve essere aggiuntiva o complementare rispetto agli sforzi nazionali o regionali, e non intesa a colmare le lacune delle politiche nazionali. Infine, il valore aggiunto può consistere anche in costi evitati da parte degli Stati membri e da benefici indiretti da essi usufruiti.

### Figura 6: La corrispondenza tra il valore aggiunto recato dall'UE e il livello d'intensità degli stanziamenti previsti nel suo bilancio

Valore aggiunto dell'UE e finanziamenti dal bilancio dell'UE



Fonte: Commissione europea.

Pertanto, la Commissione europea annuncia una radicale riforma del bilancio dell'UE, a partire dai "centri focali" su cui dovrebbero essere concentrate le risorse disponibili.

<sup>15</sup> Per Pasimeni, Riso (2017) l'impatto redistributivo e di stabilizzazione dell'attuale bilancio europeo è minimo ed in larga parte è dovuto alla progressività delle entrate.



Come anticipato, fra le nuove tendenze e sfide all'orizzonte che investiranno l'UE nei prossimi anni, si individuano la gestione della migrazione irregolare e dei rifugiati, compresi la loro integrazione, il controllo delle frontiere esterne, la sicurezza - anche informatica - degli europei, la lotta contro il terrorismo e la difesa comune; questi sono nuovi temi che assorbiranno molte risorse finanziarie a scapito di altre politiche che, talvolta, presentano un minore valore aggiunto a livello europeo.

La Commissione però propone anche di continuare l'azione dell'Unione nel ridurre le divergenze economiche e sociali fra gli Stati membri e al loro interno, investendo soprattutto nel capitale umano; nel fornire incentivi finanziari alle Amministrazioni degli Stati membri per realizzare le riforme strutturali, incentivi subordinati al rispetto dello stato di diritto; nel favorire la ricerca scientifica e la competitività della base industriale europea nel campo della difesa, nel promuovere la transizione verso nuovi modelli di crescita sostenibile che fondano assieme considerazioni economiche, sociali e ambientali, investendo in particolare nelle infrastrutture energetiche.

Le riforme più incisive sono previste per la politica di coesione, la cui priorità di base sarà l'investimento nelle persone, e per la politica agricola comune<sup>16</sup>, cioè a due settori che nel complesso assorbono circa l'80% del bilancio dell'UE. Sarà necessario fare scelte difficili<sup>17</sup>, per cui la Commissione intende accertare se tutti gli strumenti esistenti siano indispensabili o se sussista un margine per accorpate o addirittura chiudere dei programmi, al fine di riuscire a far fronte sia alle tendenze attuali che alle nuove sfide.

### Prospetto 1. La ricerca di un equilibrio fra le politiche e le priorità attuali e le nuove sfide da fronteggiare

Un bilancio dell'UE in condizione di affrontare le sfide interne e globali



Fonte: Commissione europea

Poiché per la Commissione esiste uno stretto legame fra le decisioni in merito all'utilizzo delle risorse finanziarie stanziare nel bilancio dell'UE e la scelta delle modalità di finanziamento del bilan-

<sup>16</sup> In merito alla quale si osserva che oggi l'80% degli aiuti va al 20% delle aziende agricole europee.

<sup>17</sup> Per un approfondimento su questo delicato, quanto controverso aspetto cfr. Chiellino (2017).

cio stesso, fra le numerose possibili, si afferma che la miglior scelta dipende dai principali obiettivi della futura riforma e dall'esistenza di una quota specifica del bilancio dell'UE che dovrebbe essere finanziata dalle nuove risorse proprie. In particolare, si tratta di stabilire il rapporto che si dovrà introdurre tra l'ammontare delle nuove risorse proprie e la quota della risorsa propria basata sul RNL che dovrebbe fungere da risorsa residua e coprire eventuali carenze di finanziamenti per le spese dell'UE, in funzione dell'andamento delle altre risorse proprie.

Nel seguente prospetto 2 si riepilogano le opzioni che si presentano attualmente per un regime delle "risorse proprie" e tra le quali si dovranno stabilire le scelte ritenute più congrue, anche in relazione ai diversi scenari che si presenteranno nei prossimi mesi.

## Prospetto 2: Le diverse possibili opzioni per le fonti di entrata

### Fonti di entrate: una serie di opzioni



Nota: a fini esemplificativi, elenco non esaustivo

Fonte: Commissione europea

### Riquadro 1.

- L'attuale risorsa propria basata sull'IVA potrebbe essere riformata e semplificata. Un'opzione radicale sarebbe la sua abolizione pura e semplice.
- Con il recesso del Regno Unito, la correzione introdotta come concessione a questo paese nel passato diverrà obsoleta. Lo stesso si applica alle correzioni della correzione per il Regno Unito. Le altre correzioni scadranno alla fine del 2020. L'abolizione delle correzioni aprirebbe la porta a una sostanziale semplificazione del regime delle entrate. Idealmente, una riforma approfondita delle politiche dell'UE incentrata sul massimo valore aggiunto dovrebbe rendere superflua ogni correzione.
- Qualsiasi nuova risorsa propria dovrebbe essere elaborata non solo per finanziare parte del bilancio dell'UE, bensì anche per accompagnarne le politiche fondamentali. A titolo di esempio, potrebbero essere applicate imposte comuni nel settore dell'energia o dell'ambiente per garantire condizioni di parità fra le imprese e contribuire alla lotta globale contro il cambiamento climatico.
- Analogamente, una percentuale della base imponibile comune per l'imposta sulle società o la tassazione delle transazioni finanziarie potrebbe essere strutturata in modo da rafforzare il mercato unico, rispecchiare i benefici del mercato interno per le imprese più grandi e rafforzare la lotta contro la frode e l'evasione fiscali.

- Con il futuro approfondimento dell'unione economica e monetaria, le entrate provenienti dal signoraggio, ossia quelle generate dall'emissione di moneta, potrebbero sul più lungo termine diventare la base di una risorsa propria dell'UE.
- I proventi diretti delle politiche e competenze dell'UE potrebbero essere considerati come entrate per il bilancio dell'UE; lo stesso vale, a lungo termine, per i ricavi delle aste nel quadro del regime di scambio delle emissioni, le indennità per emissioni degli autoveicoli e, a più lungo termine, il futuro sistema europeo di informazione e autorizzazione relativo ai viaggi, a carico di chi fa ingresso nell'UE, o qualsiasi competenza analoga.
- Nell'introdurre risorse proprie, si deve prestare attenzione alla loro trasparenza, semplicità, stabilità, alla loro coerenza con gli obiettivi strategici dell'Unione, al loro impatto sulla competitività e sulla crescita sostenibile nonché alla loro equa ripartizione fra gli Stati membri.

Dopo aver deciso che cosa si dovrà fare con le risorse stanziare nel bilancio europeo, vi sono ancora però numerosi fattori da prendere in considerazione per stabilire i principi riformatori secondo cui elaborarlo, come emerge dal seguente prospetto riepilogativo:

### **Riquadro 2. I principi della riforma**

Il futuro bilancio dell'UE dovrebbe essere strutturato in base ai seguenti principi fondamentali:

- Valore aggiunto dell'UE: i finanziamenti dovrebbero essere concentrati nei settori aventi il valore aggiunto più elevato, tenendo in considerazione le diverse dimensioni indicate nella sezione 2, quale l'attenzione ai risultati.
- *Accountability*: il dibattito sul futuro bilancio dell'UE seguirà un processo democratico e trasparente. Il ricorso a strumenti aggiuntivi esterni al bilancio dell'UE dovrebbe essere mantenuto al minimo, in quanto confondono la comprensione del bilancio e mettono a rischio il controllo democratico, la trasparenza e la buona gestione.
- Più flessibilità in un quadro di riferimento stabile: la struttura pluriennale del bilancio dell'UE è un vantaggio. La certezza e la prevedibilità costituiscono un prerequisito per gli investimenti a lungo termine. L'esperienza ha tuttavia mostrato che è necessaria una maggiore flessibilità per far fronte alle crisi e agli eventi imprevedibili. Questo dovrebbe riflettersi in una struttura più flessibile e in una maggior quota di bilancio non assegnata.
- Regole semplificate: i cittadini non dovrebbero essere scoraggiati dal presentare domanda di finanziamenti dell'UE a causa dell'eccessiva burocrazia. Gli sforzi per ridurre gli oneri amministrativi e semplificare ulteriormente le regole di attuazione dovrebbero quindi proseguire. Il passaggio a un corpus unico di norme aiuterebbe a realizzare questo obiettivo.

Infine, la Commissione, coerentemente con quanto previsto nel “Libro bianco sul futuro dell'Europa” e nei documenti di riflessione contestualmente presentati<sup>18</sup> prospetta le cinque opzioni di base per il futuro dell'Unione europea, che possono essere così schematizzate:

- **Avanti così:** l'UE-27 continua ad attuare il suo programma positivo di riforme;
- **Fare di meno insieme:** l'UE-27 fa di meno insieme in tutti i settori;
- **Alcuni fanno di più:** l'UE-27 consente a gruppi di Stati membri di fare di più insieme in settori specifici;
- **Riprogettazione radicale:** l'UE-27 fa di più in alcuni ambiti e meno in altri;
- **Fare molto di più insieme:** l'UE-27 decide di fare di più insieme in tutti i settori<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Dedicati, rispettivamente, all'Europa sociale, alla globalizzazione e alla difesa europea.

<sup>19</sup> È ovvio che nei confronti delle 5 opzioni e dei corrispondenti scenari dovranno esprimere in tempo utile la propria preferenza gli Stati membri, i loro governi e cittadini.

**Prospetto 3. Implicazioni per i macro-settori di spesa dell'UE derivanti dai cinque scenari**

<b>Implicazioni</b>	<b>Scenario 1: avanti così</b>	<b>Scenario 2: fare di meno insieme</b>	<b>Scenario 3: alcuni fanno di più</b>	<b>Scenario 4: ri-progettazione radicale</b>	<b>Scenario 5: fare molto di più insieme</b>
<b>PRIORITÀ STRATEGICHE</b>	Portare avanti l'attuale programma di riforme	Finanziamento soprattutto delle funzioni necessarie per il mercato unico	Come nello scenario 1; bilanci aggiuntivi sono messi a disposizione da alcuni Stati membri per i settori in cui decidono di fare di più	Finanziamento delle priorità con elevatissimo valore aggiunto dell'UE	Intervento molto più incisivo in tutti i settori
<b>VOLUME</b>	Grosso modo stabile	Notevolmente inferiore	Lievemente superiore	Inferiore	Notevolmente superiore
<b>COMPETITIVITÀ'</b>	Quota leggermente superiore	Come nello scenario 1, ma con un importo notevolmente inferiore	Come nello scenario 1	Quota superiore	Quota superiore
<b>COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE</b>	Quota inferiore	Importo inferiore	Come nello scenario 1	Quota inferiore	Importo superiore
<b>AGRICOLTURA</b>	Quota inferiore	Importo inferiore	Come nello scenario 1	Quota inferiore	Importo superiore
<b>SICUREZZA, DIFESA, MIGRAZIONE</b>	Quota superiore	Nessun finanziamento	Quota superiore coperta parzialmente dagli Stati membri disponibili	Quota notevolmente superiore	Quota notevolmente superiore
<b>AZIONE ESTERNA</b>	Quota superiore	Importo inferiore	Quota superiore coperta parzialmente dagli Stati membri disponibili	Quota notevolmente superiore	Quota notevolmente superiore
<b>CAPACITÀ DI BILANCIO DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA</b>			Funzione di stabilizzazione macroeconomica per gli Stati membri della zona euro		Funzione di stabilizzazione macroeconomica e Fondo monetario europeo
<b>ENTRATE</b>	Sistema attuale senza correzioni; altre fonti di entrate o competenze accreditate al bilancio dell'UE	Sistema attuale senza correzioni	Come nello scenario 1 con in più nuove politiche finanziate soltanto dagli Stati membri partecipanti	Scenario 1 ulteriormente semplificato; nuove risorse proprie	Riforma approfondita al di là dello scenario 4; finanziamento di una notevole quota del bilancio dell'UE attraverso nuove risorse proprie

Fonte: Commissione europea

**4. La relazione finale del gruppo ad alto livello sulla semplificazione dell'accesso ai fondi strutturali della UE**

Poiché la prima politica comune alla quale si applicano i nuovi principi che la Commissione intenderebbe introdurre col documento di riflessione sul futuro delle finanze della UE, è la politica di coesione, quasi a sottolinearne la rilevanza e la significatività rispetto alle altre politiche, sembra opportuno innanzi tutto soffermarsi brevemente per esemplificare i principali risultati ottenuti da tale politica nel precedente periodo 2007-2013:

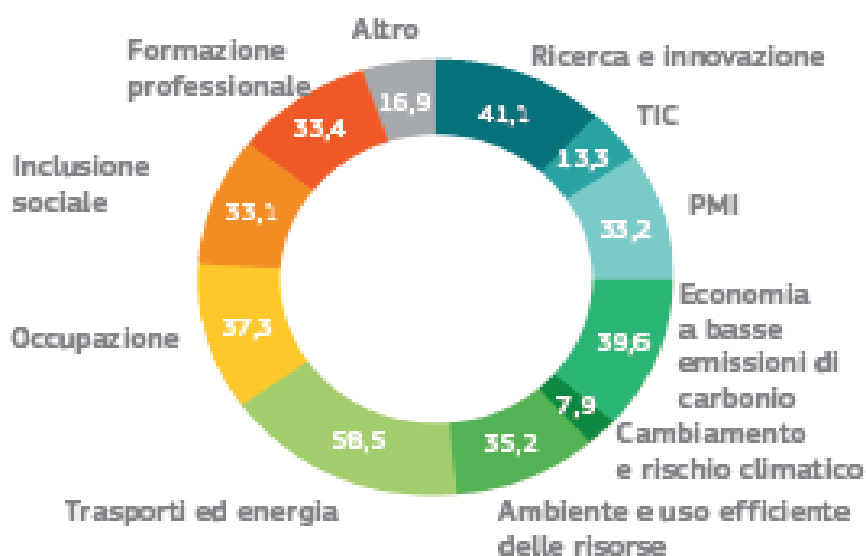
- in primo luogo, dal punto di vista metodologico le Amministrazioni di tutti gli Stati membri e di tutte le Regioni hanno sviluppato delle strategie di “specializzazione intelligente” per rendere più mirato il proprio impegno nella ricerca e nell’innovazione. Il sostegno finanziario erogato ha permesso di realizzare circa 95.000 progetti di ricerca e innovazione e di creare 42.000 nuove posizioni nel settore della ricerca, che svolge un ruolo determinante ai fini della promozione dello sviluppo socio-economico;
- per quanto concerne gli investimenti produttivi, circa 400.000 PMI hanno beneficiato di un sostegno finanziario grazie al quale è stato creato oltre 1 milione di nuovi posti di lavoro;
- mediante la spesa per gli obiettivi sociali 8,7 milioni di cittadini hanno ottenuto qualifiche professionali, mentre altri 9,4 milioni di persone hanno trovato un’occupazione;
- nell’ambito delle infrastrutture fisiche, gli Stati membri hanno costruito o rinnovato 2.600 km di linee ferroviarie e 2.400 km di strade della rete trans-europea, in aggiunta alle reti secondarie che collegano le zone remote al resto dell’Europa;
- infine, tramite la politica di coesione è stata erogata una quota ingente della spesa dell’UE in materia di cambiamento climatico e della protezione dell’ambiente. Ad esempio, circa 6 milioni di persone hanno avuto accesso a un migliore approvvigionamento idrico e 7 milioni di persone a un migliore trattamento delle acque reflue.

Nel loro complesso le risorse finanziarie destinate alla politica di coesione economica, sociale e territoriale erano ripartite nel modo riportato nella seguente figura

**Figura 7: I settori d’intervento finanziati dalla politica di coesione dell’UE**

**Che cosa finanzia la politica di coesione?**

In miliardi di euro



Fonte: Commissione europea

Va poi tenuto presente che l’attuale generazione di programmi ha già incorporato importanti riforme, come le seguenti:

- i) miglioramento del quadro economico, giuridico ed istituzionale generale per gli investimenti;

- ii) definizione degli obiettivi in anticipo rispetto all'avvio delle azioni;
- iii) concentrazione di maggiori finanziamenti nelle principali priorità europee, quali occupazione, inclusione sociale, competenze, ricerca e innovazione, energia ed efficienza delle risorse;
- iv) adozione di uno stretto legame tra gli investimenti cofinanziati e il più ampio programma per la *governance* economica e le riforme strutturali.

Ciò nonostante, sembrano necessarie ulteriori riforme in diversi ambiti.

In primo luogo, se negli ultimi anni la politica di coesione ha compensato efficacemente la contrazione degli investimenti pubblici, nazionali e regionali, conseguente alla crisi, contribuendo così a prevenire più gravi perturbazioni, il conseguente aumento dei tassi di cofinanziamento da parte del bilancio dell'UE ha ridotto lo sforzo complessivo d'investimento da parte degli Stati membri.

In secondo luogo, sebbene la politica di coesione abbia adeguatamente risposto alla crisi, aumentando il livello di cofinanziamento e modificando i suoi programmi per meglio adattarli all'evoluzione delle esigenze socio-economiche, va anche valutato in quale modo tale politica possa meglio permettere di prepararsi e di reagire a sviluppi imprevisi, a crisi esogene e ai futuri cambiamenti della società.

In terzo luogo, potrebbe essere necessario rafforzare il collegamento con la *governance* economica e il Semestre europeo, per semplificare il sistema e renderlo più trasparente, tenendo conto che tale collegamento fornisce di fatto incentivi positivi all'attuazione di concrete riforme, volte anche a promuovere la convergenza interregionale.

Infine, va ammesso che questa politica è diventata sempre più complicata da gestire, ostacolando l'attuazione sul campo e causando ritardi non irrilevanti. A causa della pluralità dei livelli di controllo e della complessità burocratica i beneficiari hanno difficoltà ad accedere ai fondi e a realizzare i progetti in tempi rapidi. Pertanto, nel prossimo periodo di programmazione, successivo al 2020, sarà necessario adottare un radicale approccio per consentire una programmazione più agevole e flessibile, nonché semplificarne l'attuazione.

Il documento di raccomandazioni appositamente elaborato dal gruppo ad alto livello per la semplificazione della politica di coesione (European Union, 2017) si articola in cinque punti che procedono in corrispondenza alle principali fasi previste dal metodo di programmazione e controllo proposto e fatto recepire dalla Commissione europea:

- a) uniformizzazione tra i fondi UE delle regole "orizzontali";
- b) emanazione di norme meno numerose, più chiare e più brevi;
- c) effettiva sussidiarietà e proporzionalità;
- d) uno stabile ma anche flessibile quadro d'insieme;
- e) un unico principio di *audit*.

In merito a questi punti, si osserva innanzi tutto che i primi due si riferiscono alle stesse strutture della Commissione, mentre gli altri tre si riferiscono prevalentemente alle Amministrazioni pubbliche degli Stati membri preposti alla concreta attuazione dei progetti e dei programmi approvati dalla Commissione.

In particolare, il punto c) comporta la capacità di tali Amministrazioni di assumersi effettivamente le proprie responsabilità nei rapporti con la Commissione europea, per poi attuarle nella misura concordata, disponendo delle necessarie risorse finanziarie dopo averle individuate.

Il punto d), infine, implica sostanzialmente la definizione e successiva adozione da parte delle Amministrazioni pubbliche, nazionali e regionali, di un quadro d'insieme che venga modificato solo in conseguenza di eventi esogeni, indipendenti dalla volontà dei *policy maker* (i cosiddetti *shock* esogeni), derivanti dal contesto globale all'interno del quale anche quelle nella maggior parte dei casi devono ormai operare. In altre parole, le eventuali modifiche dovranno essere tempestivamente definite e adottate, in modo da risultare realmente efficaci.

Per ciascuno dei cinque punti già menzionati, nel documento si forniscono i seguenti elementi: la situazione attualmente esistente; i problemi da affrontare; le soluzioni raccomandate; ed infine le implicazioni per i beneficiari; così che il prossimo complesso normativo e attuativo della politica di coesione della UE risulti più facilmente applicabile, consentendo alle strutture preposte di cogliere

coerentemente con gli obiettivi socio-economici che verranno dalle stesse individuati i risultati nei modi e nei tempi prefissati e, nel contempo, soddisfare le principali esigenze collettive dei propri cittadini<sup>20</sup>.

In definitiva, con tali “disposizioni” l’Unione presume finalmente di veder impiegata in modo efficiente ed efficace la non trascurabile quantità di risorse finanziarie destinate al perseguimento delle imprescindibili finalità della coesione, della convergenza e dello sviluppo regionale, così come di fatto si pensava di poter riuscire a fare già con la prima riforma globale cui sono stati sottoposti i fondi strutturali nel 1988<sup>21</sup>.

## 5. Brevi considerazioni conclusive

Nonostante i suoi 60 anni di età, sono molto numerosi e impegnativi gli adempimenti che attendono l’UE nei prossimi mesi, la cui definizione e successiva realizzazione non dipendono però solo dalle Istituzioni europee, ma anche dai governi degli Stati membri, per i quali si auspica che, al momento dell’assunzione delle decisioni di propria spettanza, non si facciano trovare impreparati oppure troppo impegnati nella gestione dei problemi politici, economici e finanziari squisitamente interni.

Per l’esecuzione di tali adempimenti il tempo a disposizione è purtroppo limitato, in quanto la scadenza “naturale” viene individuata in corrispondenza delle prossime elezioni europee, fissate per l’inizio dell’estate del 2020. Si tratta ormai di meno di 2 anni e mezzo che ovviamente andrebbero impiegati nel miglior modo possibile, cercando cioè di affrontare i vari problemi in modo distinto e puntuale, ma anche nel loro insieme, giacché – come è facile comprendere – la soluzione di alcuni è strettamente connessa a quella di altri problemi, così da evitare di assumere decisioni che poi nel lungo andare potrebbero dimostrarsi tra loro incoerenti o addirittura contraddittorie, compromettendo l’efficiente ed efficace funzionamento dell’UE atteso dagli stessi cittadini europei.

A tal fine sarebbe opportuno che il dibattito sui problemi posti e sulle corrispondenti soluzioni proposte dalle Istituzioni europee sia il più ampio e approfondito possibile presso la pubblica opinione dei vari Paesi, al fine di acquisire tempestivamente la necessaria consapevolezza in merito ed evitare in tal modo di cadere nella paradossale situazione in cui si trovano attualmente, ad esempio, le forze politiche italiane nei confronti dell’ormai prossimo inserimento del *Fiscal compact* all’interno dell’ordinamento giuridico europeo, situazione caratterizzata da una sostanziale unanimità a favore della sua adozione all’epoca del Governo presieduto da M. Monti e, nel contempo, da una altrettanto sostanziale unanimità nel rigettare tale provvedimento, con tutte le sue stringenti implicazioni sul piano della finanza pubblica, proprio nell’imminenza di una tornata di elezioni politiche nazionali, in occasione delle quali alle stesse forze politiche pare piuttosto opportuno sbilanciarsi in mirabolanti programmi di misure economiche e fiscali da realizzare a favore del loro elettorato.

---

<sup>20</sup> Opportunamente, in occasione della presentazione del documento del gruppo ad alto livello Corina Crețu, Commissaria responsabile per la Politica regionale, ha dichiarato in merito: "Poche regole semplici si traducono in risultati migliori e meno errori. Concentriamoci su ciò che conta: migliorare la vita dei cittadini in tutta Europa", concetto sostanzialmente ribadito dal Presidente del gruppo Kallas che ha poi aggiunto: "Semplificare l'accesso ai fondi di coesione dell'UE e le modalità per impiegarli contribuirà certamente ad avvicinare i cittadini all'Unione", rendendoli maggiormente consapevoli di quello che l’UE ha fatto sta facendo per loro.

<sup>21</sup> Per un’esauriente analisi di tale riforma della politica regionale e di quelle successivamente adottate fino all’evoluzione di tale politica in quella di coesione economica, sociale e territoriale si rinvia – fra gli altri – a Bruzzo, Domorenok (2009).

## Bibliografia

- Bonini E. (2017), “Superministro del Tesoro Ue e Fondo monetario europeo: le proposte di Bruxelles per l’Eurozona”, *La Stampa*, 31 maggio.
- Bruzzo A., Domorenok E. (2009), *La politica di coesione nell’Unione europea allargata. Aspetti economici, sociali e territoriali*, Ferrara, Unifepress, giugno.
- Bruzzo A., Firrito F. (2017), *Le recenti proposte di riforma della UE: una prima analisi critica*, Nuovi Quaderni del CDE di Ferrara 5, Napoli, Jovene.
- Chiellino G. (2017), “Tagli alla Pac e ai fondi strutturali nel futuro bilancio Ue”, *Il Sole 24 Ore*, 29 giugno.
- Commissione europea (2015), *Completare l’Unione economica e monetaria dell’Europa. Relazione di Jean-Claude Juncker, in stretta collaborazione con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz*, Bruxelles, giugno.
- Commissione europea (2017a), *Documento di riflessione sull’approfondimento dell’Unione economica e monetaria*, COM(2017) 291 del 31 maggio 2017, Bruxelles.
- Commissione europea (2017b), *Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell’UE*, COM(2017) 358 del 28 giugno 2017, Bruxelles.
- European Union (2017), *Key recommendations of the High Level Group on Simplification for the post 2020 Cohesion Policy*, Bruxelles.
- Pasimeni P., Riso S. (2017), “Poca redistribuzione nel bilancio comunitario”, *lavoce.info*, 14 marzo.
- Pesce O. (a cura di) (2009), *La struttura del bilancio della UE e la sua riforma*, Senato della Repubblica, Servizio Studi, Servizio Affari internazionali, n. 113. luglio.