

BILANCIO UE E INTERESSI NAZIONALI: MASSIMIZZARE I GUADAGNI O MINIMIZZARE LE PERDITE?

di Luca Salvatici
02 luglio 2010

Nel maggio 2006, al termine di un lungo lavoro preparatorio, il Parlamento, il Consiglio e la Commissione europea hanno concordato sulla necessità di operare una profonda revisione del bilancio dell'Unione Europea (UE).

A tal fine la Commissione è stata impegnata a procedere a una revisione generale e approfondita. La discussione, che ha preso formalmente avvio nel settembre del 2007 con una Comunicazione della Commissione europea (2007) si è protratta per parecchi mesi. I risultati sono (almeno in parte) confluiti nel documento Europa 2020 recentemente predisposto dalla Commissione (2010) che rappresenta la sintesi degli obiettivi dell'UE per il futuro post-2013 anche se non tratta direttamente questioni relative al bilancio.

Nel dibattito sul bilancio dell'UE che si è sviluppato in passato sulla definizione dei diversi quadri finanziari pluriennali sono due le questioni più importanti: la dimensione complessiva del bilancio che determina il peso contributivo dal lato delle entrate; la composizione della spesa, in termini di tipologia e dimensione, delle diverse politiche di intervento. Le due questioni non sono tra loro separate, giacché la dimensione del bilancio è conseguenza delle politiche perseguite, dalle quali a loro volta derivano i costi e i benefici a livello nazionale. Inoltre, le modalità di finanziamento influenzano la posizione negoziale dei diversi Stati membri rispetto al mix di politiche che si richiedono o che si sono disposti a sostenere, in un complicato gioco di interessi in cui ogni tentativo di revisione del bilancio deve fare i conti con un complesso intreccio di veti incrociati.

La storia passata e il dibattito corrente dimostrano chiaramente la rilevanza delle questioni distributive che vengono solitamente analizzate in termini di saldi di bilancio. Il saldo (netto) di bilancio è la differenza tra i versamenti effettuati da ciascun paese membro al bilancio dell'UE e le spese che l'UE eroga all'interno di ciascuno di essi. Il saldo è un indicatore semplice da calcolare, che ha il pregio di evidenziare e quantificare in un singolo valore la differenza tra i costi e i benefici finanziari diretti derivanti dalla partecipazione all'UE. Ma anche un calcolo semplice come quello del saldo si basa su tutta una serie di ipotesi e di scelte. In particolare, le possibili opzioni sui dati di partenza - entrate, uscite, dati di cassa o di competenza, criteri di aggiustamento del saldo finale ("forzatura") - possono variare al punto che è possibile formulare decine di definizioni, tutte giustificabili e metodologicamente corrette. Qui di seguito si presentano i risultati relativi ai saldi medi nazionali riferiti al primo biennio del periodo 2007-2013. Essi sono stati calcolati utilizzando i dati di cassa relativi all'esecuzione dei bilanci di ciascun anno solare: le scelte effettuate per operare il calcolo sono descritte in un Rapporto dell'INEA attualmente in corso di stampa (De Filippis e Sardone, 2010).

Una volta calcolati i saldi netti totali, è possibile procedere anche al conteggio di saldi parziali, che riflettono le posizioni nazionali relative alle singole politiche in cui si articola il bilancio comunitario, a condizione che siano disponibili e opportunamente disaggregati tra paesi beneficiari. I dati di spesa ad esse riconducibili. Ovviamente, la somma dei saldi netti parziali, ottenuti con gli stessi meccanismi di calcolo sopra indicati, è per definizione pari per ciascun paese al saldo totale. L'utilità di tale disaggregazione appare evidente proprio in occasione dell'avvio dei negoziati sulla definizione di nuove regole di formazione e gestione del bilancio comune e sull'adozione di un nuovo quadro finanziario. Infatti, i saldi parziali evidenziano gli ambiti di intervento rispetto ai quali ciascun paese risulta più o meno contributore o beneficiario netto, rendendo visibili le posizioni di convenienza rispetto alle singole politiche realizzate.

La tabella 1 riporta i saldi di bilancio medi per il periodo 2007-2008 relativi a quattro voci: Risorse naturali (coincidenti in larga misura con la spesa relativa alla Politica Agricola Comune - PAC), Coesione, Competitività e Altro. La tabella, che ordina gli Stati membri sulla base del valore del saldo totale a partire dai maggiori contributori netti, evidenzia come 12 paesi su 27 presentino saldi negativi. È tuttavia interessante osservare che il gruppo dei contributori netti non rappresenta una minoranza in seno al Consiglio, dato che quanto più numerosa è la popolazione di un paese, tanto maggiore è il numero di voti di cui tale paese dispone (sia pure in misura un po' meno che proporzionale). Infatti i 12 paesi in questione dispongono della maggioranza dei voti (183 voti su 345).

Tabella 1 - Saldi parziali 2007-08 (mio euro)

Fonte: De Filippis e Sardone (2010)

Come è noto, dato il suo alto peso sulla spesa complessiva, per molti anni gli squilibri nell'ambito della politica agricola comune (PAC) hanno di fatto coinciso (come segno, se non come entità) con gli squilibri dell'intero bilancio comunitario. Oggi esistono altre politiche con livelli di spesa almeno comparabili con quelli della PAC e quindi i paesi contributori netti non coincidono sempre e comunque con i contributori netti alla sezione Risorse naturali: alcuni paesi importanti, ad esempio Danimarca e Francia, pur risultando contribuenti netti, hanno un saldo positivo con riferimento alla sola spesa agricola. In ogni caso, i paesi con un saldo negativo rispetto alla componente agricola sono ben 11 e dispongono di una quota significativa di voti in seno al Consiglio (151).

Guardando alla presenza di saldi positivi o negativi, si evidenziano 3 tipologie di paesi:

- i "pagatori" (Germania e Italia), che risultano sempre e comunque contributori netti e dovrebbero quindi vedere di buon occhio l'avvio di nuove politiche, come ad esempio quelle relative alla competitività, ammesso, ovviamente che la loro capacità di attrarre spesa UE sia maggiore su questo fronte. In proposito, infatti, va sottolineato che la politica in questione mobilita attualmente una spesa di ordine di grandezza inferiore rispetto alle prime due e quindi un sostanziale aumento delle risorse ad essa dedicata implicherebbe l'attivazione di nuove misure con una distribuzione dei benefici difficilmente prevedibile.

- i "sussidiati" (Lettonia, Estonia, Bulgaria, Slovacchia, Ungheria, Portogallo, Lituania e Grecia) che sono i tradizionali beneficiari della spesa per coesione e che, in considerazione del loro basso livello di contribuzione, presentano saldi positivi in tutti i casi.

- gli "incerti" (Francia, Regno Unito, Paesi Bassi, Svezia, Belgio, Danimarca, Austria, Finlandia, Lussemburgo, Cipro, Malta, Slovenia, Irlanda, Romania, Spagna e Polonia) che presentano saldi positivi o negativi a seconda delle politiche considerate (nonché complessivamente) e potrebbero quindi risultare particolarmente sensibili alla negoziazione di una diversa struttura di spesa. Molti di questi paesi sono complessivamente contributori netti, ma hanno evidentemente qualche politica particolarmente favorevole che aiuta a ridurre l'entità del deficit relativo. Vale la pena di sottolineare che in parecchi casi, come quello della Francia, tale politica è proprio la PAC. È evidente che un'analisi delle convenienze nazionali che si basi unicamente sul saldo netto presenta forti limiti derivanti in larga misura proprio dalla sua eccessiva semplicità, cioè dal fatto che esso è il frutto di un calcolo contabile che non è in grado di cogliere tutti i costi e i benefici - immateriali e non solamente finanziari - che derivano dalla partecipazione all'UE. Proprio la difficoltà nel quantificare i benefici delle politiche comunitarie, peraltro, fornisce una possibile spiegazione dell'attenzione con cui i policy-maker guardano ai saldi di bilancio generati dalle diverse politiche. Da una parte, infatti, una politica comunitaria mal congegnata potrebbe produrre tali e tante distorsioni da risultare nel complesso dannosa anche per i paesi che beneficiano di un saldo di bilancio positivo. D'altra parte, peraltro, poiché i trasferimenti a/dai Bruxelles rappresentano sicuramente un costo/beneficio dal punto di vista dei singoli paesi è evidente che - dato un set di politiche - ogni governo ha comunque interesse a migliorare il proprio saldo di bilancio.

È molto probabile, quindi, che anche nel caso del dibattito sulla revisione del bilancio e sulle prospettive finanziarie successive al 2013, la questione dei saldi finisca per assumere un ruolo centrale. In tal caso, va tenuto presente che la posizione rispetto ad una politica non sarebbe determinata unicamente dal segno algebrico del corrispondente saldo parziale, bensì dal confronto tra tale saldo e quelli derivanti dalle altre politiche: anche i paesi che sono contributori netti al bilancio potrebbero avere convenienza a difendere il suo

attuale assetto, se in termini di ritorno finanziario il mantenimento delle attuali politiche apparisse come un'opzione minore rispetto all'attivazione di nuovi interventi.

Riferimenti bibliografici

Commissione Europea (2007), Riformare il bilancio, cambiare l'Europa: documento di consultazione pubblica in vista della revisione del bilancio 2008/2009, SEC(2007) 1188 def., Bruxelles.

Commissione Europea (2010), EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, COM(2010) 2020, Bruxelles, 3.3.2010.

De Filippis F. e R. Sardone (2010), Il dibattito sul bilancio UE e il ruolo della PAC. Funzionamento, evoluzione e prospettive, Osservatorio sulle politiche agricole dell'UE, INEA.