

Audizione informale del professor Paolo Savona, sulle nuove prospettive finanziarie dell'UE 2014-2020, presso l'Ufficio di Presidenza allargato a tutti i componenti, della Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato della Repubblica

Traccia della testimonianza di *Paolo Savona*  
resa nel corso dell'Audizione in Senato del 27 marzo 2012

Come tutti i documenti della Commissione europea anche quello della *Proposta per il quadro finanziario pluriennale 2014-2020* contiene affermazioni enfatiche, che non aiutano, a mio avviso, la credibilità dei contenuti. Ad esempio, con un bilancio pari all'1% del PIL europeo è molto difficile che esso possa perseguire (cito testualmente) “una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”, anche ammesso che si possa comprendere che cosa sia una crescita intelligente.

Percorro brevemente punto per punto la *Proposta* fornendo a questa Commissione il mio giudizio.

Disponibilità di bilancio. Il livello dell'1% del PIL europeo è stato sempre considerato insufficiente per muovere verso un'Europa che risponda alle promesse fatte (ricordo solo il documento Cecchini che fu preso a base della firma del Trattato di Maastricht dove si prevedeva una crescita del 6% reale se venivano accettati i contenuti) che hanno contribuito al formarsi delle attese dei cittadini europei. Il fatto che le disponibilità permangano ai livelli del passato testimonia che gli Stati membri desiderano tenersi ben stretta la sovranità fiscale e la si vuole “espropriare” solo a quelli che la usano “male”. A sostegno di questa mia interpretazione cito un bel fondo sul *Corriere del Sera* del 12 marzo a firma Ernesto Galli della Loggia nel quale è spiegato chiaramente perché le due possibili linee di azione (azione fiscale unica e sua limitazione a livello nazionale) non possono convivere in condizioni democratiche. Non mi addentro sul tema, perché esula dagli scopi di questa audizione, anche se li coinvolgono pienamente.

Distribuzione territoriale. Sulla ripartizione territoriale di queste disponibilità vige il principio del bilanciamento tra entrate e uscite per ciascun paese membro, con “correzioni” che furono oggetto di lunghe e dettagliate

negoziazioni. Nel nuovo *quadro pluriennale* esse vengono considerate “superate” e viene proposta in alternativa una riforma basata su “un sistema semplice di riduzioni forfettarie” proporzionali al PIL certamente più snello del precedente, senza migliorare il meccanismo. Infatti, se restasse un sostanziale pareggio tra spese e contribuzioni a livello nazionale, l’effetto positivo della redistribuzione del reddito ottenuto con il bilancio comunitario sarebbe affidato al miglioramento nell’uso delle risorse consentito dalle verifiche delle spese che si intendono affidare maggiormente ai controlli della Commissione. Anche se si riuscisse a raggiungere un risultato migliore, il combinato effetto del basso livello di disponibilità e il bilanciamento delle posizioni nazionali resterebbe inadeguato per compensare gli effetti deflattivi derivanti dalla natura di area monetaria non ottimale dell’eurozona. Questo è argomento continuamente ignorato, che tuttavia riveste un ruolo determinante nelle diversità di crescita all’interno dell’UE, dato che la non ottimalità può essere debellata solo con una politica fiscale discriminante e incisiva nelle aree svantaggiate.

Distribuzione settoriale. La *Proposta* in esame avanza la seguente ripartizione degli impegni riguardanti i 1.025 mld di euro disponibili nel periodo 2014-2020:

1. crescita intelligente e inclusiva	491 mld
2. crescita sostenibile: risorse naturali	383 “
3. sicurezza e cittadinanza	18 “
4. ruolo mondiale dell’Europa	70 “
5. Amministrazione	63 “

Questa presentazione differisce dai modi in cui i singoli argomenti vengono poi trattati nel corpo del documento, rendendo difficile la loro quadratura con gli importi che si propone di stanziare nei settori indicati in modo tradizionale. Nondimeno emerge chiaramente l’esistenza di uno squilibrio innato negli interventi europei, tra stanziamenti per il sostegno dei redditi agricoli, previsti

in 387 mld di euro, e quelli per soddisfare le altre priorità, indicati dalla Commissione:

1. nel perseguimento di politiche di coesione territoriale, che formano la gran parte degli interventi europei per stimolare la crescita del reddito e dell'occupazione;
2. nello stimolo alla ricerca e all'innovazione;
3. nella realizzazione di infrastrutture intercomunitarie.

Per la *politica di coesione* la Commissione propone di sostituire la ripartizione delle “regioni in phasing in e in phasing out” con quella di “regioni in transizione”, considerando tali tutte quelle che hanno un reddito compreso tra il 75% e il 90% di quello pro-capite UE-27. Destina a questa politica 376 mld di euro ripartiti in molte categorie. La ripartizione nasce dagli equilibri politici che si sono andati formando tra paesi membri e Parlamento europeo, non dissimili da quelli che legano i bilanci nazionali agli equilibri tra forze politiche interne. Non posso se non ribadire l'idea che gli equilibri europei si possono modificare solo con un'unione politica retta democraticamente, che consente quindi cambiamenti.

Finché la politica di coesione europea non si prefigge di rimuovere i *deficit* delle bilance commerciali tra paesi membri e al loro interno – quelli che ho proposto di chiamare “i buchi nella pentola” – agevolando le aree svantaggiate a collocare sul mercato aperto le loro produzioni, essa resta prevalentemente una politica di assistenza e non di sviluppo. Se si cambiasse impostazione, potrebbe aver senso usare il termine “crescita intelligente”, ossia una crescita che scaturisce dalla comprensione di quale sia veramente il problema da affrontare. Esso non è, ad esempio, il divario di reddito preso a base per beneficiarne, ma di produttività, ossia il dualismo produttivo. I “regimi in transizione” dovrebbero essere misurati con questo metro e gli interventi finalizzati allo scopo di “turare i buchi nella pentola” trattenendo potere di acquisto all'interno.

Per la *ricerca e innovazione* la Commissione conferma l'obiettivo del raggiungimento del 3% del PIL di ogni paese membro deciso nell'ambito della "Strategia di Lisbona" per il 2010, poi divenuta "Europa 2020" e ora "Orizzonte 2020". Se si sente la necessità di cambiare nome di riferimento vuol dire che si è insoddisfatti di ciò che si è fatto e si vuole uscire da un richiamo che indurrebbe insoddisfazione; ma se non si cambia politica, il cambio di definizione induce il sospetto e può accrescere le illusioni. Lo stanziamento previsto per R&S è di 80 mld di euro. La cifra non è elevata, se si valuta che interessa 27 paesi membri, ma potrebbe esserlo se si concentrasse su alcuni settori strategici.

Per il mio diretto coinvolgimento nell'attuazione dei Piani di riforma richiesti dalla Strategia di Lisbona in qualità di direttore del Dipartimento per le politiche comunitarie, posso testimoniare che la percentuale unica per tutti delle spese in R&S non corrisponde alle diverse strutture produttive nazionali, come nel caso del *made in Italy* e delle piccole imprese, dove il mantenimento della qualità è la forma prevalente di innovazione. Inoltre, per la diretta esperienza fatta da studioso nel tentativo di beneficiare delle iniziative europee in materia, considero i metodi di selezione dei progetti quanto meno discutibili.

Per le *infrastrutture* la Commissione indica come prioritari i settori dei trasporti, dell'energia e dell'ICT, che definisce un "meccanismo per collegare l'Europa"; la "gestione a livello centrale" è considerata la "novità per la crescita, l'occupazione e la coesione". L'enfasi non corrisponde con gli stanziamenti: infatti, il costo complessivo è stimato in 990 mld di euro, ma la loro provenienza è prevista dai privati, sotto la spinta della convenienza a investire che dovrebbe essere stimolata da uno stanziamento europeo di 40 mld (più i 10 mld previsti nella politica di coesione). Esso è del tutto inadeguato. Per integrare le risorse la Commissione propone l'emissione di eurobond o project bond (senza chiamarli così). Mi domando se la Commissione ha una minima idea di che cosa stia parlando e delle difficoltà

che esistono per avviare il “meccanismo”; più che fondi, infatti, occorrono norme di attuazione.

Il residuo di 79 mld di euro al netto delle spese per l'amministrazione dell'Unione (dove si prevede una riduzione del personale del 5%) viene distribuito a pioggia tra numerose istanze, alcune non rispondenti al principio di sussidiarietà e altre importanti che richiederebbero ben altri stanziamenti; ad esempio la cifra prevista per lo sviluppo della presenza europeo d'Oltremare a cui viene destinato, se la interpretazione è corretta, lo 0,7% del residuo. Restano invece fuori bilancio gli interventi “non programmabili” e due tra le iniziative tecnologiche più ambiziose, come l'ITER, il reattore sperimentale term nucleare internazionale, e il GMES, il sistema di monitoraggio per l'ambiente e la sicurezza, perché “costituiscono elementi di incertezza per il bilancio dell'UE”, giustificazione il cui significato non risulta immediatamente chiaro.

Modi di contribuzione. L'attuale meccanismo di contribuzione degli Stati membri al bilancio comunitario viene considerato “superato” dalla Commissione, che chiede di poggiare l'80% su proprie entrate, introducendo un'IVA europea e una tassa sulle transazioni finanziarie (TTP). Esse innalzerebbero la pressione fiscale sui cittadini europei di 0,80 punti percentuali “per alleviare l'onere sui bilanci nazionali”. La giustificazione appare piuttosto curiosa e, per molti versi anche inopportuna, perché è l'onere sul cittadino che va alleviato, non quello sugli Stati, che non esiste autonomamente. Quello di ottenere un maggior gettito fiscale sta diventando quasi un'ossessione delle burocrazie, che la politica asseconda. Ma il problema va ben oltre, riallacciandosi al punto già sollevato: dopo aver assorbito i poteri di mercato e monetari, l'Unione Europea intende impossessarsi anche del governo della politica fiscale senza muovere verso l'unione politica, tendenza inaccettabile sul piano della convivenza democratica, forse è più corretta dire civile.