



Unione europea, il gigante squilibrato

Una moneta unica senza un'unica politica economica e fiscale. Un grande corpo di regole senza un vero e proprio bilancio. Le emergenze affrontate ricorrendo al debito pubblico. I paradossi che condizionano il potere dell'Unione
di Sabino Cassese

Quella europea è una storia di successi. L'Unione europea ha un mercato unico (anche se incompleto) e un'unica moneta. Ha coinvolto nel pro-

ESERCIZI DI LETTURA / 12

gramma Erasmus, in quarant'anni, 15 milioni di giovani. Regola la sicurezza degli alimenti che giungono alla nostra tavola. Tutto questo è riuscita a farlo in soli settant'anni. Tuttavia, presenta molti squilibri. Ha una moneta unica, ma non ha un'unica politica economica e fiscale. E' un corpo unitario, ma conserva troppi elementi intergovernativi. Incentiva la competizione interna, ma non è riuscita a organizzare un sistema che sia competitivo all'esterno. Conta troppo sul "far fare", piuttosto che sul fare.

Lo squilibrio maggiore è quello regolatorio-finanziario. Normalmente i poteri pubblici, e in particolare gli Stati, sono dotati di tre poteri, simboleggiati dalla spada, dalla moneta e dall'imposta. All'Unione europea mancano la prima e la terza. E' riuscita a produrre un corpo grande di regole, assumendo che non costino e, non potendo far molto altro, continua a produrre regole. La carenza più importante oggi è quella relativa al bilancio: senza bilancio non c'è coesione interna e vi sono scarse possibilità di agire all'esterno.

L'incerto cammino della storia

Prima di procedere, bisogna però ricordare, per la lezione di metodo che contiene, quel passaggio di Robert Musil ne *L'uomo senza qualità* (tr. it., Torino, Einaudi, 1957, I, p. 418) dove scrive che "il cammino della storia non è quello di una palla di biliardo che una volta partita segue una certa traiettoria, ma somiglia al cammino di una nuvola, a quello di chi va biglionando per le strade e qui è sviato da un'ombra, là da un gruppo di persone o da uno strano taglio di facciate, e giunge infine in un luogo che non conosceva e dove non desiderava andare". Insomma, il tempo non è lineare e si presta a interpretazioni diverse. Si pensi alla contraddizione della nostra epoca in cui il passato viene svalutato, però nello stesso tempo è tutelato dagli Stati: si abbattano statue, ma si conservano vestigia del passato, accuratamente, nei musei (Pierre Vesperini, *Que faire du passé? Réflexion sur la cancel culture*, Paris, Fayard, 2022).

Inoltre, la costruzione europea ha una storia che risale molto indietro nel tempo e si accelera nel corso del secolo passato, come ha magistralmente dimostrato Paola Cattani nel libro *Un'idea di Europa. Liberalismo, democrazia ed etica a inizio Novecento* (Venezia, Marsilio, 2024), un libro dal cui prologo è riprodotta una pagina più avanti. Quella pagina contiene un elenco dei libri che rappresentano le tappe fondamentali per la storia dell'idea di Europa. Mostra quante speranze e aspettative si sono accumulate nel tempo sul futuro dell'Europa.

Un gigante regolatorio, un nano finanziario

Torniamo al bilancio. L'Unione europea dispone di un bilancio pari a circa l'1 per cento del reddito nazionale lordo europeo, mentre i bilanci pubblici degli Stati membri equivalgono tipicamente al 45-55 per cento del rispettivo prodotto interno lordo.

Il bilancio dell'Unione vale circa il 2 per cento della spesa pubblica complessiva europea; il restante 98 per cento è gestito dai bilanci nazionali e subnazionali.

La spesa pubblica annua italiana è oltre 7 volte superiore a quella dell'Unione europea in senso stretto, mentre la popolazione italiana è circa un ottavo di quella di tutti i Paesi dell'Unione e il prodotto interno lordo italiano è un nono di quello dei Paesi dell'Unione.

I paradossi dell'Unione

Queste cifre danno un'idea delle dimensioni del bilancio europeo e fanno sorgere subito un interrogativo: può un potere pubblico sopravvivere con un bilancio così ridotto?

Primo paradosso: se è vero che è difficile l'esistenza di una moneta senza uno Stato (ovvero un potere pubblico), può uno Stato (ovvero un potere pubblico) sopravvivere senza un bilancio, senza "Power of the Purse"?

Secondo paradosso: l'Unione europea condiziona i bilanci nazionali senza però avere un vero e proprio bilancio.

Terzo paradosso: all'Unione non si applica il motto affermatosi intorno al 1760 nelle colonie inglesi (Stamp Act), "no taxation without representation" e il suo opposto "no representation without taxation".

Quarto paradosso: l'Unione è un gigante regolatorio e un nano finanziario ed è spesso costretta a raggiungere i suoi obiettivi attraverso lo strumento regolatorio, mentre potrebbe più agevolmente operare ricorrendo allo strumento finanziario.

Ultimo paradosso: al bilancio dell'Unione europea non si possono applicare i principi affermatisi nel 1862-1866 nel parlamento prussiano e nella relativa cultura prussiana, quando Bismarck decise di poter fare a meno dell'approvazione parlamentare del bilancio e Paul Laband teorizzò la legge di bilancio come una legge puramente formale.

Le implicazioni interne ed esterne

L'assenza di un vero e proprio bilancio ha implicazioni interne ed esterne.

Quelle interne riguardano i poteri e l'organizzazione.

Quanto ai poteri, l'assenza di un potere estrattivo, allocativo e distributivo, che si esercita col bilancio.

Quanto all'organizzazione, un bilancio comporta l'esistenza di una struttura politica, di una struttura di controllo, la corrispondenza tra compiti e finanziamenti, l'esistenza di un commissario per le finanze che non si limiti al coordinamento e alla supervisione dei bilanci nazionali (queste implicazioni furono elencate molto bene nella famosa conferenza del ministro delle Finanze tedesco Helmut Schmidt, tenuta nel 1974 a Londra, alla Chatham House).

Quelle esterne riguardano i rapporti con gli Stati, perché non si possono diminuire le entrate nazionali senza alleggerire le spese, per mantenere immutata la pressione fiscale complessiva. Le conseguenze sono di carattere negativo e di carattere positivo. Quelle di carattere negativo riguardano a quali fonti gli Stati rinunciano e quelle positive riguardano a beneficio di quali settori negli Stati vanno le erogazioni dell'Unione europea. Quindi, la problematica relativa al bilancio europeo e ai suoi effetti sugli Stati richiede un arretramento di alcuni compiti nazionali.

Gli sviluppi recenti fanno emergere le contraddizioni

Tutti questi problemi stanno emergendo con gli sviluppi recenti.



L'Unione europea si sta dotando di mezzi, ma solamente mediante ricorso al debito pubblico, per affrontare alcune emergenze quali l'acquisto dei vaccini, il programma "Next generation Eu", la difesa.

Infine, c'è il problema dei rapporti tra diritto e politica: tutto questo richiede una riforma dei trattati o può essere fatto soltanto attraverso pratiche diverse? E' probabile che la somma degli interventi a un certo punto richiederà la modifica dei trattati.

Per il bilancio si potrebbe ripetere quello che ha scritto Charles Tilly per la guerra "State made war, war made State". Come scrive Aaron Wildavsky nel brano che segue, "nel senso più profondo e integrale, il bilancio si trova al centro stesso del processo politico".

Aaron Wildavsky, *The politics of the budgetary process*, Canada, Little Brown and Company, 1974, p. 1-5 (mia traduzione)

"Nel senso più letterale, un bilancio è un documento contenente parole e cifre, che propone spese per determinati elementi e finalità. Le parole descrivono voci di spesa (stipendi, attrezzature, viaggi) oppure obiettivi (prevenire la guerra, migliorare la salute mentale, fornire alloggi a basso costo), mentre le cifre sono associate a ciascuna voce o finalità. Si presume che coloro che elaborano un bilancio intendano che vi sia una connessione diretta tra ciò che è scritto nel documento e gli eventi futuri. Possiamo quindi concepire il bilancio come un comportamento intenzionale, come una previsione. Se le richieste di fondi vengono approvate, se tali fondi vengono spesi secondo le istruzioni e se le azioni intraprese producono i risultati desiderati, allora gli obiettivi indicati nel documento saranno raggiunti. Il bilancio diventa così un collegamento tra le risorse finanziarie e il comportamento umano finalizzato al conseguimento degli obiettivi di politica pubblica. Solo attraverso l'osservazione, tuttavia, è possibile determinare in quale misura le previsioni formulate nel documento di bilancio si rivelino corrette.

Nella definizione più generale, il processo di bilancio riguarda la traduzione delle risorse finanziarie in finalità umane. Un bilancio può quindi essere caratterizzato come una serie di obiettivi ai quali sono associati dei costi. Poiché i fondi sono limitati e devono essere distribuiti in un modo o nell'altro, il bilancio diventa un meccanismo per compiere scelte tra spese alternative. Quando tali scelte sono coordinate in modo da raggiungere obiettivi desiderati, il bilancio può essere definito un piano. Se include una specificazione dettagliata delle modalità attraverso cui gli obiettivi devono essere raggiunti, il bilancio

può fungere da piano di lavoro per coloro che hanno il compito di attuarlo. Se l'accento è posto sull'ottenimento del massimo rendimento in termini di politiche pubbliche per una determinata somma di denaro, oppure sul conseguimento degli obiettivi desiderati al costo più basso possibile, il bilancio può diventare uno strumento per garantire l'efficienza. Può però esistere un ampio divario tra le intenzioni di coloro che redigono un bilancio e i risultati effettivamente ottenuti. Sebbene il linguaggio del bilancio preveda il raggiungimento di determinati obiettivi attraverso spese programmate, un'indagine potrebbe rivelare che nessun fondo è stato effettivamente speso per tali finalità, che il denaro è stato utilizzato per altri scopi, che sono stati raggiunti obiettivi del tutto diversi oppure che gli stessi obiettivi sono stati conseguiti con modalità differenti.

Da un'altra prospettiva, il bilancio può essere considerato un contratto. Il Congresso e il Presidente promettono di fornire fondi a determinate condizioni, e le agenzie governative accettano di spenderli secondo modalità concordate. (Quando un'agenzia ripartisce i fondi tra le proprie unità subordinate, si può dire che stia stipulando un contratto interno.) Se il contratto sia effettivamente vincolante, oppure se le parti concordino realmente sul significato delle clausole che esso apparentemente contiene, è una questione che richiede approfondimento. Nella misura in cui il bilancio viene attuato, esso impone tuttavia un insieme di obblighi reciproci e di controlli tra le parti contraenti. Occorre sottolineare il termine *reciproci*, poiché è facile presumere che il controllo venga esercitato unilateralmente dai superiori (membri del Congresso, capi dipartimento e così via) sui subordinati. Tuttavia, quando una commissione parlamentare approva alcune spese e ne respinge altre, oppure stabilisce condizioni per l'utilizzo dei fondi, essa si impegna a sua volta a rispettare la propria parte dell'accordo. Un dirigente di dipartimento, per fare un altro esempio, che desidera controllare le azioni dei propri subordinati deve normalmente mantenere la promessa di sostenere almeno alcune delle loro richieste; in caso contrario rischia che essi tentino di ostacolare l'azione. Il bilancio diventa quindi una rete di relazioni sociali oltre che giuridiche, nella quale tutte le parti assumono impegni e nella quale tutte possono invocare sanzioni, anche se non necessariamente in misura uguale.

I bilanci proposti dalle agenzie amministrative (ministeri, uffici, commissioni) all'Ufficio del Bilancio possono rappresentare le loro

aspettative. Si tratta degli importi che esse prevedono verranno approvati per legge e successivamente spesi. E' anche possibile che le richieste delle agenzie rappresentino le loro aspirazioni: le somme che sperano di ricevere e spendere per vari programmi qualora le circostanze siano particolarmente favorevoli e si riesca a generare il necessario sostegno politico. Poiché gli importi richiesti influenzano spesso quelli effettivamente ottenuti, le proposte di bilancio costituiscono frequentemente delle strategie. L'ammontare complessivo delle risorse e la loro distribuzione tra le varie attività sono concepiti in modo da favorire il raggiungimento degli obiettivi di bilancio delle agenzie. Ogni partecipante al processo di bilancio, agendo sulla proposta ricevuta, ottiene informazioni sulle preferenze degli altri e comunica le proprie preferenze attraverso le scelte che compie. In questo senso, il bilancio emerge come una rete di comunicazione nella quale le informazioni vengono continuamente generate e trasmesse ai partecipanti.

Una volta approvato, il bilancio diventa inoltre un precedente: il fatto che qualcosa sia stato fatto una volta aumenta enormemente la probabilità che venga fatto di nuovo. Poiché normalmente solo le variazioni significative rispetto al bilancio dell'anno precedente sono sottoposte a un esame approfondito, una voce rimasta invariata verrà probabilmente mantenuta automaticamente anche l'anno successivo. Non si può quindi affermare in modo univoco che il bilancio di un'agenzia sia semplicemente un'aspettativa, un'aspirazione, una strategia, una rete di comunicazione o un precedente: esso può essere tutte queste cose contemporaneamente. A questo punto dovrebbe essere evidente che gli scopi dei bilanci sono tanto vari quanto gli scopi degli uomini. Un bilancio può essere progettato per coordinare attività diverse affinché si integrino reciprocamente nel perseguimento di obiettivi comuni. Un altro può essere predisposto principalmente per disciplinare funzionari subordinati all'interno di un'agenzia governativa, riducendo le risorse destinate ai loro stipendi o ai loro progetti preferiti. Un terzo può essere finalizzato soprattutto a mobilitare il sostegno dei gruppi di interesse che beneficiano dei servizi forniti dall'agenzia. Non si ottiene alcun vantaggio sostenendo che un bilancio sia soltanto una di queste cose, quando può essere tutte queste o molte altre ancora. Si può tuttavia adottare una particolare concezione del bilancio come la più utile per gli scopi dell'analisi che si intende svolgere. Senza pretendere



di aver individuato l'unica prospettiva corretta né di aver esaurito l'argomento, l'autore propone una concezione che appare particolarmente utile per comprendere il processo di bilancio come fenomeno del comportamento umano all'interno delle istituzioni governative.

In tutto questo volume ci occuperemo del bilancio come fenomeno politico. Considerato nel suo insieme, il bilancio federale rappresenta in termini monetari l'attività del governo. Se la politica viene intesa, almeno in parte, come conflitto tra preferenze concorrenti per determinare la politica nazionale, allora il bilancio registra gli esiti di tale conflitto. Se ci si chiede: 'Chi ottiene ciò che il governo ha da offrire?', le risposte, in un determinato momento storico, sono registrate nel bilancio. Se si considera la politica come il processo attraverso il quale il governo mobilita risorse per affrontare problemi urgenti, il bilancio costituisce il punto focale di tali sforzi.

La dimensione e la struttura del bilancio sono oggetto di intensa controversia nella vita politica. Presidenti, partiti politici, amministratori, membri del Congresso, gruppi di interesse e cittadini impegnati competono tra loro affinché le proprie preferenze siano riflesse nel bilancio. Le vittorie e le sconfitte, i compromessi e gli accordi, le aree di consenso e le sfere di conflitto riguardanti il ruolo del governo nazionale nella società emergono tutte nel bilancio. Nel senso più profondo e integrale, il bilancio si trova al centro stesso del processo politico".

Paola Cattani, *Un'idea di Europa. Liberalismo, democrazia ed etica a inizio Novecento*, Venezia, Marsilio Editori, 2024, p.14.

"Opere come *La crisi del pensiero* di Paul Valéry (1919), *Il disagio della civiltà* di Sigmund Freud (1929), *La ribellione delle masse* di José Ortega y Gasset (1929), *la Storia d'Europa nel secolo decimonono* di Benedetto Croce (1932), *La crisi dell'umanità europea e la filosofia* di Edmund Husserl (1935), rappresentano tappe fondamentali per la storia dell'idea di Europa, oltre che pietre miliari nella storia del pensiero europeo. Esse hanno dato for-

ma a sentimenti e visioni collettive oltre che personali, e cambiato per sempre il nostro modo di percepire i problemi socioculturali e la storia d'Europa. Non sarebbe inoltre inesatto affermare che non c'è

di fatto grande scrittore che non abbia sentito l'esigenza tra le due guerre di affiancare alla propria produzione letteraria in senso stretto (romanzesca, poetica o drammaturgica) una produzione di carattere saggistico/pubblicistico espressamente dedicata all'idea di Europa. Per ricordarne solo alcuni: Herbert George Wells pubblica *The idea of a League of Nations* (1919), Robert Musil *Das hilflose Europa* (1922), André Gide *L'Avenir de l'Europe* (1923), Hugo von Hofmannsthal *Europa* (1925), Julien Benda il *Discours à la nation européenne* (1933), Thomas Mann *Achtung, Europa!* (1935) e suo fratello Heinrich *Vereinigten Staaten von Europa* (1924), Paul Claudel *L'Esprit européen* (1936), Thomas Stearns Eliot *The Unity of European Culture* (1948). Persino poeti come Fernando Pessoa ed Eugenio Montale compongono testi su, rispettivamente, *i Fondamenti della civiltà europea* (1917) e *L'Europa e la sua ombra* (1949); e una giovane Marguerite Yourcenar firma nel 1929 un *Diagnostic de l'Europe*. Nessuno pare potersi sottrarre alla tentazione e necessità di esprimersi sull'Europa, per condividere perplessità e speranze, in quello che risulta un inedito sforzo collettivo".

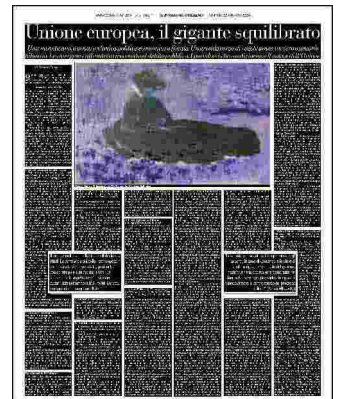
"Le vittorie e le sconfitte, i compromessi e gli accordi, le aree di consenso e le sfere di conflitto riguardanti il ruolo del governo nazionale nella società emergono tutte nel bilancio. Nel senso più profondo e integrale, il bilancio si trova al centro stesso del processo politico" (Aaron Wildavsky)

Il tempo non lineare della storia nella lezione di Musil. Le contraddizioni della nostra epoca in cui il passato viene svalutato, però nello stesso tempo è tutelato dagli Stati. Le speranze e le aspettative che si sono accumulate nel tempo sul futuro dell'Europa. I due poteri che mancano all'Ue



Claude Monet, "Primavera", 1872 (Walters Art Museum, Baltimora)

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.



190285-1101X0