

Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Politica Economica Europea

Pianificazione Finanziaria 2014-2020

Lorenzo Ciletti
Matr. 066092

Relatore

Prof. Luciano Monti

Accademico 2012.2013

INDICE

Premessa dell'Autore.....	3
Metodo di analisi	
Introduzione storica.....	5
Idee e progetti di integrazione europea	
La CECA e il via all'integrazione funzionalista	
Trattato di Lisbona: l'Unione sociale e valoriale.	
1.La crisi sociale in Europa.....	10
L'Unione dell'inclusione, dell'intelligenza e della sostenibilit�	
Progetto politico "faro" Lisbona 2020.	
La situazione di fatto: disastro economico-sociale.	
Motivi del gap tra politica formale e situazione cogente.	
Pianificazione finanziaria 2014-2020: la soluzione del dilemma.	
2. Quadro finanziario pluriennale 2014-2020.....	19
Incapacit� di tradurre le politiche in azioni concrete: scarsit� di risorse.	
Analisi delle singole rubriche della pianificazione.	
Limiti economici e di decisione politica dei singoli capitolati.	
I tre limiti del complessivo assetto della pianificazione: economico, metodologico e particolaristico-nazionale.	
Conclusioni.....	47
Motivi della limitatezza del quadro finanziario	
Europa carente di "soprannazionalit�"	
Logiche regionali e non comuni nella costruzione delle politiche europee	
Il QFP: rischio di insostenibilit� sociale e nascita di movimenti anti-Europa	
La soluzione: democratizzazione dei processi decisionali?	

Premessa dell'Autore

La discussione “accademica” elaborata dalla “Pianificazione finanziaria 2014 – 2020: la fine dell’Europa?” presenta tutti i limiti del dibattito e per di più di un dibattito ancora aperto e non concluso.

L’assenza di documenti definitivi, che assicurino un contesto normativo e politico delineato, genera un’inevitabile instabilità scientifica dell’analisi. L’elaborato rischia, infatti, di cadere nell’opinione personale data l’assenza di precisi elementi di certezza e, quindi, risultare privo di validità scientifica sperimentabile.

In tale ottica, ai fini della ricerca di una quanto più oggettiva scientificità della discussione, risulta necessario ancorarsi all’unico elemento di stabilità, ovvero, l’evoluzione, legislativa - ideologica europea per delineare i contorni istituzionali e tentare di mostrare gli eventuali, presumibili e auspicabili sviluppi nell’odierna epoca.

Il quadro europeo risulta instabile ed in continuo cambiamento: stiamo, insomma, camminando su una corda tesa fra un palazzo solido, stabile e definito ed un altro non ancora delineabile, oscuro, lontano, incerto. L’unica strada da seguire per raggiungere il nostro obiettivo è quella di assicurare il nostro animo scientifico, ”guardando” alla solidità della nostra linea di partenza, per poi tentare di avvicinarsi all’altro palazzo, senza mai presumere di raggiungerlo definitivamente. Il nostro cammino, però, ci permetterà di schiarire inevitabilmente la nostra visione.

Il presupposto storico ci consentirà di sindacare le basi normative dell’Europa e contestualmente il “recinto istituzionale” delinea la possibilità di evidenziare nel modo quanto più oggettivo possibile le criticità delle attuali politiche.

L’analisi, comunque, non avrà mai la presunzione della certezza scientifica e, allo stesso tempo, non potrà configurarsi quale indagine prescrittivo-normativa data l’incapacità di un tale approccio metodologico, peraltro in un contesto in permanente evoluzione, di riuscire a sottolineare e ad auspicare i compiti che i governatori europei devono o dovrebbero seguire.

L'elaborato seguirà un approccio, direi, di indagine “collettiva”, ovvero si fonderà, sulla base di un'analisi descrittiva del contesto europea, prima, e di indirizzo di studio personale, poi, sarà il lettore in virtù delle competenze personali a filtrare l'offerta nozionistica del testo e a delineare le proprie singolari conclusioni.

INTRODUZIONE STORICA

Il processo di integrazione europea muove da lontano trovando le sue radici in: a) svariate concezioni politiche e filosofiche di illustri pensatori, b) progetti di movimenti cittadini, c) iniziative di statisti ed uomini di governo.

Il primo progetto di integrazione fu avanzato nel primo ventennio del ventesimo secolo dal conte Richard Caudenhove-Kalerigi. Il politico austriaco propose l'idea dell'Unione paneuropea (1924) un modello di integrazione politica-economica, al fine di preservare l'Europa sia da conflitti e tensioni interne emersi nel primo conflitto mondiale, "una guerra civile europea", che da minacce provenienti dall'Unione Sovietica e dallo strapotere economico statunitense.

Il primo passo ufficiale di integrazione, però, emerse con il Memorandum proposto dal Ministro degli Esteri francese Aristide Briand alla Società delle Nazioni il primo Maggio 1930. Il progetto, per altro mai concretizzato, prevedeva la nascita di un'associazione politica di stampo confederale nel solco del fenomeno delle organizzazioni internazionali tradizionali.

L'idea prevedeva l'istituzione di organi e strutture volte al perseguimento di scopi comuni stabiliti mediante accordi che delineassero l'assunzione di complessi di obbligazioni giuridiche garantendo, però, la conservazione della sovranità statale.

Una concezione diversa, di carattere federalista, veniva ad esprimersi in un documento fondamentale nella storia dell'integrazione europea, il "Manifesto di Ventotene per un'Europa libera e unita" (1941) di Altiero Spinelli, Ernesto Rossi ed Eugenio Colorni. Nel pieno del secondo conflitto mondiale i tre autori, all'epoca confinati nell'isoletta delle Pontine per antifascismo, si resero conto che per assicurare la pace tra i Paesi europei occorreva che questi rinunciassero alla propria sovranità e si giungesse ad una federazione europea dotata di un proprio esercito, di una propria moneta, di proprie istituzioni direttamente rappresentative dei cittadini e di una propria politica esterna.

I fermenti europeisti di stampo federale hanno nel tempo trovato l'autorevole adesione dello statista inglese Winston Churchill, che in un celebre discorso tenuto all'Università di Zurigo il diciannove settembre 1946 (riproposto al congresso europeo all'Aia il sette

maggio 1948), sostenne l'idea degli Stati Uniti D'Europa, l'unica strada per la pace e l'unione priva di passioni disgregatrici e nazionalistiche.

Il primo vero successo ufficiale della storia dell'integrazione è, però, rappresentato dalla Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), un modello di unione sovranazionale caratterizzato da un progressivo "trasferimento" di poteri sovrani da parte degli Stati ad nuovo ente. La CECA, inoltre, denota la preferenza comunitaria per un tipo di integrazione funzionalista-graduale elaborata squisitamente attraverso il modello dello statista ed industriale francese Jean Monnet. Il politico francese sostenne, infatti, di mirare in prospettiva ad un'unione politica europea garante di pace e stabilità ritenendo, però, che il metodo necessario da seguire fosse quello della realizzazione di forme di coesione e di solidarietà in specifici settori, così, da costruire progressivamente una situazione di integrazione di fatto fra i Paesi europei che sarebbe sfociata naturalmente in un'unione generale.

All'origine del Trattato, infatti, la celebre dichiarazione del Ministro degli Esteri francese Robert Schuman del nove maggio 1950 evidenzia come l'integrazione europea seguisse i principi elaborati dal modello Monnet: "L'Europa non potrà farsi in una volta, né sarà costruita tutta insieme essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto". Il testo del messaggio, continua evidenziando quanto il raggiungimento dell'integrazione fosse esclusivamente garantito dalla "fusione delle produzioni di carbone e di acciaio" che "assicurerà subito la costituzione di basi comuni per lo sviluppo economico, prima tappa della federazione europea, e cambierà il destino di queste regioni che per lungo tempo si sono dedicate alla fabbricazione di strumenti bellici di cui più costantemente sono state le vittime".

In un tale contesto ideologico Italia, Repubblica Federale Tedesca, Olanda, Francia, Belgio e Lussemburgo firmarono (il diciotto aprile 1951 a Parigi) il Trattato istitutivo CECA con il fine di: "contribuire, in armonia con l'economia generale degli Stati Membri ed in virtù dell'instaurazione del mercato comune, all'espansione economica, all'incremento dell'occupazione e al miglioramento del tenore di vita negli Stati Membri"¹.

¹ Trattato istitutivo CECA, art. 2 primo comma.

Nel solco di tale impostazione integrativa, flessibile e graduale nasceranno ulteriori istituzioni in altri settori di politiche, come: il comitato europeo di difesa (CED) il ventisette maggio 1952, il Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea e di quello della Comunità Europea dell'Energia Atomica (CEEA o Euratom) entrati in vigore il primo gennaio 1958 (venticinque marzo 1957 Roma).

Il Trattato CEE, come quello CECA, ha un oggetto di natura essenzialmente economica e commerciale ma, a differenza dei precedenti, ha un respiro generale e diretto all'ampliamento progressivo di interesse comune. Il CEE in prima battuta, però, continua ad interessarsi di materie principalmente economiche ed, infatti, nelle linee programmatiche istituzionali prevede:

1. la progressiva creazione di un mercato comune caratterizzato dall'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci delle persone, dei servizi e dei capitali;
2. la nascita di una tariffa doganale comune negli scambi con i paesi terzi;
3. una politica commerciale comune.

La CEE, però, accanto a questi obiettivi, palesemente ispirati a principi liberisti di un'economia di mercato aperto, ha sin dalle sue origini, contemplato una serie di politiche volte a riequilibrare l'approccio libero scambista. L'approccio del trattato sembra seguire, infatti, l'integrazione di fatto monnettiana, in quanto risulta rilevante, ai fini dell'istituzione della comunità, la nascita di un'anima interventista specialmente in segmenti particolarmente deboli dell'economia e a favore di fasce sociali e territoriali fragili. La CEE nel solco di un tipo di integrazione maggiormente complessivo e comprensivo, infatti, istituisce nuove e diverse politiche, quali:

1. la politica agricola comune,
2. la politica sociale e la politica dei trasporti,
3. la politica di coesione economica e sociale.

Il dibattito e l'integrazione economica, però, continuano ad essere di gran lunga in fase avanzata rispetto alla nascita di istituzioni rappresentativa del popolo europeo. L'assenza, infatti, di veri organi rappresentativi (l'Assemblea CEE e L'Alta Autorità CECA pur essendo organi elettivi non avevano poteri amministrativi) comporta che le scelte politiche seguano, ancora, un modello intergovernativo.

L'integrazione politica, d'altronde, avanzò sempre con riluttanza, in quanto, gli Stati non vollero e, tuttora non vogliono, perdere, nel timore di politiche non comprensive delle singole realtà culturali e sociali, la sovranità decisoria. L'Europa, insomma, si unisce non sentendosi unita.

Il deficit politico dell'integrazione si riverserà, sulla base dell'evoluzione storica, inevitabilmente sulla realtà socio-economica della Comunità e, il timore, direi, "particolaristico - nazionale" portò inevitabilmente alla debacle di tutti quei tentativi miranti all'integrazione politica e/o sovranazionale, quali:

- il "Trattato Spinelli" del quattordici febbraio 1984, progetto che avanzava l'idea di un'Europa democratica e istituzionalmente capace di elaborare discipline normative in un contesto organizzativo rappresentativo del Popolo europeo;
- il progetto – trattato di "costituzionalizzare" l'assetto politico europeo² che promuoveva un approfondimento dell'integrazione nell'ambito dei diritti e dei principi democratici.

La "storia" dell'integrazione, infatti, ha proseguito in un modo confuso, ingarbugliato, indeciso e instabile preferendo un'azione comunitaria meno invasiva delle realtà nazionali attraverso l'alone dell'unione economica.

L'Atto Unico Europeo³ segue tali presupposti. Il Trattato, infatti, delinea l'obiettivo di realizzare entro il trentuno dicembre 1992, adottando le misure necessarie al completamento del mercato interno, la nascita di uno "spazio senza frontiere nel quale" sia "assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali"⁴.

L'Atto Unico Europeo, nel solco dell'incapacità nazionale di una realizzazione complessiva comunitaria, istituì almeno in linea teorica nuove e lungimiranti politiche, per di più in un contesto politico privo di forza e legittimazione, quali:

1. la politica di coesione economica e sociale volta in particolare a ridurre il divario tra le diverse regioni e il ritardo delle regioni svantaggiate, nel quadro di uno sviluppo armonioso della Comunità;

² Trattato del ventinove Ottobre 2005.

³ L'Atto Unico Europeo, Aia ventotto febbraio 1986 entrato in vigore il primo luglio 1986.

⁴ Trattato del ventinove Ottobre 2005: ART. 7°A.

2. la politica di ricerca e sviluppo tecnologico con l'obiettivo di rafforzare le base tecnologiche dell'industria europea e di favorire lo sviluppo della sua competitività internazionale;
3. la politica ambientale tesa a salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente contribuendo alla protezione umana e garantendo un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali.

Una leggera inversione di senso si avvia, però, con il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea del sette febbraio 1992, entrato in vigore il primo novembre 1993. L'accordo continua sì sulla strada dell'integrazione economica, stabilendo ritmo e condizioni ed implicando il rispetto di rigorosi parametri economici finanziari (i criteri di convergenza) per il passaggio ad una moneta unica⁵ tuttavia definisce, in aggiunta, un nuovo assetto istituzionale maggiormente rappresentativo⁶ e una maggiore sollecitudine per politiche miranti a profili umani e sociali in settori, quali l'istruzione, la gioventù, la cultura, la sanità⁷.

Lo sviluppo dell'integrazione politico sociale attraverso i principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani, Stato di diritto emerge, però, definitivamente con il Trattato di Amsterdam del due ottobre 1997⁸ e, soprattutto, nei lavori della Conferenza tra i capi di Stato e o di Governo del diciannove ottobre 2007 delineante il Trattato di Lisbona, sottoscritto poi il tredici dicembre successivo⁹. Il testo, infatti, oltre a segnare la nascita dell'"Unione Europea" ovvero di un' Istituzione unitaria sovranazionale con propria personalità giuridica, riassetando il complicato e diversificato assetto istituzionale comunitario, intende garantire l'adeguata crescita e lo sviluppo sostenibile del mercato interno. Il trattato mette in luce l'oramai definitivo superamento di un'ottica meramente economica e mercantile e la volontà di indirizzare l'azione comunitaria verso obiettivi, di più alto respiro fondati sui valori insiti delle "radici" europee: "all'eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa da cui si sono sviluppati i valori Universali dei diritto inviolabili ed inalienabili della Persona, della libertà, della democrazia,

⁵ Euro e l'istituzione del SEBC e della BCE.

⁶ L'istituzione della prassi decisoria Parlamento – Consiglio Cap. VI par. 6.

⁷ Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

⁸ Il Trattato di Amsterdam: entrato in vigore il primo maggio 1999.

⁹ Il Trattato di Lisbona: entrato in vigore il primo gennaio 2009.

dell'uguaglianza e dello Stato di diritto"¹⁰. Il Trattato sottolinea, insomma, la volontà di realizzare un'integrazione sostenibile, inclusiva e complessiva in tutti gli ambiti.

CAPITOLO 1

La crisi sociale in Europa

Il progetto europeo configurato a Lisbona risulta essere molto ambizioso sia in ambito interno che internazionale. In base a quanto visto in sede di introduzione l'agire comunitario diviene comprensivo di una gamma di valori ed interessi da tutelare e realizzare nella compagine complessiva del popolo europeo. L'articolo 3 TUE, infatti, esordisce: "L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli"¹¹ e, inoltre, come risulta evidente dal disposto dell'articolo 3: "L'Unione instaura un mercato interno, si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente, promuovendo il progresso sociale e tecnologico"¹². Il testo, insomma, delinea il superamento dell'originario disegno di integrazione europea, quale unione a carattere esclusivamente economico, mirando ad un tipo di comunità comprensiva di politiche sociali e di sviluppo culturale. La realizzazione del mercato interno, infatti, è il presupposto di un'integrazione sociale, culturale e valoriale. Lo stesso paragrafo 3 dell'articolo 2 dichiara, infatti, che: "L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti dei minori; promuove la coesione economica, sociale e territoriale (così provvedendo a prevenire gli inconvenienti che deriverebbero da un gioco incontrollato delle libertà del mercato) e la solidarietà

¹⁰ Preambolo del Trattato sull'Unione Europea.

¹¹ Articolo 3 TUE, par. 1

¹² Articolo 3 TUE par. 3 comm. 1.

tra gli Stati membri; rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo”.

Alla luce di tali linee programmatiche dei disposti legislativi, le politiche europee hanno mirato a migliorare la performance economica congiuntamente alla garanzia di sostenibilità ambientale e di inclusione sociale.

Il progetto elaborato dal Consiglio europeo a Lisbona il ventitre – ventiquattro marzo 2000 (Lisbona 2010), infatti, rappresenta la volontà europea di perseguire i nuovi obiettivi disciplinati dal testo normativo.

L’Unione, in quella data, prefissò per il decennio scorso l’obiettivo strategico di divenire l’economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo in grado di realizzare una crescita economica sostenibile, con nuovi posti di lavoro e maggiore inclusione sociale. L’arduo obiettivo risultò perseguibile esclusivamente grazie la valorizzazione dell’unica “forza” dell’Europa: il capitale umano.

Linee programmatiche seguite anche dall’attuale progetto di Lisbona 2020, presentato dal Presidente della commissione l’undici febbraio 2010 per il decennio 2010/2020, dove si evidenzia la volontà di raggiungere una crescita che presenti tre priorità:

1. l’intelligenza: sviluppare un’economia basata sulla conoscenza e sull’innovazione;
2. la sostenibilità: promuovere un’economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva;
3. l’inclusione: promuovere un’economia con un alto tasso di occupazione e che, al contempo, favorisca la coesione sociale e territoriale.

Il progetto, oltre a ribadire la volontà di allargare e rafforzare il mercato in senso liberista, pone al centro dello sviluppo continentale l’individuo. L’azione europea, infatti, “coltiva” il cittadino grazie alla difesa del modello sociale europeo e alla garanzia di una crescita economica generata dalle competenze più che dalla produzione industriale attraverso la valorizzazione dell’inclusione sociale.

La sostenibilità del modello economico e sociale europeo sarebbe garantita, insomma, dall’equilibrio fra la dimensione economica, sociale ambientale dello sviluppo. Inoltre, ai fini della crescita, l’Europa mira ad un migliore sfruttamento del talento umano, strumento strategico fondamentale per lo sviluppo e la sostenibilità del modello continentale attraverso la mobilità in ascesa delle persone e il progresso della società

europea nel suo complesso. Il progetto, infatti, mira: a) alla promessa della società della conoscenza, garantita dall'eccellenza in tutti i gradi dell'istruzione; b) al miglioramento costante di competenze in funzione delle necessità; c) alla creazione di un contesto sociale, economico e normativo in cui possano prosperare la ricerca, la creatività e l'innovazione. Insomma, in Europa le persone sono la principale risorsa e su di esse, stando alle formalità esteriori delle politiche comunitarie, dovrebbero essere imperniate le azioni dell'Unione. Investire nelle persone, sviluppare uno stato sociale attivo e dinamico è la base essenziale del progetto di Lisbona e, al contempo, garanzia necessaria ad un'economia della conoscenza, nonché, elemento indispensabile per superare i problemi sociali esistenti rappresentati dalla disoccupazione, dell'esclusione sociale e dalla povertà.

Il progetto 2020, al fine di raggiungere i suddetti obiettivi, ha, infatti, adottato le seguenti sette iniziative "faro":

1. "l'Unione dell'innovazione" con il compito di: a) migliorare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti in ricerca e l'innovazione facendo in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita e l'occupazione, b) definire un programma strategico incentrato su sfide come sicurezza energetica, trasporti, cambiamento climatico, uso efficiente delle risorse, salute, invecchiamento, metodi di produzione e pianificazione ecologica, c) rafforzare la pianificazione congiunta fra gli Stati membri e le Regioni;
2. "*Youth on the move*" per migliorare l'efficienza dei sistemi di insegnamento e agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. L'obiettivo, insomma, risulta essere quello di: a) aumentare l'attrattiva internazionale degli Istituti europei di insegnamento superiore, b) migliorare la qualità generale di tutti i livelli dell'istruzione e della formazione nell'UE, combinando eccellenza ed equità, c) promuovere la mobilità di studenti e tirocinanti, d) migliorare la situazione occupazionale dei giovani;
3. "un'agenda europea del digitale" per accelerare la diffusione ad internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per le famiglie e imprese;

4. “un’Europa efficiente sotto il profilo delle risorse” con l’obiettivo di: a) contribuire a scindere la crescita economica all’uso delle risorse, b) favorire il passaggio ad un’economia a bassa emissione di carbonio, c) incrementare l’uso delle fonti di energia rinnovabili, d) modernizzare il nostro settore dei trasporti, e) promuovere l’efficienza energetica;
5. “una politica industriale per l’era della globalizzazione” onde: a) migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le piccole e medie imprese, b) favorire lo sviluppo di una base industriale solida e sostenibile in grado di competere su scala mondiale;
6. “un’agenda per le nuove competenze e i nuovi posti di lavoro” con il compito di: a) modernizzare i mercati occupazionali, b) consentire alle persone di migliorare le proprie competenze in tutto l’arco della vita al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, c) conciliare meglio l’offerta e la domanda di manodopera tramite la mobilità dei lavoratori;
7. “la piattaforma europea contro la povertà” con il fine di: a) garantire coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti, b) salvaguardare le persone vittime di povertà e esclusione sociale garantendo condizioni dignitose ed eque e non limitando la partecipazione attiva nella società.

La situazione di fatto, però, evidenzia quanto queste iniziative siano faro e, come, le rosee prospettive auspiccate dal testo normativo di Lisbona siano lontane o, meglio, lontanissime dall’essere realizzate. In base dei dati 2011 Eurostat, infatti, la situazione risulta essere catastrofica:

- il PIL è di 142 miliardi di euro in contrazione rispetto agli anni pre - crisi;
- gli indici azionari dei Paesi UE 27 hanno lasciato milioni di dollari in termini di dividendi.¹³
- gli indici di rendimento obbligazionari, per effetto dell’assenza di certezza nella solidità dell’Europa, hanno visto innalzare i tassi di interesse (evito di darne un dato vista la volatilità di tali mercati);

¹³ I dividendi dei Paesi UE si sono contratti circa del 25%.

- l'economia reale ha visto nell'ultimo anno il fallimento di circa cinquanta piccole e medie imprese all'ora, il cuore della produzione europea (il 99% delle industrie europee);
- il salvataggio, inoltre, delle principali banche europee ha danneggiato ulteriormente la situazione debitoria dei principali Paesi europei, acuendo i danni subiti dall'economia reale e sbriciolando i fondamentali economici nazionali.

I fallimenti, però, della politica europea nell'ambito della cura dell'inclusione e della solidarietà sociale emergono più distintamente rispetto ai precedenti, delineandosi in maniera esplosiva e destabilizzante.

L'esclusione sociale, infatti, che “può essere definita come la situazione in cui, in riferimento ad una serie di aspetti multidimensionali, che definiscono l'opportunità sostanziale degli individui di vivere secondo i propri valori e le proprie scelte e di migliorare le proprie condizioni, tutti gli individui e i gruppi” non “godono degli standard essenziali, le disparità tra le persone e i gruppi” non “sono socialmente accettabili”. Inoltre, “il processo” per il mancato “raggiungimento di questi risultati” è dovuto all'assenza “di equità e partecipazione” attiva alla vita sociale, la quale genera, a sua volta, un'inevitabile tensione sociale che sobilla le fondamenta instabili delle Istituzioni europee oltre che nazionali. Le tensioni sociali, infatti, minano la stabilità del sistema, da una parte, ma evidenziano anche l'incapacità del sistema stesso di rispondere adeguatamente agli impulsi dell'ambiente.

I temi, quindi, di distensione sociale intra-continentale¹⁴ relativi alla lotta all'esclusione, agli obiettivi di protezione sociale e l'azione di pacificazione, come, per altro, elaborato dalle volontà dei filosofi statisti analizzate nell'introduzione, risultano essere gravemente inadempiti.

I dati europei, infatti, danno proprio risalto a tale situazione sottolineando l'assenza di coesione sociale e di possibili rischi di tenuta del sistema sociale europeo.

In linea con quanto detto in Europa le persone che vivono in famiglie con reddito equivalente/inferiore al 60% del reddito mediano dello stesso paese, insomma a rischio povertà, è del 24.7%, con picchi *shock* in Bulgaria 50.1%, Romania 43% ed Italia 32% mentre altre Regioni europee godono di dati rassicuranti come Irlanda 1.7%, Germania

¹⁴ Articolo 3 paragrafo 1 lettera g.

23% e Norvegia 14%, (Eurostat 2011). L'assenza di partecipazione attiva alla nuova Europa emerge da due ulteriori fenomeni strettamente collegati: a) l'abbandono scolastico, che determina il ritardo nell'acquisizione delle competenze, b) la perifericità strutturale.

L'abbandono scolastico, in riferimento alla popolazione fra i 18 e i 24 anni che consegue al massimo la licenza media, che non frequenta altri corsi scolastici e non svolga attività formative superiori ai due anni è del 13.5%, con picchi elevatissimi in Italia 18.2%, Spagna 26.5% e Romania 17.5%. Altro che economia basata sulla conoscenza, con tali evidenze empiriche l'Europa è configurabile quale economia dell'impreparazione e dell'ignoranza, (Eurostat 2011).

Il dato dell'impreparazione, come sottolineato precedentemente, ha una sua correlazione all'assenza di strutture ed infrastrutture, limiti alle coperture di banda larga, linee di comunicazioni e trasporti, che ostruiscono ulteriormente la capacità/volontà dell'individuo di informarsi e partecipare all'Europa.

Le statistiche, però, maggiormente preoccupanti sono quelle relative alla disoccupazione non esclusivamente per i danni e i limiti gravati sull'inclusione sociale. La contingente situazione, infatti, risulta essere caratterizzata da una piramide alla rovescia, ove pochi soggetti, la punta della piramide, reggono e sostengono l'attuale sistema sociale di mercato europeo. Inoltre, gli evidenti rischi di sostenibilità del sistema determinano politiche di indebolimento e/o smantellamento del modello generando l'aggravarsi inevitabile dell'attuale situazione sociale.

I dati Eurostat delineano, infatti, anche la drammatica situazione europea in ambito occupazionale:

- tasso di disoccupazione europea è al 27.9% tra la popolazione di età 20 - 64 anni, con crolli di occupazione in Italia 61.2% e Spagna 61.6%;
- la popolazione attiva sotto i venticinque anni è del 77% in UE 27, con deficit maggiori in Italia 66.3% ed in Spagna 46%.

L'azione conclusiva del capitolo, sulla base di tali considerazioni statistiche, cercherà di delineare in modo oggettivo i principali motivi e ragioni di cotale scempio sociale. La rassegna di ragionamenti, però, sarà sempre e costantemente falsificabile in sede di discussione finale sulla base, lo ripeto, di un'indagine collettiva.

Un motivo dell'attuale catastrofica situazione, sottolineato da tanti studiosi e che credo debba essere considerato, va certamente ricercato agli inizi del 2008 con lo scoppio del settore bancario americano e di quello mondiale. L'intelaiatura finanziaria globale e l'assenza di certezza nella regolazione finanziaria hanno, infatti, determinato l'ingrossamento a macchia d'olio di una crisi regionale che ha comportato la distruzione complessiva della struttura finanziaria mondiale. In aggiunta, la debolezza finanziaria ha finito, soprattutto, per inquinare e danneggiare l'economia reale di tutti i mercati mondiali. La necessità, invero, per molti Stati di garantire e coprire autonomamente, in ragione della carenza comunitaria, i costi per il salvataggio di colossi autoctoni¹⁵ ha generato l'inasprimento della situazione debitoria regionale e la difficoltà nel mantenere gli investimenti pubblici in favore: a) dell'economia reale, b) per il sostentamento della politica di prevenzione e tutela sociale. La crisi del modello sociale e la carenza regionale nel sostegno all'economia ha, infatti, esacerbato le difficoltà socio-economiche nazionali e espanso le tensioni sul sistema Europa.

Un altro motivo, per altro legato al precedente, è da ricercarsi nell'assenza di una regolamentazione dei mercati finanziari. Oggi, infatti, la carente regolamentazione e la forte integrazione non favorisce un sano agire finanziario, ovvero, l'ottenimento di risorse virtuali utilizzate per il traino di investimenti in favore della crescita e la sostenibilità sociale. L'attuale volatilità di mercato, invero, determina, il più delle volte, l'arricchimento esclusivo di forti attori economici a tutto svantaggio dell'economia reale.

L'assenza di regolamentazione e la concentrazione di ingenti ricchezze in mano a pochissimi *stakeholder*, inoltre, determina la gestione, quasi esclusiva, dei mercati finanziari da parte di pochi "potenti" guidati esclusivamente dal demone del profitto. I rischi endemici, per di più, di una realtà economica "anomala" quale quella europea, caratterizzata dall'incoerenza generata dalla gestione differenziata della politica monetaria, da un lato, e la politica fiscale dall'altro, ha indotto i poteri economici a trarne vantaggi lucrativi a tutto danno delle realtà socio-economiche regionali.

L'innalzamento degli interessi del debito nazionale per effetto di tale azione egoistica di profitto ha generato, infatti, maggiori spese interne in termini di spread sull'emissione di debito ed ha eroso inevitabilmente, sulla base delle constatazioni suddette, i

¹⁵ Ad esempio Barclays Bank in Irlanda.

fondamentali economici dei singoli stati nazionali. In un tale contesto sarebbe necessario, quindi, il riassetto della finanza globale, matrice indispensabile per il finanziamento dell'economia reale, e il ripristino dell'intero settore attraverso la solidità e la stabilità del sistema stesso. L'azione comunitaria e globale, infatti, sta perseguendo su tale strada attraverso le seguenti riforme:

1. attuare una vigilanza centrale unitaria ;¹⁶
2. colmare le lacune normative e promuovere così la trasparenza, la stabilità e la responsabilità in particolare per quanto riguarda i derivati e le infrastrutture del mercato;
3. completare il rafforzamento delle norme prudenziali contabili e in materia della tutela dei consumatori sotto forma di un'unica normativa che si occupi adeguatamente di tutti i soggetti e i mercati finanziari;
4. rafforzare la *governance* delle Istituzioni finanziarie al fine di trovare una soluzione ai punti deboli individuati nel corso della crisi finanziaria nell'ambito dell'individuazione e della gestione del rischio;
5. mettere in moto una politica che consenta in futuro di prevenire più efficacemente e, se necessario, gestire meglio le eventuali crisi finanziarie e che valuti la possibilità – in considerazione della specifica responsabilità del settore finanziario nell'attuale crisi- che dal settore finanziario giungano adeguati contributi.

Un ulteriore motivo dell'attuale situazione sociale, va ricercato nell'assenza di coerenza - coesione delle politiche economiche comunitarie, evidenziabile brillantemente nel rapporto Kok: "Affrontare la sfida: Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione". La carenza strutturale - istituzionale dell'Unione europea e l'inefficacia di un sistema di sorveglianza multilaterale delle diverse strategie nazionali, infatti, ha generato inevitabilmente una carenza nell'erogazione dei servizi e del buon andamento amministrativo nel coordinare policy spesso caratterizzate da un'elevata numerosità di target. L'Europa, però, sta cercando una risposta efficace anche su questo fronte, come mostrato nelle riunioni di marzo del 2005, ove il Consiglio europeo ha introdotto, invero, il metodo di coordinamento mediante i Piani Nazionali di Riforma (PNR),

¹⁶ Ad esempio le ESAs (European Supervisory Authorities) UE.

ovvero, la predisposizione di raccomandazioni, sulla base dello stato di riforme del singolo Paese, al fine di raggiungere gli obiettivi delineati dalle politiche dell'Unione.

La rassegna dei motivi fin qui elencati non è, però, capace di spiegare la generalità o, quantomeno, l'interezza della catastrofica situazione sociale, economica e finanziaria evidenziata dalle statistiche esposte.

I tentativi contingenti di porre un freno alla speculazione finanziaria e il maggior coordinamento europeo avrebbero dovuto sicuramente influire su un miglioramento della situazione sociale rispetto al 2008 ed, al contempo, determinato un'inevitabile ripercussione positiva sui dati empirici. Gli indici statistici, però, sulla base di quanto dimostrato non supportano tale tesi e, quindi, necessitano di un'ulteriore e più efficace spiegazione. Le variabili strutturali, precedentemente esposte, non riescono a spiegare i motivi dell'attuale disastro sociale e, forse, ne hanno limitato gli effetti negativi.

La crisi ingloba certamente buona parte delle ragioni che hanno configurato un crollo del PIL e della disoccupazione però, la sua lontananza temporale non potrebbe o, quantomeno, non dovrebbe essere ritenuta una dei motivi principali all'attuale rovinosa situazione sociale ed economica.

La crisi è per natura un istante di separazione, di cerniera¹⁷ che genera un cambiamento sostanziale istantaneo e/o configurabile in un preciso momento temporale. L'istante storico – temporale definibile quale periodo di cerniera è sicuramente la bolla dei subprime americani del 2008, evento, oramai, troppo distante e non capace di spiegare appieno le negatività empiriche.

La disastrosa situazione, quindi, più che risultare determinata dall'impatto della crisi, nasce degli effetti della stessa e dall'incapacità delle forze politiche di intuirne gli aspetti centrali e di combatterli con i mezzi adeguati. Le politiche Europee, infatti, non sono riuscite a farsi garanti della fuoriuscita dall'incubo della recessione e della destrutturazione del sistema sociale europeo e, soprattutto, degli obiettivi giuridici del Trattato di Lisbona. I vincoli legali non rispettati oggettivamente della comunità vengono "mascherati" o, quantomeno, occultati brillantemente da politiche di facciata incapaci di difendere e portare avanti il sogno europeo nato alle origini grazie ai contributi di filosofi, statisti e politici di rilievo e poi confluiti nel trattato medesimo.

¹⁷ Krino dal greco.

Il prossimo capitolo analizzerà, in base a tale ultima considerazione, una delle risposte europee a tale situazione contestuale, ovvero, la pianificazione finanziaria 2014 - 2020, evidenziando i singoli aspetti, i limiti e i pregi. L'argomentazione, data la contestualità dello scritto con la politica, difficilmente potrà esimersi di perfetta scientificità ma, l'autore ritiene necessario sottolineare nuovamente la volontà di ricercare una quanto mai difficile oggettività.

CAPITOLO 2

Quadro finanziario pluriennale 2014-2020

Le conclusioni del capitolo precedente rischiano di mettere un'alea di soggettività nell'analisi del quadro finanziario pluriennale. Il titolo del capitolo precedente, però, denuncia esclusivamente in maniera oggettiva, attraverso l'esposizione di dati statistici, una situazione sociale disastrosa e l'incapacità effettiva dell'Europa di raggiungere il sogno delineato in apertura della discussione dai Padri della cultura continentale. I lineamenti del testo legislativo di Lisbona e le politiche europee, insomma, risultano essere delle brillanti maschere incapaci di generare l'equilibrio e la pace sociale auspicata. L'analisi che segue evidenzierà le singole spese contabili europee per gli anni 2014 - 2020, tentando poi di sottolineare i limiti e gli *achievement* della pianificazione finanziaria europea.

Negli ultimi anni, l'Unione europea e gli Stati membri hanno adottato misure importanti in risposta alle sfide poste dalla crisi economico-finanziaria. Guardando al futuro, il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP) dovrà assicurare che il bilancio dell'Unione europea sia finalizzato a far uscire l'Europa dalla crisi. Il bilancio dell'Unione europea deve costituire un catalizzatore della crescita e dell'occupazione in tutta Europa, stimolando in particolare gli investimenti produttivi e in capitale umano. Nell'ambito del futuro quadro finanziario pluriennale, la spesa dovrà essere mobilitata a sostegno della crescita, dell'occupazione, della competitività e della convergenza, così esordiscono le conclusioni delle riunioni del sette e otto febbraio 2013. I considerando

iniziali, insomma, continuano a sottolineare la necessità di perseguire gli obiettivi programmatici di Europa 2020 e la volontà di tutti gli Stati europei di combattere e vincere la dura guerra dell'esclusione sociale e della competitività.

Il testo delle conclusioni del Consiglio Europeo evidenzia, inoltre, come l'accordo politico abbia portato allo stanziamento complessivo per l'UE a 28¹⁸, per il periodo 2014 - 2020 di 959.988 milioni di euro, pari ad impegni economici, che rappresentano l'1% del reddito nazionale lordo (RNL), e in stanziamenti per pagamenti, che rappresentano lo 0.95% del RNL dell'UE.

Il quadro finanziario suddivide, inoltre, l'intero budget di spesa in diversi capitoli relativi ai sotto-settori di politiche e il Consiglio, in continuità storica con le pianificazioni finanziarie precedenti, ha strutturato il bilancio 2014 - 2020 nelle seguenti policies:

- sotto-rubrica 1a "Competitività per la crescita e l'occupazione", che comprende il Meccanismo per collegare l'Europa;
- sotto-rubrica 1b "Coesione economica, sociale e territoriale";
- Rubrica 2 "Crescita sostenibile: risorse naturali", che comprende un sotto-massimale per le spese connesse al mercato e i pagamenti diretti;
- rubrica 3 -"Sicurezza e cittadinanza";
- rubrica 4 "Ruolo mondiale dell'Europa";
- rubrica 5 "Amministrazione", che comprende un sotto-massimale per le spese amministrative;
- rubrica 6 "Compensazioni".

¹⁸ Ritenendo, oramai, imminente l'ingresso della Croazia, poi di fatto avvenuto.

La sotto-rubrica 1a riguarda le politiche miranti a: a) crescita intelligente ed inclusiva, b) promozione della formazione e della ricerca, c) l'innovazione e lo sviluppo tecnologico, d) l'azione specifica a favore della competitività, delle imprese e del mondo PMI, e) l'investimento nell'istruzione e nelle competenze umane, f) lo sviluppo dell'agenda sociale.

Il settore di spesa, quindi, dovrebbe essere, sulla base della complessità e numerosità degli obiettivi, il pacchetto maggiormente comprensivo e "ricco". Le garanzie economiche dovrebbero, infatti, permettere il perseguimento dei suddetti obiettivi in ossequio della volontà principe della comunità europea, ovvero, divenire il centro mondiale della conoscenza e l'economia più competitiva al mondo grazie alle abilità e alla preparazione umana.

L'UE ha, infatti, la consapevolezza, almeno in via formale e teorica, di dover garantire un contesto ambientale e sociale in grado di favorire la massima espressione ed esaltazione dell'unica materia prima europea: l'uomo. L'Europa della conoscenza come, per altro, è da sempre e per sempre dovrebbe continuare ad essere.

Il Consiglio Europeo, però, nel primo sotto-settore di spesa 1a, incoerentemente con quanto dichiarato attraverso le volontà politiche, ha deciso di stanziare una cifra pari a circa 125.614 milioni di euro, il 13% del bilancio comunitario, risultante uno degli investimenti minori dell'Unione e, quindi, in aspra contraddizione ai pomposi e mirabili proclami. L'azione UE concreta, in numeri e non di parole, mostra, quindi, l'insufficienza, l'inadeguatezza e, in qualche modo, l'irrisoria capacità comunitaria di agire per le mire formalmente espresse ed esaltate. Le ragioni di tale situazione saranno poi chiarite ed enunciate in sede conclusiva del capitolo.

Il totale della spesa va, per altro, ulteriormente ripartita nei sette anni della pianificazione, riducendo inevitabilmente la concentrazione complessiva delle risorse e, quindi, la forza di impatto dell'azione comunitaria. I documenti europei mostrano, infatti, come la già di se irrisoria cifra vada scaglionata nei vari anni, configurandosi nell'anno 2014 in un ammontare di 15.605 milioni e dell'importo di 21.079 milioni nel 2020, con un'entrata media annuale per la singola realtà nazionale di 640 milioni.

L'inadeguatezza della cifra risulta evidente se si analizzano i costi comparati con altre realtà continentali e nazionali nel finanziare l'occupazione, l'incentivazione e la valorizzazione del capitale umano, i programmi di ricerca, formazione e, insomma, tutto

il necessario per un'economia della conoscenza che in realtà l'UE non risulta di voler essere. Riprendendo, ad esempio, la spesa di bilancio e, quindi, annuale dell'Inghilterra per l'educazione, circa 97.000 milioni di sterline (166 miliardi di euro), si comprende l'irrisorio ammontare della spesa continentale in comparazione con i costi necessari per singola realtà regionale in tale reparto di spesa. La cifra continentale di 640 milioni, infatti, sarebbe capace di coprire esclusivamente i costi di manutenzione e la gestione per un mese delle strutture scolastiche di una medio-piccola regione di un singolo Stato europeo prefigurandosi, quindi, insufficiente sulla base degli obiettivi prefissati.

L'inadeguatezza delle risorse risulta essere, per altro, inasprita dall'eventuale situazione sociale, esaminata precedentemente nella rassegna statistico-empirica, e dalla nascita, in virtù dell'attuale catastrofe socio-economica, di nuove e preoccupanti tensioni nazionali che battono un duro colpo alla sostenibilità dell'intero sistema europeo.

I rischi di sostenibilità si sono e si stanno sempre più facendo sentire tanto che anche i governatori europei hanno ritenuto necessario intervenire con una sorta di manovra correttiva. I grandi poteri europei, sulla base di analisi scientifiche e tecniche, non sto ironizzando, hanno ritenuto che l'attuale contesto europeo risulta essere di deboli prospettive economiche ed, in considerazione del preoccupante inasprimento della situazione sociale e dell'incremento "esplosivo" della disoccupazione (in particolare quella giovanile), hanno delineato un nuovo programma di impatto, che rimedi urgentemente alla situazione attuale. La carenza dell'intervento originario di febbraio, in qualche modo, risulta evidenziato, insomma, del programma integrativo di giugno, ove si è ricercato un'innovata azione basata su un approccio globale nella lotta alla disoccupazione giovanile muovendo da misure concrete, quali:

1. Accelerare l'attuazione del programma "Garanzia per i giovani", piano del 7-8 febbraio 2013 di circa 6 miliardi di euro, sulle garanzie di ottenere la possibilità di un'offerta valida di impiego, studio, apprendistato o tirocinio per l'under 25 nei quattro mesi successivi al completamento degli studi o per chi ha perso un lavoro;
2. Il varo di un nuovo piano per gli investimenti a sostegno delle PMI e a favore del funzionamento "sano" dell'economia reale;

3. Un miglior accesso al credito grazie alla stabilizzazione delle finanze pubbliche e la riorganizzazione strutturale del sistema bancario UE.¹⁹

Nelle riunioni di giugno viene, così, sottolineato quanto la lotta alla disoccupazione, in particolare quella giovanile, vada considerata necessaria sia per il superamento dello scoglio dell'esclusione sociale e della partecipazione attiva alla vita europea, che per essere garante della sostenibilità del sistema sociale europeo. Il Consiglio, in linea con quanto esposto, ha deciso, quindi, di mobilitare "tutti gli strumenti disponibili" ed ha convenuto la necessità di un'azione generale, complessiva e comprensiva delle seguenti ulteriori linee programmatiche:

1. Garantire tutti i preparativi necessari affinché l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile sia pienamente operativa entro gennaio 2014, in modo da consentire i primi pagamenti ai beneficiari nelle regioni dell'UE con tassi di disoccupazione giovanile superiori al 25%. Affinché l'iniziativa possa svolgere appieno il suo ruolo, invero, i 6 miliardi di EUR a questa assegnati dovrebbero essere erogati nei primi due anni del prossimo quadro finanziario pluriennale. Inoltre i margini di disponibilità entro i massimali del QFP per gli anni 2014 - 2017 saranno usati per costituire un "margine globale per gli impegni" al fine di finanziare, in particolare, misure di lotta contro la disoccupazione giovanile. Gli Stati membri beneficiari dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile dovrebbero adottare un piano che affronti, inoltre, la disoccupazione giovanile anche attraverso l'attuazione della "Garanzia per i giovani" entro la fine dell'anno. Gli altri Stati membri sono incoraggiati ad adottare piani analoghi nel 2014. Nel 2016 la Commissione riferirà sull'attuazione della "Garanzia per i giovani" e sul funzionamento dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile;
2. Nell'attuazione dei fondi strutturali l'accento sarà posto in particolare sull'occupazione giovanile, anche riprogrammando fondi non spesi ove opportuno. La Commissione e gli Stati membri sfrutteranno tutte le possibilità offerte dal Fondo sociale europeo (FSE), che rappresenta uno degli strumenti finanziari principali a tal fine a livello dell'UE anche sostenendo la creazione di

¹⁹ Progetti di unione bancaria per area Euro.

nuovi posti di lavoro per i giovani lavoratori. Ove opportuno gli Stati membri miglioreranno la propria capacità amministrativa avvalendosi di un'assistenza tecnica rafforzata da parte della Commissione e facendo affidamento sulle migliori pratiche;

3. Nuovi sforzi per promuovere la mobilità dei giovani in cerca di lavoro anche rafforzando il programma "Il tuo primo posto di lavoro EURES". Gli Stati membri sono incoraggiati, infatti, a utilizzare parte dei contributi FSE per sostenere i programmi di mobilità transfrontaliera. Il programma "Erasmus +", che favorisce altresì la formazione professionale transfrontaliera, dovrà essere pienamente operativo da gennaio 2014. L'accordo tra il Parlamento europeo e il Consiglio sul riconoscimento delle qualifiche professionali è accolto con particolare favore. Dovrebbero essere esaminate con rapidità le proposte della Commissione tese alla creazione di una rete di servizi pubblici dell'occupazione. Sono necessari maggiori sforzi, soprattutto in ordine alla proposta sul mantenimento dei diritti a pensione complementare, che dovrà essere adottata nel corso dell'attuale legislatura;
4. Promozione di apprendistati di alta qualità e apprendimento basato sul lavoro grazie, segnatamente, all'Alleanza europea per l'apprendistato che sarà varata in luglio. Il quadro di qualità per i tirocini dovrebbe essere messo in atto all'inizio del 2014;
5. La Banca Europea degli Investimenti (BEI) contribuirà a lottare contro la disoccupazione giovanile attraverso la sua iniziativa centrata sui posti di lavoro per i giovani e il suo programma a favore degli investimenti nelle competenze, che dovrebbero essere attuati senza indugio.

Il documento, sulla base dell'analisi fin qui esposta, sembra delineare un arricchimento del primo intervento di febbraio al fine di garantire la massima azione possibile per perseguire la crescita e l'inclusione sociale.

I dati contabili, però, smentiscono quanto propugnato in giugno poiché, sostanzialmente, le risorse economiche restano ancorate al quadro finanziario di febbraio. Il Consiglio, infatti, ritiene il pacchetto occupazione e competitività di febbraio (circa 120 miliardi di euro) sia stato produttivo ma, incapace nel difendere il sistema socio-economico successivamente alla difficile crisi finanziaria. L'azione UE,

sulla base di tali considerazioni, mira a gestire e non incrementare le risorse comunitarie attraverso una maggiore concentrazione delle stesse nell'attuale momento, considerato l'apice della crisi, per poi ridurre l'esborso quando si creda possa essere avviata una nuova crescita.

Nel testo si delinea, però, un incremento possibile di risorse in virtù del potenziamento e della riforma complessiva della BEI attraverso:

1. Potenziamento degli sforzi della BEI intesi a sostenere l'erogazione di prestiti all'economia, sfruttando appieno il recente aumento di capitale di 10 miliardi di EUR. Il Consiglio europeo invita, inoltre, la BEI ad attuare il piano volto ad aumentare, nell'UE, l'attività di prestito di almeno il 40% tra il 2013 e il 2015. A tal fine la BEI ha già individuato nuove opportunità di prestito per più di 150 miliardi di EUR in una serie di priorità cruciali, quali: innovazione e competenze, accesso delle PMI ai finanziamenti, efficienza delle risorse e infrastrutture strategiche;
2. Espansione degli strumenti finanziari a rischio ripartito, comuni alla Commissione europea e alla BEI, per incentivare gli investimenti nelle PMI da parte del settore privato e dei mercati dei capitali. Queste iniziative dovrebbero assicurare l'aumento del volume dei nuovi prestiti alle PMI in tutta l'UE nel rispetto dei principi di solidità e trasparenza finanziaria, nonché dei massimali del QFP. Il Consiglio, in consultazione con la Commissione e la BEI, precisa senza indugio i parametri per la concezione di tali strumenti cofinanziati dai Fondi strutturali, puntando a notevoli effetti moltiplicatori. Dovrebbero essere effettuati i preparativi necessari per consentire che questi strumenti inizino a funzionare nel gennaio del 2014;
3. Aumento della capacità di supporto di credito del Fondo europeo per gli investimenti;
4. Progressiva espansione dei programmi della BEI di finanziamento al commercio al fine di favorire l'attività delle PMI in tutta l'Unione, specie nei paesi partecipanti ai programmi;
5. Rafforzamento della cooperazione tra banche nazionali di sviluppo e la BEI al fine di accrescere le opportunità di prestito congiunto e gli scambi di buone pratiche;

6. Sviluppo di fonti di finanziamento alternative in stretta collaborazione con gli Stati membri.

Le pompose enunciazioni sulle possibili evoluzioni dell'attività della BEI celano, però, la velleità contabile del contribuente, in virtù della reale forza economica della banca.

La BEI dispone, infatti, di un capitale contabile esiguo, che ammonta a circa 232 miliardi di euro, sottoscritto dagli azionisti pubblici europei ed un giro di affari interno all'UE di circa 62 miliardi (dati Eurostat 2010). Le attività della banca sono ripartite, per altro, in una serie infinita di *policy*, indebolendo inevitabilmente il contribuente per la singola azione. La banca, infatti, si adopera per: a) lotta al cambiamento climatico, b) tutela dell'ambiente e comunità sostenibile, c) coesione e convergenza, d) reti trans europee, e) economia della conoscenza, f) energia sostenibile e competitiva, g) finanziamento a PMI. La complessità dell'attuale situazione sociale e il finanziamento di una serie così numerosa di iniziative determina l'inadeguatezza del finanziamento per i singoli settori di policies ed in particolare per la lotta all'occupazione e l'inclusione sociale.

La prima rubrica, continuando nell'analisi della pianificazione di bilancio di febbraio, include, inoltre, un meccanismo per collegare l'Europa, ovvero, per la programmazione di finanziamenti volti al miglioramento del mercato unico grazie alla creazione/completamento di reti nei settori energetici, digitale e dei trasporti.

La dotazione finanziaria per l'attuazione del meccanismo per collegare l'Europa nel periodo 2014 - 2020 è pari a 29 299 milioni di EUR, compresi 10 000 milioni di EUR che saranno trasferiti dal fondo di coesione. Tale importo totale, inoltre, è ripartito fra i diversi settori nel modo seguente:

- a. Trasporti: 23 174 milioni di EUR, di cui 10 000 milioni di EUR , trasferiti dal Fondo di coesione;
- b. Energia: 5 126 milioni di EUR;
- c. Telecomunicazioni: 1 000 milioni di EUR.

Un elementare e semplice calcolo matematico ma necessario a fini esplicitivi evidenzia, anche con riferimento a tale riparto di spesa, quanto l'esborso comunitario sia carente ed

inadeguato per l'azione di fatto in un settore di policy per natura, espansivo e caro economicamente. L'importo annuale medio, infatti, risulta essere di circa 4 miliardi con una media per Stato di 150 milioni di euro che é indubbiamente insufficiente, se comparato ai 21 miliardi di sterline programmati dall'Inghilterra nel prossimo anno, e ironico in relazione ai 799 miliardi di dollari per il pacchetto statunitense di Social Security nell'anno in corso. La cifra è davvero irrisoria, pensando che con l'importo di 150 milioni di euro è possibile garantire esclusivamente l'acquisto di asfalto necessario per la manutenzione delle strade di un comune della grandezza di Napoli senza avere la possibilità, però, di pagare i funzionari atti al servizio.

La necessità, inoltre, sulla base di disposizioni comunitarie, della realizzazione dei progetti Galileo,²⁰ ITER,²¹ GMES,²² di 12793 milioni di euro complessivi riduce ulteriormente la capacità economica di tale reparto di spesa, rendendo di fatto impossibile il raggiungimento degli obiettivi di policy prefissati.

La sotto-rubrica seguente, relativa alla politica di coesione, rappresenta lo strumento principale per ridurre le disparità fra le regioni d'Europa mirando alla solidarietà fra i membri. La politica, inoltre, è un importante catalizzatore di investimenti volti alla crescita e alla creazione di nuovi posti di lavoro.

La coesione, quindi, rappresenta lo strumento non solo essenziale ai fini dell'omogeneità e sostenibilità della crescita ma, anche, sulla base dello stesso equilibrio garantito dalla redistribuzione della ricchezza, l'elemento necessario al fine della stabilità e prosperità nel globale sistema europeo. La spesa economica, quindi, in linea con i principi esposti precedentemente dovrebbe rappresentare una cospicua fetta della torta del budget europeo. La garanzia, inoltre, di un'equa distribuzione delle risorse e le tutele nei confronti del cittadino europeo devono necessariamente determinarsi, per effetto della complessità dell'azione in tale settore di politiche, nell'ambito della regolazione comunitaria e la definitiva definizione da parte delle Istituzioni nazionali.

Il finanziamento della politica di coesione, infatti, è garantito in parte dalle risorse nazionali, sulla base delle considerazioni suddette, e, per l'altra, dai diversi Fondi di

²⁰ 6,3 miliardi.

²¹ 2,7 miliardi.

²² 3,78 miliardi.

stabilità europei quali: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE) e il Fondo di Coesione (FC). Il sostegno dei vari fondi europei mira, in maniera sostanziosa, ad investimenti in favore della crescita e dell'occupazione, in linea di progetti di Europa 2020, e più limitatamente al finanziamento dello sviluppo nel settore ambientale, delle comunicazioni e per la cooperazione territoriale.

Il livello di impegno stanziato per rubrica 1b non supera i 325.149 milioni di euro, rappresentando il 33.9% del budget complessivo. La spesa, pur essendo una buona fetta della torta, è incapace di contribuire in maniera soddisfacente al finanziamento del singolo progetto di investimento e, per tale ragione, necessita del cofinanziamento delle singole realtà nazionali e regionali europee, che, il più delle volte, devono stanziare buona parte dell'importo dell'attività.

Il tasso di cofinanziamento segue i criteri operativi nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione", principi che delineano quanto il contributo non possa superare:

- a. l'85% per il Fondo di coesione;
- b. l'85% per le regioni meno sviluppate degli Stati membri in cui la media del PIL pro capite per il periodo 2007 - 2009 è stata inferiore all'85% della media dell'UE a 27 relativa allo stesso periodo e per le regioni ultraperiferiche;
- c. l'80% per le regioni meno sviluppate degli Stati membri diversi da quelli di cui alla lettera b), ammissibili al regime transitorio del Fondo di coesione alla data del 1° gennaio 2014;
- d. l'80% per le regioni meno sviluppate degli Stati membri diversi da quelli di cui alle lettere b) e c) e per tutte le regioni il cui PIL pro capite per il periodo 2007 - 2013 è stato inferiore al 75% della media dell'UE a 25 per il periodo di riferimento, ma superiore al 75% della media del PIL dell'UE a 27, nonché per le regioni di cui all'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento n. 1083/2006 che ricevono sostegno transitorio per il periodo 2007 - 2013;
- e. il 60% per le regioni in transizione diverse da quelle di cui alla lettera d);

- f. il 50% per le regioni più sviluppate diverse da quelle di cui alla lettera d);
- g. nell'ambito del programma operativo "Cooperazione territoriale europea" il tasso di cofinanziamento non supera l'85%.

I criteri europei, seppur rispettino i principi di progressività per l'aggiudicazione delle risorse e dell'equità nella distribuzione delle stesse, non sono capaci di garantire uno sviluppo necessario di quelle realtà nazionali in ritardo di sviluppo in quanto, la carenza economica del budget stanziato, anche se superiore in tali contesti sociali, deve comunque ottenere un cospicuo contributo dalle singole realtà regionali, che, il più delle volte, sono incapaci di generare.

L'inadeguatezza dell'esborso economico della sotto-rubrica è, inoltre, ulteriormente aggravato dalla suddivisione dell'importo nei programmi operativi "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione" e "Cooperazione territoriale europea" con più progetti concreti, quali:

- a. un importo totale di 164 279 milioni di EUR destinato alle regioni meno sviluppate;
- b. un importo totale di 31 677 milioni di EUR destinato alle regioni in transizione;
- c. un importo totale di 49 492 milioni di EUR destinato alle regioni più sviluppate;
- d. un importo totale di 66 362 milioni di EUR destinato agli Stati membri che beneficiano del Fondo di coesione;
- e. un importo totale di 1 387 milioni di EUR destinato ai finanziamenti supplementari per le regioni ultraperiferiche di cui all'articolo 349 del trattato e le regioni settentrionali a bassa densità di popolazione che soddisfano i criteri di cui all'articolo 2 del protocollo n. 6 del trattato di adesione dell'Austria, della Finlandia e della Svezia;
- f. un importo totale di 6 627 milioni di EUR per la cooperazione transfrontaliera;
- g. un importo totale di 1 822 milioni di EUR per la cooperazione transnazionale;

- h. un importo totale di 500 milioni di EUR per la cooperazione interregionale;
- i. Lo 0,35% delle risorse globali destinato all'assistenza tecnica su iniziativa della Commissione. L'assistenza tecnica è usata in particolare per sostenere il rafforzamento istituzionale e la creazione di capacità amministrativa per la gestione efficace dei fondi e per sostenere gli Stati membri nell'individuazione e realizzazione di progetti utili nell'ambito dei programmi operativi per il superamento delle attuali difficoltà economiche;
- j. 330 milioni di EUR delle risorse dei fondi strutturali per l'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione", destinati alle azioni innovative su iniziativa della Commissione nel settore dello sviluppo urbano sostenibile.

L'eccessiva ripartizione, anche in questo caso come in precedenza, se da un lato può rappresentare la volontà europea di gestire e salvaguardare più aspetti della coesione economica finisce per svilire e comprimere ulteriormente la contribuzione comunitaria, lasciando, quindi, sulle spalle delle singole realtà nazionali la maggior parte del finanziamento.

La grande numerosità dei target non può, infatti, coesistere efficacemente con un uso efficiente ed efficace delle risorse.

La scarsa capacità contributiva sommata, il più delle volte, alla carenza amministrativa regionale, sia nel gestire le risorse europee che nel dirimere efficientemente i vincoli economici comunitari,²³ determina, nella maggior parte dei casi, il mancato utilizzo della "ricchezza" continentale e il reflusso di questa nelle casse dell'UE senza raggiungere l'obiettivo prefissato.

Il terzo capitolato di spesa, "Crescita sostenibile: risorse naturali", si pone l'obiettivo di incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico e assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola nonché, un impiego migliore dei fattori di produzione. L'obiettivo è quello di: a) assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura, b) stabilizzare i mercati, c) gestire la

²³ Patto di stabilità e crescita.

sicurezza degli approvvigionamenti, d) garantire prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

In tale contesto le riforme devono mirare a garantire:

- i. una produzione alimentare efficiente;
- ii. una gestione sostenibile delle risorse naturali e un'azione per il clima;
- iii. uno sviluppo equilibrato del territorio.

Gli impegni economici per questa rubrica, stabiliti nel concerto fra i governatori europei, risultano, quindi, comprensivi di esborsi per l'agricoltura, lo sviluppo rurale, la pesca, per uno strumento finanziario a favore dell'ambiente e dell'azione per il clima. L'importo stabilito non supera i *373 179 milioni di EUR* di cui *277 851 milioni di EUR* sono destinati alle spese connesse al mercato e ai pagamenti diretti e la parte rimanente e minoritaria in investimenti per lo sviluppo degli strumenti rurali.

La PAC, sulla base delle considerazioni in merito agli obiettivi di Europa 2020, non potrebbe configurarsi, almeno in linea teorico-logica, quale elemento cardine di un'economia basata sulla conoscenza. La realtà di fatto, sulla base degli importi economici stanziati nel quadro pluriennale, evidenzia, invece, quanto la politica agricola sia la principale delle attività comunitarie, coprendo il 39% del budget europeo e, quindi, la fetta più rilevante dello stesso. La scelta degli statisti comunitari si ripercuote inevitabilmente sulle risorse stanziare per le tanto proclamate ma, di fatto, non accolte politiche dei progetti di Lisbona sull'inclusione, innovazione ed istruzione.

L'irrazionalità della scelta, in virtù di quanto dichiarato, riguarda, inoltre, la preferenza "economica", nell'ambito di questo capitolato, per il reparto di spesa relativo alla fornitura di un sostegno diretto agli agricoltori²⁴ rispetto ai contributi di beni pubblici ambientali miranti a migliorare la competitività, la diversificazione e la tecnologizzazione dell'attività agricola.²⁵ Un contributo all'incoerenza comunitaria è rappresentato, per altro, dalla scelta di un criterio di assegnazione delle risorse prive di una logica di perequazione della ricchezza garante di un sistema inclusivo e sostenibile, fumosamente auspicato nei testi portoghesi, e capace di generare uno sviluppo omogeneo.

²⁴ Primo PILASTRO.

²⁵ Secondo PILASTRO.

Il principio di erogazione delle risorse, infatti, resta principalmente proporzionale alle dimensioni in ettari degli Stati nazionali. Il criterio inevitabilmente risulta privo della necessaria redistribuzione delle risorse, finendo per inasprire le differenze socio-economiche esistenti in un contesto di comunità di stati con diverse storie ed origini. L'UE, anche in riferimento alla logica di distribuzione delle risorse, dichiara di voler agire nella maniera più consona ma, in realtà continua a scegliere la soluzione “meno peggio”. La scelta fumosamente elaborata dai "comunicatori" europei è quella, infatti, di voler comunque affievolire un'eventuale squilibrata distribuzione delle risorse attraverso una ponderazione del precedente principio ad elementi in merito alle differenze strutturali regionali (divario fra livelli salariali, potere d'acquisto e costi dei fattori produttivi). Di fatto, però, l'assegnazione resta, in continuità alle precedenti pianificazioni, legata sostanzialmente alla dimensione territoriale e, quindi, risulta incapace di raggiungere l'obiettivo di coesione economico-territoriale, generando forti dubbi sulla possibile sostenibilità del sistema europeo.

La ragione della carenza di omogeneità e, quindi, di possibilità di crescita sostenibile deriva da due sostanziali considerazioni in merito alla scelta complessiva e settoriale di tale capitolato di spesa:

- 1) L'esborso comunitario, infatti, per tale reparto di spesa risulta essere molto elevato, affievolendo inevitabilmente i contributi dell'Unione per gli obiettivi di inclusione e coesione delle altre rubriche del budget;
- 2) La stabilità del sistema comunitario è messa a dura prova dal criterio di esborso delle risorse PAC in quanto, determina il confluire delle ricchezze nelle casse dei paesi con dimensioni geografiche più estese ma, che risultano essere i paesi più floridi dal punto di vista economico.

La carenza economica, inoltre, del secondo pilastro impoverisce, ulteriormente, la possibilità della nascita di un'economia competitiva e sostenibile attraverso lo sviluppo dell'innovazione tecnologica. L'importo, infatti, stanziato per lo sviluppo rurale²⁶ risulta essere di 84 miliardi e, rispetto all'erogazione diretta per l'agricoltura,²⁷ necessita ulteriormente del cofinanziamento dello stato nazionale con tutte le difficoltà e limiti,

²⁶ Secondo PILASTRO.

²⁷ Primo PILASTRO.

già esposti precedentemente, in riferimento alla cogestione Europa - Stato regionale della singola attività.

La ristrettezza economica del secondo pilastro e le difficoltà amministrative regionali nel cofinanziamento determinano, infatti, un difficile, se non impossibile, raggiungimento dei target in merito alle risorse energetiche stabiliti nel progetto di Lisbona 2020.

In linea teorico-logica, per altro, in virtù dell'oggettività di dati statistico-ambientali, oltre che sulla base dei dettami dei progetti comunitari, la sfida dell'efficienza energetica e della sicurezza nell'approvvigionamento delle risorse dovrebbe essere perseguita con maggior forza economica, cosa che in realtà, in sede di pianificazione economica, non viene condivisa. La dipendenza da costose importazioni di risorse energetiche, carbone, gas e petrolio, l'aleatorietà degli approvvigionamenti provenienti da zone del mondo di esponenziale volatilità politica e l'elevatissima intensità energetica della nostra economia dovrebbe, infatti, indurre l'Europa ad attuare un intervento pubblico che getti le basi per una "nuova rivoluzione industriale". La sfida, per altro, potrebbe trasformarsi in una concreta opportunità di sviluppo e garantire all'Europa la possibilità di imporsi a livello mondiale quale centro produttivo tecnologicamente avanzato e sostenibile. La scelta "economica" dell'Europa, però, in linea con quanto detto, non permette di raggiungere il sogno mirabile della solidarietà ambientale e forse fa deflagrare del tutto i progetti continentali e/o mondiali.

La rubrica 3, "Sicurezza e cittadinanza", copre, invece, le politiche comunitarie relative all'asilo e alla migrazione nei settori delle frontiere esterne e della sicurezza interna nonché, la progettazione di misure per la giustizia. I progetti, nel quadro di questa rubrica, sostengono altresì: a) gli sforzi intesi a promuovere la partecipazione dei cittadini nell'Unione europea mediante la cultura, la diversità linguistica, b) il settore creativo, c) misure volte a migliorare la sanità pubblica e la protezione dei consumatori.

Il livello di spesa di questo reparto di policy, come accaduto per i precedenti, risulta essere, però, alquanto carente ed inadeguato per gli obiettivi prefissatisi. L'esborso comunitario, infatti, non supera i 15.686 milioni di euro, rappresentando l'1,7% del budget europeo con un income medio annuale per il singolo Stato di 80 milioni di euro.

La scelta comunitaria si ripercuote inevitabilmente sulle possibilità di successo di politiche garanti di stabilità e "pacificazione" sociale fondamentale, per la sostenibilità del modello sociale europeo.

Le scelte europee vanno, insomma, in netta contrarietà rispetto alla realtà attuale, caratterizzata da continue tensioni sistemiche generate da quelle realtà regionali in forte crisi economica e sociale. Inoltre, l'inerzia continentale finisce per sobillare la sostenibilità del modello sociale di mercato attraverso l'impedimento alla partecipazione e, quindi, la contribuzione inclusiva attiva del popolo europeo. Le stesse analisi statiche comunitarie, oltre tutto, delineano una probabile catastrofica distruzione del sistema sociale europeo qualora non si intervenisse efficacemente in politiche che favoriscano: a) l'innalzamento dei tassi di partecipazione alla vita lavorativa attraverso il sostegno alle nascite, b) un incremento di un'immigrazione pro-attiva e qualificata, c) l'innalzamento dell'età pensionabile. In un contesto, infatti, come quello attuale, con migrazione costante e tassi di partecipazione della popolazione attiva, bassi, si avrà l'inevitabile crollo dell'attivismo lavorativo,²⁸ riducendo al minimo le possibilità di sostentamento del sistema previdenziale - sanitario e aggravando ulteriormente i rischi sistemici della tenuta istituzionale.

La realtà sociale, sulla base delle considerazioni ante, dovrebbe indurre i governatori europei a varare politiche volte a garantire maggiori risorse, che possano permettere, nel breve periodo, una strategia di incremento di produttività e, soprattutto, un'azione volta all'afflusso di migranti qualificati e, nel lungo, ai fini di una partecipazione attiva degli stessi alla nuova Europa, una politica di inclusione sociale mirante ad: a) parificare i diritti e gli obblighi tra tutti i cittadini europei, b) investire nella formazione professionale e nell'istruzione generale, d) combattere la discriminazione.

La spesa contabile fissata nel capitolato risulta, però, naturalmente insufficiente per gli auspici formalmente esposti dai governatori comunitari e, di fatto, rende impossibile la capacità di affrontare e dare soluzioni ad un problema fondamentale.

La rubrica 4, "Ruolo mondiale dell'Europa", rappresenta il campo di azione della politica estera europea e, quindi, la possibilità di sviluppo dell'UE quale soggetto attivo nella scena internazionale con interessi e responsabilità globali.

Gli strumenti finanziari del QFP per la politica estera, infatti, mirano:

²⁸ Circa 68 milioni di unità entro il 2050.

1. alla cooperazione dell'UE con i partner mondiali;
2. a sostenere e promuovere i valori dell'UE al suo esterno;
3. progettare politiche dell'UE volte a far fronte alle principali sfide globali;
4. aumentare l'impatto della cooperazione dell'UE allo sviluppo, investire nella prosperità e nella stabilità a lungo termine dei paesi del vicinato;
5. sostenere il processo di allargamento dell'UE;
6. potenziare i meccanismi di solidarietà europea in caso di catastrofi naturali o provocate dall'uomo;
7. migliorare la capacità di prevenzione e risoluzione delle crisi e lottare contro i cambiamenti climatici;
8. sostenere l'impegno globale a favore dei diritti dell'uomo, della democrazia, dello stato di diritto e del buon governo.

Il livello di impegni per questa rubrica, come sottolineato per le precedenti, risulta essere esiguo rispetto agli obiettivi prefissati e, soprattutto, incapace, in un settore di politiche molto dispendioso in termini economici, di avere un impatto positivo e/o rilevante.

I governatori europei, infatti, hanno stanziato un importo pari a 58.704 milioni di euro, circa il 6% del budget, che risulta irrisorio se comparato ai 21 miliardi di sterline che il governo inglese ha programmato per il capitolato difesa nell'anno in corso e alle spese incommensurabili di altre potenze mondiali quali Russia e Stati Uniti.

La comparsa, per altro, di nuove potenze economiche nel palcoscenico mondiale dovrebbe indurre non ad una stagnazione di risorse ma, all'incremento delle spese in tale capitolato al fine di garantire all'Europa di imporsi nel contesto internazionale quale attore risoluto e leaderistico.

La scelta economica fatta, invece, determina e determinerà probabilmente l'incapacità del continente di raggiungere questo ambizioso traguardo. La carenza dell'importo, inoltre, quasi una scelta di non avere una politica estera comune, renderà impossibile o, quanto meno, difficoltoso creare una situazione nella quale le altre potenze mondiali possano sentire l'UE quale attore unitario. La decisione, quindi, determinerà inevitabilmente l'impossibilità di stabilire relazioni paritarie con le altre potenze mondiali, generando l'incapacità di garantire benefici economici e sociali al cittadino comunitario.

L'ultima rubrica, "Amministrazione", si riferisce alle spese relative: a) al personale UE, b) ai costi per migliorare la professionalità e l'efficienza, c) l'efficacia dell'azione burocratica nel suo complesso.

Il livello di spesa per tale rubrica risulta essere di non poca rilevanza²⁹, coprendo una fetta importante degli esborsi continentali.

L'importo, è bene sottolinearlo, rientra nella norma dei costi amministrativi di altre istituzioni internazionali. L'irrazionalità della scelta, però, risulta evidente se comparata alle spese relative alle altre rubriche. L'esborso comunitario per i costi di gestione amministrativa, infatti, risulta essere addirittura superiore all'importo economico relativo ad un fondamentale reparto di spesa quale è la politica estera.

L'analisi sistematica, fin qui esposta, sui singoli reparti di spesa ha permesso di sottolineare i limiti e i pregi interni al singolo settore di policy.

Il completamento dello studio complessivo del bilancio ci permette, proseguendo nella strutturazione analitica e scientifica, di mostrare i meriti e i limiti complessivi dell'intero quadro finanziario pluriennale.

La prima constatazione emergente dalla nuova pianificazione, rispetto alle precedenti, riguarda la maggiore possibilità e flessibilità nell'utilizzo delle risorse. La separazione contabile, infatti, fra *appropriation* e *payment* determina la possibilità per l'Unione europea di addivenire ad una posizione di deficit esclusivamente per il raggiungimento degli obiettivi delineati nella programmazione e, quindi, nella tutela generale dei cittadini europei.

In linea con quanto detto, inoltre, l'UE, ai fini di incrementare gli investimenti e di massimizzare gli effetti leva delle azioni di bilancio comunitario, ha deciso di far un più ampio ricorso a strumenti finanziari quali, soprattutto, le obbligazioni di progetto. I governatori europei, inoltre, per garantire la sostenibilità di tali strumenti hanno deciso di farne utilizzo esclusivamente nel rispetto di criteri non discriminatori e di sana gestione finanziaria. La leva di tali azioni deve essere sfruttata per un evidente rafforzamento della policy comunitaria in un contesto, però, di stabilità macroeconomica ed in complementarietà alle sovvenzioni di bilancio UE.

L'ulteriore elemento positivo del bilancio pluriennale, per altro insito in tutti gli impianti di spesa europei, risulta essere quello relativo alla ricerca della massima

²⁹ 61.629 milioni di euro comunque il 6,4% del budget complessivo europeo.

efficienza nel livello delle spese tramite l'utilizzo dei mezzi e dei costi appropriati. La ricerca della "qualità" della spesa è certamente un'ottima caratteristica perché garantisce l'adeguatezza della performance in base alle risorse disponibili attraverso: a) la flessibilità, b) l'incentivazione positiva, c) la concentrazione dei fondi sulle misure a sostegno nella crescita, d) la valutazione e il riesame, e) l'enfasi sui risultati, f) la semplificazione dell'esecuzione, g) l'assistenza tecnica adeguata, h) l'applicazione del principio della concorrenza nella selezione dei progetti, i) l'uso appropriato degli strumenti finanziari.³⁰

Gli "aggiustamenti" concreti del recente quadro finanziario si inseriscono in una più ampia prospettiva di variazione proposta dal Parlamento europeo attraverso i progetti della commissione SURE.³¹ La commissione, infatti, ha proposto un piano politico,³² peraltro confluito all'interno di una Risoluzione parlamentare,³³ delineando le seguenti auspicabili prospettive:

1. Struttura realistica e facilitante nella continuità della pianificazione, evitando le lacune dell'attuale QFP, in particolare nella mancanza di flessibilità tra rubriche. Come spiegato in precedenza, si dovrebbe anche rispecchiare e dare visibilità politica alle dimensioni della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Ci si propone, quindi, di: a) raggruppare in un'unica rubrica tutte le politiche correlate alla strategia Europa 2020;
b) istituire nell'ambito della rubrica Europa 2020, tre sottorubriche per politiche correlate, al fine di dotare le principali politiche di spesa di un quadro di programmazione finanziaria stabile;
c) conservare le rubriche cittadinanza (senza sottorubriche), azione esterna e amministrazione;
d) creare una nuova rubrica per far fronte al possibile intervento del bilancio dell'UE nel meccanismo europeo di stabilità, dopo il 2013.

³⁰ Documento EUCO 37/13: Consiglio europeo (7-8 febbraio 2013) quadro finanziario pluriennale.

³¹ Commissione speciale sulle sfide politiche e le risorse di bilancio per un'Unione europea sostenibile dopo il 2013.

³² PROGETTO di RELAZIONE su "Investire nel futuro: un nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP) per un'Europa competitiva, sostenibile e inclusiva"-2010/2211(INI)-.

³³ Risoluzione parlamentare - 2010/2211(INI)- .

2. Maggiore flessibilità all'interno e fra le rubriche per garantire la capacità di funzionamento dell'Unione. Ci si propone: a) una revisione intermedia dei massimali del QFP, prevedendo una procedura semplificata per i cambiamenti sotto una soglia concordata, b) flessibilità entro i massimali, c) conservare e migliorare l'attuale sistema degli strumenti esterni al bilancio per la flessibilità, semplificandone ulteriormente l'impiego e fornendoli di dotazioni sufficienti.
3. Giusto equilibrio tra stabilità - prevedibilità a medio termine nel solco, però, della flessibilità. Ci si propone, per motivi di rendiconto e responsabilità democratica, di: a) rapportare la durata del QFP con la durata dei cicli politici delle istituzioni, b) stabilire un nuovo QFP di sette anni, fino al 2020, fornendo maggiore stabilità e continuità dei programmi per un periodo più lungo, in congiunzione con la strategia Europa 2020.
4. Corrispondenza tra ambizioni e risorse;
5. Riforma delle risorse proprie, garante di equità e trasparenza nelle entrate di bilancio. La proposta consentirebbe di concentrare il processo decisionale di formulazione del bilancio sulle priorità chiave dell'UE, dotate di un reale valore aggiunto, anziché sui bilanci netti tra Stati membri.
6. Processo di negoziazione potenziato e semplificato. Il prossimo QFP, infatti, sarà il primo a essere adottato in base al trattato di Lisbona secondo il quale è legalmente vincolante il consenso del Parlamento (da parte della maggioranza dei suoi membri) prima dell'approvazione, all'unanimità, da parte del Consiglio. Ci si propone quindi, al fine di portare a termine efficacemente una procedura così complessa, e a norma dell'articolo 312, paragrafo 5, del TFUE, di: a) esortare il Consiglio e la Commissione a compiere ogni sforzo necessario per raggiungere rapidamente un accordo con il Parlamento su un metodo di lavoro efficace per il processo di negoziazione del QFP che dovrebbe comprendere tra l'altro un deciso impegno da parte del Consiglio a discutere le proposte sulle nuove risorse proprie.

Le proposte della commissione, per altro, sono entrate nell'agenda politica del principale iniziatore del processo legislativo europeo, la commissione europea (6 ottobre 2011) e, successivamente sulla base della piano legislativo di ottobre 2011 il consiglio dei ministri europei e il parlamento debbono esprimere l'ultima parola sull'approvazione del

progetto. I due organi con funzione legislativa paritaria³⁴ hanno modellato e, tuttora, stanno plasmando i disegni legislativi della commissione attraverso un'azione temporalmente disgiunta che porterà si spera all'approvazione di un testo condiviso e sulla base delle linee dettate dalla commissione parlamentare precedentemente esposta.

Le constatazioni fin qui esposte, delineanti gli aspetti di positività del budget europeo, non fanno certamente da equo bilanciamento rispetto ai limiti fattuali - concreti e contabili oggettivi dello stesso quadro.

Il limite maggiormente evidente, peraltro sottolineato costantemente lungo l'arco della rassegna dei singoli settori di politica, è quello economico.

Il bilancio 2014 - 2020, in linea storica con le pianificazioni finanziarie precedenti, è di un ammontare economico pari a circa l'1% del PIL europeo.

L'irrisorietà del bilancio programmato in sede di consiglio Europeo è peraltro sentita con evidenza anche dai dibattiti interni al parlamento e nelle discussioni medesime della commissione SURE. Il dibattito parlamentare ha trovato d'accordo tutte le forze politiche configurandosi più come argomentazioni plebiscitarie ed unanimi:

- "Dobbiamo porre fine a questa cattiva abitudine di prendere un impegno politico senza le risorse necessarie per sostenerlo; la riduzione di bilancio non rappresenta una valida opzione per coloro che credono in un'Europa competitiva" nota il presidente della commissione SURE e rappresentante PPE Salvador Garriga Polledo³⁵;
- Hannes Swoboda, leader del gruppo S&D ha dichiarato come: "l'atteggiamento dell'ognuno per sé ", assunto da alcuni Stati membri. "Sentiamo che si parla di € 50 miliardi in meno, 80 miliardi, di 100 miliardi, perfino di 200 miliardi in meno. E' una vergognosa corsa al ribasso, come se il bilancio dell'UE fosse solo un gioco di numeri l'Unione europea ha bisogno di risorse sufficienti per funzionare"³⁶;
- Il leader del gruppo ALDE Guy Verhofstadt sostenne come: "l'intero dibattito è ridicolo. Si parla di circa l'1% del RNL dell'UE, che è inferiore al

³⁴ Co - decisione legislativa.

³⁵ Proposta di risoluzione 26.6.2013.

³⁶ Proposta di risoluzione 26.6.2013.

bilancio del Belgio o dell'Austria. I bilanci, tedesco e francese, sono da 8 a 10 volte più grandi di quello dell'Unione. Abbiamo bisogno di un forte bilancio comunitario, perché la condivisione delle risorse a livello europeo è l'unico modo per risolvere i problemi a livello nazionale. Dovremmo essere pronti a bloccare un accordo inferiore all'importo proposto dalla Commissione"³⁷;

- In nome dei verdi, Helga Trüppel, ha argomentato in senso negativo sui piani del Consiglio sostenendo che "la cancelliera Merkel si sbagliava quando ci ha detto due settimane fa che i 27 Stati membri avevano deciso di investire il 3% del PNL in ricerca e sviluppo. Lei stessa guida una banda di contributori netti che vogliono tagliare il settore del 12% e nascondersi dietro l'attuale presidenza"³⁸;

Il sostegno a queste argomentazioni è, in consonanza logica con quanto dichiarato, in una risoluzione comune elaborata il 2 luglio 2013 da rappresentanti dell'intera compagine parlamentare, ovvero: Joseph Daul, Alain Lamassoure e Jean-Luc Dehaene in nome del gruppo PPE Hannes Swoboda, Ivailo Kalfin in nome del gruppo S&D, Guy Verhofstadt e Anne E. Jensen in nome del gruppo ALDE³⁹.

Il *core* concettuale dei dibattiti parlamentari é, peraltro, rafforzato dal discorso (22-11-2012) tenuto dal presidente del parlamento europeo Martin Schultz, nell'incontro con i rappresentanti degli stati nazionali: "Sostenere i tagli al bilancio UE può essere popolare, ma è estremamente irresponsabile. Se l'Europa ha il fine di trovare una via d'uscita alla crisi, allora dobbiamo riconoscere che il bilancio UE non è parte del problema ma parte della soluzione [...] sappiamo che il bilancio dell'UE è la forza più potente per la crescita in Europa. Ancora di più in questo momento di crisi, l'Europa ha bisogno del bilancio dell'Unione per investire: a) nella crescita, b) al fine di creare posti di lavoro, c) allo scopo di sostenere gli Stati membri nei loro sforzi per raggiungere gli adeguamenti

³⁷ Proposta di risoluzione 26.6.2013.

³⁸ Proposta di risoluzione 26.6.2013.

³⁹ Risoluzione del Parlamento europeo sull'accordo politico relativo al quadro finanziario pluriennale 2014-2020, -2012/2799-(RSP).

strutturali, che sono, ormai, indispensabili per affrontare i problemi di calo della competitività, d) combattere l'aumento della disoccupazione e, in particolare, della povertà. Abbiamo bisogno, quindi, di un bilancio UE adeguatamente finanziato per integrare gli sforzi nazionali, perché un bilancio UE, che è specificamente progettato per integrare i bilanci nazionali genera un valore aggiunto tangibile per la gente comune [...] La filosofia alla base dell'Europa è che gli Stati e i popoli dovrebbero creare istituzioni comuni per superare congiuntamente le sfide globali. Tutti noi qui in questa stanza dobbiamo condividere la medesima filosofia. Se, però, intendiamo privare quelle istituzioni delle risorse di cui hanno bisogno, tuttavia, rischieremo di incorrere in periodi bui per l'Europa"⁴⁰.

Una prospettiva differente sull'incapacità di un budget limitato e di una politica di austerità di offrire le necessità necessarie per la crescita e per il consolidamento sociale è offerta dall'economista e pensatore Joseph E. Stiglitz. L'autore del libro: "La misura sbagliata delle nostre vite. Perché il PIL non basta più per valutare benessere e progresso sociale" con Sen Amartya K. e Fitoussi Jean-Paul pur avendo un approccio di analisi più complessivo e basato maggiormente sul continente americano, riesce a cogliere le inefficienze e la difficoltà di garantire una prospettiva di crescita e di sostenibilità politico-sociale per l'attuale contesto europeo. Il punto di partenza della sua analisi è la necessità, all'interno di istituzioni democratiche, di garantire equità sociale e parità di opportunità, elementi indispensabili per raggiungere crescita omogenea dell'intera compagine sociale. L'argomento potrebbe sembrare distante dal ragionamento precedente, sulla limitatezza complessiva del budget comunitario, ma, invece, ne è strettamente collegato. L'equità sociale, pienamente emergente nel contesto europeo, sottolinea il pensatore americano è connessa all'incapacità della strutturazione complessiva della fiscalità. L'assenza di un'equilibrata tassazione, che prenda di più da chi ha di più, sommata all'incapacità, sulla base delle spese programmate, di un bilancio di distribuire offerte di benessere pubblico, determina, inevitabilmente, un illogico e non sostenibile sviluppo economico. La politica di austerità, per lo studioso, significa alleggerimento della "forza" pubblica attraverso un indebolimento dell'intervento statale che va, indubbiamente, ad erodere le basi di equità di opportunità e, sulla base dell'inefficienza del mercato, esacerbare la differenza tra la ricchezza delle *élite* rispetto

⁴⁰ Speech Schulz 22-11-2012.

al cittadino medio. Lo 0.1% dell'intera popolazione ha in mano le ricchezze maggioritarie dell'intero popolo e l'allargarsi dell'attuale distanza, attraverso tali politiche, sobilla il patto sociale che ha tenuto per anni saldi tutti gli stati democratici. La convinzione che l'arricchimento del più ricco non generi più un maggior benessere per la socialità, attraverso investimenti e creazione di posti di lavoro, ma soltanto un progresso economico individuale determina una rottura del patto di sviluppo sociale e un forte squilibrio all'interno del sistema. Inoltre, quando lo Stato non riesce più a garantire la possibilità da parte del botton state di poter raggiungere il top, quando, ovvero, non riesce a garantire spese per la valorizzazione del capitale umano, attraverso la possibilità di sviluppare un'eccellente sistema scolastico e di offerta di protezione sociale, fallisce nello sfruttare l'apporto di tutta la collettività nello sviluppo e la crescita, se vi è, risulta configurarsi squilibrata ed instabile⁴¹. La discussione dell'economista sì complessiva risulta essere perfettamente adattabile allo stato delle cose dell'Unione. Un ulteriore contributo, delineante la carenza della spesa comunitaria e le probabili sofferenze sociali, viene offerto dall'economista e direttore del Centro per gli studi politici europei a Bruxelles Daniel Gros: "Oggi penso che l'austerità non è più necessaria in quanto la ristrutturazione economica è quasi finita. Ma, naturalmente, nel corso degli ultimi dieci anni e, piuttosto, negli ultimi anni cinque, l'Europa ha dovuto impegnarsi in molte importanti misure di austerità e in tal modo ha sacrificato una grossa parte della classe media[...]. Come possiamo pensare di aumentare le misure di austerità per risolvere la crisi senza rinunciare alla classe media e alla classe operaia, la spina dorsale della nostra società?"⁴².

La mancata risposta comunitaria è, invece, analizzata in modo complessivo dal punto di vista istituzionale - politico dall'economista belga Paul De Grauwe, che sottolinea quanto le asimmetrie di competitività, generate da differenti tassazioni regionali, e l'assenza di un budget unitario sufficiente genera inefficienze nell'output europeo e gravi rischi di sostenibilità. De Grauwe è fautore di un incremento nel breve periodo fino al 2% del PIL europeo per poi procedere con tre linee guida:

⁴¹ The price of inequality casa editrice W.W. Norton luogo 500 fifth Avenue, New York,N.Y. 10110, autore Joseph Stiglitz.

⁴² CEPS REASERCH AREA articolo del 20-09-2011.

1. In primo luogo, la BCE dovrebbe intervenire per fermare il panico e la paura di minare la stabilità della zona euro. Si può fare questo, annunciando che i tassi dei titoli di Stato dei Paesi solventi ma illiquidi (Spagna, Italia, Portogallo e Irlanda) non sarà consentito di superare un certo livello (ad esempio, 300 punti base sopra il tasso dei titoli di Stato tedeschi). La BCE è l'unica istituzione che può garantire questo, e che può fermare la diffusione della paura esistenziale che sta distruggendo la zona euro.

2. In secondo luogo, la Commissione europea dovrebbe chiarire la rotta dell'Europa. Gli squilibri tra paesi del nord in surplus e paesi del sud in deficit sono sintomo di instabilità e di carenza di stato. Si dovrebbe agire in modo comune attraverso un maggiore bilancio comunitario al fine di ridistribuire la ricchezza ed assicurare una crescita omogenea.

3. Infine, un'unione di bilancio è un elemento chiave di un'unione monetaria sostenibile. Un'unione di bilancio, tuttavia, è un progetto a lungo termine. C'è poca prospettiva di realizzare in tempi brevi. Cosa si può fare in fretta, però, è l'emissione di eurobond comuni. Questo approccio ha il merito di segnalare al mercato che passi irreversibili verso l'unione di bilancio sono state prese oggi, alleviando così le paure esistenziali che stanno destabilizzando la zona euro. Chiaramente molti problemi dovranno essere superate al fine di lanciare gli eurobond, ma l'approccio sopra delineato ha il merito di almeno avviare un processo che è inevitabile se si vuole mantenere l'euro.⁴³

4. L'insufficienza della spesa, non solo evidenziabile dalle discussioni interne al parlamento e ai ragionamenti degli economisti internazionali, può essere puntualizzata empiricamente attraverso la comparazione con le spese pubbliche delle altre potenze mondiali, oltre che delle singole realtà nazionali europee.

Gli Stati nazionali dell'UE, infatti, hanno un rapporto spesa pubblica PIL medio del 20%, mentre si avvicina al 21,5% in Brasile e al 22,4% negli USA. L'inconsistenza e la lacunosità strutturale della spesa pubblica europea⁴⁴ è sottolineata ulteriormente attraverso l'esempio dell'Inghilterra. Il governo anglosassone, invero, ha stanziato, nel

⁴³ A self-inflicted crisis Paul De Grauwe 31 May 2012, commentario del CEPS.

⁴⁴ Circa 137 miliardi di euro annui.

solo 2014 - 2015, circa 217.2 miliardi di sterline per il soddisfacimento dei bisogni pubblici di una popolazione che rappresenta 1/8 dell'intero continente.

Lo stato sociale, come mostrato brillantemente dal caso inglese, necessita di spese e di investimenti sicuramente superiori rispetto a quanto stanziato in Europa, poiché l'inclusione e le garanzie sociali di milioni di cittadini continentali non possono essere sostenute dagli attuali inconsistenti investimenti.

Inoltre, la carenza del budget stanziato sommata all'elevata articolazione dei reparti di spesa comporta inevitabilmente l'inefficienza-inefficacia dell'azione pubblica. L'inefficienza, che risulta configurarsi quale inazione, va a gravare inevitabilmente sulla tenuta del sistema sociale comunitario e, quindi, sull'intera struttura istituzionale continentale.

La carenza del budget comunitario, inoltre, evidenzia come il raggiungimento della sostenibilità delle sfide sociali e degli obiettivi comunitari devono essere necessariamente supportati dall'azione della singola realtà nazionale. Il cofinanziamento regionale, però, il più delle volte, per le contingenze di ristrettezza economica, risulta insufficiente nel contribuire al perseguimento dell'azione comune. L'egoismo comunitario, insomma, si ripercuote inevitabilmente sul sistema sociale continentale ed, inoltre, la doverosa azione nazionale, al fine di proteggere i singoli sistemi sociali, finisce per indebolire la realtà istituzionale unitaria della comunità europea.

Un ulteriore limite della programmazione pluriennale risulta essere per di più quello metodologico.

La necessità-volontà di prefigurare in sede di programmazione una serie numerosa di target genera inevitabilmente la difficoltà per le singole azioni di essere efficaci.

In un contesto di ristrettezza economica, d'altronde, la numerosità e la complessità degli obiettivi determina inevitabilmente un affievolimento della concentrazione delle risorse e, quindi, l'incapacità per le singole azioni di avere successo. La realtà è quella di un padre di famiglia con un budget ristretto ed un numero elevato di figli ostinato, però, a voler garantire dei buoni vestiti, del buon cibo, dell'ottima istruzione senza rendersi conto dell'assenza delle garanzie contabili nel proprio portafoglio.

L'azione UE, quindi, sulla base della constatazione precedente, dovrebbe catalizzarsi e concentrarsi in un unico settore di spesa, seguendo peraltro il principio amministrativo

comunitario della concentrazione delle risorse, e, quindi, assicurare il maggior impatto delle risorse stanziato per la performance prestabilita.

L'evidenza empirica mostra, infatti, come i fondi siano inadeguati per il raggiungimento dei tanti target ed, inoltre, il fenomeno dei RAL⁴⁵ rappresenta non solo l'inadeguatezza del finanziamento europeo ma, anche, la difficoltà e/o la mancata volontà degli stati nazionali di cofinanziare progetti europei gravanti, per effetto della carenza del budget comunitario, quasi esclusivamente sulle singole realtà nazionali e regionali. Il mancato utilizzo delle poche risorse comunitarie, sia per ristrettezze economiche nazionali, come sottolineato precedentemente, che per l'inadeguatezza della gestione amministrativa delle stesse, genera il più delle volte un reflusso delle ricchezze comunitarie nelle casse dell'istituzione continentale senza, quindi, il raggiungimento degli obiettivi prefissati in sede di programmazione.

I RAL, insomma, rappresentano il vizio della carenza di risorse in sede di bilancio e l'insistenza irrazionale a voler prefigurare numerosi, complessi ed eccessivi target sulla base dei vincoli economici.

Il principale, seppur esposto in ultimo, limite del QPF europeo è quello, che definirei, "particolaristico - nazionale".

La realtà, attraverso il testo del bilancio 2014 - 2020 oltre che nei precedenti, mostra, infatti, come in Europa non si abbia e non si sia mai avuta una visione di insieme. L'Europa per la maggioranza dei cittadini e per governatori è "sentita" quale ente esterno, estraneo, lontano ed a volte anche "cattivo", che ordina comportamenti, limita le azioni e la sovranità nazionale.

La visione attuale dell'Europa, quindi, induce molti governatori nazionali ad osteggiare e a volte dichiarare di "difendersi" dell'azione dell'Unione generando inevitabilmente un aggravio all'azione comune, sia per quanto riguarda l'efficacia che per la logicità e la razionalità dell'azione.

La difesa del proprio orto, della propria particolarità nazionale, infatti, determina l'instabilità, l'incoerenza e l'irrazionalità delle decisioni politiche dall'UE, che in linea teorica dovrebbero essere unitarie e comuni ma, che invece, risultano configurarsi come accordi delle singole realtà regionali gelose dei propri e particolari interessi.

⁴⁵ "Reste a liquider", importi da liquidare.

Il bilancio UE, infatti, non sembra altro che un testo scritto da tanti contabili “nazionali”, che per non rischiare di perdere quanto versato nelle casse della Comunità, cercano tutti gli stratagemmi possibili per evitare di chiudere i propri conti regionali in rosso, cercando di raggiungere quanto meno il pareggio.

L’assenza, insomma, di una visione di insieme dell’interesse del cittadino europeo spinge i governatori nazionali a lacunose, incoerenti e “particolari” scelte, che condannano aspramente sia la visione espressa nei testi legislativi continentali che quella esposta nelle proclamazioni formali delle politiche comunitarie.

Un esempio concreto della natura contabile delle decisioni comunitarie è rappresentato dalla scelta, in una realtà geografica che punta a divenire la più competitiva economia della conoscenza, di stanziare circa il 40% del bilancio comune in pagamenti diretti all’agricoltura, minando decisamente la possibilità di finanziare le politiche relative all’incremento del capitale umano e, quindi, rendendo pressoché impossibile il raggiungimento degli obiettivi formali comunitari.

L’innovazione, la digitalizzazione, la sostenibilità ambientale, l’inclusione sociale sono i temi tanto osannati in sede di proposte formali della comunità ma, che in realtà, vengono persi di vista nel momento della decisione finale dove vengono preferite logiche particolaristiche e contabili.

La scelta, quindi, della PAC risulta derivare dalla mancanza di una visione di insieme, insomma, da quel limite che abbiamo definito “particolaristico - nazionale”.

I “contabili europei” sono riusciti, grazie allo strumento della PAC, a garantire una sorta di parità fra versamenti ed entrate per tutte le singole realtà nazionali. Gli stati più ricchi, infatti, versano nelle casse dell’Unione, sulla base della progressività dei contributi e della dimensione geografica, una somma maggiore rispetto a quelli più piccoli e più poveri, in linea con una logica perequativa della distribuzione delle risorse. La PAC, invece, ha reso possibile che quasi nessuno stato chiudesse il proprio bilancio nazionale in negativo o, quanto meno, in netto rosso gravando inevitabilmente sull’omogeneità della crescita e, quindi, inevitabilmente sulle possibilità future di tenuta del sistema europeo.

La calcolatrice sembra, inoltre, essere usata scientificamente nell’assegnazione delle risorse europee per la sostenibilità e innovazione del mondo rurale,⁴⁶ risultando

⁴⁶ Secondo PILASTRO della PAC.

caratterizzata dall'indicazioni di quote economiche alle singole realtà nazionali ed, quindi, priva di dichiarazione in merito all'utilizzo di criteri logici redistributivi e progressivi nel conferimento della ricchezza: "Austria (700 milioni di EUR), Francia (1 000 milioni di EUR), Irlanda (100 milioni di EUR), Italia (1 500 milioni di EUR), Lussemburgo (20 milioni di EUR), Malta (32 milioni di EUR), Lituania (100 milioni di EUR), Lettonia (67 milioni di EUR), Estonia (50 milioni di EUR), Svezia (150 milioni di EUR), Portogallo (500 milioni di EUR), Cipro (7 milioni di EUR), Spagna (500 milioni di EUR), Belgio (80 milioni di EUR), Slovenia (150 milioni di EUR) e Finlandia (600 milioni di EUR)".

L'Europa, insomma, è unita pur non sentendosi unita.

CONCLUSIONI

La discussione "Pianificazione finanziaria 2014 - 2020" segue un percorso iniziale di natura storico evolutivo necessario per la costruzione delle pareti solide entro cui si apre il dibattito. Il testo continua, poi, con il segnalare le carenze ed i pregi delle attuali politiche, analizzando congiuntamente la struttura complessiva della comunità. L'inserimento della discussione nel concreto contesto europeo, grazie allo studio dell'integrazione europea e, quindi, le basi su cui, poi, sono nate le politiche comunitarie, permette l'analisi attraverso i "precedenti storici" di un atto ancora in evoluzione quale è il quadro pluriennale finanziario.

La linea conduttrice della discussione, però, sembra essere: a) la carenza della struttura istituzionale; b) l'inadeguatezza delle linee politiche; c) l'assenza di una sensazione di "forza continentale," l'Europa è unita, seppur non sentendosi tale".

La realtà, sulla base di quanto visto nel corso della discussione, mostra un'Unione europea debole, disunita, incerta sulle politiche, poco partecipativa e priva di una visione di insieme. La Comunità, insomma, risulta carente della sua principale peculiarità: la soprannazionalità.

L'azione comunitaria concreta, esaminata nel corso del secondo capitolo, segue logiche per lo più particolaristiche nazionali ed il più delle volte tali azioni derivano più da logiche intergovernative che non sovranazionali. I governatori europei scelgono, infatti, le sorti del popolo europeo, seduti intorno ad un tavolo, privi di una vera legittimazione

e responsabilità Europea che li spinge, il più delle volte, a preferire logiche politiche in difesa della propria bandierina nazionale e non azioni prefiguranti una visione comune e d'insieme.

La peculiarità assente, infatti, nelle relazioni istituzionali UE, distinguente il modello sovranazionale rispetto alle decisioni prese in sede intergovernativa, è, infatti, la rappresentatività del governo nel rispetto dei singoli cittadini e non delle singole popolazioni nazionali.

La carenza, che come in parte sottolineato nell'introduzione deriva dal tipo di integrazione europea di natura preferibilmente economica, ha delineato la nascita di un assetto decisionale privo di forza e partecipazione democratica.

Il deficit, insomma, democratico, legato all'assenza di un vero complesso istituzionale sovranazionale, determina, il più delle volte, la scelta di linee politiche lontane dalle preferenze del cittadino comunitario perché costruite in un contesto limitato, chiuso e di pochi attori privi di legittimazione europea ed gelosi esclusivamente di responsabilità nazionali.

Il cittadino UE, infatti, non partecipando attivamente alla scelta dei decisori europei (il parlamento, come visto, ha forti limitazioni politiche), non può sperare di essere rappresentato negli interessi e tutelato nei diritti dall'Unione nel suo complesso ma, auspicare di essere difeso dal proprio rappresentante particolare-nazionale. L'azione di protezione nazionale inficia inevitabilmente la razionalità delle scelte complessive continentali e, soprattutto, di quelle direttamente efficaci che risultano, come dimostrato per il quadro finanziario, essere antidemocratiche ed irrazionali.

La scelta politica, infatti, non diviene una decisione comune in favore degli interessi globali dei cittadini ma, quindi, risulta configurarsi in una sorta di "non-scelta".

La decisione di non scegliere, infatti, contribuisce inevitabilmente all'instabilità politico-sociale e, nelle quanto mai evidenti tensioni sociali di molte realtà nazionali, determina difficoltà nella tenuta dell'intero sistema europeo.

La pianificazione finanziaria, insomma sulla base delle considerazioni esposte, risulta configurarsi quale politica: a) carente di soluzioni, b) priva di proposte comuni plausibili al superamento dell'attuale disastrosa situazione economico-sociale, c) generatrice di rischi di tenuta dell'attuale struttura istituzionale comunitaria. Il quadro finanziario risulta essere, insomma, una non scelta ed un ulteriore sintomo

dell'incapacità di una realtà antidemocratica di poter proporre politiche adatte e soddisfacenti ad interessi condivisi all'interno di in un contesto sociale evoluto e bisognoso di istituzioni rappresentative e partecipative.

L'insostenibilità dell'attuale realtà istituzionale è costantemente sottolineata dalla nascita di movimenti politici populistici-antieuropei e dalla continua mobilitazione delle masse sociali debilitate economicamente dalla crisi. La rabbia sociale risulta, in aggiunta, acuita dall'incapacità e dall'inefficacia dell'azione comunitaria e nazionale.

Le decisioni nazionali dei paesi comunitari, inoltre, non possono avere una forza paragonabile a quella di altre realtà al di fuori dall'Unione, poiché, le necessarie limitazioni di sovranità politica, al fine della massima libertà operativa dell'istituzione sovranazionale, gettano le basi per l'inadeguatezza dell'azione della particolare istituzione regionale. L'attuale realtà operativa regionale aggrava, quindi, l'instabile situazione sociale sulla base di incoerenti ed inefficaci politiche continentali. Le scelte comunitarie finiscono, sulla base di tali considerazioni, per rendere irraggiungibili gli obiettivi delle politiche continentali proclamate e, soprattutto, sobillano le idee di pacificazione dell'originario progetto Europeo.

Le limitazioni di sovranità nazionali, quindi, non riescono, sulla base di quanto detto, ad essere garanti di pace e, soprattutto, capaci di supportare uno sviluppo omogeneo della comunità (art.11 Costituzione italiana). L'impossibilità comune di raggiungere tale ambizioso obiettivo determina il rifiuto regionale per il rispetto degli obblighi continentali, in quanto, sentiti dalle istituzioni regionali e dai cittadini distanti, stringenti ed oppressivi. L'incapacità operativa regionale -continentale genera, quindi, nelle realtà nazionali con difficoltà economico-sociali, un latente odio nei confronti dell'istituzione comunitaria, in quanto ordinatrice di obblighi e non di soluzioni per lo sviluppo.

La realtà, però, evidenzia come non siano tanto i vincoli al potere nazionale il problema principale all'incapacità dell'azione comunitaria - nazionale, quanto sia, piuttosto, la carenza di "forza soprannazionale" delle istituzioni continentali a generare l'impossibilità di prendere decisioni ottimali per il cittadino comunitario.

La partecipazione attiva del cittadino europeo e la rappresentanza di questi all'interno delle istituzioni comunitarie, infatti, garantirebbe una scelta di programmi politici effettiva, lungimirante e sostenibile, volta alla tutela complessiva della compagine sociale continentale. La democratizzazione del processo decisionale, inoltre,

determinerebbe un' inevitabile semplificazione nell'accettazione comprensiva dell'azione continentale, in quanto non costrittiva di libertà in un contesto decisionale limitato ma, risultante effettivamente da interessi globali e comuni.

L'Europa risulta essere, insomma, unita in modo estremamente debole e, tale carenza si ripercuote inevitabilmente sulla sensazione dell'unità medesima e sul sentimento di comunità dell'intera compagine sociale.

Il cittadino non rappresentato e non tutelato dalle politiche europee non può far altro che chiudersi nella singola comunità regionale e nel proprio contesto ambientale per ricercare la cura e le garanzie necessarie alla sostenibilità e la pace sociale, osteggiando e infliggendo inevitabilmente duri colpi alla stabilità del sistema europeo nel suo complesso. Il ritorno ad una sorta di patriottismo nazionale scalfisce il sentimento effettivo di unità della realtà europea, reprimendo e sobillando gli orientamenti legislativi dei trattati derivanti dalle linee politiche dei grandi attori storici continentali.

La garanzia, insomma, di sostenibilità del sistema europeo, raggiungibile esclusivamente, sulla base di quanto detto, attraverso politiche progressive, eque e redistributive delle ricchezze nazionali, non può forse non derivare da un riassetto istituzionale della realtà politica comunitaria.

Il precedente dubbio è la base sulla quale spero possa partire la vostra interpretazione sui motivi della limitatezza e lacunosità delle attuali politiche europee nell'ambito, lo ricordo, dell'analisi collettiva. Lo scontro, la falsificazione e il confronto sono, infatti, insiti nella discussione e garanti di quel risultato cui ci eravamo promessi in sede di prefazione, ovvero, il raggiungimento di un' analisi il più oggettiva possibile. Lascero, a tal fine, lo spazio necessario in cui si possa presentare la propria idea, lo ripeto, necessaria per la validità di una discussione relativa all'analisi di argomenti magmatici e contingenti.

Verde A., *Unione monetaria e nuova governance europea. Teorie, istituzioni, politica economica*, Roma Editore Carocci, 2012.

Documento EUCO 37/13: Consiglio europeo (7-8 febbraio 2013) quadro finanziario pluriennale.

Documento EUCO 104/2/13 REV 2: Consiglio europeo (27- 28 giugno 2013).

Documento HC1033 BUDGET 2013: marzo 2013, Ministro del Tesoro Greg Clark fino 2018.

Documento ufficiale pianificazione finanziaria statunitense 2012-2021: “The budget for fiscal year”.

Documento di bilancio brasiliano, marzo 2012.

Seminario: “Il federalismo in Europa e nel mondo Trentaduesima edizione”, Ventotene 1° settembre 2013; “ La crisi dei debiti sovrani e il processo di integrazione europea”, Intervento del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco.