



ISTITUTO DI STUDI E
ANALISI ECONOMICA

Rapporto ISAE

Lo stato dell'Unione Europea

Introduzione

Gennaio 2009

Introduzione

Nel Consiglio Europeo tenuto a Lisbona nel marzo 2000, i Capi di Stato e di Governo avevano posto l'obiettivo di rendere l'Unione Europea l'economia più competitiva e dinamica del mondo, basata sulla conoscenza e capace di dar vita a una crescita economica sostenibile, di aumentare e migliorare i posti di lavoro e di dar luogo a una maggiore coesione sociale e un maggiore rispetto per l'ambiente. Tale obiettivo sarebbe stato conseguito entro il 2010. Tuttavia le conclusioni del Rapporto Kok, realizzato su richiesta del Consiglio Europeo e della Commissione e completato nel novembre 2004, evidenziavano che i progressi conseguiti a metà percorso erano insufficienti. Il Rapporto raccomandava pertanto una maggiore focalizzazione sugli obiettivi prioritari della crescita e dell'occupazione e il bisogno di una maggiore e attiva partecipazione (*ownership*) degli Stati Membri al disegno delle riforme, da conseguire mediante la presentazione di programmi nazionali.

La strategia di Lisbona è stata successivamente ampliata nel luglio del 2005 dalla Commissione con la presentazione di un Programma Comunitario che stabiliva 50 iniziative da prendere a livello comunitario e aventi lo scopo di finalizzare e concentrare maggiormente l'agenda di riforme economiche su crescita e occupazione. I vari interventi proposti, quali, tra gli altri, il sostegno alla conoscenza e innovazione, la riforma della politica degli aiuti di Stato, la semplificazione del quadro di regolamentazione e il completamento del mercato interno dei servizi, sebbene non costituissero elementi specifici di novità, miravano esplicitamente alla definizione e creazione di un elevato valore aggiunto europeo. Alle priorità fissate si aggiungeva nel gennaio del 2006 il nuovo obiettivo di definire una politica comune dell'energia, come indicato nel primo Rapporto della Commissione Europea sui progressi conseguiti nell'attuazione della Strategia di Lisbona, insieme al richiamo a maggiori investimenti e riforme nelle aree prioritarie della ricerca e istruzione, supporto alle Piccole e medie imprese e occupazione. Il Rapporto strategico della Commissione, approvato dal Consiglio Europeo nel marzo 2008, prendeva atto dei progressi nell'attuazione delle riforme intraprese da tutti gli Stati Membri, sebbene con diversa cadenza e determinazione, ma sottolineava anche l'insufficienza di riforme ai fini dell'apertura del mercato dell'energia, dei servizi e del mercato del lavoro. Il rapporto sottolineava come il rilancio dell'economia europea presupponesse con sempre maggior urgenza la necessità di avviare finalmente a realizzazione l'Agenda fissata.

Tale tema è emerso in tutta la sua rilevanza e urgenza nella congiuntura sfavorevole in corso, con un ampio consenso sulla necessità di un impulso fiscale espansivo ai paesi dell'Unione, da attuare, anche a livello europeo, con un sostegno alla domanda e attraverso

spese in infrastrutture. In particolare vi è la consapevolezza che la crisi dei mercati finanziari internazionali abbia investito l'economia nel suo insieme, e che non sia a rischio solo la crescita nel 2009 e nel 2010 ma anche la crescita potenziale nel medio termine. Sotto l'emergenza della crisi, l'Agenda strutturale per la crescita e l'occupazione è stata complementata da misure di breve periodo, non solo dal lato della domanda ma anche dal lato dell'offerta.

Il Consiglio dell'Unione Europea ha approvato il 12 dicembre 2008 il Piano Europeo di Ripresa Economica (COM(2008)800). Il Piano ammonta a circa 200 miliardi EURO (quasi l'1,5% del prodotto interno lordo UE), di cui circa l'85% da attuare a livello di Stati Membri, come azioni dei propri bilanci pubblici e il 15% come azioni dirette del bilancio dell'Unione e della Banca Europea per gli Investimenti. Il piano fornisce un quadro di riferimento comune per lanciare un'importante iniziativa europea di supporto all'occupazione e per creare domanda di lavoro, favorire l'accesso ai finanziamenti per le imprese e promuovere l'imprenditorialità. Gli interventi comprendono l'anticipazione al 2009 e 2010 di spese del bilancio dell'Unione previste per gli anni futuri, con una revisione delle prospettive finanziarie pluriennali ed entro i limiti del bilancio annuale. In particolare, è prevista un'accelerazione dell'attuazione dei programmi finanziati dal fondo coesione e dal fondo strutturale e maggiori destinazioni al settore rurale in vista del rafforzamento degli investimenti per infrastrutture e in materia di efficienza energetica. Maggiori azioni a sostegno dell'occupazione saranno attuati attraverso il fondo sociale europeo. Gli Stati Membri hanno già preso misure importanti a livello nazionale, ma data l'ampiezza della crisi non si può escludere uno sforzo maggiore e coordinato nell'ambito di un approccio comune fondato sulle seguenti direttrici: misure di sostegno alla domanda con effetto di breve periodo limitate nel tempo e mirate ai settori più colpiti e alle famiglie; uno sforzo più intenso di attuazione delle riforme strutturali nell'ambito della strategia di Lisbona.

Tra gli elementi che contribuiscono a rendere un'economia competitiva e dinamica vi è la produttività, totale o multifattoriale, e dei singoli fattori, il cui profilo si è mostrato estremamente deludente nei paesi europei dalla metà degli anni '90, in particolare se confrontato con quello degli Stati Uniti. Con il primo capitolo del rapporto *"Efficienza tecnica e produttività nel settore manifatturiero europeo: un'analisi del periodo 1970-2005"*, l'ISAE torna ad approfondire il tema della produttività, con riferimento al settore manifatturiero in 14 Stati Membri dell'Unione Europea, relativamente al periodo 1970-2005. L'analisi concentra l'attenzione sulla produttività totale dei fattori (PTF), che è la misura dell'aumento del prodotto (*output*) non dovuto a un incremento dell'uso dei fattori produttivi (*input*), con l'obiettivo di evidenziarne la dinamica e di individuare le cause che ne hanno provocato il rallentamento nel corso del passato decennio. La tecnica econometrica delle frontiere di efficienza stocastiche permette di stimare e scomporre la PTF in quattro elementi fondamentali: progresso tecnico, efficienza tecnica, efficienza allocativa e componente di scala.

I risultati indicano che tra il 1970 e il 2005 vi è stato, nell'insieme dei paesi considerati, un graduale deterioramento dell'efficienza nell'utilizzo degli *input* produttivi. Particolarmente elevata è stata la perdita di efficienza tecnica dell'Italia, oltre a Spagna, Danimarca e Regno Unito. Più

contenuta è la *performance* negativa del Belgio, Germania, Lussemburgo, Olanda e Portogallo, mentre i restanti paesi, Austria, Finlandia, Francia, Irlanda e Svezia, avrebbero visto ridurre la propria efficienza in misura più lieve. La *performance* relativa dei vari paesi in termini di PTF segue quella dell'efficienza tecnica, con Italia, Spagna, Regno Unito e Danimarca tra i paesi con evoluzioni peggiori degli altri. L'inefficienza tecnica, ovvero l'utilizzo inefficiente degli *input* produttivi, ha quindi rappresentato l'elemento negativo principale per la quasi totalità dei paesi.

Parallelamente, il processo di innovazione ha mostrato, nella media del periodo 1970-2005, una dinamica vivace nonostante il ridimensionamento del settore sul totale dell'economia. L'analisi dell'impatto delle nuove tecnologie dell'informazione e comunicazione sulla dinamica economica dei paesi europei evidenzia che la differenza registrata tra Europa e Stati Uniti nella *performance* della PTF non sarebbe dovuta tanto all'insufficiente investimento nelle nuove tecnologie da parte dei paesi del vecchio continente, ma all'ambiente economico nel quale tali investimenti sono stati effettuati. A livello aggregato fattori come l'eccessiva regolamentazione e le scarse politiche a favore della competitività risultano aver condizionato sfavorevolmente i paesi europei; a livello delle singole imprese, la cultura organizzativa d'impresa, o *management skill*, sembra aver fornito alle imprese statunitensi un vantaggio competitivo notevole. Ecco allora giustificata, per i paesi europei, e soprattutto quelli che hanno fatto meno per rinnovare il sistema economico, la coesistenza tra un processo innovativo abbastanza dinamico in parallelo ad uno scarso miglioramento della produttività.

La conoscenza come fattore produttivo, oltre che aspetto fondamentale dello sviluppo umano, è uno degli elementi dell'Agenda di Lisbona che lega la conoscenza all'innovazione e alla crescita economica. Allo stesso tempo, nel contesto del rafforzamento delle politiche di coesione e di equità sociale, le misure per aumentare l'uguaglianza delle opportunità fanno premio su quelle indirizzate a redistribuire il reddito. Tale approccio può essere considerato come innovativo nell'ambito dell'impostazione europea: la centralità della conoscenza come fattore produttivo e l'importanza di perseguire la coesione sociale, principalmente accrescendo l'uguaglianza delle opportunità. Un fattore importante della parità delle opportunità è la mobilità sociale, mentre una forte rigidità intergenerazionale attenua gli incentivi ad investire in capitale umano e impedisce l'ascesa sociale a soggetti pur dotati. Su questo tema il secondo capitolo "*Economia basata sulla conoscenza: istruzione, persistenza intergenerazionale e differenziali salariali nell'UE*" propone alcuni approfondimenti concernenti la questione della diffusione della conoscenza, utilizzando informazioni circa i livelli di istruzione nei paesi dell'Unione Europea tratte dalla banca dati EUSILC. In particolare lo studio esamina la questione della persistenza intergenerazionale dei titoli di studio in maniera da valutare fino a che punto condizioni di parità di opportunità tra i cittadini siano soddisfatte in Europa.

L'esame della diffusione della conoscenza effettuato attraverso i processi di innalzamento dei livelli di istruzione nei paesi europei, evidenzia le differenze tra gruppi/modelli di paesi più avanzati (ad esempio quelli Nordici e Continentali e il Regno Unito) e quelli dell'Europa Meridionale). Inoltre, l'indicatore della persistenza intergenerazionale dei titoli di studio fra

genitori e figli mostra che i diversi modelli di paesi differiscono tra loro anche nella misura della correlazione tra i titoli di studio di genitori e figli. Il progresso della conoscenza è d'altronde favorito dalla presenza di favorevoli meccanismi di incentivazione: una maggiore diffusione dell'istruzione e il sapere dovrebbe risultare laddove l'investimento in capitale umano è più remunerativo e la mobilità sociale è maggiore. Tuttavia, i rendimenti della laurea e del diploma di scuola media superiore risultano bassi nei paesi del Nord Europa, dove il livello di istruzione è già alto, e alti in molti nuovi Stati Membri.

Il capitolo indaga quindi la possibilità che esista un circolo vizioso tra ineguaglianza delle opportunità, incentivi all'investimento nello studio e livello medio di istruzione, differenziando i rendimenti dell'investimento in istruzione per *background* familiare. I risultati evidenziano che in alcuni paesi il rendimento del capitale umano è basso per chi proviene da origini familiari meno favorevoli (approssimate dal titolo di studio) e che, nella maggior parte dei casi, i livelli salariali sono più elevati per chi ha genitori più istruiti. Appare quindi lecito concludere che resta parecchia strada da percorrere per costruire un'economia basata sulla conoscenza ed assicurare uguaglianza delle opportunità tra i cittadini dei paesi dell'Unione Europea.

L'Agenda di Lisbona sottolinea anche il contributo alla crescita proveniente dall'integrazione dei mercati finanziari grazie alla maggiore trasparenza ed efficienza dei mercati, alla diversificazione del rischio e all'impulso dato alle nuove idee e all'accesso a nuove tecnologie. Tuttavia, con l'ampliamento dei flussi internazionali di capitale e con il consolidamento del settore bancario, i paesi diventano più vulnerabili di fronte a *shock* esterni. Un esempio concreto è rappresentato dalla turbolenza che ha colpito i mercati finanziari mondiali a partire dal 2007: la crisi originatasi nel settore dei mutui immobiliari *subprime* negli Stati Uniti ha preso corpo per l'esistenza di strumenti finanziari sofisticati e complessi e si è estesa rapidamente a tutte le altre aree economiche attraverso i canali creati dall'integrazione finanziaria. Il tema dell'internazionalizzazione del sistema bancario è affrontato nel terzo capitolo "L'integrazione finanziaria e i movimenti di capitale: i flussi bancari internazionali nei tre principali paesi europei", che esamina l'andamento dei flussi internazionali di capitale concentrandosi in particolare sul sistema bancario dei tre principali paesi dell'area dell'euro: Germania, Francia e Italia.

Lo scopo dell'analisi è quello di trarre prime indicazioni sulla distribuzione internazionale dei capitali, sul grado di integrazione finanziaria dei tre paesi considerati e sul livello di internazionalizzazione e di esposizione al rischio internazionale dei sistemi bancari nazionali. A tale scopo sono state utilizzate le statistiche sull'attività internazionale delle banche predisposte dalla Banca dei Regolamenti Internazionali (BRI), tipicamente utilizzate per analisi di macroaree aggregate, e che in questa sede sono applicate allo studio di paesi individuali.

La crescita dei flussi internazionali di capitale degli ultimi dieci anni è stata dovuta in gran parte alla forte dinamica dei finanziamenti al settore non bancario, come conseguenza dello sviluppo della finanza strutturata, dell'espansione dell'attività di *proprietary trading* e dell'attività di brokeraggio con gli *hedge funds*. Ha riguardato in modo importante sia il settore pubblico sia, in misura crescente, il settore privato non bancario americano, che comprende le imprese

finanziarie che hanno confezionato e diffuso i prodotti strutturati derivati dai mutui *subprime*. Le banche europee, in particolare, risultano aver preso a prestito dal settore bancario americano e aver finanziato con tali fondi il settore non bancario statunitense.

A questi movimenti internazionali di capitali, le banche dei diversi paesi europei sembrano aver partecipato in maniera differenziata. Confrontando le situazioni dei tre principali paesi europei, emerge con chiarezza il ruolo meno rilevante delle banche italiane negli scambi internazionali di attività finanziarie, dovuto sia ad una più elevata preferenza, anche da parte delle filiali italiane delle banche estere, per le attività domestiche sia da una più ridotta attività di espansione all'estero con attività di *Mergers&Acquisitions* e apertura di filiali estere. Mentre il peso delle attività internazionali delle banche situate in Germania sul totale delle attività bancarie internazionali è attualmente pari a poco meno dell'11% e quello delle banche localizzate in Francia poco meno del 9%, le banche italiane pesano per appena il 2 per cento.

Guardando l'esposizione verso il settore non bancario e gli USA emerge che tra le attività internazionali, quelle destinate al settore non bancario sono state una percentuale minore per le banche italiane (circa il 50%) rispetto alle banche tedesche e francesi (circa l'80%). Inoltre la percentuale di attività internazionali dirette verso gli Usa è collocata poco al di sotto del 20% sia per le banche di nazionalità tedesca che per quelle di nazionalità francese, mentre l'analoga percentuale per le banche di nazionalità italiana non raggiunge il 4,5%.

Per quanto riguarda l'esposizione delle banche verso i paesi emergenti, quella delle banche italiane (pari al 20% dell'esposizione estera totale) è quasi totalmente verso i paesi emergenti dell'Europa centrale e orientale, mentre per le banche francesi e tedesche, pari in totale circa al 10% per entrambe, è maggiore verso i paesi emergenti non europei (soprattutto dell'Asia e, in particolar modo per le banche francesi, dell'Africa). Per i sistemi bancari di tutti e tre i paesi, comunque, la maggior parte delle attività estere è stata destinata ai paesi sviluppati europei, ma con una proporzione significativamente maggiore per l'Italia. Una minore "internazionalizzazione" del sistema bancario italiano, quindi, che ne potrebbe aver ridotto l'esposizione agli effetti diretti della crisi dei mutui americani non solo rispetto al Regno Unito, ma anche rispetto a Francia e Germania.

Quasi allo scadere del periodo coperto dall'agenda di Lisbona manca ancora una politica energetica europea. Il recente acuirsi della crisi russo-ucraina sulle condizioni di vendita del gas russo all'ex-repubblica sovietica evidenzia in modo esemplare due aspetti fondamentali della situazione comunitaria in materia di gas naturale, oggetto di studio del capitolo 4 "*Il mercato europeo del gas naturale: il Terzo pacchetto alla prova della mischia*". Il primo è l'importanza del tema della sicurezza di approvvigionamento, che acquista sempre più spazio nell'agenda comunitaria. Il secondo aspetto è la necessità di sviluppare una vera politica energetica di respiro europeo che rafforzi il peso dell'Unione nelle relazioni internazionali e limiti l'attrito tra le iniziative comunitarie, le politiche di alcuni Stati Membri e le strategie di alcuni grandi *incumbents* nazionali, verticalmente integrati nelle varie fasi della filiera produttiva. In tale contesto il Terzo pacchetto ha un compito ambizioso: aggiornare l'intera legislazione comunitaria in materia

energetica, adeguando l'assetto regolamentare a problemi che coinvolgono in pari misura la costruzione di un mercato interno concorrenziale e (soprattutto negli ultimi anni) la sicurezza dell'approvvigionamento energetico.

Il Terzo pacchetto energia pubblicato nell'autunno 2007 è chiamato a cambiare volto all'assetto istituzionale e regolatorio del mercato e a fronteggiare problemi di natura sempre più sovranazionale. Esso si trova a operare su un terreno particolarmente insidioso: nella catena produttiva del gas, infatti, la maggior parte del valore si realizza nella fase a monte della produzione, che per l'Unione Europea ha la doppia, spiacevole caratteristica di presentare un assetto assai poco concorrenziale e soprattutto di essere appannaggio di paesi esterni all'Unione e dunque non soggetti alla sua normativa. Ciò espone pericolosamente l'intera UE a subire non solo i costi di un ristretto oligopolio, ma anche l'eventuale utilizzo, a fini geopolitici, dell'"arma" dell'interruzione della fornitura di gas, come stanno testimoniando in queste settimane sia la nuova crisi tra Russia e Ucraina sia, più in generale, i tentativi di vari paesi esportatori di costituire un'OPEC del gas.

In assenza di una vera politica energetica comunitaria, l'azione dell'UE in tema di sicurezza dell'approvvigionamento energetico deve quindi svolgersi su un doppio livello, interno ed esterno. Nel primo caso si tratta di continuare l'opera di rimozione delle resistenze nei confronti dell'integrazione del mercato e i vari ostacoli all'affermazione di un mercato realmente concorrenziale; nel secondo caso l'esigenza è quella di tutelare il potere di contrattazione degli acquirenti nei confronti dei produttori extra-UE. In tale situazione, l'attuale asimmetria tra gli obiettivi di cooperazione della Commissione e le strategie individualiste dei operatori del trasporto nazionali finisce per creare un ambiente favorevole a una politica di *divide et impera* da parte dei grandi produttori integrati extra-UE, rallentando o addirittura ostacolando la formazione di un vero mercato interno. Un blocco di questo tipo può essere forzato allargando il mercato, ad esempio attraverso l'affermazione del Gas naturale liquefatto (GNL), o stimolando l'emergere di un assetto istituzionale realmente europeo.

La politica attuale dell'UE segue entrambe le strade. Se le prospettive di successo del GNL appaiono ancora frustrate da fattori frenanti di un certo rilievo, non meno stimolo necessitano le tre maggiori novità introdotte dalla riforma (una separazione effettiva, l'istituzione di un'Agenzia di coordinamento dei regolatori, la creazione di una rete europea di trasporto), dal momento che nella formulazione attuale possono risentire di elementi di debolezza, anche se rappresentano un indubbio progresso verso il raggiungimento di un insieme di attori di dimensioni continentali.

Con il Trattato di Lisbona, l'Unione Europea sembrerebbe uscita dalla difficile situazione di stallo seguita alla bocciatura del Progetto di Costituzione. Il fallimento del tentativo di formare una identità collettiva europea, basata sul progetto di integrazione politica insito nel testo costituzionale, ha riportato all'idea primigenita di una integrazione fondata maggiormente sulla logica funzionalista e attuata con il metodo intergovernativo. Il quinto capitolo del rapporto "*Trattato di Lisbona e la nuova governance europea*" fornisce un'analisi, sia pure parziale, delle novità introdotte dalla riforma incentrando l'attenzione sulle regole e gli strumenti di attuazione

della *governance* economica dell'Unione, per la rilevanza del ruolo che essa ha assunto nella crescita delle economie europee.

Il vertice europeo di Bruxelles del dicembre 2008 sembra aver trovato una via di uscita alla nuova situazione di stallo in cui si era venuto a trovare il Trattato di Lisbona a seguito della bocciatura irlandese. Entro il 31 ottobre 2009 l'Irlanda voterà nuovamente un referendum sulla ratifica del Trattato di Lisbona. L'accordo tra UE e Irlanda prevede però importanti modifiche al testo che, per essere pienamente vincolanti, dovranno essere sancite con modalità che sono tuttora da definire e tali da non comportare un nuovo generale processo di ratifica. Le garanzie ottenute da Dublino concernono: il mantenimento di un Commissario per Stato, cosa che comporta il mancato ridimensionamento numerico dei membri della Commissione; la non interferenza dell'Unione nella politica di imposizione fiscale e in quella del diritto di famiglia; il rispetto della neutralità militare. E' difficile predire se tali ulteriori garanzie porteranno a un esito positivo del secondo *referendum*, ci limitiamo ad osservare che in passato (per il Trattato di Nizza) ciò si è avverato.

Il Trattato se confrontato con il precedente testo costituzionale, marca un ritorno della acquisizione di spazi di sovranità dei singoli Stati e del metodo intergovernativo su quello comunitario, ma rappresenta un passo in avanti nel lento procedere del processo di integrazione europea. Nel Trattato è, infatti, assente un deciso tentativo di snellimento delle procedure legislative, ci si limita ad eleggere la procedura di co-decisione quale procedura ordinaria. La Presidenza lunga del Consiglio europeo è certamente in grado di accentuare il senso di appartenenza dei cittadini europei all'Unione.

Nel complesso, il nuovo Trattato si caratterizza come una continua mediazione tra esigenze opposte, riconducibili alle due concezioni che si sono sempre confrontate nei passaggi chiave della costruzione europea: la concezione federale e comunitaria e quella confederale - intergovernativa. Ne nasce una sorta di condizione di equilibrio in cui, nella maggior parte delle procedure, gli Stati Membri rappresentati nel Consiglio e il Parlamento assumono a maggioranza le decisioni sulle questioni proposte dalla Commissione, e ciò tramite il metodo comunitario della co-decisione, mentre, in altre procedure si continuano a garantire le prerogative degli Stati Membri e dei loro Parlamenti nazionali, anche spingendo l'Unione verso i rischi dell'immobilismo con la conservazione di voti alla unanimità nel Consiglio.

Andando, quindi, a valutare le novità introdotte dal Trattato di Lisbona, tenendo conto della futura efficienza e capacità di decisione dell'Unione, tra le criticità vanno evidenziate tutte quelle procedure e quei meccanismi che, invece di favorire tempestività e coesione nei processi decisionali, potranno essere causa, nei prossimi anni, di tatticismi e soluzioni a ribasso: il rinvio dell'entrata in vigore del sistema di voto a doppia maggioranza; i poteri di veto riconosciuti ai Parlamenti nazionali per l'applicazione delle clausole passerella; le due procedure di blocco in caso di possibile violazione del principio di sussidiarietà e il ricorso, sempre per lo stesso motivo, alla Corte di Giustizia da parte dei Governi su iniziativa dei rispettivi Parlamenti nazionali; la

complessità delle procedure decisionali del Consiglio; i molti settori in cui sono ancora richieste il voto alla unanimità e le procedure speciali.

Tra gli aspetti che potranno incidere positivamente sul funzionamento dell'Unione a 27 vi sono: il superamento del sistema a pilastri e la personalità unica; la razionalizzazione del sistema delle competenze; la generalizzazione della procedura di co-decisione e del voto a maggioranza qualificata in Consiglio dei Ministri e a maggioranza dei suffragi nel Parlamento europeo; la istituzionalizzazione del Consiglio europeo; la maggiore legittimazione democratica del Presidente della Commissione; la estensione dei poteri del Parlamento Europeo, in riferimento soprattutto alla definizione della struttura del bilancio comunitario pluriennale e annuale, e il potenziamento della sua capacità di rappresentare i cittadini europei; la istituzione dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

Per quel che attiene la *governance* economica e monetaria il Trattato introduce alcune modifiche senza tuttavia giungere ad una riforma complessiva e articolata delle regole e degli strumenti. Le innovazioni apportano cambiamenti di contorno al sistema di *governance*, senza comunque arrivare ad alterare in modo sostanziale l'impianto esistente: non a caso i commentatori hanno a riguardo parlato di una "riforma debole". Tuttavia l'orientamento delle nuove disposizioni è in direzione di un rafforzamento del sistema di governo economico europeo, con una maggiore incisività del ruolo della Commissione, e un il rafforzamento della rappresentanza dell'Unione nel contesto internazionali.

In ultima analisi, le disposizioni del Trattato di Lisbona migliorano nella maggior parte dei casi i meccanismi decisionali, sebbene permangano ancora procedure e regole che possono ostacolare la determinazione e l'attuazione delle politiche comunitarie; Di fronte al pericolo di un immobilismo dell'Unione a 27, le cooperazioni rafforzate, da meccanismo di ultima istanza, si dovranno trasformare in strumento quasi ordinario per consentire ai paesi cooperatori di procedere su punti non condivisi da tutti gli Stati membri. D'altronde, anche il referendum irlandese, ha rivelato come sia sempre più difficile, all'aumentare del numero degli Stati membri, raggiungere decisioni all'unanimità.

Parte delle difficoltà insite nel conseguimento degli obiettivi definiti nella Strategia di Lisbona è dovuta al fatto che a livello nazionale i bilanci sono vincolati al rispetto dei parametri di Maastricht e, nonostante la maggiore flessibilità concessa dalla recente revisione del Patto di Stabilità, non sono in grado di sostenere un'espansione della spesa per finanziare Lisbona. La strategia di rilancio della crescita su base continentale richiede quindi un ruolo attivo del bilancio europeo che però è vincolato dalle regole attuali. Tali temi hanno acquisito anche maggiore rilevanza nell'attuale congiuntura negativa, in cui si è affermato il consenso sulla necessità di un impulso fiscale espansivo ai paesi dell'Unione da attuare anche a livello europeo. Il capitolo 5 "Bilancio dell'Unione e piani di sviluppo dell'economia europea" esamina i principali aspetti critici del bilancio dell'Unione, con particolare riferimento alle funzioni di spesa, sulla base dei dati quantitativi di bilancio e delle principali proposte di riforma, quali sono emerse da studi recenti e da un ampio dibattito sull'argomento.

Il bilancio europeo non solo è di dimensioni limitate, ma è anche assorbito in larga misura dalla spesa agricola e vi è la necessità di procedere a una revisione anche radicale della sua composizione. Nell'insieme, la distribuzione delle spese tra le varie aree di intervento non appare in linea con gli obiettivi prioritari posti dall'Agenda di Lisbona, né appare conforme ai criteri di efficienza economica delineati da un approccio normativo e positivo al bilancio dell'Unione. Permane un forte supporto al settore agricolo, mentre sono ancora limitati gli interventi destinati alla crescita. Il bilancio continua ad avere un significativo ruolo di redistribuzione delle risorse tra Stati Membri, piuttosto che di strumento mirato alla creazione di un valore aggiunto europeo. Nonostante le modifiche approvate per gli anni 2007-2013, la destinazione di risorse al settore dell'agricoltura ai fini specifici degli aiuti diretti e del sostegno al reddito rimane molto ampia.

Dal lato delle entrate la prevalenza di finanziamenti tramite contribuzione nazionale rispetto alle risorse proprie tradizionali diminuisce la trasparenza e la partecipazione della cittadinanza al finanziamento del bilancio pubblico. A questo si aggiunge la presenza di svariati meccanismi di sconto eccessivamente complessi e scarsamente comprensibili al pubblico. Tutto ciò allontana da una visione del bilancio come strumento di produzione di beni pubblici europei, riconducendolo piuttosto a quello di mero strumento di redistribuzione di risorse. Il dibattito sulle risorse proprie è quindi solo un aspetto del dibattito più generale sul futuro dell'integrazione europea che oppone due visioni antitetiche: la cooperazione intergovernativa e uno Stato federale (con o senza il livello politico soprannazionale). Nonostante la loro dimensione limitata, i saldi netti sono e continuano a essere un elemento rilevante nelle negoziazioni di bilancio a Bruxelles. L'affermazione prevalente di interessi nazionali in sede di negoziazione sulla base del criterio del giusto ritorno insieme al peso dei diritti acquisiti comporta inoltre uno stallo nelle destinazioni di bilancio che distorce le allocazioni nel senso della preservazione dello *status quo* di bilancio.

Anche in considerazione di questi aspetti, nel settembre del 2007 la Commissione Europea in accordo con il Parlamento Europeo e il Consiglio Europeo ha lanciato un'ampia consultazione pubblica sul bilancio dell'Unione che ha coinvolto tutte le parti interessate, a livello locale, nazionale ed europeo, e ha a tal fine predisposto un documento di discussione per stimolare un dibattito aperto sulle finanze dell'Unione Europea. I risultati della consultazione pubblica della Commissione Europea mostrano un generale consenso per un cambiamento dell'orientamento delle politiche dell'Unione, di cui il bilancio è visto come strumento fondamentale, e indicano obiettivi prioritari per l'Unione in linea con la visione espressa dalla Commissione nel documento. In conclusione, il rilancio dell'economia europea presuppone con sempre maggior urgenza la necessità di avviare finalmente a realizzazione l'Agenda di Lisbona e la riforma del bilancio dell'Unione, la cui struttura dovrebbe riflettere le nuove priorità definite nell'Agenda. Per trovare le risorse necessarie per sostenere il rilancio dell'economia un'ipotesi che comincia a farsi strada anche nel dibattito politico, è quella di finanziare il piano europeo di sviluppo con l'emissione di *Union bonds* – ossia di obbligazioni dell'Unione con garanzia del bilancio comunitario – con il supporto della Banca Europea degli Investimenti.