



Le risorse proprie

di Pier Virgilio Dastoli

Contributo per il Gruppo di lavoro di Astrid sul bilancio europeo

bozza 06/10/09

Al tema delle risorse proprie sono dedicate varie parti dei documenti di lavoro del Gruppo di ASTRID sul bilancio europeo.

Questo contributo è quindi limitato ad una descrizione storica degli strumenti finanziari assegnati alle Comunità europee e poi all'Unione Europea (I), alle proposte principali di modifica (II), allo stato attuale delle risorse proprie (III) ed alle proposte per il futuro delle risorse proprie avanzate dalla Commissione europea e dal Parlamento europeo (IV). Sulla base della discussione nel Gruppo alcune osservazioni per il futuro (V)

I. Gli strumenti finanziari assegnati alle Comunità europee e poi all'Unione Europea

I redattori dei Trattati comunitari avevano incontestabilmente voluto dotare le Comunità europee di risorse proprie perché l'articolo 49 del Trattato istitutivo della CECA aveva previsto che l'Alta Autorità si procurasse i fondi necessari anche mediante un prelievo sulla produzione di carbone e acciaio e/o attraverso prestiti mentre l'articolo 201 CEE aveva dato mandato alla Commissione di studiare "a quali condizioni i contributi finanziari degli Stati membri di cui all'articolo 200 potrebbero essere sostituiti con risorse proprie, e in particolare con entrate provenienti dalla tariffa doganale comune dopo l'instaurazione di quest'ultima".

La soluzione dei dazi doganali non era tuttavia l'unica poiché – già al tempo dei Trattati di Roma – si era pensato all'applicazione di un'imposta sulla produzione o sugli scambi (del tipo, appunto, del "prelievo" CECA) ma l'articolo 201 si era limitato a prevedere una procedura comunitaria con proposte della Commissione, consultazione del Parlamento europeo, decisione all'unanimità del Consiglio e adozione degli Stati membri in conformità delle rispettive norme costituzionali.

In effetti la CECA, istituita il 23 luglio 1952, era finanziata da un unico sistema di risorse proprie basato su un prelievo riscosso su ciascuna tonnellata di acciaio che doveva essere versato direttamente dalle imprese siderurgiche al bilancio della CECA (v. a questo proposito le osservazioni critiche di Perissich) mentre il Trattato di Roma del 25 marzo 1957 prevedeva un periodo di transizione durante il quale la Comunità economica europea si sarebbe finanziata con contributi nazionali prima di passare a un sistema di risorse proprie.

Lo strumento dei prestiti

Tutti e tre i trattati (CECA, CEE e CEEA o EURATOM) prevedevano la possibilità per le Comunità di ricorrere allo strumento dei prestiti/mutui: la CECA nei suoi articoli 49 e 51, la CEEA nell'articolo 172 par. 4 per finanziare ricerche e investimenti (v. su questo punto il capitolo sulla ricerca) e la CEE nell'articolo 130 che autorizza il ricorso ai prestiti solo attraverso la BEI, l'istituzione bancaria incaricata di concedere mutui e garanzie per investimenti in tutti i settori economici ricorrendo al mercato dei capitali.

Le operazioni di prestiti e mutui della CEE sono stati autorizzati tuttavia solo dopo il 1976 e quelli della CEEA dopo il 1977.

Per quanto riguarda la CEE, la Commissione europea aveva tuttavia proposto nel 1973 di adottare una procedura specifica per il ricorso a prestiti, proposta respinta dal Consiglio.

Nel febbraio 1974, la Commissione aveva nuovamente proposto di lanciare dei prestiti comunitari destinati ad aiutare i paesi membri con difficoltà nelle bilance dei pagamenti ed a permettere un certo riciclaggio di capitali disponibili nei paesi petroliferi (cosiddetti “prestiti Haferkamp” dal nome del commissario tedesco). In questo caso, il Consiglio ha accettato la proposta della Commissione sulla base dell'articolo 235 CEE adottando due regolamenti il 17 febbraio 1975 per un equivalente di tre miliardi di dollari e per una durata non inferiore a cinque anni.

Successivamente e ad iniziativa del vicepresidente della Commissione Ortoli il Consiglio ha creato – con decisione del 16 ottobre 1978 – un nuovo strumento comunitario (“prestito Ortoli”) per apportare un contributo aggiuntivo allo sforzo di investimenti nella Comunità. Una prima tranche di prestiti e mutui fu autorizzata il 14 maggio 1979 per un ammontare di 500 MUCE ed una seconda tranche fu autorizzata dal Consiglio il 15 luglio 1980 per un ammontare di 400 MUCE. In occasione del Consiglio europeo del 5 dicembre 1978 ed in pieno dibattito sul Sistema Monetario Europeo fu convenuto che le istituzioni europee avrebbero potuto utilizzare i “prestiti Ortoli” e la BEI per mettere a disposizione dei paesi meno prosperi che partecipavano al nuovo sistema monetario (Italia e Irlanda) dei prestiti fino a 1.000 MUCE all'anno e per un massimo di cinque anni.

la fase transitoria del finanziamento comunitario

Le Comunità europee (CEE e CEEA) hanno vissuto durante diciassette anni (1958-1974) in un regime di contributi finanziari con delle chiavi di ripartizione “politiche” e cioè fondate su degli accordi fra Stati e non su dati macroeconomici obiettivi come il Prodotto Interno Lordo rispettivo. Per avere un’idea più precisa delle chiavi di ripartizione decise dal Consiglio, l’Italia pagava il 28% dei contributi del bilancio di funzionamento (così come la Francia e la Germania) mentre era stata favorita nei contributi per il Fondo Sociale con una percentuale del 20% al contrario della Francia e della Germania che versavano un contributo del 32 % ed era di fatto avvantaggiata nel finanziamento della PAC con una percentuale del 21.5% poiché i contributi erano in parte legati alle importazioni nette in provenienza dai paesi terzi penalizzando in tal modo la Germania (31.7 %) e la Francia (28 %).

II. Le proposte principali di modifica

Con la decisione del 21 aprile 1970, relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con delle risorse proprie, il Consiglio fissò una chiave “politica” generale per assicurare l’equilibrio del bilancio assegnando all’Italia una percentuale del 20.2 %, alla Germania del 32.9, alla Francia del 32.6, ai Paesi Bassi del 7.3, al Belgio del 6.8 ed al Lussemburgo dello 0.2. Fu l’ultima chiave politica della Comunità a Sei che scomparve il 31 dicembre 1974 con l’atto di adesione del Regno Unito, della Danimarca e dell’Irlanda (che erano tuttavia entrati nelle Comunità all’inizio del 1973).

Dopo anni di resistenze e di contrasti culminati nel cosiddetto periodo della “sedia vuota” (1965-1966), il Vertice dell’Aja del 1° e 2 dicembre 1969 aveva infatti deciso che, a termine, il bilancio avrebbe dovuto essere finanziato integralmente da risorse proprie e che avrebbero dovuto essere rafforzati contemporaneamente i poteri di bilancio del Parlamento europeo. Il passaggio giunse con la decisione del Consiglio del 21-22 aprile 1970 nella quale i contributi nazionali erano sospesi e veniva introdotto un nuovo sistema di finanziamento basato su due risorse proprie effettive – prelievi agricoli e dazi doganali – integrate da una terza risorsa nazionale basata sull’imposta sul valore aggiunto, ottenuta dall’applicazione di un tasso di un massimo dell’1% di una base imponibile determinata in modo uniforme per gli Stati membri (fu allora che l’Italia sostituì il sistema dell’IGE con l’IVA). Mentre i prelievi agricoli sono stati attribuiti immediatamente alle Comunità, le entrate doganali sono state trasferite progressivamente al

bilancio generale in un periodo transitorio che si è concluso nel 1978 mentre il prelievo sull'IVA è iniziato solo il 1° gennaio 1979.

Per dare un ordine di grandezza della ripartizione delle risorse nel 1980 e cioè nel primo bilancio “a regime”, i prelievi agricoli furono pari a 1.719,2 MUCE e quelli sullo zucchero a 504.5 MUCE, i diritti di dogana a 5.677,8 MUCE e l'IVA a 9.910 MUCE per un totale di 17.801,5 MUCE.

Il Parlamento europeo si batté inutilmente affinché le effettive dichiarazioni dell'IVA fossero utilizzate per determinare la base di valutazione per il calcolo della risorsa comunitaria (“metodo delle dichiarazioni”) invece della base armonizzata calcolata applicando un tasso ponderato medio sul gettito totale netto (“metodo del gettito”) con il risultato che le risorse provenienti dall'IVA si ridussero ad un calcolo puramente statistico e che i cittadini degli Stati membri non furono (e non sono ancora) in grado di capire a quanto ammonta il loro contributo al bilancio europeo.

La decisione del 21 aprile 1970 (che fu nella forma un trattato sottoposto alle ratifiche nazionali) fissò un certo numero di limiti alla crescita delle risorse proprie sia quantitativi sia temporali con delle misure transitorie legate all'allargamento del 1973.

Il 4 giugno 1974 davanti al Consiglio, il primo ministro britannico Wilson qualificò il nuovo regime delle risorse proprie come “unfair” rivendicando un “giusto equilibrio fra entrate e spese” e dando avvio ad una querelle sul contributo del Regno Unito al bilancio europeo che avvelena ancora oggi le relazioni fra gli Stati membri.

La Commissione, da parte sua, aveva fatto iscrivere al processo verbale della sessione del Consiglio del 21 aprile 1970 una dichiarazione nella quale si impegnava a presentare proposte più ambiziose per procedere in particolare sulla via delle risorse proprie e sul rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo. Tali proposte furono presentate il 10 ottobre 1973 dando luogo a lunghe ed aspre discussioni che si conclusero il 4 giugno 1974 con il rifiuto del Consiglio di rafforzare l'autonomia finanziaria delle Comunità compensato da un graduale e parziale aumento dei poteri di bilancio del Parlamento europeo nell'ambito del futuro trattato del 22 luglio 1975.

Nel quadro delle decisioni (negative) del Consiglio vale la pena di ricordare quella citata più sopra e relativa alla proposta della Commissione di autorizzare la Comunità a ricorrere allo strumento dei prestiti nel corso della procedura di bilancio sulla base di un voto del Consiglio a maggioranza qualificata e dopo il parere conforme del Parlamento europeo adottato alla maggioranza dei membri che lo compongono ed alla maggioranza assoluta dei suffragi espressi.

Successivamente ed in modo più articolato, la Commissione europea aveva presentato una “comunicazione” al Consiglio e al Parlamento sul “finanziamento del bilancio della Comunità: un cammino da percorrere” (COM(78) 531 def.) che si colloca nel solco di un ampio dibattito fra esperti aperto nel 1977 dal rapporto del gruppo di studio presieduto da McDougall, che preconizzava un bilancio pre-federale con un ammontare di risorse pari al 2.5 % del PNL globale degli allora nove paesi membri., escludendo le spese per la difesa europea.

Nel pieno della dialettica istituzionale fra Parlamento e Consiglio, culminata con il rigetto del progetto di bilancio per l’esercizio 1980, l’assemblea di Strasburgo aveva adottato – tre anni dopo le proposte della Commissione del 1978 – una relazione sulle risorse proprie della Comunità (PE 64.634/def) elaborata da un gruppo di lavoro presieduto da Altiero Spinelli.

In questa relazione si sosteneva l’approccio di McDougall sottolineando tuttavia che il trasferimento di compiti e di risorse dagli Stati alla Comunità non doveva comportare un aumento del carico fiscale sui contribuenti; che dovevano essere accresciuti i prestiti ad un livello pari al 25 % del bilancio della Comunità per promuovere gli investimenti produttivi e la convergenza delle economie nazionali; che doveva essere soppresso a breve termine il massimale dell’IVA applicando una ponderazione tramite una chiave con effetto redistributivo; che a medio termine le imposte sul reddito delle persone fisiche, sulle società e delle imposte di consumo – opportunamente armonizzate – avrebbero potuto costituire una nuova base per le risorse proprie comunitarie; che all’inizio di ogni legislatura il Parlamento europeo – in virtù della propria responsabilità verso gli elettori – avrebbe dovuto esaminare con la Commissione se e a quali condizioni fosse necessario modificare la ripartizione dei compiti e delle risorse finanziarie fra gli Stati membri e la Comunità.

Dopo anni di polemiche ed avendo la signora Thatcher sostituito all’ “unfair” di Wilson il suo “I want my money back”, il Consiglio europeo di Fontainebleau del 25-26 giugno 1984 affermò che “la politica della spesa rappresenta il modo essenziale per risolvere la questione degli squilibri di bilancio” considerando tuttavia che la decisione sulla cosiddetta “correzione britannica” e cioè un meccanismo di correzione a favore del Regno Unito in base al quale – a partire dal 1985 – avrebbe ricevuto il 66% della differenza tra la sua parte in percentuale nei versamenti IVA e la sua parte in percentuale nelle spese ripartite nell’anno in questione, dovesse essere adottata come eccezione provvisoria al principio generale.

In tema di finanziamento del bilancio, il successivo Consiglio europeo di Bruxelles dell’11-13 febbraio 1988 stabilì un massimale pari all’1.2% del PIL per i pagamenti e all’1.3% per gli impegni confermando che gli Stati membri avrebbero potuto trattenere il 10% del gettito delle risorse proprie

tradizionali per coprire i costi di riscossione. Tale massimale è stato poi aumentato all'1.24% del PIL dell'Unione europea per quanto riguarda gli stanziamenti di pagamento e all'1.31 % per quanto riguarda gli stanziamenti di impegno nel periodo 1993-1999 in relazione ad una Unione composta (dal 1994) di quindici paesi e tale massimale è rimasto immutato da allora nonostante i successivi ampliamenti a 25 (nel maggio 2004) ed a 27 (nel gennaio 2007).

Nello stesso Consiglio europeo del febbraio 1988, i capi di Stato e di governo decisero di creare una quarta risorsa "addizionale" basata sul PNL da attivare se e quando l'importo riscosso con l'IVA e le risorse proprie tradizionali fosse risultato insufficiente a coprire gli impegni finanziari della Comunità. Con l'andar del tempo, tale risorsa è divenuta la fonte principale di finanziamento del bilancio dell'Unione europea giacché rappresenta il 70 % delle entrate mentre la risorsa IVA ne rappresenta il 15 % circa per cui la quota delle risorse proprie tradizionali (dazi doganali e prelievi agricoli) è scesa al 15 %.

III. Lo stato attuale delle risorse proprie

Nel 1999, il Consiglio europeo di Berlino aveva invitato la Commissione ad elaborare una decisione su un nuovo sistema di risorse proprie per fornire all'Unione europea gli strumenti necessari per il periodo 2000-2006 secondo principi di equità, trasparenza, efficienza economica e semplicità.

Con la decisione sulle risorse proprie del 29 settembre 2000 entrata in vigore il 1° marzo 2002, il sistema di finanziamento del bilancio dell'Unione europea è caratterizzato:

- a) da un massimale dell'1.24 % del Reddito nazionale lordo pari all'1.335 % del PNL in stanziamenti di impegno e all'1.27 % in stanziamenti di pagamento;
- b) una detrazione per gli Stati membri a titolo di copertura delle spese di riscossione delle risorse proprie tradizionali che passa dal 10 al 25 %;
- c) un tasso massimo di prelievo della risorsa IVA diminuito allo 0.75 % nel periodo 2002-2003 ed allo 0.5 % dal 2004;
- d) una limitazione dell'imponibile IVA degli Stati membri al 50 % del loro PNL;
- e) una correzione a favore di uno Stato membro (il Regno Unito) per compensare gli effetti inattesi prodotti dall'aumento delle spese di riscossione e dalle spese di preadesione;
- f) delle eccezioni per altri Stati membri (Germania, Paesi Bassi, Austria e Svezia) relativamente al finanziamento della correzione "britannica". In questo quadro, la Germania, i

Paesi Bassi, l'Austria e la Svezia versano soltanto $\frac{1}{4}$ della loro quota normale di finanziamento della composizione britannica. I rimanenti $\frac{3}{4}$ sono a carico degli altri 10 Stati membri.

IV. Le proposte per il futuro delle risorse proprie avanzate dalla Commissione europea e dal Parlamento europeo

Dopo l'accordo raggiunto al Consiglio europeo di Bruxelles sotto presidenza britannica il 15-16 dicembre 2005 e sulla base di una clausola di revisione contenuta nell'accordo, la Commissione europea ha presentato nel 2006 una proposta caratterizzata dall'aggiunta – all'elenco delle deroghe già esistenti – di disposizioni ancora più speciali per taluni Stati membri considerati contribuenti netti, come le aliquote di prelievo dell'IVA ridotte o le riduzioni annue lorde dei contributi RNL. Pur non avendo contemplato l'introduzione di nuove fonti di finanziamento per le prospettive finanziarie 2007-2013, la Commissione europea si è dichiarata favorevole ad introdurre – a partire dal 2014 - una risorsa propria a base realmente fiscale.

Secondo le proposte della Commissione, la risorsa fiscale dovrebbe essere introdotta progressivamente come sostituzione dell'attuale risorsa IVA, accanto ad una risorsa più limitata basata sul Reddito nazionale lordo. Considerando irrealistico un sistema basato completamente sulle imposte la Commissione europea ha proposto tre opzioni: a. una percentuale dell'aliquota sul consumo dell'energia, limitata al carburante per i trasporti su strada ("ecotassa") e fondata sulla direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità; b. una percentuale dell'aliquota IVA nazionale, che renderebbe il finanziamento dell'Unione europea più comprensibile per i cittadini (l'imposta sul valore aggiunto dell'Unione europea e quella nazionale dovrebbero apparire come imposte separate sulle fatture o sulle ricevute) ma che richiederebbe un'armonizzazione completa dei sistemi IVA degli Stati membri; c. una percentuale dell'imposta sul reddito delle società come alternativa a più lungo termine, perché richiederebbe una base comune consolidata al posto di 27 sistemi fiscali nazionali ed una molteplicità di leggi, convenzioni e prassi fiscali.

Da parte sua il Parlamento europeo, nella relazione sul futuro delle risorse proprie dell'Unione europea elaborata dall'attuale presidente della commissione per i bilanci Alain Lamassoure (A6-0066/2007) conferma la sua opinione secondo la quale l'obiettivo della riforma deve essere la creazione di un'autentica risorsa propria comunitaria con un'introduzione graduale a partire dal 2014 indicando una lunga lista di imposte, tasse e accise come possibili fonti di finanziamento: le accise sui carburanti da trasporto e altre tasse sull'energia o le accise sull'alcool e sul tabacco; le

imposte sugli utili aziendali; le tasse sulle transazioni sui valori mobiliari e quelle sui servizi di trasporto e telecomunicazione; le imposte sul reddito; le ritenute alla fonte sugli interessi; le entrate della BCE; l'ecotassa; le tasse sulle transazioni valutarie; le imposte sui risparmi; le tasse sulle transazioni finanziarie.

V. Alcune osservazioni per il futuro

Il Presidente della Commissione europea Barroso ha indicato la riforma del bilancio e la revisione del sistema del suo finanziamento come una delle priorità della legislatura 2009-2014 presentando i suoi orientamenti al Parlamento europeo in vista della sua rielezione.

La riforma del bilancio sarà del resto uno degli elementi-chiave delle proposte della Commissione europea in vista della nuova “strategia di Lisbona” e delle definizioni del futuro dell'Unione europea fino al 2020. Su quest'ultimo aspetto la Commissione europea ha lanciato il 24 novembre 2009 una consultazione pubblica proseguendo sulla strada di una visione “partecipativa” al dibattito sull'integrazione europea.

Un primo documento ufficioso, redatto dal segretariato generale e dalla direzione generale dei bilanci della Commissione europea, ha suscitato discussioni fra le istituzioni europee ed interesse anche nel mondo accademico anche se la Commissione europea si è affrettata a spiegare che il documento si limitava a formulare alcune opzioni sulle quali il Collegio non si era ancora espresso.

Occorrerà dunque attendere le proposte della nuova Commissione europea elaborate di intesa fra il commissario polacco al bilancio ed il presidente Barroso, proposte non ancora “cifrate” ma destinate ad aprire un dibattito politico durante il periodo delle presidenze spagnola, belga e forse ungherese del Consiglio in vista delle discussioni più sostanziali sulle prospettive finanziarie pluriannuali che dovranno essere adottate entro la fine del 2013.

Nel frattempo, sono riemerse come un fiume carsico proposte che sembravano essere state lasciate negli archivi come quella di una tassa sul CO2 rilanciata dai ministri delle Finanze dell'Eurogruppo in una riunione a margine del Vertice economico e finanziario del G7 ad Istanbul o la proposta del primo ministro finlandese di una politica fiscale europea o, infine, il rilancio al G20 dell'idea di una “Tobin Tax” sulle reddite finanziarie.



La crisi finanziaria internazionale e la crescita esponenziale del debito pubblico in paesi che ne sembravano immune ha riaperto anche il dibattito sulla quantità e la qualità del bilancio europeo e dei beni (comuni o pubblici) che solo l'Unione appare in grado di garantire in una dimensione europea.

La storia dell'integrazione europea mostra non solo che è possibile immaginare tecnicamente delle risorse proprie legate a questo o quell'aspetto di una politica comune (l'ambiente, l'energia, la politica industriale) ma anche rilanciare l'ipotesi di prestiti europei (ora definiti "eurobond) facendo tesoro delle proposte avanzate a suo tempo dalla Commissione europea, poi dal Parlamento europeo ed ancora da Jacques Delors e riprese più recentemente in Italia in una logica bi-partisan da Giulio Tremonti e Romano Prodi.