

I criteri sui saldi netti come vincolo esterno alle decisioni di bilancio

di Maurizio Greganti

Contributo per il Gruppo di lavoro di Astrid sul bilancio europeo, 29 maggio 2009

1. La problematica

Il tema dei saldi netti si pone per la prima volta negli anni settanta, a seguito dell'ingresso del Regno Unito nella Comunità. Sin dall'inizio Londra si trova a sostenere un ampio saldo negativo verso Bruxelles, dovuto al fatto che, mentre percepisce introiti ridotti dalla Politica Agricola Comune, versa un notevole contributo al bilancio (la risorsa IVA era allora la fonte principale di finanziamento e la quota IVA del Regno Unito era molto elevata).

Al termine di un dibattito durato un decennio, la Signora Thatcher riesce ad ottenere al Consiglio Europeo di Fontainebleau del giugno 1984 il riconoscimento a una correzione di bilancio, per cui tutti gli altri Paesi si impegnano a rimborsare al Regno Unito il 66% del suo saldo di bilancio negativo.

Il meccanismo viene inserito nella Decisione Risorse Proprie, la cui procedura di adozione (e modifica) è particolarmente complessa, richiedendo l'unanimità in Consiglio e la ratifica di tutti i Parlamenti nazionali. La Decisione resta in vigore finchè non ne viene adottata una nuova: il Regno Unito riesce così a rendere permanente il *rebate* (non a caso, ancora una volta confermato nell'ultimo negoziato).

Occorre tuttavia notare che il rimborso britannico non rappresenta un meccanismo ad hoc pensato per un solo Paese, ma si fonda su un principio generale che, come tale, può essere applicato anche ad altri. Ai sensi della decisione di Fontainebleau: *“ogni Stato membro che sostiene un onere di bilancio eccessivo in relazione alla sua prosperità relativa può beneficiare di una correzione al momento appropriato”*¹.

¹ Conclusioni della Presidenza, Bollettino delle Comunità Europee, 6-1984.

E così è stato. Nel 1999 Germania, Paesi Bassi, Svezia e Austria ottengono il c.d. “sconto dallo sconto”, per cui versano solo il 25% di quanto dovrebbero (sulla base del loro PIL) per il finanziamento del rimborso. Ne consegue che tutti gli altri devono sopportare un onere maggiore, e in particolare le economie più grandi: Francia (30%) e Italia (25%) - che si accollano da sole quasi la metà del rimborso² - Spagna (15%).

Nel 1999 si decide inoltre di accrescere dal 10 al 25% la trattenuta sulle risorse proprie a titolo di costo di riscossione. Si tratta di una forma di rimborso mascherata³, che beneficia soprattutto i Paesi che riscuotono un’alta percentuale di dazi, poiché sul loro territorio vi sono i punti d’ingresso principali per i beni importati nell’UE. La misura beneficia soprattutto i Paesi Bassi (Rotterdam).

Nel 2005 Germania, Paesi Bassi, Svezia e Austria ottengono correzioni di bilancio *ad hoc*, transitorie (limitate al 2007-2013): riduzione dell’aliquota di prelievo della risorsa IVA (DE, NL, SE, AT) e sconto forfettario sui contributi in chiave PIL (NL: 605 milioni; SE: 150).

Questi sconti sono inclusi nella nuova Decisione Risorse Proprie che, dopo la ratifica dei Parlamenti nazionali, è entrata in vigore il primo marzo 2009 (con effetto retroattivo al primo gennaio 2007). Le conseguenze sui saldi del nuovo regime saranno pertanto evidenti al termine dell’esercizio finanziario in corso. Il Bilancio Rettificativo n. 3/2009 prevede infatti la regolazione del contributo degli Stati membri per il triennio 2007-2009 con l’esercizio 2009: il contributo italiano aumenterà per 1,49 miliardi, quello francese per 1,64, quello britannico per 1,09 e quello spagnolo per 888 milioni, mentre diminuiranno specularmente quelli dei quattro beneficiari delle compensazioni: NL (-3,21 miliardi), DE (-2,67 miliardi), SE (-1,07 miliardi), AT (-47 milioni).

La nuova Decisione Risorse Proprie include anche la revisione del calcolo del rimborso britannico, che ha rappresentato uno dei risultati più importanti del negoziato sul Quadro Finanziario 2007-2013, consentendo per la prima volta una riduzione del

² Se si tiene conto del livello a cui è giunto il *rebate* (6,3 miliardi stimati nel 2009), si comprende la misura dell’onere per gli Stati che lo finanziano.

³ Il costo di raccolta dei dazi non è mai stato calcolato, ma, mentre il 10% può essere considerato una compensazione ragionevole per le spese in cui incorrono gli Stati membri, non è più così per il 25%

rimborso, per un massimo di 10,5 miliardi⁴. Gli effetti sui saldi saranno evidenti fra qualche anno, avendo Londra ottenuto un'applicazione graduale, dal 2009 in poi, del nuovo regime.

Meccanismi di compensazione esistono **anche dal lato della spesa**: si tratta di pagamenti *ad hoc* (o condizioni di favore per l'utilizzo dei fondi) riconosciuti ad alcuni Paesi nel quadro dell'accordo finale, con l'obiettivo fra l'altro di correggere i loro saldi. Tali meccanismi si sostanziano in eccezioni alle regole generali per la ripartizione dei fondi, in particolare nel quadro della Politica di Coesione e dello Sviluppo Rurale⁵.

Le correzioni dal lato della spesa non sono tuttavia così rilevanti sul piano finanziario come quelle dal lato delle entrate (che dovrebbero ammontare, per i cinque Paesi sopra citati, ad oltre 60 miliardi di euro nel 2007-2013); sono poi sottoposte alle regole generali sull'esecuzione della spesa (fra cui il disimpegno automatico, per cui i fondi strutturali non spesi entro l'anno n+2 sono persi).

Ciò detto, contribuiscono senz'altro all'opacità e complessità del bilancio, che nel suo insieme giunge ad essere caratterizzato da un **gran numero di eccezioni, deroghe e regimi *ad hoc***.

Il Parlamento Europeo, nella relazione Lamassoure⁶, ha identificato ben 41 eccezioni, introdotte dal Consiglio Europeo nel dicembre 2005, sia dal lato delle entrate che dal lato delle spese (c.d. "albero di Natale").

Fra l'altro, tale situazione produce **risultati contraddittori**: i Paesi che beneficiano di fondi aventi finalità redistributive (coesione per i nuovi Stati membri) devono tuttavia contribuire ai rimborsi per i Paesi più avanzati; alcune correzioni dal lato della spesa hanno l'effetto di accrescere il rimborso britannico; alcuni Paesi percepiscono correzioni sia dal lato delle entrate che dal lato delle spese.

⁴ Tramite l'esclusione dal calcolo dello sconto della spesa non agricola erogata ai nuovi Stati membri. E' da sottolineare che la misura è permanente (resterà cioè valida anche per il post-2013).

⁵ In tale ambito l'Italia ha ottenuto 1,4 miliardi sulla Politica di Coesione e 500 milioni sullo Sviluppo Rurale. Il maggior beneficiario delle correzioni dal lato della spesa è stata la Spagna, che ha ottenuto oltre 5 miliardi (soprattutto grazie al nuovo meccanismo di *phasing out* dal Fondo di Coesione, di cui è l'unica a beneficiare).

⁶ Cfr. allegata alla Risoluzione del PE sul "Futuro delle risorse proprie dell'UE" (2006/2205(INI), 29 marzo 2007.

Da quanto sopra discende che la logica dei saldi netti e del *juste retour* permea già il bilancio comunitario, con conseguenze rilevanti, sia in termini finanziari che di (scarsa) trasparenza e linearità del sistema. Secondo lo studio indipendente sul finanziamento del bilancio richiesto dalla Commissione nel quadro della consultazione pubblica: “*the experience of the negotiations over the last twenty years is that net balances have become the main organising principle for the budget*”⁷.

Tale realtà è pertanto ineludibile ed è con essa che deve misurarsi ogni serio tentativo di riforma del bilancio comunitario.

2. Fallacia dei saldi netti

Ciò detto, non bisogna dimenticare che la nozione di “saldo netto” si caratterizza per un’evidente debolezza concettuale e di calcolo. Essa presuppone che i vantaggi derivanti dall’appartenenza all’Unione siano puramente contabili, mentre è evidente che ben altre sono le ragioni per cui gli Stati membri ritengono utile partecipare al progetto di integrazione. Inoltre, i benefici derivanti dalla partecipazione a un grande mercato interno non sono chiaramente quantificabili⁸.

Sul piano tecnico, il concetto di saldo netto è difficilmente difendibile, come sottolineato più volte dalla Commissione, poiché qualunque calcolo necessita l’assunzione di determinate ipotesi (su come e quali entrate e spese contabilizzare), che ne determinano il risultato finale⁹. *Esistono quindi differenti saldi netti, a seconda delle ipotesi utilizzate.*

Anche l’allocazione della spesa fra gli Stati membri crea difficoltà: ad es., le spese strutturali servono a finanziare infrastrutture e grandi opere e spesso le aziende che si

⁷ “*Financing of the European Union budget*”, Study for European Commission, DG Budget, di: I. Begg, H. Enderlein, J. Le Cacheux, M. Mrak, 29 aprile 2008, p. 118. Mrak e V. Rant hanno approfondito questo aspetto in “*Financial Perspectives 2007-2013: domination of national interests*”, EU-Consent EU-Budget Working Paper n. 1, luglio 2007, dimostrando come gli “interessi nazionali quantificati (sotto forma di saldi netti)” sono stati l’elemento dominante dell’ultimo negoziato.

⁸ G. Grevi osserva che la logica del “juste retour” riduce l’Unione Europea a una “clearing house” e “mina alla radice l’obiettivo di costruire un’unione più politica”. In: “*A fair solution to the UK rebate conundrum*”, Idea 3, European Policy Centre, Bruxelles, July 2004, p. 5.

⁹ Cfr. i rapporti della Commissione COM(1998)560 del ottobre 1998 e COM(2004) 505 del 14 luglio 2004.

aggiudicano i contratti non sono residenti nel Paese dove l'opera è effettuata. Questo vale ancor più per quelle spese, come quelle dedicate alle Reti Transeuropee e alla Ricerca e Sviluppo Tecnologico, che per definizione recano benefici a più Paesi e non soltanto a quello in cui è ubicata la spesa. E' poi difficile quantificare con precisione le conseguenze economiche di questo processo, nel senso che si verificano effetti moltiplicativi della spesa rilevanti, che riguardano anche gli altri Paesi¹⁰.

Fra gli studiosi che hanno approfondito l'argomento, Jacques Le Cacheux sottolinea come il "velenoso" dibattito sui saldi¹¹ si fondi su un presupposto falso, per cui l'integrazione europea sarebbe un "gioco a somma zero", dove i guadagni dell'uno comportano le perdite dell'altro. Al contrario, cinquant'anni di storia hanno ampiamente dimostrato come il processo di integrazione rappresenti un "gioco a somma positiva", in cui tutti i partecipanti guadagnano, grazie a un mercato interno sempre più liberalizzato, ai beni pubblici assicurati dalle politiche comuni, etc. Le Cacheux conclude che il concetto di saldo netto si fonda su convenzioni così arbitrarie da essere quasi privo di significato economico.

3. Logica dei saldi netti e negoziato sulle Prospettive Finanziarie

Oltre agli aspetti sopra delineati (complessità, opacità, scarsa fondatezza sotto il profilo concettuale e teorico), la logica dei saldi netti comporta un'ulteriore conseguenza, e cioè quella di rappresentare un **potente elemento di conservazione**.

In un contesto in cui il criterio guida per valutare i risultati negoziali è il calcolo, meramente contabile, del "dare/avere" in chiave nazionale, nessun Paese è disposto a

¹⁰ Cfr. G. Cipriani e S. Pisani "The European Budget: an alternative to budgetary balances to assess benefits for the Member States", Dipartimento di Economia Pubblica e Territoriale – Università di Pavia, ottobre 2004. Gli autori sostengono che i flussi di cassa non costituiscono una base sufficiente per una corretta valutazione dei benefici che ogni Stato membro ricava dal bilancio europeo, a causa dell'integrazione fra i sistemi economici dell'Unione. Infatti le somme erogate in un Paese attivano flussi d'importazione provenienti dal resto dell'Unione e, a causa della diversità delle strutture industriali nazionali, tale effetto può risultare molto differenziato fra gli Stati membri. Gli autori considerano pertanto anche questi effetti, tramite un'analisi *input-output*, così da quantificare compiutamente l'impatto della spesa comunitaria sui saldi degli Stati membri. Secondo la loro analisi (dati 2000-2002), la maggior parte dei contribuenti netti sarebbero in realtà beneficiari netti, salvo Paesi Bassi e Svezia (il cui saldo resta negativo per valori limitati).

¹¹ Cfr. "European budget: the poisonous budget rebate debate", *Notre Europe Study*, n. 47, giugno 2005.

rinunciare a rendite sicure - come gli introiti derivanti dalla Politica Agricola e dai Fondi Strutturali – in nome di considerazioni di carattere più generale, relative ad efficacia ed efficienza della spesa o all’esigenza di promuovere la produzione di “beni pubblici” a livello europeo.

In un tale contesto, tutti sono chiamati a giocare secondo le stesse regole: anche l’Italia si è pertanto battuta per massimizzare gli introiti dal negoziato, mirando a coniugare le esigenze di sviluppo del Paese (dotazione adeguata sulle Politiche) con la tutela della sua posizione finanziaria (puntando a contenere il deterioramento del saldo, inevitabile essendo una parte crescente della spesa verrà destinata ai nuovi Stati membri).

La questione di fondo è che con il “rimborso britannico” si è raggiunto un punto di equilibrio su una certa distribuzione della spesa. Gli Stati membri hanno in generale interesse a conservare l’equilibrio: nessuno è incentivato ad avventurarsi in *terra incognita*, alterando radicalmente la struttura del bilancio per ottenerne uno più razionale dal punto di vista della teoria economica (e la teoria economica è fra l’altro di scarsa utilità nello spiegare alle opinioni pubbliche nazionali i risultati ottenuti al tavolo negoziale).

Ne consegue che l’accordo è stato sinora raggiunto tramite cambiamenti marginali (o comunque non rivoluzionari) alla struttura della spesa, associati ad aggiustamenti nel regime di finanziamento capaci di mantenere l’equilibrio. E’ così più difficile per l’Unione sviluppare nuove politiche o introdurre modifiche nel bilancio in linea con l’evolversi delle priorità.

Altri fattori, oltre all’enfasi sui saldi netti, hanno sinora favorito un approccio conservativo alla struttura della spesa.

In primo luogo, non vi è consenso, sul piano della teoria economica, sull’opportunità o meno di ampliare le dimensioni del bilancio e/o modificarne la struttura. La posizione tradizionale dei Paesi nordici, contraria a incrementi della spesa pubblica europea (e vincente nell’ultimo negoziato), si è alimentata di una temperie culturale favorevole, che solo ora, nel quadro della crisi attuale, ha lasciato il campo a una rivalutazione del ruolo dello Stato e dell’intervento pubblico in economia.

Il bilancio comunitario rappresenta infatti uno degli strumenti a disposizione dell'Unione (che resta un ente *in primis* normativo), per cui, in ogni situazione data, occorre interrogarsi se rappresenti lo strumento migliore o sia preferibile il ricorso ad altre misure (legislazione, rimozione delle barriere amministrative, coordinamento fra le politiche nazionali, scambio di buone pratiche, etc.)¹².

Il bilancio comunitario si affianca inoltre ai bilanci nazionali. Ciò significa che le Politiche Comuni sono finanziate sia con fondi comunitari che con fondi nazionali (co-finanziamento) e privati (partenariati pubblico-privato), nonché con i prestiti della BEI. Ma significa anche che una valutazione equilibrata della distribuzione della spesa pubblica in Europa dovrebbe includere sia il bilancio UE che i bilanci nazionali. Sarebbe così possibile avere una percezione obiettiva e completa dei flussi di trasferimenti pubblici e delle priorità perseguite a livello europeo: ad es., il sostegno al settore agricolo è oggi finanziato prevalentemente a livello UE, mentre quello alla ricerca è finanziato soprattutto a livello nazionale)¹³.

Fra l'altro, in un contesto di chiara ripartizione dei compiti e applicazione efficace del principio di sussidiarietà, un incremento della spesa a livello UE dovrebbe/potrebbe accompagnarsi a una diminuzione della spesa a livello nazionale.

Ciò a sua volta comporterebbe la definizione dei beni pubblici da finanziare a livello europeo: anche su questo tuttavia le posizioni dei singoli Paesi, e le opinioni a livello scientifico, non sono concordi.

La definizione di bene pubblico dipende infatti non soltanto da parametri economici¹⁴, ma anche dai contesti e preferenze nazionali, che incorporano elementi di varia natura (capaci di sfociare anche nella sfera emotiva).

Sintomatico è il caso della Politica Agricola Comune, il cui significato va per alcuni Paesi (in primo luogo la Francia) oltre mere considerazioni di vantaggio finanziario e

¹² La Comunicazione "Riformare il bilancio, cambiare l'Europa" (SEC(2007)1188 final) con cui la Commissione ha avviato la consultazione pubblica nel settembre 2007, ha enfatizzato questo aspetto, v. pagg. 5-7.

¹³ Cfr. Y. Bertoincini "Le budget communautaire et la Stratégie de Lisbonne: crise de croissance ou crise de sens? », La note de veille n. 29, Centre d'analyse stratégique, Parigi, 9 ottobre 2006.

¹⁴ In particolare, il fatto che nessun cittadino può essere escluso dai benefici del bene pubblico (non escludibilità) e il fatto che il beneficio individuale non è diminuito se ne beneficiano in molti (non rivalità nel consumo del bene).

sostegno agli agricoltori. La PAC è uno degli elementi fondanti dell'accordo raggiunto nel dopoguerra fra Francia e Germania per la creazione del Mercato Comune e non a caso funzione principale del bilancio comunitario è stata per decenni il finanziamento della spesa agricola. La centralità della PAC rappresenta pertanto un dato fondamentale del bilancio UE che, per essere cambiato, richiederebbe modifiche altrettanto fondamentali nel processo di integrazione (come sarebbe ad es. l'adesione della Turchia – non a caso, sinora sempre osteggiata da Parigi).

4. Saldi netti e riforma del bilancio: il tentativo della Commissione nel 2004

Depurare il dibattito dalla questione dei saldi netti risulta pertanto essenziale per favorire una discussione franca sul bilancio comunitario, effettivamente focalizzata sulle priorità politiche e sul merito delle spese da finanziare.

L'unico (sinora) tentativo in tal senso è stato compiuto nel 2004 dalla Commissione, con la **proposta di creazione di un Meccanismo di Correzione Generalizzata** (MCG)¹⁵, che in pratica estendeva il regime in vigore per il Regno Unito a tutti i Paesi con un saldo netto "eccessivo" (sulla base di una soglia pre-definita: 0,35% del PIL), che avrebbero avuto un rimborso pari ai 2/3 della quota in eccesso, con un *capping* (il totale delle compensazioni non avrebbe potuto superare 7,5 miliardi l'anno).

Questa proposta rappresentava il necessario *pendant* al quadro estremamente ambizioso delineato per la spesa: aumento degli stanziamenti da 1% a 1,24% del PIL-UE (da 815 a 1025 miliardi per il settennio, prezzi 2004). Con la proposta sul MCG la Commissione mirava a prevenire l'obiezione scontata dei maggiori contribuenti al bilancio, che avrebbero rigettato come insostenibile un tale incremento della spesa per le sue conseguenze sui loro saldi netti.

L'argomentazione non ha però avuto presa, in quanto i maggiori contribuenti hanno contestato, per varie ragioni, sia l'incremento di spesa che il meccanismo di correzione proposto. Regno Unito e Francia hanno subito dichiarato inaccettabile la

¹⁵ Proposta per un Regolamento del Consiglio COM(2004)501 definitivo del 14.07.2004.

generalizzazione dei rimborsi: per Londra, questa avrebbe infatti comportato la condivisione con altri – e quindi sostanziale riduzione - del *rebate*; per Parigi, il timore era di replicare, in forma molto più estesa ed egualmente “perenne”, l’errore compiuto nel 1984 con il rimborso britannico.

Germania, Paesi Bassi e Svezia hanno invece accolto positivamente il principio di correzione generalizzata, ma hanno contestato il meccanismo proposto dalla Commissione, in quanto insufficiente a realizzare un effettivo riequilibrio dei loro saldi.

In un quadro già pesantemente condizionato dal veto preventivo di due attori di primo piano, si sarebbe pertanto dovuto avviare un negoziato sul MCG, nel quadro del negoziato più ampio sulle Prospettive Finanziarie, con evidenti conseguenze e rischi (tenuto conto dell’obiettivo dichiarato di DE, SE e NL di ottenere una correzione più ampia dei loro saldi negativi). Non stupisce pertanto l’atteggiamento di prudenza, se non di espressa contrarietà, mantenuto dagli altri Paesi.

In ogni caso, tutti i maggiori contribuenti contestavano il principio secondo cui, con la creazione di un meccanismo generale di rimborso, si potesse legittimare *qualsiasi* incremento della spesa (sottolineando al contrario che anche a livello europeo si sarebbero dovuti applicare l’austerità di bilancio e il rigore finanziario richiesti agli Stati membri nel quadro del Patto di Stabilità).

Il fallimento del tentativo della Commissione rappresenta un dato su cui riflettere, per due ragioni:

- si trattava di un meccanismo ben costruito, in grado di assicurare un ragionevole contemperamento degli interessi di tutti, anche se l’attuale unico beneficiario (il Regno Unito) avrebbe dovuto accettare, a termine (tramite un *phasing in*) una correzione minore;
- la Commissione era partita dalla constatazione che **altre ipotesi** di soluzione del problema dei saldi netti nel breve termine sarebbero state **ancor meno realistiche**.

Una **revisione della struttura della spesa** – in grado di assicurare una distribuzione più equilibrata dei ritorni agli Stati membri (risolvendo così alla radice il problema dei saldi netti) – non era infatti né realistica (fra l'altro, per le ragioni di cui sopra, par. 3) né realizzabile, tenuto conto dell'accordo del 2002 sui tetti di spesa della PAC (mantenimento dello *statu quo*) fino al 2013.

Un **cambiamento delle modalità di finanziamento del bilancio**, tramite la creazione di una nuova Risorsa Propria di natura fiscale, che potrebbe sostituirsi ai contributi degli Stati membri e come tale rompere il circolo vizioso dei saldi netti, non è mai stata seriamente presa in considerazione dagli Stati membri. La Commissione presenta nel 2004 un Rapporto in materia, con cui propone di valutare, *nel medio/lungo termine (post-2013)*, tre alternative per la riforma del regime di finanziamento: risorsa fiscale basata sul consumo di energia; IVA; imposta sul reddito delle società¹⁶.

La soluzione è stata poi come noto di tipo tradizionale, e cioè tramite il ricorso correzioni *ad hoc*, eccezioni e deroghe, sia dal lato delle entrate che dal lato delle spese, sulla cui base è stato possibile raggiungere l'accordo.

5. Saldi netti e riforma del bilancio: quali soluzioni?

In primo luogo, occorre sottolineare che non è lecito riporre eccessive speranze nell'**evoluzione degli assetti istituzionali**, tramite l'auspicata entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Il Trattato prevede una novità importante: l'adozione, tramite Regolamento, del Quadro Finanziario Pluriennale (di durata almeno quinquennale), che diventa così un atto giuridicamente vincolante (le Prospettive Finanziarie, ridenominate, sono inserite nel Trattato). Per l'adozione è necessaria la delibera del Consiglio, all'unanimità, previa approvazione del PE a maggioranza assoluta (formalizzazione della prassi seguita negli ultimi anni con gli Accordi Interistituzionali). Si prevede una "clausola passerella", per cui il Consiglio potrebbe decidere, sempre all'unanimità, di adottare in futuro il QFP a

¹⁶ "Il finanziamento dell'Unione Europea", COM(2004)505 definitivo del 14 luglio 2004.

maggioranza qualificata. Non vi sono modifiche sulle entrate, per cui la Decisione Risorse Proprie continua ad essere adottata all'unanimità dal Consiglio, previo parere del PE, con ratifica dei Parlamenti nazionali.

Il ruolo del Consiglio resta pertanto essenziale: ciò non stupisce, tenuto conto che le decisioni sul finanziamento del bilancio e sui tetti di spesa sono per gli Stati membri centrali per l'esercizio della sovranità¹⁷; né i maggiori poteri riconosciuti al Parlamento nella procedura di adozione del bilancio annuale (in particolare, con l'eliminazione della distinzione fra "spese obbligatorie" e "non obbligatorie") sono suscettibili di modificare il quadro.

Se le condizioni di contesto (istituzionale) sono date, si possono tuttavia esplorare **varie ipotesi** per una soluzione alla problematica dei saldi netti.

A tal riguardo, la consultazione pubblica del 2007-2008 ha fornito numerosi spunti, poiché il tema è stato approfondito in diversi contributi, sia da parte delle Istituzioni, che degli Stati membri che dei centri di ricerca.

In primo luogo, il **Parlamento Europeo**, con l'adozione della "relazione Lamassoure" il 29 marzo 2007¹⁸, nel criticare la proposta della Commissione per un MCG (che avrebbe "cementato l'approccio miope di un giusto ritorno quantificabile"), ha preso posizione per un sistema in due fasi: a) passaggio a un sistema fondato sul PIL (abolizione della risorsa IVA) e sull'abolizione progressiva di tutti i rimborsi (a cominciare da quello britannico); b) introduzione di una nuova risorsa propria di natura fiscale dopo il 2013.

Nella risoluzione si sottolinea che il Parlamento non intende proporre un'"imposta europea", che risulterebbe inaccettabile alle classi dirigenti e opinioni pubbliche di molti Stati membri, ma piuttosto che i Paesi autorizzino l'Unione "per un periodo limitato e revocabile in qualsiasi momento, a beneficiare direttamente di una determinata quota di

¹⁷ Cfr. M. Greganti "Il negoziato sulle prospettive finanziarie e le politiche di coesione dell'Unione Europea per il periodo 2007-2013", Rivista giuridica del Mezzogiorno, a. XXII, 2008, n. 1, pagg. 1-2.

¹⁸ Citata sopra. Alain Lamassoure (francese, UMP/PPE) è stato il relatore Risorse Proprie del Parlamento Europeo. La relazione è stata preparata sulla base di un'ampia consultazione con i Parlamenti nazionali, tramite visite dello stesso Lamassoure presso i Parlamenti e incontri interparlamentari nel 2006-2007 a Bruxelles e Lisbona.

un'imposta, come avviene nella maggior parte degli Stati membri per quanto riguarda le Autorità regionali o locali". Il sistema non intaccherebbe la sovranità degli Stati membri, sarebbe neutrale per i cittadini (in quanto l'aliquota nazionale sarebbe corrispondentemente ridotta) e per gli Stati (la nuova risorsa consentirebbe di ridurre sostanzialmente i contributi nazionali al bilancio).

I *paper* presentati dagli **Stati membri** non hanno d'altra parte fatto emergere grandi sorprese, rispetto alle posizioni difese nel 2004/2005: la gran parte dei Paesi si è espresso per il mantenimento delle Risorse Proprie Tradizionali (dazi doganali e prelievi agricoli) e soprattutto della risorsa PIL, che assicura sufficienza e stabilità al finanziamento del bilancio; un buon numero di Paesi auspica la soppressione della risorsa IVA. Germania, Paesi Bassi e Svezia hanno sottolineato l'importanza di un MCG, mentre la maggior parte degli altri ha chiesto l'eliminazione di tutte le correzioni. Il Regno Unito non si è espresso, preferendo concentrare l'attenzione sull'esigenza di riformare la spesa.

E' da notare tuttavia che un certo numero di Paesi si è per la prima volta detto disponibile a considerare, pur con numerosi *caveat*, la creazione di nuove risorse proprie fiscali (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Italia, Lussemburgo, Portogallo, Romania, Spagna, Ungheria) o collegate all'*acquis* (Germania, Polonia), come ad es. i proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni previste dal Regolamento, adottato a fine 2008, sulla limitazione delle emissioni di biossido di carbonio dagli autoveicoli.

L'Italia ha presentato una posizione articolata, mirante a sottolineare l'esigenza di una riforma delle risorse proprie, poiché il regime attuale è complesso, iniquo e non sostenibile nel lungo termine. Fra le ipotesi è senz'altro da considerare la creazione di una nuova risorsa, che in ogni caso non dovrebbe accrescere l'onere fiscale sui cittadini e dovrebbe essere collegata all'*acquis*. La soluzione più auspicabile è la progressiva eliminazione delle correzioni *ad hoc*, unita a una ridefinizione della struttura della spesa capace di assicurare una distribuzione più equilibrata dei fondi fra gli Stati membri. Se tale scenario non è attuabile, allora occorrerebbe considerare un MCG, che quanto meno consentirebbe "di inserire la problematica dei saldi netti in una cornice chiara e definita

(in cui il riconoscimento di correzioni di bilancio deriverebbe da regole condivise e valide per tutti), senz'altro preferibile alla situazione attuale”.

Nel dibattito e in **letteratura** sono emerse varie ipotesi, concernenti la creazione di nuove risorse e/o la previsione di meccanismi di correzione/equalizzazione fiscale.

Fra queste Michael Schreyer¹⁹, già Commissario al Bilancio nella Commissione Prodi, nel criticare il carattere eccessivamente intergovernativo ed iniquo²⁰ del regime di finanziamento, ritiene necessario introdurre una nuova risorsa fiscale (IVA o imposta sui carburanti), che dovrebbe affiancare i contributi nazionali (“poiché l’UE è Unione di Stati e cittadini, Stati e cittadini dovrebbero contribuire al bilancio”). Per Schreyer la tempistica è essenziale: occorre svincolare la revisione delle risorse proprie dal dibattito sulla spesa, procedendo prima a riformare il regime di finanziamento (altrimenti vi sono poche *chances* di successo).

In generale, l’ipotesi di una **risorsa fiscale** è stata considerata da diversi autori, anche quale elemento in grado di ridurre il peso dei contributi nazionali e quindi l’importanza dei saldi netti²¹.

Mentre è vero che una nuova risorsa avrebbe l’effetto di rendere il sistema meno intergovernativo e più coerente con i Trattati (che stabiliscono che il bilancio è finanziato con “risorse proprie”), è invece dubbio che possa far venir meno l’enfasi sui saldi netti. Si tratterebbe infatti di risorse fiscali (una quota di una o più imposte nazionali), da trasferire a Bruxelles dalle tesorerie nazionali, che continuerebbero pertanto a calcolare contributi lordi e saldi netti²². In ogni caso, resterebbe prioritaria l’esigenza di trattamento equo fra gli Stati membri.

¹⁹ Intervento al convegno organizzato dal Gruppo Verde del Parlamento Europeo sulla revisione del bilancio UE (17 aprile 2007).

²⁰ A causa dei rimborsi, il finanziamento del bilancio è regressivo, nel senso che l’onere è proporzionalmente maggiore per i Paesi con reddito minore: si tratta di una caratteristica unica del bilancio comunitario, che lo pone in netto contrasto con gli altri sistemi fiscali (“una vergogna” per la Schreyer).

²¹ Per un’esauriente descrizione delle alternative per una risorsa fiscale, cfr. P. Cattoir, “*Tax-based EU own resources: an assessment*”, working paper, n.1, aprile 2004, Taxation Papers, Commissione Europea, DG Taxud. Cfr. anche J. Le Cacheux, “*Funding the EU Budget with a genuine own resource: the case for a European Tax*”, Notre Europe, marzo 2007.

²² Philippe Cattoir osserva che nei casi caratterizzati da “arbitrarietà regionale” (ove è difficile assegnare a un determinato Paese la base imponibile di un’imposta o dove non vi è corrispondenza fra il Paese che raccoglie l’imposta

A prescindere dai suoi effetti sui saldi netti, la creazione di una risorsa propria di natura fiscale si scontra con ostacoli evidenti, sia dal punto di vista tecnico (mancata o incompleta armonizzazione delle basi imponibili; problemi di regressività di alcune imposte, etc.) che politico (opposizione a una “tassa europea”, sovranità degli Stati membri).

A titolo di esempio, la Commissione sta cercando da anni di introdurre una base imponibile armonizzata per l'imposta sulle società (*Common Consolidated Corporate Tax Base*), che avrebbe una forte logica economica (l'esistenza di sistemi fiscali diversi impone costi elevati alle società che operano in più Paesi), ma si scontra con il veto di alcuni Paesi (che hanno anzi fatto dell'attrattiva fiscale una delle basi del loro successo).

Riguardo al **meccanismo di correzione generalizzata**, vari autori hanno sottolineato come la proposta della Commissione, pur rappresentando un evidente miglioramento rispetto al sistema attuale, avrebbe anche avuto, se realizzata, **effetti indesiderati**.

La creazione di un MCG avrebbe infatti attribuito enfasi ancor maggiore ai saldi netti (con conseguenze negative sul carattere comunitario del sistema).

Inoltre, la scelta dei criteri per il calcolo dei saldi (quali spese e quali risorse includere e quali invece escludere) e dei parametri del meccanismo (soglia di attivazione, *capping*, etc.) sarebbe stata cruciale (comportando la scelta dei parametri conseguenze finanziarie diverse per gli Stati membri).

Tale meccanismo non avrebbe poi offerto vantaggi dal punto di vista della trasparenza, né della semplicità (richiedendo anzi continui aggiustamenti e correzioni negli anni).

I beneficiari della correzione avrebbero avuto un incentivo perverso a minimizzare il livello di fondi loro attribuito da Bruxelles, così da poter contare su un rimborso più ampio. Fra l'altro, questo potrebbe verificarsi già oggi con il rimborso britannico: ad es.

e il Paese di residenza degli agenti economici che la versano: es., tassa sulle società, tassa sull'aviazione) l'assegnazione dell'imposta al livello europeo potrebbe effettivamente rendere difficile il calcolo dei saldi netti. Questo non si verificerebbe tuttavia in altri casi (IVA, tasse sull'energia, etc.). Cfr.: “*EU Financing Reform*” EUSA Eleventh Biennial International Conference, Los Angeles, 23 april 2009, pp. 23-24.

l'interesse del Regno Unito a un incremento della dotazione in fondi strutturali potrebbe essere relativo (nonostante il merito dei progetti da finanziare), poichè sarebbe accompagnato da un aumento della spesa pubblica nazionale (per l'obbligo di co-finanziamento) e implicherebbe una riduzione del rimborso.

Occorre infine considerare i c.d. "second round effects": ad es. i Paesi appena al di sotto della soglia stabilita per il rimborso dovrebbero finanziare i rimborsi per gli altri Paesi, ma potrebbero ritrovarsi, alla fine del processo, legittimati a loro volta a una correzione.

Nonostante tali potenziali ricadute negative, il meccanismo di correzione generalizzata continua ad essere al centro dell'analisi, tenuto conto che potrebbe comunque, *faute de mieux*, rappresentare una soluzione all'annoso problema dei saldi netti.

Secondo de la Fuente, Doménech e Rant²³, occorre prevedere un MCG *ex ante*²⁴, e cioè prima della definizione della struttura della spesa, stabilendo un **obiettivo di saldo per ogni Paese, sulla base di un livello di redistribuzione concordato**. Tale meccanismo consentirebbe di svincolare il dibattito sulle politiche da quello sui saldi; comporterebbe tuttavia, nella simulazione degli autori, trasferimenti compensatori fra Paesi estremamente rilevanti, per cui secondo essi occorrerebbe un periodo transitorio estremamente lungo (10 anni). Le difficoltà di attuazione sarebbero pertanto rilevanti, nonostante gli indubbi meriti in termini di equità fra Paesi e vantaggi per la riforma del bilancio.

Altri studiosi sottolineano invece i vantaggi di un **MCG limitato ad alcune spese**: in particolare, Heinemann, Osterloh e Mohl, del ZEW di Mannheim²⁵, hanno proposto una correzione generale (per tutti i Paesi), ma limitata a quelle politiche (*basket 1*) che

²³ Cfr. A. de la Fuente, R. Doménech, V. Rant, "Addressing the net balances problem as a prerequisite for EU budget reform: a proposal", febbraio 2008. L'ipotesi è introdurre una regola di bilancio per cui i saldi netti reali pro capite sono inversamente proporzionali al reddito pro capite degli Stati membri in termini reali (PPS).

²⁴ Mentre quello proposto dalla Commissione era *ex post*, cioè a rimborso dei saldi. Un MCG *ex ante* non avrebbe fra l'altro l'effetto perverso delineato sopra, secondo cui i beneficiari di rimborsi *ex post* hanno minor interesse alle assegnazioni di fondi dal bilancio comunitario.

²⁵ Cfr. F. Heinemann, P. Mohl, S. Osterloh, "Reform Options for the EU Own Resources System", Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim, 18 gennaio 2008 (studio commissionato dal Ministero delle Finanze tedesco).

producono effetti redistributivi considerati non accettabili (in primo luogo la PAC, ma anche alcune parti della Coesione), mentre le altre politiche (*basket 2*) sarebbero finanziate tramite la risorsa PIL e le RPT (abolizione della risorsa IVA). La correzione delle spese del *basket 1* dovrebbe nel lungo periodo condurre all'eliminazione del problema, poiché i Paesi che beneficiano di tali politiche, dovendo accettare una riduzione dei relativi vantaggi finanziari, perderebbero l'incentivo a battersi per la loro continuazione.

Questa posizione era già stata sostenuta da Grevi dell'*European Policy Centre* nel 2004²⁶, che aveva proposto un **meccanismo di correzione limitata centrato sulla PAC** ("è soprattutto la spesa agricola che conduce a un trattamento iniquo dei Paesi con simili livelli di reddito, per cui il meccanismo dovrebbe essere limitato a questa categoria di spesa"), secondo cui sarebbe sufficiente correggere il saldo negativo eccessivo fra la quota di ogni Paese sul PIL-UE e la sua quota di contributo agli aiuti diretti della PAC.

Mentre tuttavia Grevi sostiene l'opportunità, nel lungo termine, di introdurre una "tassa europea", gli studiosi di Mannheim sono fermamente contrari a ogni nuova risorsa di natura fiscale, argomentando che avrebbe conseguenze redistributive di ampio respiro, creando nuovamente la necessità di meccanismi di compensazione.

Questo aspetto è in particolare approfondito da Cattoir²⁷, secondo il quale occorrerebbe valutare l'ipotesi di passare da un regime di finanziamento fondato sui contributi nazionali e sulle correzioni a un **sistema basato su un'autentica risorsa propria, accompagnata da un meccanismo di equalizzazione fiscale**. Anche quest'ultimo, come il MCG, sarebbe volto ad assicurare un trattamento equo fra gli Stati membri, ma con una differenza fondamentale: la perequazione non si fonderebbe su un approccio contabile (saldi netti, giusto ritorno), ma riguarderebbe la capacità fiscale dei Paesi membri.

²⁶ *Op. cit.*, pp. 14-15. Fra l'altro, l'autore osserva che la proposta di MC limitato alla PAC avrebbe gli stessi risultati del co-finanziamento nazionale degli aiuti diretti (proposta italiana del 2005, fortemente osteggiata da tutti i maggiori percettori degli aiuti diretti).

²⁷ *Op. cit.*, "EU Financing Reform", pp. 24-27.

L'equalizzazione potrebbe essere realizzata introducendo un elemento di progressività nella risorsa PIL (oggi i contributi nazionali sono proporzionali al PIL di ciascun Paese), oppure mirando a correggere gli squilibri derivanti dall'introduzione di una risorsa fiscale (il cui gettito potrebbe essere molto diverso da Paese a Paese, anche nel caso di Stati con reddito simile)²⁸. Secondo Cattoir, la creazione di un meccanismo di equalizzazione potrebbe fra l'altro condurre a una riforma della Politica di Coesione (che presenta già aspetti, oggi impliciti, di equalizzazione).

6. Conclusione

Sulla base dell'analisi sopra condotta, risulta evidente come il tema dei saldi netti sia centrale per la riforma del bilancio comunitario.

Esso è all'origine di molte delle carenze riscontrate nel sistema (mancanza di trasparenza; eccessiva complessità; distribuzione della spesa non in linea con le priorità attuali e con l'esigenza di assicurare un valore aggiunto europeo; opacità e iniquità del regime di finanziamento) e rappresenta al contempo il più potente elemento di conservazione dell'esistente.

Esso non può essere sottovalutato (pur presentando limiti evidenti dal punto di vista scientifico), in quanto rappresenta una misura, per quanto imperfetta, di un concetto fondamentale: il trattamento equo fra gli Stati membri.

Nella misura in cui gli Stati membri sono gli attori principali del negoziato sul quadro finanziario dell'Unione (e non si vede come tale dato fondamentale possa essere alterato in un futuro prevedibile), l'equità continuerà a rappresentare una delle preoccupazioni fondamentali, cui occorrerà dare risposta.

Anche se la crisi economica e finanziaria è riuscita negli ultimi mesi a sfatare molti luoghi comuni, costringendo le *élites* politiche ed accademiche mondiali a ripensare i rapporti fra Stato e mercato, non sembra tuttavia che questo rivolgimento sia destinato ad intaccare, in ambito europeo, l'esigenza di equità fra gli Stati membri.

²⁸ L'autore osserva che questa è ad es. l'esperienza della Germania, dove l'equalizzazione si accompagna a imposte condivise fra livello federale e *Länder*.

La crisi ha messo in luce l'insufficienza della risposta europea - e in tal senso ha svolto un ruolo positivo, favorendo una nuova consapevolezza dei limiti del bilancio comunitario, in quanto inadatto (per dimensioni e struttura) a funzioni di stabilizzazione anticiclica. Questo potrebbe forse allentare le resistenze a un incremento della spesa, o più probabilmente favorire l'introduzione di maggior flessibilità (per accrescere la capacità del bilancio di rispondere a situazione inattesa); non sembra tuttavia che possa condurre a superare la logica dei saldi netti.

Appare pertanto necessario individuare un meccanismo che possa farsi carico dell'esigenza fondamentale di equità fra i Paesi. Fra le varie ipotesi sopra illustrate, la più convincente sembra essere quella mirante a definire *ex ante* un livello accettabile di saldo netto per ciascun Paese, sulla base del reddito pro capite, così garantendo un contributo equilibrato da parte di ciascuno alla solidarietà intracomunitaria. Una regola capace di collegare il saldo netto al reddito rappresenterebbe un principio di equità semplice e comprensibile anche per i cittadini.

La definizione di tale regola dovrebbe essere svincolata dal negoziato sul Quadro Finanziario Pluriennale e precederlo; dovrebbe essere pragmatica, e cioè includere una soglia di tolleranza rispetto al valore di saldo reputato accettabile per un Paese, o un gruppo di Paesi con reddito simile, così da procedere a compensazioni soltanto ove effettivamente necessario (cioè, in caso di forti scostamenti dall'obiettivo di saldo); le compensazioni potrebbero essere sia dal lato delle entrate che dal lato delle spese (secondo le preferenze dei Paesi); dovrebbe essere transitoria (rinegoziabile prima di ogni quadro finanziario).

Il vantaggio rispetto al sistema attuale di correzioni ad hoc sarebbe quello di rendere il processo più trasparente, fissando regole certe e valide per tutti, sulla base di un livello di solidarietà condiviso fra gli Stati membri. Esso consentirebbe poi una discussione serena ed equilibrata sul bilancio, focalizzata sulle priorità politiche e sui meriti delle spese da finanziare.

La prassi attuale si sostanzia invece in un processo estremamente opaco, che premia la forza contrattuale dei singoli e la capacità di far valere le rispettive ragioni, in assenza di un quadro chiaro e definito, con risultati insoddisfacenti sia sul piano dell'equità che dell'efficienza e congruità della spesa rispetto alle priorità dell'Unione.

La definizione a monte di saldi-obiettivo sarebbe coerente con il principio di Fontainebleau, secondo cui nessun Stato membro dovrebbe sopportare un onere eccessivo in relazione alla sua prosperità relativa.

Esso dovrebbe inoltre presentare alcuni vantaggi rispetto a un Meccanismo di Correzione Generalizzata del tipo proposto dalla Commissione: mentre il MCG è ancorato a una serie di parametri, per loro natura arbitrari, il meccanismo in questione si limiterebbe a richiedere la definizione a livello politico del livello di solidarietà richiesto agli Stati membri (sulla cui base sarebbero stabiliti i valori di saldo individuale); avrebbe il vantaggio di considerare tutti i tipi di saldo (sia negativo che positivo); essendo *ex ante*, non dovrebbe comportare l'effetto perverso dei meccanismi *ex post* (basati sul calcolo dei saldi, come il rimborso britannico o il MCG), per cui il Paese beneficiario è disincentivato a fruire dei fondi comunitari.

Nel lungo termine, si potrebbe ipotizzare l'introduzione di una nuova risorsa di natura fiscale²⁹ (e la preferenza dovrebbe andare alle imposte con evidente logica europea, come ad es. quelle riguardanti le attività *crossborder* delle imprese), eventualmente associata, nel caso dovesse condurre a risultati iniqui fra gli Stati membri, a un meccanismo di equalizzazione basato sulla capacità fiscale dei Paesi (modello tedesco).

Questo sistema assicurerebbe maggior autonomia all'Unione (rafforzando la componente "risorse proprie" del bilancio) e un collegamento diretto con i cittadini, adeguato nel caso di un soggetto politico che abbia raggiunto una fase matura della

²⁹ Non sembra invece che risorse di altra natura, collegate all'*acquis*, come ad es. i proventi dalle sanzioni ai costruttori automobilistici che non avessero rispettato gli obiettivi di riduzione delle emissioni o i proventi delle aste dello Scambio di Emissioni (ETS), abbiano serie possibilità di sostituirsi ai contributi in chiave PIL (le sanzioni alle case automobilistiche potrebbero rappresentare una fonte di introiti limitata; l'ipotesi di assegnare i proventi dell'ETS al bilancio UE non è mai stata seriamente presa in considerazione).



propria evoluzione. L'esigenza di equità sarebbe assicurata dal meccanismo di perequazione.

E' evidente che tali scelte sono strettamente collegate all'evoluzione politica dell'Unione e al futuro del processo di integrazione. Ciò detto, l'equità rappresenta un'esigenza fondamentale nella definizione delle relazioni finanziarie fra Stati membri, cui è necessario dare sin d'ora risposta, se l'obiettivo è giungere all'adozione di un bilancio europeo autenticamente moderno e in linea con le aspettative dei cittadini.