

CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

**La finanza dell'Unione Europea
tra allargamento e ambizioni federali**

Rapporto di ricerca

Sessione Politiche Comunitarie
3 luglio 2003

Premessa

Il presente rapporto di ricerca è stato predisposto dal Prof. Mauro Marè dell'Università della Tuscia e dal Dr. Gabriele Cipriani della Corte dei Conti Europea su incarico della Commissione Politica Economica del CNEL.

La Commissione, nella seduta del 18 giugno 2003, ha deciso di renderlo pubblico in occasione della VII Sessione Generale di confronto: "La valorizzazione del Sistema - Italia nel processo di integrazione europeo" sul programma di lavoro della Commissione europea per il 2003 e sulle priorità del semestre di presidenza italiana.

Gli autori desiderano ringraziare Mario Nava. Essi restano naturalmente gli unici responsabili di quanto scritto, che non coinvolge le rispettive istituzioni di appartenenza.

Indice

1 Introduzione

2 Genesi ed evoluzione delle risorse proprie

- 2.1 Le origini del finanziamento del bilancio comunitario
- 2.2 Tipologia delle risorse proprie
- 2.3 Volume e tipologia della spesa

3 Caratteristiche ed originalità del sistema attuale di finanza dell'Unione

- 3.1 La natura del sistema di finanziamento
 - 3.1.1 Autonomia impositiva e finanziaria
 - 3.1.2 Adeguatezza
 - 3.1.3 Equità
 - 3.1.4 Trasparenza e semplicità
 - 3.1.5 Stabilità
 - 3.1.6 Universalità
- 3.2 Un bilancio sui generis
- 3.3 La responsabilità d'esecuzione del bilancio

4 Chi paga e chi riceve: la tematica dei saldi netti

- 4.1 "I want my money back" o l'Unione come una banca?
- 4.2 Un meccanismo permanente ma non generalizzabile
- 4.3 Un concetto dubbio
- 4.4 Una misura degli effetti indotti
- 4.5 I saldi netti, l'allargamento e le regole istituzionali

5 Le implicazioni dell'allargamento dell'Unione

- 5.1 Da 15 a 25 Stati membri
- 5.2 Gli effetti sul bilancio comunitario

6 Le ragioni di una riforma della finanza UE: cosa dice la teoria economica?

- 6.1 La teoria economica del fiscal federalism: è d'aiuto per la costruzione europea?
- 6.2 La ripartizione delle competenze nell'Unione Europea: dove aumentare la centralizzazione?

6.3 La ripartizione delle competenze nell'Unione Europea: dove diminuire la centralizzazione?

6.4 L'Unione Europea: camminando verso un federazione?

6.5 La questione istituzionale e la distribuzione dei poteri nell'Unione

7 Gli strumenti di finanziamento del bilancio UE

7.1 I criteri di scelta e di ripartizione delle imposte

7.2 Un contributo legato al Pil

7.3 L'imposta sulle società

7.4 L'imposta sull'energia

7.5 Le accise

7.6 Un'addizionale sull'imposta sui redditi personali

7.7 Una ritenuta alla fonte sugli interessi e sui redditi da risparmio

7.8 L'IVA

7.8.1 Il coordinamento verticale

7.8.2 Le possibili soluzioni

8 Osservazioni conclusive

1 Introduzione

“Non négligeable en termes absolus, mais plutôt minuscule en termes relatifs, complètement déséquilibré en faveur d’une seule politique, le budget communautaire reflète la réalité d’une intégration financière très partielle et extrêmement ponctuelle. Il ne constitue actuellement ni l’instrument véritable du financement d’une gamme significative de politiques, ni un instrument de redistribution digne de ce nom, ni un instrument de stabilisation économique”¹.

In che misura la constatazione fatta nel 1978 dalla Commissione europea è ancora di attualità?

Il dibattito sulla natura del bilancio comunitario, sulla sua dimensione e sulle risorse che lo finanziano (o che potrebbero finanziarlo in futuro) non può prescindere dallo stato dell’integrazione comunitaria, dalla sua storia e dalla sua evoluzione, dalla effettiva disponibilità e volontà degli Stati membri ad avanzare sulla strada della costruzione di un’Europa federale. Gli Stati membri ne sono i principali attori e detengono quindi la responsabilità fondamentale di ogni possibile evoluzione. Non a caso, nel 1992, con il Trattato di Maastricht, si è voluto introdurre nel trattato CE il “principio di sussidiarietà”², a ricordare che

¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio congiunto dei Ministri degli Affari esteri e delle Finanze. COM (78) 64 finale del 27 febbraio 1978, pag. 2.

² Articolo 5 del trattato CE: *La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell’azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. L’azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato.* (Sottolineature nostre). Le attuali competenze dell’Unione Europea sono in pratica di tre tipi, esclusive, concorrenti e complementari. Il tema è stato trattato dal Parlamento europeo (risoluzione del 16 maggio 2002) e, da ultimo, dalla Convenzione europea (si veda in particolare CONV 17/02 del 28 marzo 2002). La bozza di costituzione europea che ne è scaturita contiene una parte specifica dedicata alle competenze dell’Unione (parte I, titolo III). Tale proposta rafforza il concetto che le competenze attribuite all’Unione Europea, nonché il loro esercizio, implicano che le azioni corrispondenti possono essere esercitate con maggiore efficacia a livello europeo. Il protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato alla bozza di costituzione prevede che ogni proposta di atto legislativo della Commissione debba essere motivato (e illustrato da appositi indicatori) per quanto riguarda i principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I Parlamenti nazionali si vedono riconosciuto un ruolo diretto nell’esame delle proposte della Commissione. Inoltre, tali proposte possono fare oggetto di ricorso da parte degli Stati

L'azione comunitaria è caratterizzata dalla nozione di necessità e dalla convinzione che essa deve essere intrapresa quando vi sono evidenti ragioni economiche – le esternalità, la presenza di economie di scala – e organizzative per farlo, quando gli effetti attesi siano superiori a quanto potrebbero fare gli Stati membri singolarmente. Il principio di sussidiarietà è strettamente legato al principio di proporzionalità, secondo il quale l'azione dell'Unione non può andare al di là di quanto è necessario per conseguire gli obiettivi fissati dal Trattato³.

Sul piano decisionale, l'Unione Europea non costituisce un ambito indipendente dalle realtà nazionali, al contrario essa ne è profondamente influenzata (e le influenza a sua volta). Ciò è del tutto normale, visto che l'Unione Europea esplicita i suoi effetti in maniera precipua nei confronti di cittadini che hanno contemporaneamente una “doppia nazionalità”, quella del loro Paese e quella “comunitaria”. Gli sforzi per riavvicinare i cittadini comunitari alla costruzione comunitaria non possono che rendere ragione di questa realtà.

Obiettivo di questo studio è rendere esplicite le caratteristiche fondamentali del sistema delle finanze comunitarie e le ragioni che ne determinano la sua peculiarità e i suoi difetti. Si sono inoltre esaminati i possibili sviluppi futuri, in un'ottica se non di accettabilità (che come detto è essenzialmente una decisione politica degli Stati membri), almeno di fattibilità e di necessità. Si è perciò analizzata la problematica del volume e della natura delle risorse finanziarie necessarie ad intraprendere le altre sfide di rilievo ad esse collegate: *in primis*, la problematica della fiscalità nazionale e la realizzazione del mercato interno. Si sono messi in evidenza limiti e difetti dell'attuale struttura del bilancio comunitario, sia in relazione allo sviluppo dell'Unione sia rispetto al funzionamento, alla dimensione, alle funzioni e alla trasparenza degli altri bilanci, nazionali e federali. Si sono poi discussi i possibili nuovi strumenti di finanziamento del bilancio comunitario e messi in evidenza i loro pregi e difetti.

membri alla Corte di giustizia CE a motivo di una eventuale violazione del principio di sussidiarietà (si veda CONV 820/03)

³ Per un'analisi delle principali competenze secondo il grado di devoluzione verso l'Unione europea si veda oltre, i paragrafi 6.2 e 6.3.

2 Genesi ed evoluzione delle risorse proprie

2.1 Le origini del finanziamento del bilancio comunitario

Il finanziamento dei bilanci delle organizzazioni internazionali è tradizionalmente fondato su trasferimenti nazionali, calcolati di norma in funzione del Prodotto interno lordo (PIL) dei singoli Paesi aderenti⁴. Non si può tuttavia assimilare l'Unione Europea a un'organizzazione internazionale di tipo classico, in particolare per la missione di governo affidatale dai trattati. Non sorprenderà quindi che con la creazione, nell'aprile del 1951, della Comunità del Carbone e dell'Acciaio (CECA) gli Stati membri di allora avevano conferito alla CECA l'autonomia da più parti invocata oggi per l'Unione Europea.

L'Alta Autorità (poi divenuta la Commissione) disponeva infatti di poteri esclusivi in materia di bilancio operativo⁵. Quest'ultimo veniva finanziato da una specifica risorsa propria sotto forma di un "prelievo" sulla produzione carbosiderurgica. Tali "prelievi", stabiliti dall'Alta Autorità⁶, altro non erano che delle tasse pagate dalle aziende produttrici. Ciò configurava in capo a queste ultime un vero e proprio legame di soggetti passivi nei confronti della CECA. E in questo senso, sorprende la relativa audacia e modernità dell'assetto finanziario dell'Alta Autorità in relazione a quell'epoca storica, che aveva in sé un carattere spiccatamente federale.

Di ben diversa natura fu la decisione solo qualche anno più tardi, nel 1957, al momento della creazione della Comunità Economica Europea (CEE)⁷. Benché esercitato su proposta della Commissione, il potere decisionale in materia di bilancio era di competenza esclusiva del Consiglio dei ministri CEE.

⁴ Sul tema del finanziamento delle Organizzazioni internazionali si veda *Revue française des finances publiques*, n° 52, 1995.

⁵ Sotto questa terminologia si comprendevano le spese amministrative, gli aiuti alla riconversione, alla ricerca e in favore di misure sociali.

⁶ Era però necessaria l'autorizzazione del Consiglio nel caso i prelievi superassero l'1% del valore medio dei prodotti carbosiderurgici. In realtà questa eventualità non si è mai presentata.

⁷ Quanto detto della Comunità Economica Europea può essere riferito per analogia anche al trattato istitutivo della Comunità Economica dell'Energia Atomica (CEEa), anch'esso sottoscritto nel 1957.

Sul lato delle risorse finanziarie veniva introdotto un doppio obbligo, quello di pareggio di bilancio⁸ e quello che imponeva agli Stati membri di finanziare la spesa⁹. Il Trattato di Roma prevedeva infatti che la spesa venisse finanziata da questi ultimi attraverso una ripartizione percentuale. Tale percentuale era diversa a seconda che si trattasse di spese amministrative o di spese operative (che all'epoca corrispondevano essenzialmente alle spese per il Fondo sociale).¹⁰ La chiave di ripartizione non era basata su un criterio preciso o su un indicatore economico, ma risultava da un accordo politico. I cittadini, le imprese, i consumatori, ovvero le possibili basi imponibili di un sistema di finanza federale – ma anche di quello degli Stati unitari – non avevano alcun ruolo e il vecchio adagio *no taxation without representation* non trovava realizzazione.

Prevedendo l'instaurazione in un secondo momento di un sistema di "risorse proprie", il trattato CEE non aveva tuttavia mancato di contemplare l'idea dell'autonomia finanziaria della Comunità¹¹. Se ne doveva dedurre che si

⁸ Si tratta dell'articolo 268 CE. La situazione era diversa nel bilancio operativo della CECA dove la regola dell'equilibrio di bilancio si applicava solo in una prospettiva pluriennale, permettendo quindi degli squilibri annuali.

⁹ Si veda l'articolo 269 CE. Questo obbligo deve essere considerato come assoluto. Per esempio, a causa del raggiungimento del limite delle risorse proprie disponibili, gli Stati membri hanno versato dei contributi volontari nel 1984 (sotto forma di anticipi intergovernativi rimborsabili) e nel 1985 (anticipi non rimborsabili). Si veda Spaventa et al. (1986)

¹⁰ L'articolo 200 del Trattato di Roma aveva stabilito la seguente percentuale di finanziamento da parte degli Stati membri:

Stati membri	Spese amministrative	(%)
		Fondo sociale
Belgio	7,9	8,8
Germania	28	32
Francia	28	32
Italia	28	20
Lussemburgo	0,2	0,2
Paesi Bassi	7,9	7
	100	100

¹¹ L'articolo 201 del trattato CEE prevedeva espressamente l'eventualità di devolvere alla Comunità i dazi doganali. Uno dei motivi dell'attribuzione al bilancio comunitario dei dazi doganali è che essi non costituiscono un'entrata nazionale, ancora meno in un mercato unico. Infatti, le merci che entrano nel territorio comunitario vengono distribuite (e consumate) in più Stati membri. La non coincidenza tra luogo di riscossione del dazio e luogo di consumo fa sì che in teoria si dovrebbe procedere per i dazi doganali (che sono una forma d'imposizione indiretta) a una redistribuzione secondo il principio di destinazione. Ma non sarebbe semplice per gli Stati membri trovare un accordo sulle modalità di questa

sarebbe trattato di un sistema diverso da quello dei contributi finanziari degli Stati membri. La nozione di “risorse proprie” autorizzava di fatto l’idea di un trasferimento di sovranità da parte degli Stati membri, attraverso il riconoscimento alla Comunità di una capacità impositiva diretta.

La spinta verso quest’ambizione di tipo federale era in qualche modo favorita dall’introduzione della politica agricola nel 1962. Il rapido aumento delle spese che ne conseguiva aveva infatti reso evidente la necessità di un nuovo quadro di finanziamento del bilancio. La svolta arrivò nel 1969 quando all’Aja gli Stati membri decisero di conferire alla Comunità i dazi doganali e gli altri prelievi agricoli¹². L’autonomia finanziaria della Comunità sarebbe stata acquisita progressivamente, attraverso una percentuale sulla base armonizzata d’imposizione dell’IVA¹³. La scelta dell’IVA fu guidata dal fatto che si sarebbe trattato di un’imposta generale, pagata da tutti i cittadini, e tale da riflettere le capacità economiche dei vari Stati membri. Su questa base venne quindi adottata, nel 1970, la prima decisione sulle risorse proprie¹⁴.

2.2 Tipologia delle risorse proprie

Il quadro d’insieme della decisione sulle risorse proprie del 1970 resta sostanzialmente in vigore tutt’oggi, con l’eccezione che ai dazi doganali (e altri prelievi) e all’IVA si è aggiunta, nel 1988, la risorsa basata sul PNL¹⁵. La ragion d’essere di quest’ultima risorsa è essenzialmente legata al concetto di capacità contributiva e all’esigenza di far fronte all’incremento delle spese del bilancio

redistribuzione. L’attribuzione di queste entrate al bilancio comunitario appare dunque scontata.

¹² L’attribuzione alla Comunità di queste entrate sarebbe stata limitata al 50% fino al 31 dicembre del 1974, con l’eccezione dei prelievi sui prodotti siderurgici che sarebbero stati versati integralmente.

¹³ La Direttiva comunitaria 77/388/CEE, che obbliga gli Stati membri ad armonizzare i loro regimi d’IVA, fu adottata il 17 maggio 1977. A seconda degli Stati membri, l’armonizzazione dell’IVA entrò in vigore tra il 1978 e il 1979. Fino a quel momento gli Stati membri avrebbero versato dei contributi finanziari basati sul Prodotto nazionale lordo (PNL).

¹⁴ Decisione del 21 aprile 1970. La decisione sulle risorse proprie viene adottata dal Consiglio dei ministri CE, all’unanimità, ed è poi ratificata dai Parlamenti nazionali. Tale decisione fissa, tra l’altro, la tipologia delle risorse e, soprattutto, il tasso massimo di prelievo (attualmente, l’1,27% del Prodotto nazionale lordo). Si tenga conto che a partire dal 2002, con l’applicazione alle risorse proprie del sistema europeo di conti integrati SEC 95, l’aggregato “Reddito nazionale lordo” (RNL) ha sostituito il PNL. Il valore del RNL è leggermente superiore a quello del PNL. Per questa ragione il massimale delle risorse proprie riferito al RNL è pari all’1,24% di detto aggregato.

¹⁵ In verità, contributi basati sul PNL erano già stati versati alla fine degli anni ’70, in attesa dell’introduzione dell’IVA.

comunitario con una chiave di finanziamento più in linea con la prosperità dei singoli Stati membri.

La risorsa PNL e la risorsa IVA costituiscono la parte più rilevante delle entrate comunitarie. Infatti, in virtù della crescente liberalizzazione degli scambi commerciali, i dazi doganali e altri prelievi coprono una parte sempre meno significativa delle entrate necessarie, come mostrato dalla Tavola 1¹⁶.

Tavola 1 Entrate riscosse
(milioni di euro)

	<u>1988</u>	%	<u>1995</u>	%	<u>2002</u>	%
Risorsa PNL	4.446	11	14.191	19	45.948	48
Risorsa IVA	23.928	57	39.183	52	22.536	24
Dazi e prelievi	11.916	28	14.453	19	9.213	10
(Altre entrate ¹⁷)	1.554	4	7.249	10	17.682	18
	41.844	100	75.076	100	95.379	100

Fonte : Commissione europea - *Vade-mecum di Bilancio (2000), Conto di gestione dell'Unione europea per 2002*

Il carattere di contributo nazionale della risorsa PNL non suscita dubbi ed è chiaro nel suo significato e nelle sue implicazioni per lo sviluppo dell'Unione Europea. Da questo punto di vista si tratta di un ritorno al passato, alla filosofia dell'articolo 200 del Trattato CEE del 1957. Al contrario si potrebbe pensare che la risorsa IVA costituisca un gettito direttamente versato alle casse comunitarie dai soggetti passivi¹⁸, di una prima e vera applicazione in sede europea della prerogativa di tassazione dei cittadini europei, date le istituzioni di rappresentanza collettiva. Ma così non è.

Innanzitutto, la base imponibile delle operazioni IVA, sulla quale è applicato il prelievo a favore del bilancio comunitario, non è desunta dalle dichiarazioni

¹⁶ Si osservi che nel 1971 i dazi doganali e gli altri prelievi, attribuiti allora alla Comunità solo per metà, finanziavano circa il 56 % del bilancio.

¹⁷ Compresa le eccedenze dell'esercizio precedente.

¹⁸ Anche se senza successo, la Commissione aveva proposto nel 1987 di applicare un'aliquota "comunitaria" dell'1% sulla base effettivamente soggetta all'IVA (dichiarazioni dei soggetti passivi), ivi comprese le operazioni a tasso zero. Il versamento alla Comunità avrebbe avuto la stessa periodicità delle entrate nazionali (COM (87) 101 fin., pag. 30).

fiscali dei soggetti passivi. Si procede dunque in maniera indiretta, a partire dai due elementi fondamentali della base imponibile delle operazioni non deducibili, e cioè l'IVA dovuta e le aliquote applicate. In teoria, la base imponibile può essere ottenuta dividendo l'IVA dovuta per le aliquote applicate. La realtà del calcolo è ben più complicata, in quanto diversi passaggi sono necessari prima di arrivare alla base finale. Si presume che l'IVA dovuta corrisponda alle entrate riscosse da uno Stato membro. Per quanto riguarda le aliquote, essendo di norma queste ultime più di una si procede a calcolare una "aliquota media ponderata"¹⁹. Dividendo le entrate riscosse per l'aliquota media ponderata si ottiene la base imponibile alle operazioni. Tuttavia, tale base non è ancora la base definitiva sulla quale applicare il prelievo a favore del bilancio comunitario. Infatti, poiché sussistono deroghe a livello nazionale nell'applicazione dell'IVA²⁰, si procede ad ulteriori correzioni specifiche, in gran parte su base statistica. Infine, a questa base si applica un'aliquota di prelievo (0,54% nel 2003) che determina il gettito effettivo della risorsa IVA che gli Stati membri versano nelle casse comunitarie.

Per questioni di riequilibrio dell'onere tra Stati membri²¹, è stato deciso nel 1988 che la base imponibile su cui calcolare la risorsa IVA sarebbe stata limitata all'equivalente del 55% del PNL²² e tale è attualmente la situazione per cinque Stati membri²³. E' quindi chiaro che anche la risorsa IVA ha la natura di un trasferimento nazionale e non quella di una risorsa fiscale in senso stretto. Il legame con la vera IVA, e in particolare con i soggetti passivi dell'imposta, è oltremodo debole.

Al contrario delle risorse IVA e PNL, la natura di vera risorsa propria viene normalmente riconosciuta ai dazi doganali e agli altri prelievi. Ma anche in questo caso il carattere di risorsa fiscale è alquanto incompleto. I dazi doganali

¹⁹ Il calcolo dell'"aliquota media ponderata" è il risultato della scomposizione della base imponibile IVA di uno Stato membro secondo le varie aliquote applicate ai diversi beni e servizi.

²⁰ Si è stimato che la parte della base non armonizzata sia equivalente al 2-3 % del totale. Si veda Goulard-Nava (2002, pag. 36).

²¹ La limitazione della base IVA in funzione del PNL ha origine nella supposta regressività di tale imposta, visto che la quota dei consumi rispetto al PNL è più elevata negli Stati meno ricchi rispetto a quelli più prosperi. Senza tale limitazione, i contributi al bilancio comunitario degli Stati meno prosperi sarebbero proporzionalmente maggiori rispetto a quelli degli Stati più ricchi. La questione è in realtà più complessa, come indicato oltre al punto 3.1.6..

²² Questo limite è stato portato nel 1999 al 50 %.

²³ Grecia, Spagna, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo sono gli Stati membri la cui base delle risorse IVA prevista per il 2003 è superiore alla metà del PNL previsto per lo stesso anno.

sono riscossi dagli Stati membri conformemente alle proprie disposizioni nazionali, adattate eventualmente alle esigenze della normativa comunitaria. Come per le altre risorse proprie, i dazi doganali sono “messi a disposizione”²⁴ dell’Unione. Ciò significa che quest’ultima ha un potere di controllo non già sui singoli soggetti passivi ma bensì sulle amministrazioni nazionali incaricate della gestione del prelievo. In altre parole, esattamente come per le risorse fondate sul PNL e sull’IVA, il debitore nei confronti della Comunità non è il soggetto passivo ma lo Stato membro. Per esempio, in caso di errore nella fissazione di un dazio, la Comunità può rivalersi nei confronti dello Stato membro, non del soggetto passivo²⁵. Diritti e obblighi di quest’ultimo si esauriscono nella sfera nazionale. Quindi anche i dazi doganali e gli altri prelievi denotano alcune caratteristiche proprie dei contributi nazionali degli Stati membri.

Ne consegue che i contribuenti europei, almeno per la gran parte delle risorse proprie versate nelle casse comunitarie, ignorano come e in che misura una parte delle imposte da loro versate allo Stato servono per finanziare l’Unione Europea. Essi hanno inoltre un’idea molto vaga dei costi effettivi dell’Unione Europea, dato il carattere indiretto dei prelievi operati. Ciò denota che l’ambizione delle risorse proprie, anche se forse genuina all’inizio, e sicuramente sincera negli intenti originari dei padri fondatori dell’Unione, non è stata perseguita con convinzione.

2.3 Volume e tipologia della spesa

Il bilancio della CECA ammontava, nel 1958, a 70,3 milioni di euro. Nello stesso anno, la spesa della Comunità Economica Europea raggiungeva appena 7,3 milioni di euro. Al momento dell’introduzione, nel 1962, della politica agricola comune tale spesa era già cresciuta di sei volte (41,5 milioni di euro). Lo sviluppo della politica agricola non ha fatto che accelerare questa tendenza. Nel 1970 la spesa del bilancio CEE aveva raggiunto 3.385 milioni di euro, di cui il 92 % per la spesa agricola.

²⁴ Si veda la decisione sulle Risorse proprie del 29 settembre 2000, attualmente vigente, in particolare l’articolo 8.1

²⁵ Una prova indiretta della volontà di escludere qualsiasi legame con i soggetti passivi si può ricavare dalla dichiarazione allegata al trattato di Bruxelles del 1975, che ha creato la Corte dei Conti. Per quanto riguarda i dazi doganali e gli altri prelievi, la dichiarazione afferma che il controllo della Corte “non ha per oggetto le operazioni materiali propriamente dette quali figurano nei documenti giustificativi relativi all’accertamento; pertanto, il controllo sul posto non si effettua presso il debitore”.

Fin dai primi anni '70, di fronte a una possibile evoluzione incontrollata della spesa (in particolare agricola), gli Stati membri, attraverso il Consiglio, hanno cercato di contenerne l'aumento. Vari tentativi sono stati effettuati nel corso degli anni²⁶, fino all'introduzione, nel 1988, delle Prospettive finanziarie²⁷. Quest'ultime, definite nel quadro di un accordo tra Consiglio dei Ministri, Parlamento europeo e Commissione europea, fissano dei massimali di spesa pluri-annuali²⁸. Esse rappresentano la traduzione pratica del tetto alla spesa che la decisione sulle risorse proprie fissa attualmente all'1,27% del Prodotto nazionale lordo degli Stati membri. Il volume della spesa comunitaria è così inquadrato in modo tale da evitare ogni sconfinamento imprevisto. Ad ulteriore garanzia, il regolamento finanziario delle Comunità prevede che l'eventuale deficit di un esercizio sia iscritto come spesa nel bilancio dell'esercizio successivo e riduca quindi di altrettanto le risorse proprie disponibili per le altre spese. Nel caso le risorse proprie versate siano superiori ai bisogni, come avvenuto nel 2001 e nel 2002, il surplus verrà parimenti a diminuire le risorse proprie dell'esercizio successivo.

La volontà di contenere la spesa entro limiti precisi rifletteva anche la preoccupazione di disinnescare meccanismi che se non fossero stati messi sotto controllo avrebbero finito per estendere a dismisura le competenze della

²⁶ Il Consiglio aveva stabilito, nel 1979, un "codice di condotta" interno per limitare le spese agricole nel quadro della procedura di bilancio. Il Consiglio europeo di Fontainebleau (giugno 1984) ha esteso la portata della cosiddetta "disciplina di bilancio" applicata fino ad allora. Così, la decisione del Consiglio del 4 dicembre 1984 disponeva che le spese agricole non dovessero aumentare più rapidamente della base delle risorse proprie e che le altre spese (relative perlopiù alle azioni strutturali) non dovessero aumentare oltre il tasso massimo previsto dal trattato CE.

²⁷ Con il Consiglio europeo di Bruxelles (febbraio 1988) gli Stati membri hanno consentito di mettere a disposizione della Comunità maggiori risorse finanziarie (in particolare per le politiche di coesione, a seguito dell'adesione della Spagna e del Portogallo nel 1986) ma hanno ottenuto, attraverso il principio delle "Prospettive finanziarie", una più stretta disciplina di bilancio, segnatamente per controllare la spesa agricola. Si è convenuto che il ritmo d'incremento di quest'ultima non debba superare il 74% del tasso di incremento annuo del PNL della Comunità. L'accordo interistituzionale (Consiglio, Parlamento, Commissione) del 24 giugno 1988 costituisce, per la prima volta, un quadro di riferimento pluriennale che prefigura e condiziona le procedure annuali di approvazione del bilancio. Le prime "Prospettive finanziarie" riguardano il periodo 1988-1992. Altri accordi interistituzionali tra le tre istituzioni sono stati siglati nel 1993 (Prospettive finanziarie 1993-1999) e nel 1999 (Prospettive finanziarie 2000-2006). Va osservato che con il trattato di Maastricht (1992) è stato introdotto nel trattato CE (articolo 270) l'obbligo per la Commissione di assicurarsi preventivamente che le sue proposte o misure di esecuzione possano essere finanziate entro i limiti delle risorse proprie.

²⁸ Le "Prospettive finanziarie" possono essere modificate su proposta della Commissione e previo accordo del Parlamento europeo e del Consiglio.

Comunità²⁹. Inoltre, gli Stati membri già ampiamente contribuenti netti³⁰ avrebbero dovuto procedere ad ulteriori esborsi³¹. I lavori della Convenzione europea si sono orientati verso una formalizzazione ulteriore delle Prospettive finanziarie, inserendole nella futura Costituzione³². Ne scaturirebbe, attraverso i massimali obbligatori per categoria di spesa, un quadro ancor più vincolante per il bilancio annuale.

²⁹ Per la problematica relativa al «principio di sussidiarietà» si veda in particolare il punto 1, Introduzione.

³⁰ Sul tema si rinvia alla parte 4 del presente studio.

³¹ Come indicato da Blankart-Kirchner (2003), per gli Stati contribuenti netti la riduzione della spesa è, nel sistema attuale, uno dei mezzi più efficaci per ridurre gli esborsi. La riduzione della spesa (o almeno il suo contenimento, in vista dell'allargamento a dieci nuovi Stati) ha costituito il tema centrale del vertice dei Capi di Stato e di Governo tenuto a Berlino nel 1999, dove è stato deciso l'assetto finanziario della Comunità per il periodo 2000-2006. L'emergenza creata dalla crisi del Kosovo costituisce un esempio della preoccupazione degli Stati membri di mantenere la spesa entro limiti precisi. Qualche mese dopo l'approvazione delle "Prospettive finanziarie" 2000-2006 (maggio 1999) scoppiava la crisi del Kosovo. Il Consiglio non ha accettato una revisione delle "Prospettive finanziarie", caldeggiata invece dalla Commissione e dal Parlamento europeo. Per far fronte all'emergenza si è dovuto trovare una soluzione all'interno delle previsioni di spesa esistenti.

³² Si veda la bozza di costituzione europea (CONV 802/03, parte I, titolo VII).

Tavola 2
Massimale degli stanziamenti di impegno autorizzati dalle Prospettive finanziarie
 (media annuale, in milioni di euro)

Rubriche	1988-1992 ³³ (UE-12)	%	1993-1994 ³⁴ (UE-12)	%	1995-1999 ³⁵ (UE-15)	%	2000-2006 ³⁶ (UE-15)	%
Feoga-Garanzia	30.970	56	36.561	50	41.809	46	44.092	46
Azioni Strutturali	12.356	22	22.684	31	31.885	35	31.560	33
Altre politiche	8.228	15	9.981	14	13.125	14	15.254	16
Spese amministrative	3.568 ³⁷	7	3.527	5	4.366	5	5.025	5
Totale	55.122	100	72.753	100	91.185	100	95.931	100
% PNL	1,15		1,26		1,28		1,08	

Fonte : nostra elaborazione da Commissione europea – Vademecum di bilancio – 2000.

I tentativi di contenimento della spesa hanno sostanzialmente raggiunto l'obiettivo prefissato, come indicato dalla tavola 2. Il contenimento è stato tale che, basandosi sulla stima dell'evoluzione del PNL comunitario, la percentuale delle spese autorizzate (UE-15) passerebbe dall'1,10% del bilancio 1999 allo 0,97% nel 2006³⁸.

Il bilancio 2003 prevede spese per 97.500 milioni di euro. Sul fronte della tipologia della spesa, essa si concentra sul sostegno all'agricoltura (46% nel 2003). L'altro capitolo principale è quello delle spese in favore delle azioni strutturali³⁹ che assorbono circa il 34% della spesa autorizzata per il 2003.

A parte una moderata riduzione della spesa agricola e un aumento delle spese strutturali (dovute alla progressiva adesione dell'Irlanda, della Grecia, della

³³ "Prospettive finanziarie" attualizzate, prezzi correnti

³⁴ "Prospettive finanziarie" attualizzate, prezzi correnti. Si noti che le « Prospettive finanziarie » coprivano inizialmente il periodo 1993-1999. Si è qui proceduto a una scomposizione per tenere conto della revisione delle "Prospettive finanziarie" a seguito dell'allargamento a Svezia, Finlandia e Austria nel 1995, creando un quadro omogeneo di raffronto con le « Prospettive finanziarie » successive.

³⁵ "Prospettive finanziarie" attualizzate, prezzi correnti.

³⁶ Prezzi 2000.

³⁷ Comprende anche i rimborsi a Spagna e Portogallo per i primi anni della loro adesione

³⁸ In relazione alle spese dei bilanci degli Stati membri, la spesa comunitaria ha registrato negli ultimi anni una crescita in termini reali negativa – in media, nel periodo 1998-2001, del – 1,65 %) (Unione Europea, Relazione finanziaria 2001, pag. 125 – 2002).

³⁹ Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, Fondo Sociale, Fondo Europeo Sezione Orientamento, Fondo per la Pesca, Fondo di coesione.

Spagna e del Portogallo) nel corso degli anni si è registrata una sostanziale stabilità della tipologia della spesa. L'aumento di stanziamenti tra le Prospettive finanziarie 1995-1999 e 2000-2006 per le "Altre politiche" si spiega in particolare con l'aiuto specifico in favore dei Paesi candidati all'adesione. In questa rubrica sono altresì compresi gli aiuti a favore dei Paesi terzi, in particolar modo, quelli dell'Europa orientale e del bacino del Mediterraneo, e le spese per la ricerca. Quest'ultimo tipo di spesa, nonostante i circa 3.650 milioni previsti nel bilancio 2003 (4% del bilancio), non accresce di molto la sua parte rispetto al livello del 1970 (3%)⁴⁰.

Va osservato che quanto indicato sopra non esaurisce la spesa dell'Unione in senso lato. Per esempio, il regime finanziario del Fondo europeo di sviluppo (FES), fondo destinato a Paesi in via di sviluppo, non è iscritto in bilancio fin dalla sua origine, nel 1959. Esso rappresenta in volume circa 11.100 milioni di euro per il periodo 2003-2006, ovvero circa il 3% delle spese previste per il bilancio comunitario nello stesso periodo. Gli Stati membri hanno sempre rifiutato⁴¹ di includere tale spesa nel bilancio generale. Le spese del FES sono inoltre finanziate in modo completamente diverso dal bilancio generale, attraverso una chiave di ripartizione percentuale tra gli Stati membri⁴².

⁴⁰ Si noti che il Consiglio europeo di Barcellona (marzo 2002) ha posto l'obiettivo ambizioso di aumentare gli stanziamenti globali per ricerca, sviluppo e innovazione nell'Unione fino a raggiungere il 3% del PIL nel 2010 (il livello attuale è di circa l'1,9%). Si veda la comunicazione della Commissione *Investing in research: an action plan for Europe*, (COM (2003) 226 fin. del 30.4.2003)

⁴¹ Da ultimo, nell'atto finale della conferenza intergovernativa che ha portato al Trattato di Maastricht del febbraio 1992. A seguito del tentativo del Parlamento europeo di iscrivere nel bilancio comunitario le spese del FES la Corte di giustizia europea (causa C316/91 del 2.3.1994), adita dal Consiglio dei ministri, ha ribadito l'autonomia del FES.

⁴² Secondo il criterio di ripartizione del 9° FES, la Francia è il primo contribuente (24,3 %), seguito dalla Germania (23,36 %), dal Regno Unito (12,69 %) e dall'Italia (12,54 %). L'iscrizione del FES nel bilancio comunitario avrebbe come primo effetto quello di cambiare la chiave di ripartizione attuale. Ciò costituisce una delle difficoltà principali.

3 Caratteristiche ed originalità del sistema attuale di finanza dell'Unione

3.1 La natura del sistema di finanziamento

Il quadro d'insieme della prima decisione sulle risorse proprie conferma che l'idea alla base era proprio quella di dare alla Comunità un'autonomia impositiva. La prima decisione sulle risorse proprie indica espressamente la volontà di attribuire alla Comunità, attraverso l'IVA, delle specifiche entrate di natura fiscale. L'evoluzione della costruzione comunitaria ha mostrato, tuttavia, che questa originaria volontà di costruire un sistema di vere risorse proprie è venuta però progressivamente meno⁴³. Esso, anche se genuino all'origine e sicuramente in molti Stati membri espressione di una sincera disponibilità per una costruzione federale, è sempre stato considerato come un baluardo fondamentale da chi considera con scetticismo una costruzione europea di tipo federale. In realtà, fin dalla creazione della Comunità economica europea, il sistema di finanziamento del bilancio comunitario fluttua tra contributi nazionali e risorse fiscali, senza finora aver trovato un chiaro orientamento.

I lavori della Convenzione europea hanno confermato le difficoltà a trovare un'intesa sull'attribuzione all'Unione Europea di risorse fiscali. La bozza di costituzione europea ha confermato il sistema attuale, lasciando tuttavia aperta la porta all'introduzione eventuale di risorse fiscali nel futuro⁴⁴. Le forti reticenze ad abbandonare la regola dell'unanimità e la ratifica del sistema delle risorse proprie da parte dei Parlamenti nazionali⁴⁵, che finirebbe per attribuire

⁴³ Si noti tuttavia che gli Stati Uniti impiegano più di 80 anni per istituire delle risorse federali diverse dai dazi doganali.

⁴⁴ Non si tratta comunque di una novità assoluta. Tutte le decisioni sulle risorse proprie, dal 1970 in poi, hanno già previsto questa possibilità.

⁴⁵ Nel maggio 1983 la Commissione aveva proposto di modificare la decisione sulle risorse proprie dando alle istituzioni comunitarie la possibilità di fissare l'aliquota del prelievo dell'IVA senza dover passare per una ratifica costituzionale da parte degli Stati membri. Nella comunicazione presentata alla Convenzione Europea il 5 dicembre 2002, la Commissione rinnova il senso della precedente iniziativa, proponendo che la decisione sulle risorse proprie venga approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio, con una "maggioranza rinforzata". Il ruolo dei Parlamenti nazionali resta ancora da definire. Sempre in sede di Convenzione europea il governo francese propone di attribuire la competenza di introdurre risorse fiscali al Consiglio europeo, su proposta della Commissione e previo parere del Parlamento europeo. L'approvazione definitiva continuerebbe comunque a dipendere dalle ratifiche da parte dei Parlamenti nazionali. Lo stesso Parlamento europeo, pur ritenendo che il processo decisionale dell'Unione dovrebbe essere liberato da procedure paralizzanti, ha considerato che talune categorie di competenze, come il regime delle risorse proprie, "devono essere esercitate nel quadro di procedure particolari che associno

all'Unione Europea una competenza fin qui negata, hanno finito per prevalere⁴⁶. I membri della Convenzione erano comunque coscienti del rischio di paralisi che incorre il finanziamento delle politiche dell'Unione⁴⁷, rischio che potrebbe rendere inapplicabile il principio del trattato secondo il quale "l'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche"⁴⁸.

Le risorse proprie comunitarie denotano chiaramente il loro carattere di trasferimenti nazionali, tanto per la loro natura quanto per le modalità di versamento. Ciò non ha tuttavia impedito che nel corso degli anni sia stato messo in piedi un sistema di finanziamento alquanto dettagliato e complesso, certamente sproporzionato rispetto a un sistema di semplice contribuzione finanziaria⁴⁹. Molte sono infatti le incongruenze del bilancio dell'Unione Europea rispetto ai principali criteri di un sistema di finanze statale o federale.

3.1.1 Autonomia impositiva e finanziaria

Attraverso la decisione sulle risorse proprie, ratificata dai loro Parlamenti nazionali, gli Stati membri sono responsabili del tipo e del livello delle risorse proprie disponibili per l'Unione. L'assenza di autonomia impositiva e finanziaria di quest'ultima è dunque evidente, ancor più visto che le Prospettive finanziarie fissano un quadro rigido di interventi su più anni, fortemente

strettamente i parlamenti nazionali o i loro rappresentanti" (Risoluzione del 16.5.2002, punto 34).

⁴⁶ Secondo la bozza della costituzione europea il massimale delle risorse proprie e la loro tipologia verrebbero decisi, all'unanimità, dal Consiglio (previo parere del Parlamento europeo) e necessiterebbero inoltre della ratifica da parte degli Stati membri. Le modalità delle risorse proprie verrebbero decise dal solo Consiglio (previo parere del Parlamento europeo). Si veda il documento CONV 802/03, parte I, titolo VII.

⁴⁷ Il Circle on the Budgetary Procedure presso la Convenzione Europea, presieduto da Henning Christophersen (2003), obiettivamente riconosce che "The circle is aware of the serious risk of paralysis that unanimity would mean in an enlarged Europe" e che perciò "most members of the circle feel that unanimity should be replaced at a general level in the Constitution, and particularly in this area, by a super-qualified majority to be defined by the Convention. Should the Convention fail to define a super-qualified majority, most members consider that qualified majority rule should apply in this area". L'adesione all'Unione di 10 nuovi Stati membri renderà senza dubbio ancora più difficile un accordo capace di ottenere l'unanimità dei consensi. Sarebbe tuttavia improprio addossare all'allargamento in corso la responsabilità di una eventuale mancata evoluzione verso un sistema di finanziamento basato su risorse fiscali. Va constatato che tale evoluzione non si è realizzata nemmeno quando il numero di Stati membri era ben più ridotto che attualmente.

⁴⁸ Articolo 6, paragrafo 4, del trattato di Maastricht sull'Unione europea.

⁴⁹ Così la Corte dei Conti Europea, Relazione speciale n° 6/1998 sul bilancio del sistema delle risorse basate sull'IVA e sul PNL, punti 3.43 e 5.2.

condizionato nella sua configurazione dagli Stati membri e sostanzialmente dipendente dalle risorse che questi ultimi sono disposti a devolvere all'Unione.

Per quanto riguarda la capacità impositiva, gli Stati membri non hanno mostrato finora alcun segno di accettare nel proprio ordinamento giuridico e a carico dei "propri" cittadini la concorrenza di un'autorità impositiva "esterna" ed indipendente⁵⁰. Il fatto che la capacità impositiva autonoma costituisca uno degli attributi della sovranità non può che accrescere le reticenze. Questo è il punto cruciale dell'intera vicenda, su cui si snoda il futuro dell'Unione. Va osservata anche la strana asimmetria che ha visto gli Stati membri e molta parte della popolazione europea accettare di buon grado l'abbandono della sovranità monetaria a favore dell'Unione e la resistenza a introdurre, non un governo fiscale dell'Unione, ma più semplicemente un sistema di finanziamento più equilibrato, più trasparente ed efficace, che dia sostanza al termine di "risorse proprie". Quali siano le ragioni di questa asimmetria non è chiaro; certo è che la moneta è un'icona molto forte per una federazione, è un ingrediente delle ambizioni federali molto più potente delle imposte. E' probabile che la reticenza all'introduzione di "vere" risorse proprie sia anche dovuta alla "visibilità" che ne scaturirebbe. Si darebbe probabilmente l'impressione di un nuovo tipo d'imposizione, quindi impopolare⁵¹ specie in un contesto dove molti governi si sono impegnati a ridurre la pressione fiscale generale.

Va tuttavia notato come gli Stati membri, in virtù del principio del pareggio di bilancio, non siano nemmeno disposti ad accettare che l'Unione acceda al prestito come fonte di finanziamento⁵². Ciò è particolarmente emblematico

⁵⁰ Nel passato recente, la proposta della Commissione di creare un'imposta europea (proposta fatta nel luglio 2001 al Consiglio dei ministri dell'Economia e delle Finanze) non è stata accolta dai rappresentanti degli Stati membri. Ma anche il Parlamento europeo, in una risoluzione del luglio 2001, non ha recepito la proposta della relatrice, On. Haug, nella parte che auspicava l'introduzione di una imposta europea. Si tratta in qualche modo di un passo indietro in quanto il Parlamento europeo, nella sua Risoluzione del 11 marzo 1999, aveva osservato (punto 9) che "per garantire l'indipendenza finanziaria dell'UE e assicurare il finanziamento delle sue politiche e la sua capacità evolutiva a lungo termine, il bilancio debba fondarsi su nuove risorse proprie che non abbiano carattere di contributi nazionali", sottolineando "che per potenziare la dotazione finanziaria è necessario che l'Unione sia investita anche di precise competenze per gli atti di legislazione fiscale che la riguardano, inclusa la sovranità in materia di riscossione".

⁵¹ Come indicato oltre al punto 3.1.5., il sistema attuale è poco trasparente e i cittadini ignorano generalmente come e in che misura essi contribuiscono al finanziamento del bilancio comunitario.

⁵² L'articolo 268 del Trattato CE prevede il pareggio del bilancio. Nella sua proposta alla Convenzione europea, la Commissione prevede il mantenimento del divieto di ricorso al

visto che l'Unione ha un'intensa attività di prestiti contratti sui mercati finanziari che a fine 2001, ad esclusione delle attività della Banca europea per gli investimenti⁵³, avevano raggiunto la cifra ragguardevole di 1.700 milioni di euro⁵⁴. I fondi raccolti sui mercati finanziari, cui si aggiungono quelli previsti da crediti del bilancio⁵⁵, permettono all'Unione di partecipare al finanziamento di attività imprenditoriali o di infrastrutture sia nei Paesi membri che al di fuori dell'Unione⁵⁶. I prestiti a Paesi terzi (in genere l'Europa orientale e il bacino del Mediterraneo) sono concessi normalmente come sostegno macro-economico o supporto alla bilancia dei pagamenti. Vi sono anche prestiti concessi in favore di progetti particolari o a delle istituzioni bancarie incaricate di gestire dei programmi di aiuto. A fronte di tale attività niente impedirebbe che una parte del bilancio venisse finanziata con il ricorso al prestito. Tale divieto costituisce un ulteriore sintomo della mancanza di autonomia finanziaria della Comunità.

Le modalità di utilizzo delle risorse proprie versate dagli Stati membri sono altrettanto emblematiche della limitata autonomia finanziaria dell'Unione. La Commissione dispone di un conto presso ciascuno dei Tesori nazionali. Questo conto è utilizzato per i versamenti delle risorse proprie e per effettuare la gran parte dei pagamenti, cioè quelli a beneficio degli Stati membri (principalmente, spese agricole e strutturali). Tali conti non prevedono il pagamento di interessi e la Commissione ne può disporre solo nella misura necessaria per coprire i bisogni di tesoreria. In altri termini, la Commissione non può utilizzare le sue risorse e giacenze monetarie a fini d'investimento. Inoltre, i fondi sono distribuiti tra gli Stati membri proporzionalmente alle previsioni di entrate del bilancio. Tale contesto traduce bene il concetto di "messa a disposizione" richiamato al punto 2.2.

3.1.2 Adeguatezza

prestito. Il "considerando" n° 9 del regolamento finanziario delle Comunità europee (regolamento del Consiglio n° 1605/2002 del 25.5.2002) indica che "il ricorso al prestito non è compatibile con il sistema delle risorse proprie della Comunità".

⁵³ Va nondimeno ricordato che l'attività di prestiti della BEI a fronte dei suoi fondi propri si avvale in alcuni casi di una garanzia del bilancio comunitario in caso di "default" del beneficiario del prestito.

⁵⁴ Valore netto di bilancio dei prestiti concessi su fondi raccolti sul mercato.

⁵⁵ Il valore netto dei prestiti concessi su crediti di bilancio era di 669 milioni di euro a fine 2001.

⁵⁶ L'attività è gestita direttamente dalla Commissione o, su suo incarico, dalla BEI o dal Fondo europeo per gli investimenti (di cui la BEI detiene la maggioranza delle azioni).

L'assenza di un'autonoma capacità impositiva non ha tuttavia impedito che il bilancio disponesse delle entrate necessarie. Il finanziamento del bilancio è stato assicurato negli anni con completezza, anche con contributi ad hoc degli Stati membri in caso di necessità impreviste. Occorre tuttavia chiedersi quanto di questo merito vada attribuito in realtà al fatto che gli Stati membri hanno la doppia veste di “debitori” e “beneficiari” principali del bilancio comunitario e che vige comunque l'obbligo per gli Stati membri di finanziare il bilancio⁵⁷. In altri termini, l'adeguatezza è stata garantita perché gli Stati membri sapevano di tornare poi in possesso di larga parte delle risorse versate, per molti addirittura il pagamento tornava indietro accresciuto.

3.1.3 Costo

Il vantaggio principale del sistema attuale è che essendo largamente basato su trasferimenti nazionali, una parte rilevante delle risorse proprie comunitarie viene riscossa senza costi eccessivi. Infatti, sia la risorsa PNL, sia quella IVA non comportano costi amministrativi rilevanti. Anche se occorre interrogarsi sulla vera necessità di quest'ultima dopo che si è deciso di limitarne la base a una percentuale del PNL⁵⁸.

La situazione è tuttavia diversa per i dazi doganali e gli altri prelievi, dei quali gli Stati membri trattengono una parte per “spese di riscossione”⁵⁹. Dal 2001, questa quota è stata aumentata dal 10% al 25%⁶⁰. Una tale percentuale può

⁵⁷ Si veda la nota 9.

⁵⁸ Il limite percentuale rispetto al PNL (prima 55%, poi 50%) è stato introdotto dalla decisione sulle risorse proprie del 1988. Cinque Stati membri (Grecia, Spagna, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo) si trovano in questa situazione nel 2003. La risorsa IVA pagata da questi Stati membri è quindi di fatto una risorsa basata sul PNL. Paradossalmente, la stessa decisione aveva concesso alla Commissione nuovi poteri in materia di controllo delle entrate IVA degli Stati membri. E' ovvio che la risorsa IVA pone un vero e proprio problema di coerenza. Se l'obiettivo era quello di farne un contributo finanziario perché non sostituirla con un aumento della risorsa PNL? Se invece si voleva conservarne un legame con i soggetti passivi perché limitarla in funzione del PNL? Contraddizioni della risorsa IVA nel sistema attuale sono state rilevate dalla Corte dei conti (Relazione speciale n° 6/98, punto 3.16), dalla Commissione europea (COM (1998) 560 fin, pag. 10) e dal Parlamento europeo (Risoluzione dell'11 marzo 1999, punti 19 e 20).

⁵⁹ Nella sua proposta, la Commissione aveva collegato l'aumento della percentuale alle “spese di riscossione, controllo, repressione delle frodi e segnalazioni periodiche”. Gli Stati membri, pur confermando l'aumento, non hanno tuttavia voluto collegarlo ad altri obiettivi che le sole spese di riscossione. Si vedano anche la nota 67 e le conclusioni della Presidenza al Consiglio europeo di Berlino, punto 71.

⁶⁰ Da notare che nel 1987 la Commissione aveva addirittura proposto di abolire il rimborso del 10% con l'argomento che si sarebbe trattato in realtà di una partita di giro in quanto, per far fronte alle spese, la diminuzione delle entrate dovuta a detto rimborso avrebbe comunque

sembrare eccessiva se rapportata alla sola funzione “esattoriale”. Essa rappresentava, nel 2003, una previsione iscritta in bilancio di oltre 4 milioni di euro, cioè pari ai tre quarti delle spese amministrative di tutte le istituzioni europee. In realtà, il considerevole aumento della percentuale trattenuta dagli Stati membri fu deciso, nel 1999, per permettere ad alcuni Stati membri di diminuire la loro partecipazione al bilancio comunitario. Ciò che mostra vieppiù come la ripartizione dell’onere condizioni grandemente l’impianto generale del sistema delle risorse proprie.

3.1.4 Equità

Se si accetta che il PNL costituisca il miglior indice della capacità contributiva degli Stati membri, si deve ammettere che il sistema delle risorse proprie risponde in gran parte al criterio dell’equità. Infatti, dalla sua creazione nel 1988 la risorsa PNL ha accresciuto costantemente il suo peso nel finanziamento del bilancio. Quest’ultimo è dunque sempre più fondato sulla “progressività”, dunque sul reddito globale disponibile dei singoli Stati membri. Ma al criterio della capacità contributiva sono state apportate modifiche sostanziali e molto rilevanti.

Infatti, nel sistema attuale sono operate diverse eccezioni al principio di uguaglianza⁶¹. Se ci si riferisce alla relazione contributi versati/parte dello Stato membro nel PNL comunitario (si veda la tavola 4, punto 4.1) si noterà un certo parallelismo per alcuni Stati membri ma non per altri. Esiste nei fatti un sistema di finanziamento ad hoc degli Stati membri. Ad uno Stato membro è stata accordata una diminuzione dei versamenti (Regno Unito), che viene finanziata dagli altri Stati membri ma secondo chiavi di ripartizione diverse. Alcuni Stati membri contribuiscono sulla base delle risorse IVA e PNL, altri solo con quest’ultima risorsa visto che la loro base imponibile è superiore al 50 % del PNL. Ciò è la conseguenza di molteplici adattamenti, adottati in un contesto e

comportato un aumento corrispondente della risorsa IVA (COM (87) 101, pag. 28). E ciò in virtù del principio di pareggio di bilancio. Tuttavia l’argomento della neutralità della proposta della Commissione è convincente se si considera il finanziamento del bilancio in maniera globale. Lo è meno dal punto di vista di ogni singolo Stato membro, specie per quelli che riscuotono una parte consistente dei dazi doganali e per i quali la perdita del 10% di queste entrate sarebbe stata superiore ai maggiori esborsi a titolo della risorsa IVA.

⁶¹ Nella sua Risoluzione dell’11 marzo 1999 (punto 2) il Parlamento Europeo “ritiene che il sistema delle entrate dovrebbe essere reso sostanzialmente scevro di deroghe e normative speciali, che le attuali normative debbano decadere, che tutti gli Stati membri debbano essere coinvolti nel finanziamento del bilancio rispettando gli stessi principi e che la compensazione, conforme al trattato, delle diversità di sviluppo economico non debba poggiare sulle entrate, bensì sulle spese, in linea con i principi sistematici di bilancio”.

con modalità in cui più che la ricerca di un concetto d'equità applicabile a tutti gli Stati membri ha prevalso la necessaria ricerca dell'unanimità. Il sistema delle risorse proprie comunitarie non è stato concepito in astratto, esso è prima di tutto il risultato di un accordo tra Stati membri sugli esborsi che ciascuno di essi considera accettabili. Questa premessa costituisce ovviamente un serio ostacolo a realizzare in prospettiva un sistema *erga omnes* e ne spiega le difficoltà attuali.

3.1.5 Trasparenza e semplicità

L'assenza di trasparenza è certamente una delle critiche maggiori che si possono fare al sistema attuale⁶². Si tratta in primo luogo della visibilità nei confronti non solo dei cittadini dell'Unione ma anche degli operatori economici, che ignorano generalmente come e in che misura essi contribuiscono al finanziamento del bilancio. Non è tuttavia il solo elemento di scarsa trasparenza.

Anche il processo di produzione e di controllo dei dati statistici andrebbe reso più trasparente ed accessibile. Infatti, l'uso crescente del PNL a livello comunitario, e non solo per le entrate⁶³, ne ha trasformato radicalmente l'utilizzo, in qualche modo contro natura. Da aggregato macroeconomico, strumento di previsione più che di misura precisa, il PNL viene ad assumere il ruolo di "dato contabile", di cui si richiede una precisione assoluta fino all'ultimo decimale.

Ci si deve chiedere in particolare se le procedure di "certificazione" dei dati statistici a livello comunitario non dovrebbero andare al di là della sola sfera metodologica, investendo in qualche modo il merito dei dati stessi, o almeno la loro plausibilità⁶⁴. Occorre in particolare evitare ogni dubbio o sospetto tra

⁶² Così ad esempio il Parlamento europeo nella sua Risoluzione dell'11 marzo 1999 (considerando "E" e "M").

⁶³ Sul fronte della spesa, il PNL contribuisce a determinare l'evoluzione della spesa agricola e le regioni ammissibili alle azioni strutturali (Obiettivo 1). D'altra parte, il PIL (da cui deriva il PNL) costituisce l'aggregato alla base della determinazione del rispetto dei "criteri di Maastricht" in tema d'indebitamento pubblico.

⁶⁴ Si veda in particolare, Cipriani-Polito (2003). Nello studio si è tentato di raffrontare due grandezze (il "valore aggiunto" e i "consumi intermedi") a partire da dati statistici di fonte diversa ma regolamentati da normativa comunitaria, cioè le statistiche strutturali sulle imprese e i dati di contabilità nazionale. La conclusione principale dello studio è che per alcuni Stati membri (Germania, Spagna, Regno Unito) il confronto non è possibile per mancanza di dati (dati non forniti dagli Stati o comunque non pubblicati). Per altri (Italia, Francia) il raffronto mostra per le stesse grandezze delle differenze, allo stato non spiegabili, tra i due set di dati statistici.

Paesi che potrebbe suscitare l'obiettivo "conflitto d'interessi" costituito dal fatto che gli Stati membri fissano in gran misura essi stessi le basi imponibili a fronte delle quali versano i contributi al bilancio comunitario. Il requisito della comparabilità dei dati statistici prodotti dagli Stati membri, e della base del PNL, dovrebbe dunque essere assicurato in maniera inequivocabile. Ciò costituisce una *conditio sine qua non* della legittimità dell'uso di questo aggregato⁶⁵.

3.1.6 Stabilità

Una delle conseguenze dell'assenza di risorse prelevate direttamente a carico dei contribuenti è la rimessa in discussione, a intervalli regolari, dei contributi pagati da ciascuno Stato membro. Così negli ultimi anni il sistema di finanziamento del bilancio comunitario ha subito diversi cambiamenti⁶⁶, non già per risolvere i problemi sopra evocati ma bensì per ricercare un riequilibrio dell'onere di finanziamento tra gli Stati membri. Così si spiega la creazione della risorsa PNL nel 1988 e il suo progressivo aumento fino a diventare la risorsa principale in quanto indicatore della capacità contributiva degli Stati membri. E' in nome di una "contribuzione accettabile"⁶⁷ che il Consiglio europeo di Berlino del 1999⁶⁸ ha deciso la riduzione del tasso di prelievo sulla risorsa IVA a favore di un aumento della risorsa PNL, la conferma della "correzione di bilancio" in favore del Regno Unito e nel contempo il suo finanziamento differenziato a seconda degli Stati membri⁶⁹. Sempre allo stesso tempo, si è deciso infine l'aumento dal 10% al 25% delle spese di riscossione che gli Stati membri trattengono sui dazi doganali e altri diritti riscossi per conto della Comunità⁷⁰.

⁶⁵ Si veda in particolare, Corte dei Conti Europea – Relazione speciale n° 17/2000 relativa al controllo, da parte della Commissione, dell'affidabilità e della comparabilità dei PNL degli Stati membri - paragrafi 18, 82 e 84.

⁶⁶ Dopo un primo periodo di relativa stabilità, la decisione sulle risorse proprie del 1970 è stata modificata nel 1985 (applicata al periodo 1986-1987), nel 1988 (applicata al periodo 1988-1994), nel 1994 (applicata al periodo 1995-2001), nel 2000 (applicata a partire dal 2002).

⁶⁷ Traduzione della più nota espressione tedesca "Zumutbarkeit", concetto alla base dei dibattiti sull'equa ripartizione tra gli Stati membri degli oneri di bilancio.

⁶⁸ Le decisioni del Consiglio europeo di Berlino sono all'origine della decisione sulle risorse attualmente vigente (Decisione 2000/597/CE, Euratom del Consiglio del 29.9.2000).

⁶⁹ La Germania, l'Austria, i Paesi Bassi e la Svezia ottengono un "sconto" del 25 % sul loro contributo teorico.

⁷⁰ Germania e Paesi Bassi, che reclamavano una riduzione del loro onere finanziario, sono tra i maggiori beneficiari di questa misura. Per esempio, essi hanno incassato, nel 2001, rispettivamente 22 % e 12 % del totale dei dazi e altri prelievi.

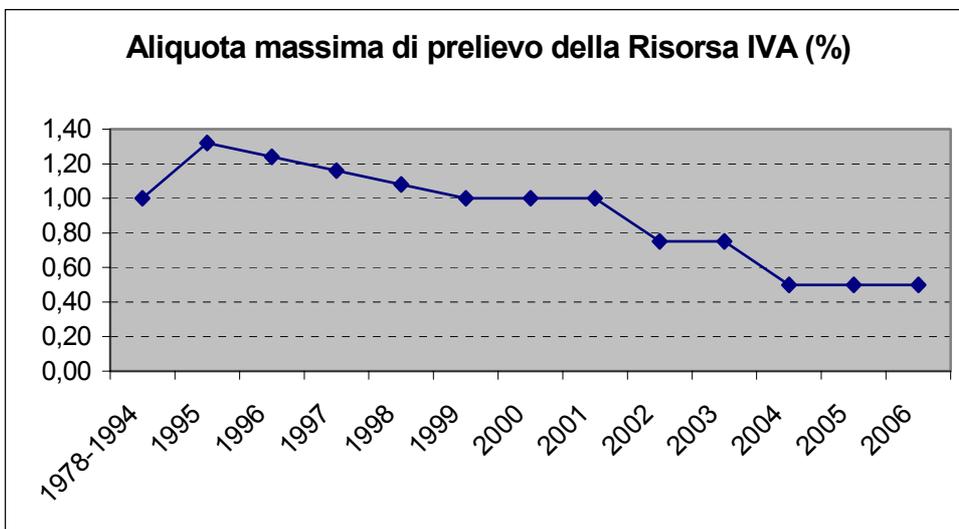
Nonostante che sull'IVA fossero state riposte fin dagli anni '70 le speranze di dotare la Comunità di vere risorse proprie, verso la fine degli anni '80 si cominciò a rimproverare a questa imposta un carattere regressivo, con l'argomento che la quota dei consumi rispetto al PNL è più elevata negli Stati meno ricchi rispetto a quelli più prosperi. Ne consegue che la parte della base IVA nel PNL è comparativamente più elevata negli Stati meno ricchi, specie se esportatori netti e con alto tasso di risparmio. Alcuni studi⁷¹ hanno tuttavia messo in dubbio che il supposto carattere regressivo dell'IVA abbia degli effetti sostanziali sul contributo degli Stati membri meno prosperi. D'altra parte, considerando la struttura del gettito fiscale degli Stati membri, si può osservare come l'imposizione indiretta costituisca oltre il 40 % del totale per la Grecia, l'Irlanda e il Portogallo. Globalmente (UE-15), la quota percentuale dell'imposizione indiretta è molto simile a quella dell'imposizione diretta, anche se va notato che il peso dell'imposizione indiretta sul totale delle imposte è aumentato tra il 1995 e il 2001⁷². Ciò mette in rilievo la sostanziale differenza della struttura di finanziamento del bilancio comunitario (si veda la Tavola 1) rispetto ai bilanci nazionali. Occorre dunque chiedersi perché il fattore di regressività dell'imposizione indiretta venga invocato solo per il bilancio comunitario. Le ragioni della limitazione della base IVA in funzione del PNL vanno probabilmente cercate al di fuori della teoria fiscale, in particolare nel contesto della rivendicazione da parte di alcuni Stati membri di un riequilibrio dell'onere di finanziamento.

Infatti, una riduzione dell'IVA come risorsa propria era parimenti sollecitata da alcuni Stati membri preoccupati, invece, di dover subire gli effetti della frode fiscale particolarmente elevata in altri Paesi membri. Si ricorderà che la risorsa IVA è basata sulle entrate riscosse, quindi ogni riduzione del gettito di questa risorsa si traduce in un aumento corrispondente della risorsa basata sul PNL, finanziata da tutti gli Stati membri. La riduzione dell'aliquota di prelievo della risorsa IVA va di pari passo con l'introduzione, nel 1988, di un limite alla base imponibile, calcolato in percentuale (prima 55 %, poi 50%) rispetto al PNL. Il grafico che segue mostra l'evoluzione del prelievo della risorsa IVA di cui si noterà il dimezzamento nello spazio di 10 anni⁷³.

⁷¹ Per esempio, Begg-Grimwade-Price (1997, Parlement européen, pag. 10, 31 ss.) e Gretschnann (1998) (doc. PE 228.586, pag. 23, 107) contestano che l'IVA abbia nei fatti un carattere regressivo.

⁷² Si veda "Structures of the taxation systems in the EU: 1995-2001", 2003

⁷³ Fino al 1985 l'aliquota massima era fissata all'1%; essa è poi passata all'1,32% nel 1995, all'1,24 % nel 1996, all'1,16% nel 1997, all'1,08% nel 1998, all'1,0% a partire dal 1999. Dal 2002



l'aliquota massima è stata fissata allo 0,75% e tale aliquota scenderà ulteriormente allo 0,50% dal 2004.

3.1.7 Universalità

Va osservato che l'attuale bilancio comunitario non racchiude la totalità della spesa comunitaria in senso lato. E' in particolare il caso del Fondo europeo di sviluppo (FES), fondo destinato a Paesi in via di sviluppo⁷⁴.

Disposizioni particolari sono inoltre previste per quanto riguarda le azioni nei settori di politica estera e di sicurezza comune (PESC), nonché per la cooperazione in materia di giustizia e di affari interni⁷⁵. Le spese operative riguardo a quest'ultime funzioni sono iscritte in bilancio e finanziate secondo la chiave di ripartizione del PNL, a meno che il Consiglio ne decida altrimenti. Per esempio, il finanziamento fuori bilancio è stato deciso per l'agenzia Europol, incaricata della cooperazione tra le forze di polizia contro la criminalità organizzata. Restano comunque escluse dal bilancio e sostenute dagli Stati membri partecipanti le spese relative a operazioni militari o nel settore della difesa.

3.2 *Un bilancio sui generis*

L'aspetto subito evidente quando si analizza il bilancio dell'Unione è la sua profonda differenza con gli altri bilanci di tipo tradizionale, sia federali che nazionali. Innanzitutto, quello dell'Unione non è un bilancio federale, date le sue dimensioni, caratteristiche e composizione. E' del tutto assente la funzione di stabilizzazione macroeconomica, esercitata dalla politica fiscale e dagli stabilizzatori automatici, mentre la centralizzazione della politica monetaria nelle mani della BCE ha permesso indubbi vantaggi sul piano del contenimento dell'inflazione e della riduzione dei tassi di interesse. L'Unione Europea si trova tuttavia a vivere una fase particolarmente difficile e complicata, date la presenza di due caratteristiche molto singolari: la prima è la forte asimmetria che esiste nella gestione della politica economica nell'area dell'Unione, con una politica monetaria centralizzata e una politica fiscale completamente decentrata, se si eccettua la forma particolare di coordinamento decisa nell'Unione, quella realizzata per il tramite dei parametri di Maastricht; la seconda deriva dal cosiddetto deficit democratico che caratterizza l'attuale struttura di governo della politica economica nell'Unione.

⁷⁴ Si veda il punto 2.3.

⁷⁵ Si vedano gli articoli 28 e 41 del trattato sull'Unione Europea, introdotti dal Trattato di Maastricht.

La dimensione ridotta del bilancio comunitario, pari a circa l'1% del PNL dell'area UE, ne condiziona gli effetti e le potenzialità in modo drammatico. Gli altri bilanci nazionali dei principali Paesi occidentali sono in genere al di sopra del 40% del PNL – se misurati come volume della spesa – e in media nell'area dell'Euro pari al 48% – il 47% per l'intera Unione Europea. Percentuali in genere alquanto diverse e notevolmente più contenute presentano invece i Paesi federali di più antica tradizione, come gli USA e il Canada. Il bilancio UE è quindi molto lontano dagli altri bilanci sul piano delle dimensioni, né ha la rilevanza quantitativa né l'impatto economico dei bilanci nazionali o di quelli federali. Il Rapporto MacDougall⁷⁶ sul ruolo delle finanze pubbliche nell'integrazione europea aveva indicato, già nel lontano 1977, che il volume delle risorse in funzione del PNL avrebbe dovuto essere del 2-2,5% in un'ipotesi modesta, e del 5-7% in un'ipotesi ambiziosa. Su questa base, e visto che come indicato il volume attuale è vicino all'1% del PNL, ci si trova attualmente in una situazione *più che modesta*, anche tenendo conto del fatto che la spesa comunitaria rappresenta il 2,2% dell'insieme dei bilanci degli Stati membri⁷⁷. Tra i problemi posti da tale situazione c'è sicuramente quello del mancato raggiungimento, specialmente nei settori diversi dall'agricoltura⁷⁸, di una massa critica tale da determinare un impatto reale e percettibile sull'economia dei Paesi membri o su quella dell'area europea aggregata. Le stesse azioni strutturali, pur rappresentando circa un terzo del bilancio comunitario, hanno un impatto relativamente poco importante se raffrontato all'ammontare dei finanziamenti nazionali.

In terzo luogo, il bilancio UE ha una funzione redistributiva – sul piano interpersonale – del tutto limitata: quella che esiste è essenzialmente effettuata nei confronti dei Paesi membri e sul piano geografico e territoriale e non è assimilabile all'azione che ha luogo con i bilanci federali o nazionali.

In sintesi, queste sembrano essere le principali asimmetrie tra il bilancio dell'Unione e i bilanci tradizionali:

⁷⁶ MacDougall D. – Report of the Study Group on the Role of the Public Finance in European Integration – European Commission – 1977.

⁷⁷ Dato medio nel periodo 1991-2001 (Unione europea - Relazione finanziaria 2001, pag. 125 – 2002)

⁷⁸ E' interessante notare che da uno studio della Commissione emerge che per gli aiuti diretti all'agricoltura (circa un terzo del bilancio) una metà dei beneficiari riceve tra 1.250 e 2.000 euro annui. Nello stesso tempo, la metà dei versamenti è concentrata tra il 5 e il 7 % dei beneficiari.

- a) il Parlamento europeo è l'unica assemblea elettiva al mondo che interviene nella decisione delle spese ma non sulle entrate⁷⁹. Il “contribuente europeo” non ha alcuna percezione del ruolo e dell’impatto del bilancio dell’Unione; esso non sa esattamente quanto paga per l’Unione né quanto essa costi.
- b) Il bilancio comunitario si caratterizza per una manovrabilità estremamente limitata e una forte rigidità. Questa ultima ha in particolare tre dimensioni distinte: la prima è di natura temporale. L’art. 269 del trattato CE prevede il pareggio di bilancio sempre e comunque e per ogni singolo anno. Non sono ammessi squilibri temporanei, né un finanziamento delle spese in disavanzo. Inoltre, la Comunità non ha facoltà di ricorrere al prestito per finanziare il bilancio⁸⁰. La seconda dimensione è di natura settoriale ed è dovuta alla ripartizione per rubrica delle Prospettive finanziarie. Al momento della presentazione del bilancio la spesa comunitaria è già predeterminata, almeno per quanto riguarda il totale degli esborsi. Il dibattito è limitato all’interno di ciascuna delle rubriche delle Prospettive finanziarie. Esiste infine una terza dimensione, di tipo generale: le risorse disponibili devono comunque rispettare il massimale delle risorse proprie. I meccanismi di disciplina di bilancio in atto fanno sì che il concetto di “limite di spesa” prevalga su qualsiasi previsione. Ecco perché il bilancio comunitario viene correntemente definito essenzialmente un bilancio “di spesa”.
- c) La “camicia di forza” delle Prospettive finanziarie configura nel bilancio comunitario un elemento di sostanziale differenza rispetto ai bilanci nazionali: ovvero l’assenza di vere e proprie previsioni e delle dinamiche ad esse collegate, e quindi la scarsa programmabilità e manovrabilità del bilancio stesso. In effetti, le previsioni di entrata dei bilanci nazionali non hanno le caratteristiche di certezza di quelle comunitarie. Le entrate nazionali sono largamente influenzate dall’andamento dell’attività economica, al contrario di quelle comunitarie dove gli Stati membri sono comunque tenuti a procedere ai versamenti delle risorse proprie previsti in bilancio⁸¹. La peculiarità del bilancio comunitario è altrettanto

⁷⁹ Si veda l’analisi molto lucida al riguardo in Nava (2003).

⁸⁰ Si veda il punto 3.1.1.

⁸¹ Si vuole indicare che, per un dato esercizio, i versamenti delle risorse proprie IVA e PNL vengono disposti dagli Stati membri sulla base delle previsioni iscritte in bilancio. Gli eventuali scostamenti (in più o in meno) delle riscossioni dei dazi doganali, come delle basi imponibili IVA e PNL reali, vengono assorbiti nel corso dell’esercizio successivo. La necessità di previsioni di bilancio in materia di entrate, in un contesto di contributi finanziari,

evidente sul fronte della spesa. Per quanto riguarda i bilanci nazionali, degli Stati sia unitari sia federali, la previsione di spesa è comunque condizionata dall'andamento delle entrate e ne subisce ovviamente gli eventuali contraccolpi.

- d) Il bilancio comunitario presenta una distribuzione funzionale alquanto particolare e singolare, con il 12% circa del bilancio dedicato alla spesa che si possono ricondurre alla funzione di allocazione e l'88% a quelle di redistribuzione. Più in particolare, esso è ancora concentrato sull'agricoltura. Nonostante una riduzione sensibile negli ultimi anni del peso della spesa agricola essa assorbe ancora circa la metà delle risorse stanziare. Questo stato di cose limita fortemente qualsiasi azione diversa da quella mera e semplice di sostegno dei prezzi e dei redditi del settore agricolo.

Nel 1978 la Commissione affermava a proposito del bilancio comunitario: “*Au risque de paraître à contre courant de l’opinion publique, il faut donc constater qu’objectivement le budget n’est aujourd’hui nullement à la mesure du rôle qu’il est appelé à jouer sur la voie d’une intégration économique plus poussée. L’approfondissement de la Communauté appelle un développement substantiel des moyens financiers mis à sa disposition*”⁸². Occorre chiedersi se in qualche misura questa affermazione non sia ancora d’attualità 25 anni dopo.

è stata messa in dubbio dalla Corte dei Conti Europea (Relazione speciale n° 6/1998 – punto 3.45).

⁸² Comunicazione della Commissione al Consiglio congiunto dei Ministri degli Affari esteri e delle Finanze. COM (78) 64 finale del 27 febbraio 1978, pag. 2.

3.3 La responsabilità d'esecuzione del bilancio

Un'ulteriore peculiarità del bilancio comunitario sta nel fatto che la Comunità non è in grado di gestirne in proprio una parte rilevante (80-90%). Essa si avvale di amministrazioni e organismi nazionali che gestendo nel contempo politiche nazionali e comunitarie vengono così sovente ad avere un doppio ruolo⁸³. Una tale costruzione, per quanto singolare, è il riflesso tanto della natura complementare del bilancio comunitario quanto del fondamento concettuale del principio di sussidiarietà. Di fatto, l'essenziale delle entrate e delle spese del bilancio comunitario viene gestito dagli Stati membri.

Negli ultimi dieci anni si è assistito ad un'accelerazione del decentramento della gestione e ciò ha portato inevitabilmente ad una diluizione di fatto delle responsabilità. Non è d'altronde strano che la questione della titolarità della responsabilità nell'esecuzione del bilancio sia uno dei temi trasversali che si possono trovare nelle risposte della Commissione alle osservazioni della Corte dei Conti in materia di esecuzione del bilancio⁸⁴ o nelle risoluzioni del Parlamento europeo in materia di discarico.

Infatti, il Trattato CE, seppur indicando per gli Stati membri l'obbligo di cooperazione con la Commissione, assegna a quest'ultima la responsabilità esclusiva nell'esecuzione del bilancio⁸⁵. Per responsabilità si deve intendere principalmente la responsabilità politica nei confronti del Parlamento europeo che, attraverso il suo potere di concedere il discarico⁸⁶ all'esecuzione del bilancio, detiene una leva importante per costringere eventualmente la Commissione alle dimissioni⁸⁷.

⁸³ Si pensi alle amministrazioni doganali, a quelle finanziarie (per la risorsa IVA), agli Istituti di statistica (per la risorsa PNL). Sul lato della spesa varie amministrazioni (nazionali e regionali) competenti in materia di aiuti agricoli e di aiuti strutturali concorrono materialmente all'esecuzione del bilancio comunitario e ai suoi circuiti finanziari e di controllo.

⁸⁴ La Corte dei Conti Europea pubblica annualmente le sue osservazioni sull'esecuzione del bilancio comunitario. Essa elabora parimenti delle relazioni speciali su temi specifici di gestione.

⁸⁵ Articolo 274 CE.

⁸⁶ In applicazione dell'articolo 276 CE il Parlamento europeo, su raccomandazione del Consiglio, dà atto alla Commissione dell'esecuzione del bilancio. In questa occasione il Parlamento europeo esamina lo stato di attuazione delle varie politiche, in particolare sulla base della relazione della Corte dei conti europea, e formula ove necessario delle osservazioni in materia di gestione.

⁸⁷ Eventualità prevista dall'articolo 201 CE.

Il punto è oltremodo delicato. La Commissione si trova nella non invidiabile situazione di chi è in ogni caso responsabile della esecuzione e dell'applicazione del bilancio, anche se di fatto la fissazione delle risorse finanziarie è in massima parte prerogativa del Consiglio e degli Stati membri. Essa inoltre deve associare alla gestione comunitaria qualche migliaio di amministrazioni e organismi nazionali, senza poter rischiare la conflittualità con gli Stati membri e prescindere dalle loro particolarità. Questa situazione così complicata e l'asimmetria che ne deriva ha convinto la Commissione recentemente ad ipotizzare che il decentramento delle competenze di gestione e di controllo agli Stati membri per le azioni strutturali dovrebbe comprendere anche la relativa responsabilità nell'esecuzione del bilancio⁸⁸. La linea di difesa della Commissione per abbandonare la sua responsabilità esclusiva è che essa non dispone attualmente di mezzi (in pratica, personale) per poter garantire nei fatti la correttezza della gestione e il raggiungimento degli obiettivi.

Ci si trova quindi di fronte a un paradosso. La Comunità, non disponendo di amministrazioni proprie si affida a quelle nazionali per realizzare le proprie politiche. Ma la conclamata impossibilità ad assicurarne il monitoraggio impedirebbe alla Commissione di assumere la propria responsabilità per quanto riguarda le competenze delegate a dette amministrazioni.

Gli Stati membri non sembrano tuttavia disposti ad accettare che la Commissione abbandoni la responsabilità esclusiva nell'esecuzione del bilancio⁸⁹. Nella bozza di costituzione europea questa responsabilità esclusiva è confermata⁹⁰. La bozza prevede tuttavia che la Commissione curi l'esecuzione del bilancio "in cooperazione con gli Stati membri" e che sarà una legge europea a stabilire "gli obblighi in materia di controllo e di audit degli Stati membri nell'esecuzione del bilancio e le responsabilità che ne derivano".

La posizione della Commissione è comprensibile ma potrebbe dare adito alla messa in discussione della ragion d'essere del bilancio comunitario. Infatti, secondo il principio di sussidiarietà l'elemento essenziale della giustificazione delle politiche comunitarie è quello di perseguire obiettivi che "non possono

⁸⁸ Nel corso di un seminario sul futuro dei Fondi strutturali, Bruxelles, 3-4 marzo 2003.

⁸⁹ Da ultimo, il regolamento finanziario delle Comunità europee (regolamento del Consiglio n° 1605/2002 del 25.5.2002) che pur ammettendo espressamente il concetto di "gestione concorrente o decentrata" ribadisce la responsabilità esclusiva della Commissione (articolo 48 di detto regolamento).

⁹⁰ Si veda il progetto di Volume II, parte III, articolo 309, CONV 802/03

essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario"⁹¹. Se dunque, su questa base, gli Stati membri hanno delegato alla Comunità certe politiche non sembra logico che questa delega venga loro restituita sotto forma di compartecipazione alla responsabilità di esecuzione del bilancio.

Le disposizioni contenute nella bozza di costituzione europea accentuano obiettivamente le incertezze sulla titolarità di fatto della responsabilità nell'esecuzione del bilancio comunitario. Il rischio è che tale compartecipazione sfoci in una vera e propria assenza di responsabilità. Non è chiaro infatti come si potrebbe dissociare la responsabilità dell'operazione di pagamento (che assumerebbe la Commissione) da quella relativa al compimento degli obiettivi che lo giustificano (da addossare agli Stati membri). I pagamenti si avvarrebbero di una legalità formale e l'aderenza ai principi di buona gestione finirebbe per diventare una facoltà. Sarebbe ancora giustificato un livello comunitario? Rifiutare da parte della Commissione la responsabilità esclusiva dell'esecuzione del bilancio comunitario non può che incoraggiare il ritorno agli Stati membri delle politiche co-gestite, *in primis* la politica di coesione economica e sociale.

⁹¹ Si veda l'articolo 5 del trattato CE, nota 2.

La questione della responsabilità riveste particolarmente importanza nel momento in cui si discute di ampliamento delle competenze comunitarie e del conseguente aumento delle disponibilità del bilancio. Il dibattito sull'avvenire dell'Europa non dovrebbe tralasciare un accurato esame della situazione attuale, in particolare per quanto riguarda la capacità della struttura amministrativa comunitaria a far fronte alle responsabilità attuali. Credere che alle decisioni politiche *l'entendence suivra* sarebbe un errore che minerebbe alla radice gli obiettivi da perseguire.

Chi paga e chi riceve : la tematica dei saldi netti

4.1 “I want my money back” o l’Unione come una banca?

“Desiderare di beneficiare del successo della Comunità è una cosa ottima. Ma è del tutto differente, e anche molto indesiderabile, cercare costantemente di fare un bilancio strettamente aritmetico degli utili e delle perdite giornaliere che ogni paese ricava o subisce nel quadro della Comunità. La Comunità non è un banco di scommessa o una lotteria, al quale si versano le poste, nella speranza di ricevere più di quanto si è pagato, ben sapendo che il monte premi è fisso, che esso non può essere accresciuto e che una vincita può solo avvenire a spese di altri membri. Una tale concezione ricadrebbe presto sulla testa di ogni paese, ricco o povero, che cercasse di vivere su di essa. La Comunità può e deve essere più della somma delle sue parti. Essa può creare e dare di più di quanto riceve, ma solo se gli Stati membri, cioè sia i popoli che i governi, abbiano la visione di chiedere quale contributo possono fornire, e non quale beneficio possono ricevere”⁹².

Se venisse effettuato un sondaggio per cercare di stabilire a chi attribuire queste parole, siamo convinti che le risposte si concentrerebbero sui soliti nomi dei padri fondatori dell’Unione Europea e difficilmente sul suo vero autore. Così invece si esprimeva nel 1977 Roy Jenkins, presentando la sua Commissione davanti al Parlamento europeo. Non è casuale che egli abbia affrontato il tema dei saldi netti, lui britannico, oltretutto in un contesto (casuale) che attribuiva in quel periodo proprio al Regno Unito la presidenza semestrale del Consiglio dei ministri.

Va ricordato che è praticamente subito dopo l’adesione alla Comunità (1973) che il Regno Unito decise di porre con forza il problema della limitazione del suo contributo al bilancio comunitario⁹³. Lo squilibrio di bilancio traeva la sua origine principale nel fatto che il Regno Unito disponeva di un’economia agricola poco sviluppata che limitava di conseguenza i versamenti relativi alla politica agricola comunitaria.

⁹² Ripreso dal discorso di presentazione di Roy Jenkins, Presidente della Commissione, al Parlamento europeo, l’11 gennaio 1977. E’ anche significativo che il capo del governo tedesco, G. Schroeder, abbia dichiarato molti anni dopo al Bundestag, il 10 dicembre 1998, che “l’Unione europea non è una banca dove si depositano i propri soldi con la speranza di realizzare degli interessi allettanti”.

⁹³ La questione veniva fortemente dibattuta già nel 1974. Un anno dopo un referendum è stato indetto nel Regno Unito per confermare o meno la sua appartenenza alla Comunità.

Un primo meccanismo di compensazione fu applicato dal 1976 al 1980⁹⁴. In realtà, nessun rimborso fu mai accordato su questa base. Si passò poi ad una compensazione ad hoc sotto forma di misure specifiche a favore del Regno Unito (1981-1984). Infine, nel 1984⁹⁵, il Regno Unito ottenne un meccanismo, tuttora in vigore, che rispetto al passato presentava due differenze sostanziali. Si trattava di una disposizione inserita nella decisione sulle risorse proprie, modificabile quindi solo con accordo unanime. Il meccanismo non consisteva in una correzione “forfettaria”, ma aveva natura proporzionale. In questo modo il Regno Unito si garantiva rispetto agli effetti di un eventuale aumento della spesa. Inoltre, poiché la correzione veniva finanziata dagli altri Stati membri, la sua esistenza costituiva obiettivamente un freno all’aumento delle spese comunitarie.

La correzione consiste nel rimborsare al Regno Unito i due terzi della differenza tra i suoi versamenti al bilancio comunitario (risorse IVA e PNL) e i pagamenti in suo favore⁹⁶. I dati indicati dalla tavola seguente – Tavola 3 – si riferiscono a una media triennale⁹⁷. Si attenuano in tal modo i valori estremi, causati da fattori specifici legati ad un solo esercizio⁹⁸.

⁹⁴ Un rimborso parziale dei versamenti della risorsa IVA sarebbe scattato in funzione dell’evoluzione di tre indicatori, cioè PIL pro-capite inferiore all’85% della media comunitaria, tasso di crescita inferiore al 120% della media comunitaria, versamenti del Regno Unito superiori del 10% della sua parte nel PIL comunitario.

⁹⁵ Consiglio europeo di Fontainebleau, giugno 1984.

⁹⁶ In questo modo il Regno Unito limita il suo déficit ad un terzo.

⁹⁷ La media degli ultimi tre anni disponibili presenta inoltre il vantaggio dell’omogeneità della misura monetaria (Dal 1999 i dati sono espressi in euro, che ha sostituito l’ECU).

⁹⁸ Il calcolo della correzione per un dato esercizio tiene ovviamente conto del fatto che i versamenti delle risorse IVA-PNL fanno oggetto di possibili aggiustamenti nei tre anni successivi all’esercizio di riferimento. La correzione per un dato esercizio diventa dunque definitiva alla fine del quarto esercizio successivo.

Tavola 3
Le risorse finanziarie e la correzione britannica
(Milioni di euro, media 1999-2001)

Risorse IVA e PNL versate			Correzione Regno Unito	% Correzione Regno Unito			% Spesa ripartita RU/ Totale Spesa ripartita
Totale Stati Membri	di cui Regno Unito	%		Totale IVA-PNL	IVA-PNL Regno Unito	Spesa ripartita ⁹⁹	
69.168	7.874	11	4.778	7	61	7	9

Fonte: Conto di gestione della Comunità europea e Relazioni della Commissione sulla ripartizione delle spese operative tra gli Stati membri per gli esercizi 1999-2000-2001

Non rientra tra gli scopi del lavoro, né questa è la sede per analizzare in dettaglio il meccanismo di formazione del rimborso, i suoi aspetti tecnici o il suo ammontare. Va rilevato tuttavia il peso rilevante della correzione tanto per quanto riguarda la riduzione del contributo teorico del Regno Unito (61%), quanto per il suo peso sul totale delle risorse IVA-PNL (7%). Per esempio, la correzione in favore del Regno Unito rappresenta circa l'86% delle risorse IVA-PNL versate dalla Spagna per il periodo 1999-2001.

Per quanto riguarda la composizione della spesa ripartita riferita al Regno Unito, la parte della spesa agricola risulta essere quella più rilevante (62%), ben oltre la media degli Stati membri (57%). Ciò sembra tuttavia dovuto al fatto che la spesa per azioni strutturali in favore del Regno Unito è decisamente inferiore alla media comunitaria (rispettivamente, 28% e 36%).

La tavola 4 fornisce inoltre dei dati di raffronto per i maggiori Stati membri. Si può osservare a questo proposito che il saldo netto della Germania è decisamente negativo e che il suo contributo in termini di risorse IVA e PNL è praticamente uguale al suo peso nel PNL comunitario. Su questo piano la situazione è ben diversa per il Regno Unito che rappresenta il 18% del PNL comunitario a fronte di un 11% di risorse IVA e PNL versate. Una situazione di sostanziale equilibrio si registra per l'Italia e la Francia. La Spagna, a fronte di

⁹⁹ Il metodo di calcolo della correzione esclude gli elementi che non possono essere riconducibili (concettualmente o per ragioni tecniche) agli Stati membri. Dal lato delle entrate i dazi doganali e altri prelievi sono esclusi dal conteggio delle risorse versate al bilancio comunitario e si considerano dunque le sole risorse IVA e PNL. Le spese totali vengono diminuite delle spese relative alle azioni nei Paesi terzi, all'aiuto di pre-adesione e alle riserve (eccetto la riserva monetaria). La spesa così ottenuta viene attribuita ai singoli Stati membri, da cui la definizione di spesa "ripartita". Per l'esercizio 2001, essa era pari al 91,5% della spesa totale del bilancio.

contributi versati sostanzialmente in linea con il suo peso sul PNL comunitario, è in una posizione di forte beneficiario netto, in particolare grazie ai finanziamenti delle azioni strutturali.

Tavola 4
I saldi netti dei maggiori Stati membri in raffronto al PNL

(Milioni di euro, media 1999-2001)

Risorse IVA e PNL versate	%	% Spesa ripartita/ Totale Spesa ripartita	% PNL/ PNL totale	
Germania	17.627	25	14	24
Spagna	5.542	8	18	7
Francia	12.778	18	17	17
Italia	9.739	14	13	14
Regno Unito	7.874	11	9	18
(Totale parziale)	(53.560)	(76)	(71)	(80)
Totale Stati Membri	69.168			

Fonte: Conto di gestione della Comunità europea, Relazioni della Commissione sulla ripartizione delle spese operative tra gli Stati membri per gli esercizi 1999-2000-2001, Progetto preliminare di bilancio 2003

4.2 Un meccanismo permanente ma non generalizzabile

Il principio stesso di una correzione degli squilibri di bilancio attraverso le entrate potrebbe essere contestato. A questo proposito, i termini dell'accordo di Fontainebleau del 1984 meritano di essere ricordati. Le conclusioni del Consiglio europeo affermano infatti che gli squilibri di bilancio di un determinato Paese devono essere normalmente corretti attraverso le spese¹⁰⁰. Il riferimento è alla funzione di regolazione che potrebbe avere normalmente il bilancio comunitario. Si tratta tuttavia di un'affermazione di principio. Infatti, proprio a Fontainebleau sono stati posti i principi chiave della disciplina di bilancio che porteranno alle odierne "Prospettive finanziarie"¹⁰¹ e, quindi, alle limitazioni del margine di manovra del bilancio.

Sul piano concreto, il principio della correzione fu quindi previsto sotto forma di riduzione dei contributi al bilancio, precisando tuttavia il carattere temporaneo di tale eccezione e la necessità di agire in futuro attraverso le spese. Tutte le decisioni sulle risorse proprie successive a quella del 1984 hanno

¹⁰⁰ Questo concetto è stato ribadito al Consiglio europeo di Berlino del 1999, si veda il punto 68 delle conclusioni della Presidenza.

¹⁰¹ Si veda la nota 25.

indicato la necessità di un riesame della correzione in favore del Regno Unito¹⁰². Nel 1998 prima la Corte dei Conti¹⁰³, poi la Commissione¹⁰⁴ hanno sostenuto il carattere anomalo della correzione. Se tale correzione è tuttora in vigore, ciò è probabilmente dovuto al fatto che essa è prevista dalla decisione sulle risorse proprie, la cui modifica richiede l'unanimità degli Stati membri. Tentativi di abolirla o almeno di ridurne l'impatto non sono mancati. Nel 1987, partendo dal fatto che la situazione particolare del Regno Unito traeva origine in massima parte dalla spesa agricola¹⁰⁵, la Commissione aveva proposto (senza successo) di limitare la correzione a questo tipo di spesa¹⁰⁶. La correzione sarebbe stata calcolata applicando al totale delle spese agricole la differenza tra la parte del Regno Unito nel PNL e la parte di questo Paese nella spesa agricola. La compensazione sarebbe stata uguale alla metà del risultato così ottenuto.

Secondo i termini dell'accordo di Fontainebleau, tale correzione può essere concessa a ogni Stato membro "*supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative*". La correzione non è dunque in teoria appannaggio del solo Regno Unito. Tuttavia, nonostante la previsione *erga omnes* dell'accordo di Fontainebleau, la correzione così com'è non costituisce un meccanismo estensibile. Se ne è avuta la prova nel 1998, a seguito delle rimostranze di diversi Stati membri¹⁰⁷ per quanto riguarda il loro onere nel finanziamento del bilancio. Infatti, sulla base degli stessi parametri applicati al Regno Unito la correzione avrebbe potuto essere estesa teoricamente a sei altri Stati membri¹⁰⁸. Ne sarebbe scaturito un aumento considerevole dei rimborsi concessi su questa base (da 2,9 miliardi di euro a 12,4 miliardi)¹⁰⁹. Inoltre, siccome gli Stati beneficiari della correzione non partecipano al suo finanziamento, una correzione estesa a sette Stati membri avrebbe gravato principalmente sugli

¹⁰² Un riesame è stato fatto nel 1988, nel 1992 e nel 1998.

¹⁰³ Si veda Corte dei Conti europea - Relazione speciale n° 6/1998 – punto 5.3

¹⁰⁴ Commissione Europea – COM (1998) 560 déf., pag. 30 e allegato 4.

¹⁰⁵ La spesa agricola totale rappresentava circa il 71% nel 1975 e il 62% nel 1998.

¹⁰⁶ La proposta della Commissione aveva indubbiamente il pregio della coerenza (COM (87) 101 fin., pag. 37). La percentuale dello "sconto" concesso al Regno Unito con la correzione (66%) era simile alla parte della spesa agricola nel totale del bilancio nel 1984. Poiché da allora la spesa agricola è diminuita e la spesa di solidarietà è aumentata, non modificando la percentuale di "sconto" al Regno Unito quest'ultimo ottiene un beneficio anche sul suo contributo alla politica di solidarietà e alle altre politiche finanziate dal bilancio europeo.

¹⁰⁷ In primis, Germania, Austria, Paesi Bassi, Svezia.

¹⁰⁸ Germania, Francia, Italia, Austria, Paesi Bassi, Svezia

¹⁰⁹ Si veda Corte dei Conti Europea - Relazione speciale n° 6/1998 – punto 3.27 e Commissione europea – COM (1998) 560 déf. pag. 33

Stati membri meno ricchi. Questo spiega che per ridurre l'onere di alcuni Stati membri contribuenti netti sia stata scelta una soluzione di compromesso ¹¹⁰.

4.3 Un concetto dubbio

Favorita dal fatto che i contribuenti al bilancio comunitario sono gli Stati membri, e solo indirettamente i cittadini, la discussione sui “saldi netti” costituisce da diversi anni un tema ricorrente. Non che il tema non fosse una delle preoccupazioni degli Stati membri ben prima dell'adesione del Regno Unito. Ma con la correzione concessa a quest'ultimo Paese la tematica del *juste retour* è stata amplificata, condizionando tanto lo sviluppo della spesa comunitaria che l'evoluzione del sistema delle risorse proprie. In primo luogo, per l'esistenza stessa di una correzione; ma (e soprattutto) per il metodo di calcolo che essendo basato sulla differenza tra versamenti al bilancio comunitario (risorse IVA e PNL) e pagamenti ricevuti, costituisce una tentazione pressoché irresistibile a farne un indicatore sintetico dei benefici di ciascun Stato membro. La pubblicazione regolare, da parte della Commissione¹¹¹, dei dati relativi ai saldi netti degli Stati membri non ha potuto che accrescerne l'interesse.

La concezione sottostante alla tematica dei saldi netti è difficilmente accettabile per vari motivi¹¹². Innanzitutto essa costituisce una negazione del principio di solidarietà tra Stati membri ricchi e Stati membri che lo sono meno. Non sorprende che il Parlamento europeo ne abbia respinto i fondamenti¹¹³. E' vero che il Consiglio europeo di Berlino del 1999 ha comunque riconosciuto che “i benefici risultanti dall'appartenenza all'Unione non possono essere misurati solo in termini finanziari”¹¹⁴. Tuttavia, la scorciatoia dei saldi netti costituisce un elemento inevitabile nei dibattiti di bilancio.

¹¹⁰ Si veda il punto 3.1.6.

¹¹¹ Per la prima volta nel 1998.

¹¹² Si veda Commissione europea (COM (1998) 560 fin, allegato 3) e Gretschnann, 1998, (doc. PE 228.586, pag. 27 e seguenti).

¹¹³ Il Parlamento europeo nella sua Risoluzione del 4 dicembre 1997 (punto 15) aveva respinto l'idea del *juste retour*, sottolineando che si doveva tener conto anche dei vantaggi non finanziari procurati dall'appartenenza alla Comunità. Nella Risoluzione dell'11 marzo 1999 il Parlamento europeo “respinge la cosiddetta teoria della "giusta contropartita" (*juste retour*) perché contraria all'indivisibilità dei diritti, benefici ed obblighi – di carattere finanziario e non – derivante dall'appartenenza all'Unione, al principio di solidarietà tra gli Stati membri e ai principi delle quattro libertà; deplora il fatto che la Commissione abbia rinunciato a fornire stime sui vantaggi economici non figuranti in bilancio, che gli Stati membri traggono dalla loro partecipazione all'Unione Economica e Monetaria”

¹¹⁴ Conclusioni della Presidenza del Consiglio, punto 68.

Il corollario dei saldi netti è che la spesa comunitaria non abbia pari dignità rispetto a quella nazionale, in questo modo qualsiasi finanziamento ottenuto dall'Unione è comunque positivo per lo Stato membro. E' del resto emblematico che si sia voluto formalmente introdurre nel trattato CE, con il Trattato di Maastricht, l'obbligo specifico per gli Stati membri di non fare distinzioni, nella lotta contro le frodi, tra quelle che ledono gli interessi dell'Unione e quelle che portano un pregiudizio ai loro propri interessi¹¹⁵. Normalmente non ce ne sarebbe stato bisogno visto che, per definizione, una frode al bilancio comunitario ha un impatto sulle finanze nazionali (che lo alimentano).

Tale concezione introduce inoltre, per i soli fini del bilancio comunitario¹¹⁶, una logica assente a livello nazionale. I cittadini, che pagano le imposte allo Stato, non hanno a disposizione un metodo per poterne quantificare il "ritorno" in termini di benefici, né tanto meno l'equità complessiva derivante dall'azione di bilancio, che dovrebbe associare alla valutazione degli effetti della tassazione alla quale sono sottoposti in raffronto ad altri cittadini, anche quella dei benefici derivanti dalla spesa¹¹⁷. Forse questo aspetto è quello che più di ogni altro rivela le profonde differenze concettuali, economiche e se vogliamo anche filosofiche che esistono tra il bilancio comunitario – che in senso stretto non è un bilancio – e quelli dei Paesi membri – più in generale, la quasi totalità dei bilanci dei Paesi democratici, sia unitari che federali.

Inoltre, l'omogeneità dei termini di paragone è alquanto discutibile. Se l'origine dei versamenti al bilancio comunitario di un Paese è certamente da attribuire ai cittadini di quel Paese¹¹⁸, non è altrettanto certo che i pagamenti della Comunità effettuati a favore dello stesso Paese vadano a suo beneficio diretto, in particolare in un'area di libero scambio come quella esistente tra gli Stati membri.

Il metodo di calcolo si ispira ad una logica d'imputazione sulla base della residenza del destinatario dei pagamenti. Ciò però non significa che

¹¹⁵ Articolo 280 CE

¹¹⁶ Che, come si è visto al punto 3.2, rappresenta una parte relativamente ridotta dei bilanci degli Stati membri.

¹¹⁷ Si noti la proposta dell'Onorevole Vanhanen (Parlamento finlandese), fatta alla Convenzione europea, di prevedere nel bilancio comunitario "an information package, and an indicator battery on the effects and costs of Union policies from the perspective of the EU citizen". Tali informazioni dovrebbero anche essere previste per i bilanci nazionali.

¹¹⁸ Fatti salvi i consumi dei non residenti, non facilmente identificabili.

quest'ultimo ne sia necessariamente il beneficiario e che quindi la spesa comunitaria vada a favore di quel Paese. E' il tipico caso delle sovvenzioni che la Comunità versa per favorire l'esportazione di prodotti agricoli. Niente indica che la residenza del destinatario dei pagamenti e il Paese di produzione coincidano. Qualcosa di simile avviene, per esempio, per i contratti di ricerca che vengono attribuiti allo Stato membro del contraente principale, anche se essi possono essere suddivisi tra diversi partner, eventualmente in altri Stati membri¹¹⁹.

4.4 Una misura degli effetti indotti

Il carattere semplificatore del metodo di calcolo dei saldi netti è ancora più evidente se si pensa agli effetti indotti delle politiche comunitarie. Il metodo attuale prefigura l'esistenza di economie nazionali chiuse o protette quando invece gli effetti dell'integrazione dovuta al mercato unico sono sotto gli occhi di tutti. Per esempio, l'integrazione delle economie fa sì che il finanziamento di infrastrutture nei Paesi beneficiari delle azioni strutturali generi nel contempo contratti di servizi e forniture per imprese degli altri Paesi¹²⁰.

Lo stesso accade con le spese agricole. Tali spese si dividono in massima parte tra spese per il sostegno dei prezzi e aiuti diretti agli agricoltori. La spesa agricola comunitaria che costituisce in qualche modo un aiuto al sostegno dei prezzi (circa il 30 % della spesa agricola nel 2001) va a beneficio di tutti gli Stati membri, non sembra dunque logico attribuirla a questo o quel Paese.

Il rimprovero che si può fare al metodo attuale dei saldi netti non è solo quello di non tenere conto degli effetti indotti. Il metodo attuale conforta l'ipotesi che una data spesa comunitaria produca lo stesso effetto indipendentemente dallo Stato membro, ciò che non sembra vero a causa della differenza di strutture produttive tra Stati. Come si cercherà di dimostrare in seguito esaminando il problema dal punto di vista della domanda aggiuntiva generata.

¹¹⁹ Nel 2001, questi due tipi di spesa hanno rappresentato rispettivamente 3.400 milioni di euro e 2.942 milioni di euro, equivalenti al 5% e al 4% della spesa "ripartita" considerata per il calcolo della correzione in favore del Regno Unito.

¹²⁰ Per esempio, la seconda relazione intermedia sulla coesione economica e sociale della Commissione (COM (2003) def. del 30 gennaio 2003, pag. 15) afferma che per la spesa dell'Obiettivo 1 "si registra un effetto marcato anche nelle aree al di fuori di quelle che ricevono concretamente i finanziamenti. E' sintomatico della forza del mercato unico il fatto che quasi un quarto della spesa originale sarà impiegato in altre aree dell'Unione e meno di un decimo al di fuori dell'UE."

Il concetto della domanda aggiuntiva generata, qui presentato in maniera sintetica, si fonda sul presupposto che una data spesa provoca un incremento della produzione (PI) sia nel settore interessato, sia negli altri settori economici che producono beni e servizi necessari alla produzione del settore oggetto della spesa.

Ma gli effetti non si arrestano alla frontiera dello Stato membro. Per realizzare l'incremento di produzione il singolo Stato membro necessiterà di "importazioni" (PE) dall'estero, in particolare da altri Stati membri. Se "PI" rappresenta il beneficio totale del Paese destinatario della spesa, "PE" va ripartito a sua volta tra i vari Paesi. Prendendo in considerazione il totale delle interazioni tra i vari settori di attività economica, si può stimare il totale della produzione che si attiva a seguito dell'erogazione del contributo comunitario.

Considerato il presupposto che una spesa a favore di un dato Stato membro (Paese X) provoca un incremento della produzione, una valutazione della domanda aggiunta generata è resa possibile dal fatto che le tavole input-output permettono di individuare i beni e servizi necessari per realizzare la produzione di un determinato bene. Le tavole input-output permettono anche di individuare la provenienza di questi beni e servizi (Paese X, Paesi UE, Extra-UE). L'allocazione dei benefici ai vari Stati membri può essere ulteriormente ricavata attraverso i flussi di commercio estero, individuando da quale Stato un determinato Stato membro acquista i beni e servizi per la produzione di un certo bene.

L'interesse di una tale metodologia potrebbe essere quello di raffrontarne i risultati con l'attuale metodo dei saldi netti. E non è escluso che possano apparire delle differenze importanti. Tuttavia l'interesse maggiore sta nella possibilità di conoscere gli effetti della spesa sulla domanda generata nei vari Paesi. Ciò contribuirebbe a rendere operativo l'auspicio del Consiglio europeo di Fontainebleau di risolvere eventuali squilibri di bilancio attraverso la spesa.

Nel 1998 la Corte dei Conti europea ha effettuato una simulazione, partendo da un'ipotetica distribuzione della spesa (50% agricoltura, 40% infrastrutture, 10% servizi). Il risultato ha dimostrato che l'effetto trainante sulla produzione è

mediamente di due volte superiore alla spesa. Ma anche che questo effetto può variare largamente a seconda degli Stati membri (tra più 48% e più 111 %) ¹²¹.

5 Le implicazioni dell'allargamento dell'Unione

5.1 Da 15 a 25 Stati membri

Con la firma, il 16 aprile 2003 ad Atene, del trattato d'adesione, l'allargamento dell'Unione Europea a dieci nuovi Stati membri diverrà una realtà a partire dal maggio 2004 ¹²². Mai finora l'Unione aveva accolto in una sola volta tanti Paesi ¹²³. Ne consegue in primo luogo per l'Unione un aumento considerevole dell'estensione territoriale (+ 34 %) e della popolazione (+ 28%, cioè 105 milioni di abitanti).

La differenza di condizioni economiche dei nuovi Paesi è uno degli elementi di sfida di questo allargamento. Si è stimato che nella Comunità a 25 il divario di reddito tra Stati e regioni verrà raddoppiato. Infatti, il PIL pro-capite dei Paesi candidati ¹²⁴ equivale a circa un terzo di quello medio comunitario. In qualche caso (Estonia, Lettonia, Lituania e Polonia) il PIL pro-capite è largamente inferiore alla metà di quello comunitario. Un terzo della popolazione comunitaria vivrà in Stati il cui Pil pro-capite sarà inferiore al 90% della media comunitaria, contro un sesto attualmente.

L'Unione si avvia ad un allargamento i cui effetti sono solo vagamente prevedibili. Come per i precedenti allargamenti, anche l'attuale allargamento è circondato da timori e diffidenze. Si teme un blocco del processo decisionale,

¹²¹ Corte dei Conti europea - Relazione speciale n° 6/1998 sul bilancio del sistema delle risorse basate sull'IVA e sul PNL – punto 3.33.

¹²² Si tratta di Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia.

¹²³ I precedenti allargamenti ebbero luogo nel 1973 (Danimarca, Irlanda, Regno Unito), nel 1981 (Grecia), nel 1986 (Spagna e Portogallo), nel 1995 (Austria, Finlandia, Svezia). Negoziati di adesione sono inoltre in corso con Bulgaria e Romania. La previsione attuale è di una loro adesione alla Comunità nel 2007. Anche la Turchia ha chiesto l'adesione alla Comunità ma i negoziati non sono ancora iniziati.

¹²⁴ PIL espresso in Parità di Potere d'acquisto, dati 2000, Commissione europea (Eurostat)

uno snaturamento della Comunità a semplice mercato comune, un aumento dei conflitti di bilancio e periodiche rivendicazioni degli Stati membri contribuenti netti. La Comunità accoglie Stati con tradizioni amministrative diverse. Alcune funzioni istituzionali essenziali di questi Stati (amministrazioni finanziarie, organi di controllo, istituti statistici) sono state sviluppate solo negli ultimi anni, in qualche caso a tappe forzate e proprio in vista dell'allargamento.

5.2 Gli effetti sul bilancio comunitario

Ci si limiterà ovviamente in questo studio a considerare gli effetti prevedibili sul piano del bilancio. La prima considerazione è tuttavia che la “camicia di forza” delle Prospettive finanziarie è tale che comunque l'aumento delle spese dovrà essere contenuto entro il limite massimo delle risorse proprie. L'accordo raggiunto il 9 aprile 2003¹²⁵, che fissa il nuovo quadro delle Prospettive finanziarie è illustrato nella Tavola 5. La Tavola 6 fornisce un raffronto con la situazione prima dell'allargamento. Rispetto alle precedenti Prospettive finanziarie gli stanziamenti per impegni per il periodo 2004-2006 aumentano in maniera limitata, rispettando comunque la stessa percentuale del Reddito nazionale lordo prevista per l'Unione Europea a 15 Stati membri. Non è ovviamente mancata una previsione dei saldi netti dei nuovi Stati membri. Tale previsione indica un saldo globalmente positivo di circa 15 milioni di euro (periodo 2004-2006).

¹²⁵ L'accordo tra Consiglio e Parlamento europeo sulla base della proposta della Commissione faceva seguito alle decisioni prese dal Consiglio europeo di Copenhagen (dicembre 2002).

Tavola 5
Le prospettive finanziarie modificate il 9 aprile 2003

PROSPETTIVE FINANZIARIE (EU-25) MODIFICATE A SEGUITO DELL'ALLARGAMENTO¹²⁶ (Milioni di euro)							
	Prezzi correnti					Prezzi 2004	
STANZIAMENTI PER IMPEGNI	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. AGRICOLTURA	41.738	44.530	46.587	47.378	49.305	50.431	50.575
1a Politica Agricola Comune	37.352	40.035	41.992	42.680	42.769	43.724	43.735
1b Sviluppo Rurale	4.386	4.495	4.595	4.698	6.536	6.707	6.840
2. AZIONI STRUTTURALI	32.678	32.720	33.638	33.968	41.035	41.685	42.932
Azioni Strutturali	30.019	30.005	30.849	31.129	35.353	36.517	37.028
Fondo di Coesione	2.659	2.715	2.789	2.839	5.682	5.168	5.904
3. POLITICHE INTERNE	6.031	6.272	6.558	6.796	8.722	8.967	9.093
4. AZIONI ESTERNE	4.627	4.735	4.873	4.972	5.082	5.093	5.104
5. SPESE AMMINISTRATIVE (1)	4.638	4.776	5.012	5.211	5.983	6.154	6.325
6. RISERVE	906	916	676	434	442	442	442
Riserva Monetaria	500	500	250	0	0	0	0
Riserva Aiuti d'urgenza	203	208	213	217	221	221	221
Riserva Garanzie	203	208	213	217	221	221	221
7. STRATEGIA DI PRE-ADESIONE	3.174	3.240	3.328	3.386	3.455	3.455	3.455
Agricoltura	529	540	555	564			
Strumento strutturale di Pre-adesione	1.058	1.080	1.109	1.129			
PHARE (Stati candidati)	1.587	1.620	1.664	1.693			
8. COMPENSAZIONE					1.410	1.299	1.041
TOTALE STANZIAMENTI PER IMPEGNI	93.792	97.189	100.672	102.145	115.434	117.526	118.967
TOTALE STANZIAMENTI PER PAGAMENTI	91.322	94.730	100.078	102.767	111.380	112.260	114.740
Limite degli stanziamenti per pagamenti In % del RNL (SEC 95)	1,07%	1,08%	1,11%	1,09%	1,08%	1,06%	1,06%
Margine per spese impreviste	0,17%	0,16%	0,13%	0,15%	0,16%	0,18%	0,18%
Limite delle Risorse proprie	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

Fonte : Commissione europea – Comunicato stampa IP/03/217- 2003

¹²⁶ Non comprende la parte settentrionale di Cipro, la cui adesione dipende tuttora da una soluzione politica. La previsione di spesa in caso di accordo è di 304.000 euro (prezzi 2004) per il periodo 2004-2006.

Tavola 6
Massimale degli stanziamenti di impegno autorizzati dalle Prospettive finanziarie
 (media annuale, in milioni di euro)¹²⁷

Rubriche	2004-2006 (UE-15)	%	2004-2006 (UE-25)	
Feoga-Garanzia	42.848	46	45.380	43
Azioni Strutturali	31.163	33	36.702	35
Altre politiche	14.493	16	17.151	17
Spese amministrative	4.665	5	5.558	5
<u>Totale</u>	93.169	100	104.791	100
% RNL	1,09		1,09	

Fonte : nostra elaborazione da Commissione europea – Comunicato stampa IP/03/217-2003

I bisogni dei Paesi entranti necessiterebbero probabilmente risorse ben più importanti. Tuttavia, non sembra che gli Stati membri attuali siano disposti ad aumentare i loro contributi al bilancio (specie gli Stati contribuenti netti) e/o a rinunciare a una parte degli aiuti che ricevono attualmente per la politica agricola o la politica strutturale. Il pericolo è che l'impossibilità tanto di aumentare le risorse finanziarie disponibili quanto di allocarle diversamente (magari là dove c'è più bisogno) acceleri l'effetto di diluizione. Come ricordato al punto 3.1, ciò potrebbe non consentire all'Unione di conseguire i propri obiettivi¹²⁸. Con l'evidente pericolo che un'ulteriore diminuzione della "massa critica" renderebbe ancor più marginale il ruolo del bilancio comunitario, magari "rinazionalizzando" parte di alcune politiche comunitarie¹²⁹.

E' difficile trarre delle conclusioni fin quando la Commissione non avrà elaborato la sua proposta per le Prospettive finanziarie post 2006. Essa conta di

¹²⁷ Prezzi 1999

¹²⁸ Secondo l'articolo 6, paragrafo 4, del trattato di Maastricht sull'Unione europea, "l'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche".

¹²⁹ Si ricorda che una delle ipotesi avanzate dalla Commissione nel 1998 per limitare la spesa del bilancio (attenuando così il problema degli Stati membri contribuenti netti) consisteva nel diminuire la spesa agricola, finanziando solo una quota degli aiuti diretti agli agricoltori. Gli Stati membri avrebbero compensato tale riduzione a carico dei propri bilanci. La Comunità avrebbe continuato a finanziare totalmente gli aiuti a sostegno dei mercati agricoli (COM (1998) 560 déf. pag. 31).

presentare i suoi orientamenti alla fine di questo anno, tenendo anche conto dei possibili sviluppi dei lavori della Convenzione europea e, successivamente, della Conferenza intergovernativa che inizierà i suoi lavori nell'autunno 2003.

6 Le ragioni di una riforma della finanza dell'UE: cosa dice la teoria economica?

6.1 La teoria economica del *fiscal federalism*: è d'aiuto per la costruzione europea?

Dopo aver visto pregi e difetti dell'attuale funzionamento del bilancio UE e prima di chiederci quali possano essere le possibili direzioni di sviluppo del sistema di finanza dell'Unione all'alba dell'allargamento, è opportuno soffermarsi in modo sintetico sugli insegnamenti della teoria economica del federalismo fiscale. Ciò è necessario poiché appare sensato chiedersi se vi siano ragioni fondate per modificare la struttura attuale del bilancio dell'Unione, le sue dimensioni e la sua composizione; o, detto in altri termini, se sia giustificata una nuova e diversa ripartizione delle competenze e delle funzioni di governo sul piano europeo, tra Stati membri e Unione Europea, che veda un accrescimento del ruolo di quest'ultima in una direzione maggiormente federale e che quindi giustifichi la ricerca di nuovi strumenti di finanziamento di bilancio.

La teoria del federalismo fiscale, anche se sviluppata in ambiti politici ed economici molto diversi dall'attuale contesto storico in cui si trova oggi l'Unione Europea, presenta elementi di estremo interesse. Essa, anche se è stata usata in contesti federali, è senza dubbio un punto di riferimento importante per le ambizioni della costruzione europea e per la realizzazione di un federalismo progressivo nell'UE¹³⁰; essa può essere d'aiuto nella definizione delle possibili *guidelines* per la costruzione europea.

In linea generale, si può partire dalla canonica divisione delle funzioni di governo effettuata da Musgrave nel 1959 e da Oates in seguito¹³¹. Essi distinguono, come è noto, le funzioni di stabilizzazione, di redistribuzione e di allocazione ed esaminano i vantaggi di assegnare queste funzioni ai diversi livelli

¹³⁰ Oates (2002) illustra molto bene il vero significato del *fiscal federalism*: esso non è riferito solo all'aspetto fiscale o finanziario dei rapporti tra livelli di governo quanto a quella che più opportunamente si potrebbe chiamare l'"*economia del governo multi livello*" che affronta non solo gli aspetti fiscali ma anche quelli di regolamentazione e di distribuzione delle funzioni o competenze di governo ... appunto tra i diversi livelli di governo.

¹³¹ Si veda Musgrave (1959, 1969), Musgrave-Musgrave (1973), e Oates (1968, 1972) e Olson (1969). Per un'analisi più recente Oates (1999, 2002), Von Hagen (2002), Salmon (2000), Inman-Rubinfeld (1998), Moesen (2002). In sede comunitaria questo problema è stato affrontato inizialmente e con particolare vigore e profondità dal Rapporto MacDougall del 1977.

di governo, centrale, statale e territoriale – regioni, province, ecc.. L'analisi è condotta usando i criteri essenziali dell'analisi economica: oltre all'efficienza nell'offerta del servizio o della funzione in questione – la variabile cruciale sono le economie di scala nell'offerta del bene – si fa riferimento al criterio delle esternalità (spillover), al criterio dell'equità, per finire con le preferenze dei consumatori e gli incentivi per i diversi livelli di governo – responsabilità, accountability, ecc..

Le conclusioni della teoria del *fiscal federalism* sono molte chiare e trasparenti: in una federazione, che riunisce stati caratterizzati da un'elevata integrazione economica, la funzione di stabilizzazione e di redistribuzione, proprio per effetto delle rilevanti esternalità che derivano dall'esercizio di queste funzioni, è preferibile che siano assegnate al livello centrale di governo. Diversamente, la funzione di allocazione, secondo il tipo di bene in questione – in base alla natura di bene pubblico nazionale oppure locale, i cosiddetti *club goods* – è preferibile che sia attribuita al livello di governo nel quale ricadono prevalentemente i benefici della funzione stessa – statale o a quelli subcentrali¹³² – anche se vi sono diversi beni – quelli pubblici puri, come la difesa, l'ambiente – per i quali risulta l'attribuzione al livello centrale di governo più efficiente.

Così è evidente che la funzione di stabilizzazione macroeconomica debba essere assegnata al livello centrale di governo: si pensi ai poteri del governo centrale in materia di offerta di moneta e di tassi di cambio; lo stesso si può dire per la politica fiscale anticiclica – che sarebbe poco efficace se venisse assegnata ai livelli inferiori di governo. Ugualmente, appare evidente che la politica redistributiva, in particolare quella interpersonale e di sostegno del reddito delle famiglie, sia effettuata dal governo centrale. Un governo locale se tentasse di mettere in atto una politica redistributiva potrebbe avere effetti contrari a quelli voluti¹³³ e quindi fallire nell'obiettivo.

La principale ragione per avere un decentramento e una suddivisione delle responsabilità tra diversi livelli di governo ha essenzialmente a che fare con la divergenza delle preferenze sul piano territoriale all'interno di una federazione. Essa è strettamente connessa al fatto che alcuni beni e servizi tendono a

¹³² Non è questa la sede per esaminare pregi e difetti della teoria economica del *fiscal federalism*. Sia consentito il rinvio a Marè-Sarcinelli (1994, 1998).

¹³³ I poveri sarebbero attratti mentre i ricchi avrebbero l'incentivo ad emigrare dalla giurisdizione, quindi vi sarebbe un sostegno inefficiente per i più poveri. Si veda Brown-Oates (1987).

produrre benefici limitati sul piano territoriale, circoscritti a specifiche giurisdizioni. In questo caso, l'offerta decentrata permette ad ogni giurisdizione di offrire livelli di produzione che meglio si adattano alle preferenze, ai costi e alle altre circostanze specifiche della giurisdizione. L'offerta decentrata risulta sul piano generale più efficiente di un'unica offerta centralizzata¹³⁴.

La funzione di imposizione non è direttamente analizzata come funzione in sé ma è compresa da Musgrave e Oates all'interno delle tre altre funzioni di governo. Solo in un secondo momento, Musgrave¹³⁵ e alcuni altri autori hanno dato rilievo autonomo a questa funzione. Le conclusioni sono anche in questo caso alquanto chiare, anche se esse sono state effettuate avendo in mente un contesto federale più o meno avanzato: la tassazione delle basi imponibili molto mobili – ad esempio, i redditi da capitale e in parte quelli delle imprese – dovrebbe essere attribuita prevalentemente al livello centrale di governo, anche se sono possibili forme di tassazione a livello statale. La tassazione dei consumi e quella specifica dei beni e servizi, per le caratteristiche che le legano al territorio sono un buon candidato per la tassazione dei livelli inferiori di governo. Discorso delicato è quella della tassazione dei redditi da lavoro: essi presentano un certo grado di mobilità che è però nettamente inferiore a quello che caratterizza le altre basi imponibili. Essi in genere sono stati oggetto di una forma di imposizione statale, visti anche i programmi pensionistici e di sicurezza sociale che gli Stati nazionali tipicamente offrono; alle volte, nei contesti federali, essi sono stati la base di una tassazione federale. Infine, vi sono pochi dubbi sull'attribuzione ai livelli decentrati di governo della tassazione del patrimonio e più in generale della proprietà e delle forme di prelievo legate alle tariffe e ai prezzi.

La teoria del fiscal federalism è applicabile *sic et simpliciter* all'Unione Europea e si adatta al suo stadio attuale di integrazione? Vi sono alcuni *caveats* che vanno evidenziati.

Va innanzitutto ricordato che la teoria del *fiscal federalism* ha preso sempre a riferimento contesti federali e ad essi è stata applicata, ha avanzato conclusioni normative per l'assetto di una finanza federale¹³⁶, mentre l'Unione Europea non può considerarsi in senso stretto una federazione, anzi essa, nella sua forma

¹³⁴ Questo è, come è noto, il famoso “teorema di Oates” o della decentralizzazione.

¹³⁵ Si veda Musgrave (1983), Oates (1977a e 1977b), McLure (1983, 1993, 1999), Sinn (1993), Cnossen (2002), Wigger (2003), Keen (1998).

¹³⁶ Si veda Oates (1999, 2002).

attuale, ne è alquanto lontana¹³⁷ e gli ultimi sviluppi politici, in particolare con l'allargamento, sembrano diluire di molto, nel tempo e nello spazio, le ambizioni federali. L'Unione ha alcune caratteristiche proprie di una federazione, prima fra tutte una moneta comune nella gran parte degli Stati membri, e un grado sufficientemente elevato di integrazione delle economie nazionali, come anche la presenza di alcune politiche gestite collegialmente sul piano comunitario; nel complesso essa è però molto lontana dall'esserlo, è anzi paragonabile a una confederazione – o più semplicemente a un'unione economica.

Un altro limite per l'applicazione del federalismo fiscale in un contesto come quello dell'Unione Europea è che essa è una teoria in sé *statica*, che prende a riferimento situazioni federali compiute¹³⁸, mentre la situazione attuale dell'Unione richiederebbe un approccio *dinamico*, fluido, che possa essere di guida nello sviluppo graduale del processo di federazione degli Stati europei. La difficoltà di fondo non è tanto quella di attribuire le competenze in una situazione consolidata sul piano federale ma quella di trovare un giusto mix, una regola flessibile e dinamica per modificare questa attribuzione allo svilupparsi dell'Unione, via via che ulteriori elementi di integrazione vengono raggiunti e al modificarsi dei desideri e delle volontà dei popoli europei: in sintesi, una regola che possa tracciare il percorso di sviluppo da unione economica a federazione¹³⁹.

¹³⁷ Scrive Oates (2002, p. 37): “*fiscal federalism presumes a substantial and strong central government with monetary, fiscal and regulatory powers. As such, it doesn't seem to fit very well the cases of emerging “confederations” such as the European Union. Nevertheless, using the fiscal federalism model to think about the European Union does provide some useful insights*”.

¹³⁸ Questa differenza profonda tra l'UE e le federazioni è stata molte volte messa in evidenza. In Marè-Sarcinelli (1998) questo aspetto è discusso e sono considerate le implicazioni che lo stadio immaturo dell'UE sul piano federale può avere sulla ripartizione delle competenze e funzioni di governo tra i diversi livelli. Sempre in Marè-Sarcinelli (1998) sono anche discussi i limiti di applicazione della teoria del federalismo fiscale in un contesto come quello dell'Unione Europea. Altiero Spinelli scriveva nel 1944 “La difficoltà maggiore insita nella soluzione federale non è nel come farla funzionare efficacemente dopo sorta, ma nel *come farla sorgere* [corsivo nostro]. L'idea della federazione si trova, salvo il caso della Svizzera, completamente al di fuori della tradizione europea. Da molti secoli gli europei si muovono lungo la linea della formazione di stati nazionali sovrani, e se talvolta è balenata la possibilità di superare questa linea, è stato sempre riattaccandosi all'ancor più antica tradizione romana; e questa o quella nazione più forte ha tentato di costruire un impero, che è semplicemente l'ultima logica conseguenza del principio nazionale”.

¹³⁹ Anche qui va ribadito che niente è scritto e che l'Unione può restare, se i popoli europei lo vorranno, una semplice unione economica, senza evolvere verso lo stadio di una federazione.

L'intera questione della ripartizione delle competenze si gioca e va discussa valutando il trade-off tra incentivi e informazione¹⁴⁰: la centralizzazione appare necessaria – in termini di *welfare economics* – quando risolve un problema di esternalità e di spillover tra le diverse giurisdizioni, mentre la decentralizzazione appare una soluzione superiore quando a valere sono le preferenze locali e le diverse situazioni giurisdizionali.

La teoria del fiscal federalism ha inoltre trascurato, in un certo senso, la *political economy* della ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo: ovvero, il funzionamento delle istituzioni, i meccanismi istituzionali e politici di formazione delle scelte pubbliche, i sistemi elettorali. Le condizioni di formazione delle scelte collettive possono rafforzare o variare la forza relativa dei vari gruppi di interesse, che quindi possono preferire a seconda dei casi, una soluzione oppure un'altra. Anche se giustificata sul piano della teoria economica, sul piano dell'efficienza, una funzione può trovare difficoltà ad essere centralizzata perché sul piano nazionale vi possono essere dei timori che l'accentramento, il trasferimento delle decisioni al livello superiore di governo, quello dell'Unione, ne possa modificare l'orientamento, la portata e gli effetti.

Le pensioni possono essere al riguardo un buon esempio: si pensi alle diverse preferenze nazionali, alle specifiche situazioni demografiche, alla forza relativa dei diversi gruppi di interesse nei vari Paesi e quindi ai timori che questi gruppi potrebbero avere per una soluzione centralizzata che potrebbe modificare la loro capacità di influenza e le priorità relative del governo. Ma un discorso simile si può fare per le politiche redistributive in generale, che come abbiamo visto la teoria del fiscal federalism assegna senza dubbi al livello centrale di governo, o ad altre aree tradizionali di beni pubblici, come la difesa o l'ambiente, dove non sarebbe possibile spiegare, solo con la teoria del fiscal federalism, le difficoltà, se non la riluttanza, dei Paesi membri a devolvere all'Unione queste funzioni di governo¹⁴¹.

Perciò, se diamo alle questioni istituzionali e alla formazione delle scelte collettive un ruolo fondamentale nello spiegare la ripartizione delle competenze nell'Unione Europea, le indicazioni normative della teoria del fiscal federalism risultano indubbiamente indebolite; in un tale contesto, di *second-best*, appare più opportuno e forse più realista un approccio che valuti le singole competenze di

¹⁴⁰ Si veda Persson-Roland-Tabellini (1996).

¹⁴¹ Si veda ancora Persson-Roland-Tabellini (1996) e Tabellini (2002).

governo¹⁴², che esamini disponibilità nazionali e preferenze dei governi, un metodo di ripartizione più flessibile, che oltre ad essere più completo sul piano teorico tiene meglio in considerazione la specificità dell'Unione Europea, la volontà dei Paesi membri e lo stadio di integrazione, il grado di sviluppo federale dell'Unione.

Va però detto che un approccio flessibile all'integrazione europea non deve rimettere in discussione l'*acquis communautaire*, le conquiste finora raggiunte. Se diverse velocità sono possibili e auspicabili, sono forse necessarie come unica possibilità di sviluppo di un'Unione a 25, la flessibilità non deve intendersi in una semplice scelta nazionale all'interno di un menu, in un'Europa *à la carte*, che anziché rafforzare le istituzioni europee sarebbe fonte di divisioni, di nuove intollerabili esclusioni. Potrebbe significare la messa in discussione di quello che è stato finora l'Europa, del suo nucleo forte, e la scelta di un ritorno indietro verso la dimensione di grande mercato integrato, se non verso un'area di libero scambio.

Si può non avere simpatia per le idee federaliste, e ciò è del tutto comprensibile; si può essere scettici sull'efficienza della macchina comunitaria; si può dissentire sui vantaggi di una unione politica ed esaltare le differenze e le specificità nazionali¹⁴³, ma dubitare del fatto che l'Europa abbia finora permesso indubbi

¹⁴² Persson-Roland-Tabellini (1996).

¹⁴³ Una questione molto interessante al riguardo – che qui può essere solo accennata – è la tesi sostenuta con forza da una recente letteratura – Alesina-Spolaore-Wacziarg (1997), Alesina-Spolaore (1997), Alesina-Wacziarg (1999) – che la crescita dell'integrazione economica porti con sé un aumento della disintegrazione politica. A fronte di una crescita consistente del commercio mondiale è cresciuto molto il numero di stati indipendenti. La crescita del commercio, rendendo il mercato globale, renderebbe meno necessario per alcuni Paesi il ricorso a istituzioni comuni, dato che essi potrebbero comunque avere accesso ai benefici del mercato globale e soddisfare al tempo stesso le varie preferenze nazionali: in una parola, “la dimensione ottima” di un paese si riduce all'aumentare dell'integrazione economica. Vi sono invece diverse obiezioni al riguardo che appare opportuno considerare: a) il rapporto causale tra commercio e numero di stati appare debole. V'è il sospetto che dietro questo fenomeno vi sia l'agire di variabili e parametri ben più rilevanti, come la diffusione della democrazia, l'aumento del fervore religioso, l'aumento dei mezzi di informazione e della loro diffusione, il nuovo contesto strategico, politico e militare, dopo la caduta del blocco sovietico; b) il ragionamento astrae dalla necessità di offerta di beni pubblici di tipo globale, o con un ampio spettro di ricaduta, per la cui offerta una frammentazione di stati e Paesi appare una soluzione inefficiente e poco efficace; c) che un mondo di stati piccoli sia un mondo più stabile e più pacifico, dove sia minore la probabilità dello scoppio di un conflitto è un'affermazione tutta da dimostrare. Anzi se uno deve basare il proprio giudizio sul mondo ante-1991 e post 1991, dovrebbe concludere in modo esattamente opposto; d) l'aumento dell'integrazione economica sembra essere correlato con

vantaggi ai popoli, ai cittadini, alle economie nazionali e ai paesi membri, significherebbe conoscere poco la teoria politica delle istituzioni e la storia. Questa ultima non necessariamente si ripete, ma ignorarla o non trarne i dovuti insegnamenti può essere un grave errore.

Chi vuole andare avanti assegnando nuove competenze all'Unione, deve essere libero e in grado di farlo, lasciando agli altri i tempi e le condizioni per associarsi: ma il nucleo e l'obiettivo devono restare comuni, altrimenti il club si sfalda, si perdono i benefici della comune appartenenza¹⁴⁴.

6.2 La ripartizione delle competenze nell'Unione Europea: dove aumentare la centralizzazione?

Al centro del dibattito sul futuro politico e istituzionale dell'Europa v'è una domanda precisa: qual è la migliore ripartizione delle funzioni di governo tra le diverse giurisdizioni dell'Unione Europea? Quali sono le ragioni per aumentare le competenze dell'Unione? Quali funzioni sembrano essere invece meglio assegnate ai livelli decentrati di governo? Cosa è possibile fare realmente e quali sono le vere intenzioni dei paesi membri? In questa parte, seguendo le indicazioni della teoria del federalismo fiscale, e cercando di adattarla alla situazione dell'Unione Europea, si discuterà se sia possibile raggiungere una nuova distribuzione delle funzioni di governo in Europa.

La discussione che ha luogo in seno alle istituzioni dell'Unione e negli Stati membri, in occasione dell'adozione delle Prospettive Finanziarie e poi annualmente in sede di approvazione del bilancio, è fortemente concentrata, come si è visto sopra, sui saldi netti, sulla loro dimensione, sui paesi che guadagnano dal bilancio dell'Unione e su quelli che invece si trovano ad essere contribuenti netti. L'intera discussione ruota intorno al concetto di *juste retour*, alle modifiche o alle sue possibili estensioni richieste da alcuni paesi: poco ci si interroga invece sulle ragioni di un tale meccanismo, sulla sua correttezza e

la crescita del separatismo politico....ma anche con l'aumento del numero dei conflitti nel mondo.

¹⁴⁴ Naturalmente, le preferenze nazionali e le condizioni dei Paesi membri possono cambiare: infatti la Convenzione Europea ha pensato sul piano costituzionale a formule di exit unilaterale, sottoposte a negoziazione con le istituzioni dell'Unione. Questa possibilità presenta dei pericoli, può dare un incentivo forte ai Paesi più disomogenei dall'impostazione comunitaria, ad agire da *free rider*, a lasciarsi aperta l'opzione di uscita come ultima soluzione ad eventuali conflitti o contrasti con gli obiettivi comuni. Tuttavia, al di là di questi pericoli, appare ovvio che una qualche clausola di salvaguardia sia prevista.

fondatezza¹⁴⁵. Ma soprattutto è assente del tutto una discussione sulle ragioni della spesa in certi settori, sulla sua efficienza, se i suoi effetti sono voluti, se lo sviluppo dell'integrazione non richieda una modifica delle sue aree di intervento.

Sembrano esservi pochi dubbi sul fatto che le funzioni tradizionali di governo con una forte componente di bene pubblico – come la difesa, la sicurezza, il monitoraggio delle frontiere, la politica estera, l'ambiente per le questioni internazionali, e con un riferimento all'attualità, il monitoraggio, il controllo e la prevenzione delle malattie infettive – siano meglio assegnate al livello centrale di governo, in questo caso europeo¹⁴⁶. L'Unione, in altri termini, si troverebbe in una posizione migliore per gestire le esternalità e per sfruttare le economie di scala che si presentano nella produzione di queste funzioni.

Naturalmente qualsiasi decisione di centralizzazione delle funzioni deve prendere in considerazione anche i possibili effetti che essa può produrre sul benessere complessivo dell'area, data l'eterogeneità delle preferenze. Essa come si è già detto, al crescere del numero dei membri dell'Unione può aumentare e quindi appare opportuno un approccio flessibile, aperto ad eventuali riconsiderazioni al mutare del sentire dei popoli. Perciò, ad esempio, nel caso di un altro bene pubblico – o di merito – come quello dell'istruzione, dove le economie di scala e gli spillover sono poco rilevanti nell'area europea e dove invece l'eterogeneità nelle preferenze appare molto forte, un'offerta decentrata a livello degli Stati appare più giustificata.

V'è inoltre un altro elemento che suggerisce un trasferimento di poteri più o meno consistente sul piano europeo in queste aree e funzioni. Una difesa o sicurezza dell'Unione Europea per avere una scala sufficiente ed essere credibile non può fare affidamento solo sul semplice coordinamento dei governi degli Stati membri. Questa soluzione sarebbe largamente insufficiente e imperfetta poiché i singoli Stati avrebbero un ovvio incentivo a comportarsi da *free rider* e a sperare che il bene venga offerto dagli altri paesi – come ha

¹⁴⁵ Si veda il punto 4.2 e 4.3 dove è discussa l'estensione ad ogni paese e le difficoltà concettuali e le inadeguatezze della nozione di benefici e costi derivanti dal bilancio. Per effettuare una valutazione complessiva ed esaustiva sarebbe necessaria un'analisi in termini di incidenza globale, mediante un modello input output settoriale e per paesi, che ricostruisca sul piano geografico gli effetti complessivi delle spese e dei vari tipi di prelievo.

¹⁴⁶ Si veda Tabellini (2002).

dimostrato chiaramente e per molto tempo la vicenda del *burden sharing* della NATO¹⁴⁷.

Naturalmente queste prescrizioni appaiono chiare a un livello di analisi molto generale. Quello che appare opportuno offrire a livello decentrato in una giurisdizione non necessariamente deve esserlo in un'altra. Le preferenze e i differenziali di efficienza sono variabili cruciali nella scelta della ripartizione delle funzioni di governo. Da questo punto di vista, l'allargamento dell'Unione Europea che avrà luogo dal maggio 2004, non potrà che comportare un aumento sensibile delle differenze all'interno dell'Unione, che in termini complessivi non potrà che rendere più delicata la ripartizione delle diverse funzioni¹⁴⁸.

In secondo luogo, la scelta nella ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo nell'Unione Europea è fortemente condizionata dall'epoca storica in cui ci si trova e dalle caratteristiche più o meno federali dell'Unione. Essa risponde alle convinzioni morali, filosofiche e religiose dei diversi popoli e alla nozione di equità che alberga presso di essi.

6.3 La ripartizione delle competenze nell'Unione Europea: dove diminuire la centralizzazione?

Vi sono per converso altri domini e funzioni nei quali si può ipotizzare una riduzione del ruolo del governo centrale e un aumento delle competenze per gli Stati e gli enti territoriali di governo; quindi una riduzione delle competenze ora assegnate alla Commissione.

L'offerta di beni e servizi che non presentano la caratteristica di bene pubblico puro può essere trasferita ai livelli decentrati di governo; questi livelli dovrebbero offrire quei beni il cui consumo produce benefici specifici ai residenti delle varie giurisdizioni¹⁴⁹, benefici limitati territorialmente e per i quali è molto netta la differenza in termini di preferenze. Gli esempi possono essere molti: dalle politiche di welfare ai programmi di costruzione di infrastrutture stradali, fino all'istruzione e la sanità. Quindi, se si seguisse la teoria del fiscal federalism, si sarebbe portati a concludere che è necessaria *più Europa* in alcuni

¹⁴⁷ Si veda per un'analisi molto completa Sandler (1994) e per una rassegna della letteratura Sandler (2002).

¹⁴⁸ Oates (1999, 2002).

¹⁴⁹ Oates (1999, 2002).

domini, *meno Europa* in altri¹⁵⁰. Il principio di sussidiarietà scarica comunque l'onere della prova sul livello superiore di governo.

Così nelle aree degli interventi di welfare, di redistribuzione individuale, o per gli interventi economici a sostegno del reddito delle famiglie, non sembrano esservi ragioni particolari per privare gli stati nazionali delle prerogative di cui attualmente dipingono, almeno in questa fase storica. Le evidenze empiriche relative alle situazioni federali mature è vero che mettono in evidenza fenomeni migratori consistenti che potrebbero frustrare politiche redistributive disegnate a livello nazionale¹⁵¹ o locale. Ma la realtà dell'Europa, con le differenze linguistiche, la forte segmentazione dei mercati del lavoro e le altre ragioni storiche, politiche e religiose non ci sembra che possa far sorgere il rischio di un fenomeno di questo tipo, almeno con le stesse dimensioni e in un arco di tempo ravvicinato. Le politiche redistributive possono restare nella sfera nazionale e l'UE non dovrebbe giocare alcun ruolo esplicito nelle politiche di redistribuzione interpersonali.

L'attribuzione di queste competenze è quindi forse il punto di più forte allontanamento dal modello classico di federalismo fiscale, in ragione delle profonde differenze che caratterizzano l'Unione Europea odierna rispetto alle federazioni tradizionali. Ma è bene ribadire che una regola di questo tipo non deve essere rigida ma il più possibile flessibile: essa deve essere adattata alle singole realtà storiche, economiche e politiche ed essere adeguata con il mutare delle percezioni individuali in materia di equità ed uguaglianza; e soprattutto qualsiasi decisione al riguardo deve essere motivata e sostenuta da un forte consenso popolare.

Il possibile ruolo dell'Europa potrà eventualmente essere quello, almeno nel lasso di tempo della presente generazione, di un'azione di riequilibrio della distribuzione delle risorse tra le diverse aree e zone geografiche che la compongono. Tuttavia, se continuasse il processo di allargamento verso Est e ad altre zone europee, questo riequilibrio sarebbe lungo e faticoso, dato che l'entrata di paesi con condizioni di sviluppo economico molto differenti richiederebbe operazioni su vasta scala e un impegno finanziario notevole, che nell'attuale stadio di sviluppo dell'Unione appaiono improponibili.

¹⁵⁰ Si veda Tabellini (2002), Alesina-Angeloni-Schuknecht (2001).

¹⁵¹ Si veda Oates (2002, p. 38) che riporta uno studio di Gelbach (2002) dove si evidenzia un notevole fenomeno migratorio, soprattutto della famiglie con capo famiglia donna, in risposta ai differenziali di benefici dei programmi di welfare dei vari stati americani.

Un discorso a parte va fatto invece per le pensioni. In base al criterio sopra delineato, ogni paese dovrebbe decidere autonomamente, come per le altre politiche di welfare. Ma l'invecchiamento generalizzato che caratterizza tutti i paesi europei – eccetto forse per alcuni anni solo l'Irlanda – e i comuni problemi di bilancio, dato il vincolo dei parametri di Maastricht, porteranno l'UE ad assumere probabilmente una posizione comune, se non un vero e proprio nuovo parametro, vista tra l'altro la sempre maggiore difficoltà a riformare il settore pensionistico sul piano nazionale. In questo quadro si inseriscono le recenti discussioni per lanciare un'iniziativa comune sul piano europeo in materia di *early retirement* con la fissazione di un'età comune minima di pensionamento – fino alla richiesta di creare un vero e proprio parametro tecnico di riferimento per la spesa pensionistica.

In una situazione in parte simile si trova il settore agricolo: le aree di dissenso tra paesi sono molto forti ed esso è, come abbiamo visto, in larga parte all'origine dei numerosi problemi di bilancio dell'Unione e della questione della correzione britannica. Le ragioni di intervento dell'Unione sono largamente venute meno e sembrerebbe essere matura una riconsiderazione delle finalità e degli strumenti di azione in questa materia, come dimostra del resto il recente accordo sulla riforma della politica agricola comune¹⁵². La questione centrale è se il sostegno dei redditi degli agricoltori possa essere effettuato con modalità meno distorsive, con interventi più trasparenti e diretti che riducano le interferenze nei mercati? Ad esempio, con l'abbandono della politica di sostegno dei prezzi, che è all'origine delle distorsioni e con l'adozione di misure di sostegno dei redditi dirette, più trasparenti e più facilmente monitorabili nelle dimensioni e negli effetti.

Discorso molto delicato è infine quello che riguarda la funzione di stabilizzazione macroeconomica: la questione è come è noto quella se sia opportuno affiancare ad un potere monetario centralizzato altre forme di gestione delle politiche macroeconomiche sul piano europeo in presenza di shock asimmetrici. La politica fiscale resta tuttora sostanzialmente nelle mani

¹⁵² E' l'accordo raggiunto il 26 giugno 2003. Tale accordo prevede un pagamento unico per azienda, indipendente dalla produzione. Il pagamento sarà condizionato al rispetto delle norme in materia di salvaguardia ambientale, sicurezza alimentare, sanità animale e vegetale e protezione degli animali, come pure all'obbligo di mantenere la terra in buone condizioni agronomiche ed ecologiche. La politica di sviluppo rurale sarà rafforzata. E' prevista una riduzione dei pagamenti diretti alle grandi aziende e una riduzione dei prezzi nel settore lattiero-caseario.

dei governi nazionali mentre i vincoli di Maastricht cercano di svolgere un'azione di coordinamento delle politiche fiscali a fini macroeconomici¹⁵³ – anche se ci si è molto interrogati in sede teorica e politica europea se essa sia sufficiente o comunque se la modalità prescelta sia la più soddisfacente. Questa azione è svolta anche in sede UE dall'Ecofin con l'adozione delle *Broad economic policy guidelines*.

La domanda però è se sia necessaria, in un orizzonte di tempo ravvicinato e data la struttura delle economie europee, una maggiore devoluzione di poteri in materia di politica fiscale. Vi sono in merito dubbi e alcune questioni controverse. In termini generali, sul piano teorico ed empirico si è mostrato che le esternalità derivanti dalle politiche di stabilizzazione fiscale nazionali sono alquanto contenute per l'area europea e che la politica fiscale tende ad essere prociclica¹⁵⁴. Inoltre, la struttura dei bilanci nazionali e la sensibilità di larga parte della spesa pubblica all'andamento congiunturale identifica nell'operare degli stabilizzatori automatici lo strumento più adatto e forse opportuno per i singoli governi nazionali. Vi sono problemi di coordinamento che vanno al di là dei vincoli di Maastricht e che dovrebbero spingere a tenere in considerazione la natura dei sistemi politici e la forma dei governi, la struttura dei bilanci nazionali e le procedure della loro approvazione. Comunque, una posizione ragionevole può essere quella che si affida al monitoraggio della sostenibilità nel lungo periodo della finanza pubblica – la rilevanza del debito, la composizione della spesa, in particolare quella pensionistica e in conto capitale. Nel complesso non sembrano esservi nell'Europa odierna particolari ragioni per aumentare il grado di centralizzazione della politica fiscale.

6.4 L'Unione Europea: camminando verso una federazione o going back to the single market?

Nella tavola 7 si è riportata la distribuzione delle principali competenze¹⁵⁵ secondo il grado di devoluzione a favore dell'Unione Europea. Per rendere

¹⁵³ Una delle questione più discusse è quella se sia necessario un apposito fondo di stabilizzazione – un buffer o reserve mechanism – oppure se sia sufficiente lasciar funzionare gli stabilizzatori automatici. Non rientra tra i compiti di questo lavoro, né è possibile affrontare questo argomento in questa sede. Si veda Majocchi (1993) e per una discussione esaustiva Buti-Franco-Ongena (1997), (2002), Buti (2001), Marè-Sarcinelli (1998), Majocchi (2002).

¹⁵⁴ Si veda, per un'eccellente discussione, Tabellini (2002).

¹⁵⁵ Questa lista non ha pretese di esaustività; la distinzione tra le diverse competenze appare difficile in quanto esistono forti sovrapposizioni e complementarietà tra di esse. Come è stato recentemente osservato “esiste una stretta interdipendenza e commistione fra

L'analisi semplice, si sono distinti quattro diversi gradi di intensità di attribuzione delle competenze¹⁵⁶ e queste si sono suddivise essenzialmente usando le tre aree originariamente distinte dalla teoria del *fiscal federalism*. In alcune aree dove sarebbe giustificato un ruolo, se non esclusivo, senza dubbio rilevante dell'Unione, si osserva che esse restano di responsabilità prevalente degli stati; è questo il caso della difesa, della politica estera, ma anche dell'ambiente e della protezione delle frontiere. Allo stesso tempo un aumento del ruolo dell'Unione, proprio per le esternalità che ne derivano, sarebbe da considerare in altre sfere di governo, come quella dell'antitrust, della politica di immigrazione e della gestione delle reti e delle infrastrutture a rilevanza europea.

Una buona direzione può essere quella perciò di prevedere in futuro un ruolo maggiore dell'Europa nell'offerta di beni pubblici e nel rafforzamento del mercato unico, in particolare sul piano della libertà di commercio e di promozione della concorrenza su scala europea, come anche nella rimozione di forme distorsive di imposizione. Allo stato attuale non appare chiaro però se questo ruolo maggiore dell'Unione finirà per passare per l'azione della Commissione Europea, che è l'organo di governo e di amministrazione dell'Unione, oppure per il Consiglio che ha caratteristiche maggiormente legislative. La bozza di Costituzione redatta dalla Convenzione europea e presentata al vertice recente di Salonicco fa pendere l'equilibrio decisamente verso il Consiglio europeo¹⁵⁷; ma i contorni e l'equilibrio dei poteri tra Commissione e Consiglio sono ancora poco definiti e saranno oggetto di ulteriori mediazioni e interventi nel semestre di presidenza italiana e nella redazione della versione finale della Costituzione.

Sempre nella tavola 7 si può osservare che l'Unione ha invece competenze alquanto ampie e consolidate in alcune altre sfere di governo dove le

competenze dell'Unione e degli stati sul piano sia legislativo sia esecutivo. Non è dunque possibile operare una distinzione netta delle rispettive sfere di azione, che al contrario si intersecano e si integrano continuamente fra di loro. Le competenze dell'Unione sono definite *in termini di obiettivi* da raggiungere piuttosto che *di materie da disciplinare*. Manca un catalogo di settori assegnati alla responsabilità dell'Unione. Si tratta quindi di *competenze funzionali, potenzialmente suscettibili di incidere su qualsiasi settore*, anche su quelli di per sé riservati agli stati". (corsivi nostri) (Tosato, 2003, p. 2).

¹⁵⁶ "Alto" significa che all'Unione Europea sono state attribuite molte competenze nell'area in questione mentre basso significa che la funzione è prevalentemente di competenza dei governi nazionali e degli altri livelli di governo.

¹⁵⁷ Si veda Conv 187/2003.

caratteristiche di esternalità per l'area sono molto più deboli e dove invece le divergenze nazionali appaiono più robuste. E' il caso, ad esempio, della politica agricola, della pesca, della politica industriale e sociale, degli interventi di welfare e di alcuni tributi. In queste aree, come abbiamo visto, un intervento dell'Unione europea appare meno necessario, visti anche giustificato un intervento comune sul piano europeo. L'Unione potrebbe fare perciò un passo indietro su queste funzioni di governo, dove meno forte è l'interesse collettivo e dove più forti sono invece gli interessi nazionali e la relativa divergenza delle preferenze.

In sintesi, il quadro che si può ricavare dalla attuale distribuzione delle competenze è che su certe competenze non vi sono ragioni per prevedere un intervento europeo: la componente di spillover è scarsa se non assente sul piano europeo mentre le eterogeneità delle preferenze sono molto forti tra i diversi paesi¹⁵⁸. Quindi una redistribuzione verso il basso di queste competenze sarebbe giustificata e auspicabile in un futuro assetto dell'Unione. Allo stesso tempo, vi sono altre aree dove la componente di bene pubblico e di esternalità è molto più forte e dove sarebbe giustificato un aumento della responsabilità di governo dell'Unione.

La definizione di una lista precisa e molto dettagliata di competenze¹⁵⁹ allo stato attuale potrebbe apparire forse un compito troppo ambizioso e per il quale non v'è ancora la necessaria "maturità federale". Innanzitutto, come si è visto, essa è nei fatti di difficile compilazione viste le aree di sovrapposizione e di complementarità; né risulta molto chiaro chi dovrebbe compilarla. Un approccio flessibile e graduale nella ripartizione delle competenze appare perciò preferibile e superiore. Comunque, la Convenzione europea nel redigere la bozza della Costituzione presentata il 20 giugno ha fatto fare all'Unione al riguardo un forte passo in avanti; nel titolo III è definita una prima distribuzione delle competenze, sia esclusive che condivise. Così, ad esempio, nell'art. I-12 della bozza vengono definite le competenze esclusive dell'Unione, in particolare:

¹⁵⁸ Persson-Roland-Tabellini (1996), Alesina-Wacziarg (1998), Alesina-Angeloni-Schuknecht (2001), Alesina-Angeloni-Etro (2001), Tabellini (2002).

¹⁵⁹ Al principio di sussidiarietà e di proporzionalità si sono aggiunti quelli di leale collaborazione, del primato del diritto dell'Unione e del rispetto delle identità nazionali. Si veda Convenzione (2003) e Tosato (2003). In particolare, l'art. 11 classifica le varie competenze in varie categorie e le definisce. Esse sono suddivise tra competenze esclusive, condivise e di sostegno all'azione statale. Per le competenze esclusive si prevede che il potere legislativo sia attribuito solo all'Unione. Per le competenze condivise, possono legiferare anche gli stati ma solo dopo che l'Unione abbia esercitato la propria competenza: infine per le competenze di sostegno l'azione dell'Unione non si sostituisce a quella degli stati.

“nello stabilire le regole della concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno”, come anche la “politica monetaria, la politica commerciale, l’Unione doganale e la conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica della pesca”¹⁶⁰.

L’art. I-13 definisce invece le competenze condivise tra Unione e stati membri. Tra di esse vi sono: il mercato unico, l’agricoltura e la pesca, lo spazio di sicurezza e di giustizia, i trasporti e le reti europee, l’energia e la politica sociale, l’ambiente, la coesione economica e territoriale, la protezione dei consumatori. Azioni comuni sono anche previste nel settore delle ricerca scientifica e dell’aiuto umanitario. L’art I-14 prevede per l’Unione un’azione di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e di quelle dell’occupazione.

Infine un passo in avanti considerevole si ha con l’art. I-14 e I-15 che prevede che l’Unione abbia una precisa competenza per la definizione e la messa in opera di una politica estera e di sicurezza comune, compresa anche la definizione progressiva di una politica di difesa comune dell’Unione.

Infine nell’art. I-16 sono previsti alcuni domini dove l’Unione può effettuare delle azioni di sostegno, di coordinamento o di complemento con finalità europee; tra questi vi sono l’industria, la protezione e il miglioramento della salute, l’istruzione, la formazione professionale, la gioventù e lo sport, la cultura, la protezione civile. Di particolare interesse è anche l’art. I-17 che prevede una clausola di flessibilità, nel senso che se una certa azione si ritiene necessaria, ma non è stata prevista dal titolo III della Costituzione, allora il Consiglio europeo¹⁶¹, decidendo all’unanimità, può rivedere l’attribuzione delle competenze.

¹⁶⁰ Si veda CONV 820/03.

¹⁶¹ Su proposta della Commissione e con l’approvazione del Parlamento europeo.

Tavola 7
L'attribuzione delle competenze
all'Unione Europea

Funzioni	Grado di devoluzione			
	Esclusivo	Alto	Medio	Basso
Beni pubblici				
Difesa				v
Ambiente				v
Concorrenza			v	
Moneta	v			
Mercato interno	v			
Sicurezza e esteri (CFSP)			v	
Commercio		v		
Immigrazione			v	
Confini esterni			v	
Polizia e affari giudiziari			v	
informazione				v
telcomunicazioni e reti				v
polit. consumatori			v	
Redistribuzione				
agricoltura		v		
pesca		v		
politica regionale			v	
politica sociale			v	
politica industriale			v	
welfare				v
Stabilizzazione				
politica fiscale				v
tributi				v
Altro				
trasporti			v	
energia				v
R&S				v
istruzione				v

6.5 La questione istituzionale e la distribuzione dei poteri nell'Unione

Restano due questioni cruciali sullo sfondo. La prima è quella che, vista la probabile distribuzione delle competenze tra centro e Stati membri, ci si deve chiedere qual è la procedura appropriata per ripartirle. Il principio di sussidiarietà chiarisce su chi grava l'onere della prova ma non è di grande aiuto per decidere le materie e la direzione di movimento eventuale; la seconda è che il futuro dell'Unione sembra strettamente legato alla scelta che si farà all'interno della Convenzione europea e poi in sede di Conferenza Intergovernativa sulla riforma delle istituzioni, in particolare sui poteri che verranno attribuiti alla Commissione, e al Consiglio e al Parlamento europeo.

Se pochi dubbi vi sono sulla necessità di centralizzare alcune funzioni di governo e altre specifiche competenze – come si è visto in precedenza, la difesa, la politica estera, la sicurezza – per quanto attiene l'*economics* della ripartizione delle competenze, molto più complessa appare invece la decisione sulla struttura istituzionale e sulle procedure per raggiungere questo scopo.

Vi sono essenzialmente due possibili approcci: quello comunitario e quello intergovernativo. In questo dilemma non v'è niente di nuovo, esso ha caratterizzato fin dall'inizio la storia e lo sviluppo dell'Unione Europea. Questi due approcci accendono gli animi e le passioni dei governi nazionali e dei cittadini, ma anche delle burocrazie nazionali e dei diversi gruppi di interesse. Entrambi gli approcci presentano costi e benefici; se si guardano con il criterio di ripartizione delle competenze delineato in precedenza, essi evidenziano diverse potenzialità di sviluppo dell'Unione e della sua azione di governo e della sua democraticità e accountability.

La prima soluzione è quella che ha riscosso molti consensi in seno alla Convenzione europea¹⁶². Essa punta dritto al cuore del problema: l'equilibrio dei poteri, la divisione delle responsabilità politiche ed istituzionali tra Commissione, Consiglio e Parlamento europeo, tra paesi piccoli e “deboli” e paesi grandi e “forti”.

L'idea che si sta affermando è quella di rafforzare in modo sostanziale il Consiglio, con la previsione di un Presidente eletto per due e anni e mezzo e rinnovabile una sola volta. Esso dovrebbe affiancare una Commissione nei fatti rivista e corretta nella dimensione, nelle competenze e nelle procedure di

¹⁶² Si veda Tosato (2003).

elezione e formazione – una Commissione che oltre al presidente sarebbe di 14 membri, con la possibilità di nominare altrettanti Commissari “associati”. Il Presidente oltre ad essere l’agenda-setter, avrebbe il compito di rappresentare l’Unione; egli si avvarrebbe anche di un board di tre membri – nominati a rotazione – selezionati dal Consiglio che darebbe una struttura maggiormente collegiale, uno dei quali sarebbe il Ministro degli Esteri dell’Unione. Il presidente della Commissione Europea verrebbe ancora eletto dal Parlamento Europeo ma su proposta del Consiglio europeo – e la stessa procedura è prevista per gli altri commissari. Questa soluzione semplifica la ripartizione delle competenze – in particolare, quelle più delicate di esteri, difesa e sicurezza – e potrebbe essere un buon compromesso tra paesi grandi e piccoli, tra stati fondatori e *new entrants*.

L’Unione Europea potrebbe nel complesso non uscirne molto rafforzata. Però, la scelta della Convenzione un merito importante lo ha: quello di aver sollevato il coperchio del vaso di Pandora delle decisioni europee non più rinviabili, di aver messo al centro della discussione le due opzioni che l’Europa ha davanti a se: quella intergovernativa e quella comunitaria. Le “belle parole”, i *wishful thinking* dovranno essere sostituiti da scelte concrete e precise nella futura Conferenza Intergovernativa.

Si può naturalmente essere d’accordo sulla scelta confederale e intergovernativa, soprattutto se essa è decisa dai popoli liberamente e con elezioni; ma almeno che essa sia trasparente, che vi sia l’onestà intellettuale di affermarla in modo chiaro da parte di chi la auspica e che sia ammessa una valutazione per intero delle sue implicazioni. La strada di accrescere i poteri del Consiglio rafforzerebbe in modo significativo un’istituzione che nei fatti è alternativa e concorrente alla Commissione. Il Consiglio è “naturalmente” il guardiano delle competenze nazionali, da voce ai governi nazionali e alle esigenze degli stati membri. Tuttavia, non si devono identificare completamente gli interessi degli stati con quelli dei governi: i primi sono più complessi e differenziati dei secondi¹⁶³. Questa possibile divergenza è un elemento importante di riflessione per la costruzione europea: in fondo sono gli interessi dei popoli e dei cittadini che contano, essi dovrebbero trovare espressione diretta oltre che nell’elezione dei governi nazionali anche nella formazione e definizione degli organi di governo dell’Unione.

¹⁶³ Si veda su questo Tosato (2003).

E' allora opportuno chiedersi se vi siano altre strade percorribili: perché ad esempio non è stata approfondita la soluzione di un'elezione più o meno diretta della Commissione? O almeno del presidente e dei commissari con i portafogli più rilevanti? D'altro canto, l'allargamento pone un problema delicatissimo al Consiglio: un problema di dimensione, di procedure e di funzionamento istituzionale. La verità, però, è che esso lo pone anche e soprattutto alla Commissione. La questione cruciale è quella di individuare una soluzione istituzionale che trovi un modo per rendere *accountable* chiunque abbia il potere, evitando che di fatto né le istituzioni europee né gli stati membri si sentano responsabili nei confronti dei cittadini.

La scelta fatta affida un ruolo di secondo piano alla Commissione, almeno sul piano decisionale. Visto l'afflato comunitario oggi esistente, la scelta non poteva che essere quella di una trade-off tra le due istituzioni, riducendo il ruolo e le prerogative dell'una per poter salvaguardare l'altra. Nella soluzione scelta dalla Convenzione vi sono però forti elementi di duplicazione delle competenze e degli organismi di governo e si accresce la complessità su "chi fa che cosa". Il futuro dell'Unione e la sua natura non è indipendente dalla soluzione scelta. Rafforzare il Consiglio significa accettare un'Unione degli Stati e potrebbe comportare, almeno nel breve, medio termine, l'allontanamento dalle aspirazioni federali. Resta però un interrogativo di fondo: la soluzione intergovernativa è maggiormente in grado, rispetto a quella comunitaria, di assicurare il raggiungimento di obiettivi la cui realizzazione non può che scaturire da un consenso multilaterale su larga scala?

7 Gli strumenti di finanziamento del bilancio UE

7.1 I criteri di scelta e di ripartizione delle imposte

Nel problema del coordinamento verticale in materia di imposte tra diversi livelli di governo e più in particolare nella scelta delle forme di tassazione da assegnare a questi diversi livelli, la teoria del *fiscal federalism*¹⁶⁴ ha identificato alcuni criteri fondamentali a cui appare opportuno fare riferimento:

- a) un primo criterio è quello della difficoltà di ripartizione della base imponibile o del gettito fiscale sul piano regionale o statale. Ad esempio, i dazi doganali e la CET (il cd. effetto Rotterdam) sono riscossi in Olanda ma riguardano oltre a questo paese anche tutti gli altri dell'Unione, dato che le merci sono poi consumate all'interno dell'area comunitaria. La difficoltà di attribuzione di questa risorsa fiscale sul piano nazionale ne consiglia perciò di mantenerne l'attribuzione al livello superiore di governo – la federazione o l'Unione
- b) se l'imposta tende a produrre *spillover* consistenti, ovvero influenza prezzi, produzione e consumi di altre giurisdizioni rispetto a quelli nella quale è messa e riscossa, essa influenzerà il meccanismo concorrenziale – ad esempio, l'imposizione sulle merci o quella sulle imprese.
- c) sempre in relazione alla produzione di *spillover*, altro aspetto importante è quello della basi imponibili molto mobili, che possono comportare una parziale esportazione dell'onere dell'imposta.

Vi sono comunque altri criteri che vanno presi in considerazione quando si deve valutare la ripartizione delle imposte tra i diversi livelli di governo¹⁶⁵:

- d) un criterio di equità orizzontale: gli Stati con ricchezza identica (ad esempio, in termini di PNL) dovrebbero pagare un identico contributo;

¹⁶⁴ Un ottimo lavoro al riguardo è King (1984). Si veda anche Musgrave (1983), Musgrave (1987), McLure (1993) e Spahn (1993).

¹⁶⁵ Si veda comunque Commissione (1998) a cui il testo si rifà largamente.

- e) un criterio di equità verticale: la sua applicazione in sede Europea è molto più complessa di quella del precedente criterio. Esso riguarda la redistribuzione delle risorse tra individui o soggetti – ma anche stati – con reddito diverso;
- f) un criterio di visibilità e trasparenza dell'imposizione: essa dovrebbe permettere ai cittadini dell'Unione di valutare e apprezzare in modo adeguato il costo dell'Unione. Le attuali forme di prelievo sono invece, come si è mostrato in precedenza, poco visibili e scarsamente trasparenti. Si pensi ai contributi in relazione al PNL, che non sono percepiti dai cittadini, o allo stesso prelievo effettuato con l'IVA che non ha connessione diretta con quello effettivamente effettuato sui contribuenti;
- g) un criterio di connessione con le politiche comuni dell'Unione: ovvero, si potrebbe parlare dell'applicazione del principio del beneficio nell'area dell'Unione. Esso rafforzerebbe l'accountability dei livelli di governo e la loro responsabilità, e aumenterebbe la comprensione dei cittadini per le imposte dell'Unione;
- h) infine, il criterio secondo il quale il prelievo deve implicare un basso costo di riscossione e una relativa semplicità.

Di seguito sono illustrate alcune possibili soluzioni operative che potrebbero rafforzare il finanziamento dell'Unione Europea e rendere più stabile la struttura delle entrate.

7.2 Un contributo legato al PIL

Data la struttura attuale del sistema di finanze comunitario, e visto che le attuali risorse, più che “proprie”, tendono ad essere una forma di contributo nazionale mascherato, ci si potrebbe legittimamente chiedere se non sia il caso di spingere fino in fondo questa logica ed adottare come unica risorsa propria un contributo nazionale legato al Pil.

Esso potrebbe rispondere al criterio dell'equità orizzontale e in parte a quello dell'equità verticale, né presenterebbe problemi particolari in relazione ai primi tre criteri. La sua applicazione potrebbe accrescere la trasparenza anche se il legame con i cittadini non ne uscirebbe rafforzato.

Tuttavia, questa scelta renderebbe oltremodo difficile la prospettiva di realizzare un sistema di finanza europea autonomo e indipendente, che potrebbe dare alle istituzioni comunitarie un ampio spazio di manovra e di decisione sulle risorse

che si ritengono necessarie per operare efficacemente e agire su una scala adeguata. Essa equivarrebbe in pratica alla rinuncia della prospettiva federale, ma anche a quella più semplicemente comunitaria, che aveva individuato nella costruzione di un bilancio di dimensioni adeguate e con una struttura indipendente e stabile la base essenziale di qualsiasi ipotesi di risorse proprie.

7.3 L'imposta sulle società

Della possibilità di dotare l'Unione Europea di un'imposta sulle società si è parlato già in alcune sedi e da diverso tempo in sede europea. Essa potrebbe rappresentare senza dubbio un notevole salto in avanti nella ricerca di una fonte stabile ed adeguata di finanziamento del sistema di finanza dell'Unione.

Questa soluzione potrebbe avere diversi effetti positivi. Vista la difficoltà di armonizzare le imposte sulle società degli Stati membri – attualmente si discute su diverse soluzioni operative più o meno ambiziose¹⁶⁶, in particolare se lasciare agli Stati un'opzione di scelta tra un'imposta *home based* e un'imposta *common based* – essa potrebbe forzare la ricerca di una soluzione cooperativa. Inoltre la definizione di un parametro sul piano europeo potrebbe permettere la rimozione delle distorsioni che derivano dall'esistenza attuale di 15 imposte societarie diverse, che si caratterizzano non solo per la diversa definizione delle basi imponibili, ma anche per le aliquote e per la differente integrazione con l'imposta sui redditi delle persone fisiche.

In termini operativi, si tratterebbe di definire una base imponibile comune dell'imposta sul piano europeo anziché lasciare ad ogni impresa la scelta se usare per l'imposizione una base comune, oppure le diverse regole nazionali. Naturalmente, la definizione di una *common base* appare nei fatti molto complessa e delicata, date le forti differenze nelle legislazioni nazionali, e un compromesso in materia appare difficile da raggiungere. Una questione delicata è inoltre quella della scelta del criterio di imposizione effettivo su cui fare leva: se basarsi sui libri contabili, con un'imposta sui profitti ad esempio, oppure se colpire i flussi reali di fondi all'interno della società – una *cash flow tax*.

Un suo trasferimento al livello superiore di governo, anche se priverebbe gli Stati nazionali dell'autonomia in materia di tassazione e di un'importante fonte di entrata, risponderebbe nel complesso ai criteri a), b) e c) dato che

¹⁶⁶ Si veda Marè (2003).

eliminarrebbe il problema della ripartizione della base imponibile tra gli Stati e ridurrebbe la possibilità di spillover e di esportazione dell'imposta.

7.4 L'imposta sull'energia

Un'imposta di tipo ambientale, già diverse volte ipotizzata – un'imposta sul Co2 – potrebbe rispondere molto bene ai criteri dell'esternalità e a quello della mobilità della base, come anche a quello della visibilità. La tutela dell'ambiente è un bene pubblico con ricadute sull'intera Unione e quindi il finanziamento delle politiche comuni con un'imposta specifica ambientale potrebbe essere una buona soluzione dal punto di vista dell'efficienza, in quanto potrebbe internalizzare i possibili *spillover* ambientali; essa risponderebbe anche al criterio del beneficio e potrebbe essere alquanto trasparente. Alcuni problemi potrebbe presentare invece sotto il profilo dell'equità, dato il probabile effetto regressivo e le differenze nei livelli di consumo di energia e di sviluppo economico¹⁶⁷; altro punto delicato è che un'imposta ambientale non sembra in grado di poter produrre entrate molto rilevanti e stabili¹⁶⁸.

7.5 Le accise

Prospettive più interessanti sembrano presentare le tradizionali accise, in particolare quelle sul tabacco, sugli alcolici e sugli oli minerali – la benzina è la forma di imposizione con la maggiore capacità di gettito. Il grande vantaggio di queste forme di tassazione è la notevole capacità di produrre gettito data la relativa stabilità della base imponibile e la scarsa elasticità della domanda al prezzo.

Il finanziamento del bilancio centrato sulle strumento delle accise potrebbe presentare però alcuni inconvenienti. Innanzitutto, un primo problema potrebbe derivare dalla forte disparità di distribuzione della base imponibile tra gli Stati che potrebbe comportare un allontanamento dal criterio dell'equità – i contributi versati dagli Stati rappresenterebbero percentuali molto diverse del loro reddito. Inoltre, è nota la loro regressività nei confronti dei consumatori. In terzo luogo, nonostante il notevole sforzo di armonizzazione, le accise attualmente applicate nell'Unione restano alquanto diverse; quindi, il gettito producibile dagli Stati potrebbe essere alquanto diverso ma soprattutto vi potrebbe essere il rischio di una *tax competition*. Tuttavia, con le accise potrebbe

¹⁶⁷ Si veda Commissione (1998).

¹⁶⁸ E' stata anche considerata la possibilità di introdurre un'imposta sull'energia comune: ad es. sui consumi di energia elettrica. E' un'ipotesi di difficile realizzabilità, dati i differenziali di tassazione nei diversi Paesi membri e le modeste potenzialità di gettito che presenta.

essere stabilito qualche nesso con alcune politiche comuni dell'Unione – ad esempio la politica dei trasporti, quella sanitaria e energetica. Infine, la potenziale visibilità del prelievo non sarebbe molto elevata anche se essa con alcuni aggiustamenti potrebbe essere notevolmente potenziata.

7.6 Un'addizionale sull'imposta sui redditi personali

Un altro possibile candidato per il finanziamento del bilancio UE è l'idea di introdurre un'addizionale alle imposte sui redditi personali nazionali, di recente ripresa in sede accademica e in alcuni circoli europei¹⁶⁹. Questa proposta avrebbe diversi pregi e difetti.

In primo luogo, essa renderebbe estremamente visibile il costo dell'Europa aumentandone la percezione. I cittadini pagherebbero direttamente all'Europa questa addizionale, nel momento in cui pagano le imposte nazionali e verrebbe ristabilita una connessione tra livello di governo, imposizione e contribuenti. Questa forma di tassazione potrebbe in un certo senso essere ricollegata a quella della rappresentanza politica. In secondo luogo, le imposte sui redditi presentano una notevole capacità di produrre gettito anche se il peso relativo nei diversi Paesi è alquanto disomogeneo.

Tuttavia, se si usano i criteri in precedenza illustrati, essa appare di difficile realizzabilità, date l'attuale ripartizione delle competenze in materia fiscale. In primo luogo, non vi sono evidenti *spillover* che suggerirebbero di attribuire la responsabilità in materia di imposte sui redditi personali all'Unione. Né particolare rilievo sembra avere la considerazione della mobilità della base imponibile come incentivo per trasferire parte dell'imposta al livello superiore di governo. La mobilità dei cittadini e dei lavoratori nell'UE è, come è noto, molto meno pronunciata di quella che si registra nelle situazioni federali classiche, come ad esempio gli USA.

Le divergenze notevolissime nell'applicazione dell'imposta sul piano nazionale – deduzioni, detrazioni, regimi speciali, ecc. – richiederebbero uno sforzo molto considerevole di armonizzazione della base e delle regole di funzionamento, che si presenta molto complesso e difficile. L'assetto attuale di ripartizione della politica monetaria e della politica fiscale all'interno dell'Unione, che lascia sostanzialmente ai Paesi membri la funzione di stabilizzazione macroeconomica, potrebbe contrastare con un suo ruolo più pronunciato di strumento di finanziamento del bilancio UE. Infine, non vi sarebbe alcun nesso con le

¹⁶⁹ Si veda Majocchi-El Agra (1985) e di recente Muraro (2002).

politiche comuni dell'Unione, anche se si potrebbe sostenere che questa forma di prelievo possa finanziare l'offerta di beni pubblici – difesa, ambiente, ecc. – sul piano comunitario.

7.7 Una ritenuta alla fonte sugli interessi e sul reddito da risparmio

Un'imposta comune sui redditi da risparmio risponderebbe bene al criterio dell'esternalità e potrebbe rimuovere gli *spillover* che derivano dalle diverse forme di tassazione oggi esistenti negli Stati membri. Essa potrebbe anche contribuire a ridurre le forme di evasione e di elusione ora molto diffuse in alcuni paesi e nell'area dell'Unione¹⁷⁰.

La visibilità di tale imposta potrebbe essere nel complesso alquanto elevata, anche se non è del tutto chiaro quale potrebbe essere il numero di soggetti colpito. Questa imposta potrebbe avere un buon nesso con le politiche comuni: si pensi in particolare alla regolamentazione dei mercati finanziari e a quello dei capitali e allo sforzo per una loro definitiva liberalizzazione. Infine, il recente accordo sulla direttiva sul risparmio dei cittadini non residenti all'interno dell'Unione, anche se fa fare un notevole passo in avanti all'azione dell'Unione in materia di fiscalità, presenta diversi inconvenienti ed è alquanto incompleto. Perciò una scelta comune sul piano europeo potrebbe essere una buona soluzione per evitare lunghe e estenuanti diatribe sul piano politico e diplomatico.

Un primo inconveniente di una soluzione di questo tipo è senza dubbio rappresentato dalle difficoltà ad armonizzare le basi imponibili nazionali, viste le differenze attuali nelle definizioni e nelle pratiche a livello di singolo stato membro. Un altro aspetto delicato è quello delle determinazioni delle effettive potenzialità di gettito di questa imposta, che appare di difficile determinazione. Infine, *prima facie*, poco chiari ed evidenti sembrano essere i possibili effetti di una scelta di questo tipo sull'equità dei sistemi tributari.

7.8 L'IVA

Ben diverse prospettive sembra in grado di offrire invece l'IVA. Essa è già nei fatti un'imposta dell'Unione, anzi è la prima imposta comunitaria a partire dal 1973. Il regime temporaneo attualmente in vigore è largamente insoddisfacente; esso è causa di una diffusa evasione che caratterizza il tributo e soprattutto di una segmentazione dei mercati in diversi regimi fiscali, che provocano

¹⁷⁰ Si veda Commissione (1998).

distorsioni e sviamenti nel commercio. Ancora più problematico appare infine il regime definitivo proposto dalla Commissione: come è noto, questo regime si dovrebbe basare sul principio di origine e non più su quello di destinazione. La sua introduzione solleverebbe seri problemi nella gestione del tributo, nella ripartizione del gettito, per la libertà dei Paesi di tassare la base imponibili nazionali, per la neutralità dell'imposta; ma soprattutto finirebbe per cambiare la vera natura dell'IVA, che come è noto è un'imposta sui consumi finali.

V'è in questa vicenda un paradosso: e cioè che nel momento della sua maggiore affermazione, quando l'IVA ha di fatto soppiantato tutte le altre possibili imposte sulle vendite, è diventato evidente che questo tributo presenta problemi considerevoli nell'applicazione in un contesto internazionale. Il suo funzionamento in contesti pre-federali o federali, ove non esistono frontiere fiscali, solleva inconvenienti e distorsioni molto rilevanti.

Che vi fosse incompatibilità evidente tra l'IVA e una struttura federale più o meno compiuta era in verità chiaro già da molto tempo¹⁷¹. Ma la domanda di adesso è: l'IVA, nella sua forma attuale, può essere impiegata in un contesto pre-federale, com'è quello europeo attuale, *senza essere un'imposta federale*¹⁷²? Essa può essere uno strumento di prelievo degli Stati in una struttura che ambisce a divenire federale? Ciò che colpisce è comunque il silenzio della Commissione Europea su questo tema da qualche anno e l'assenza di iniziative nazionali per rendere la tassazione dei consumi compatibile con lo sviluppo federale dell'Unione.

7.8.1 Il coordinamento verticale

Partiamo dalle possibili forme di coordinamento verticale in materia di tassazione dei consumi¹⁷³. Nella Tavola 8 si sono riportate le 9 possibili opzioni disponibili, incluso il caso di una tassazione nulla. La scelta delle imposte per i

¹⁷¹ È molto significativo che il padre fondatore dell'Iva, Maurice Lauré (1993, p. 233 e p. 242), abbia scritto al riguardo: *ce sont les contrôles aux frontières qui permettent de maîtriser l'application de la TVA, là où d'autres prélèvements sont contrôlés à partir de la souscription de déclarations. Il apparaît donc que la TVA est un impôt dont le recouvrement ne peut être assuré qu'à la condition d'exercer, aussi bien à l'importation qu'à l'exportation, un strict contrôle aux frontières. [...] Le rendement de la TVA sur un territoire donné ne peut pas être connu sans exercer des perceptions ou des contrôles aux frontières de ce territoire.* Si veda anche Due (1988), Cnossen-Shoup (1987), Marè-Sarcinelli (1991) e Marè (2002, 2003).

¹⁷² Keen (2000).

¹⁷³ Un'ottima discussione di questo aspetto si trova in Bird (1989), Burgess-Howes-Stern (1995) e Bird-Gendron (1998).

due livelli di governo, quello federale e quello statale o provinciale, è limitata solo alla due forme “superiori” – e sul piano teorico identiche – di imposte sui consumi: l’IVA e la monofase al dettaglio (la RST)¹⁷⁴.

Escludendo il caso di una tassazione nulla – la cella 9 – le due opzioni più interessanti sono forse quelle situate sulla diagonale principale (1 e 5), cioè il caso di una *dual VAT* e di una *dual RST*. Maggiore interesse forse suscitano, come discuteremo in seguito, le opzioni 2 (IVA + RST) e 8 (RST a livello statale).

Tavola 8
Il coordinamento verticale nella tassazione dei consumi

		STATI		
		VAT	RST	Nessuna Tassazione
FEDERAZIONE	VAT	1 Dual VAT	2 VAT + RST	3 VAT federale
	RST	4 RST + VAT	5 RST + RST	6 RST federale
	Nessuna Tassazione	7 VAT statale	8 RST statale	9

¹⁷⁴ Non sono quindi considerate le altre possibili forme di IVA – ad esempio tutte le varianti dell’Iva tipo reddito, ecc. – e le altre possibili forme di tassazione monofase, quali ad esempio, l’imposta sul produttore – come la *manufacturer tax*, in precedenza in vigore in Canada – o l’imposta sul grossista – come la *wholesale tax* inglese.

L'opzione 7, come è noto, è quella attualmente utilizzata dall'Unione Europea che non prevede forme di tassazione dei consumi da parte del governo federale. Nella Tavola 9 si è invece riportata la situazione concreta nei principali Paesi federali e nell'Unione Europea. Come si può osservare, i Paesi di maggiore tradizione federale, il Canada e gli Stati Uniti, ma anche l'India, applicano forme di tassazione differenti da quella applicata dall'Unione Europea. Gli Stati Uniti utilizzano una *retail sales tax* a livello statale, senza fare ricorso a forme di imposizione a livello federale. Il Canada applica invece forme diverse di IVA sui due livelli di governo o un'IVA federale con una monofase al dettaglio. Infine, l'Unione Europea non ha nessuna forma di tassazione federale dei consumi e le imposte sul valore aggiunto sono applicate solo a livello statale.

Tavola 9
Il coordinamento verticale nella tassazione dei consumi

		STATI		
		VAT	RST	Nessuna Tassazione
FEDERAZIONE	VAT	Canada	Canada	Germania
	RST		India	
	Nessuna Tassazione	UE Brasile, CIS, Argentina	Usa	

Le vicende complesse che ormai da molti anni caratterizzano i progetti di riforma dell'Iva europea sollevano la questione di quale sia la struttura appropriata di tassazione dei consumi in una struttura federale o in situazioni

che possiamo definire pre-federali – come è quella dell’Unione Europea. È giunto il tempo di chiedersi se la riforma del regime di tassazione dell’Unione Europea debba essere un aggiustamento *marginale*, oppure uno più *radicale*, con esplicite implicazioni federali, che si avrebbero con l’introduzione di una nuova imposta sui consumi nell’Unione Europea.

Nella scelta di una nuova modalità di tassazione dei consumi si aprono, sul piano concreto, diverse soluzioni più o meno alternative e più o meno innovatrici rispetto alla struttura di tassazione attuale :

- a) la soluzione di una *Retail Sales Tax* (RST), di una imposta monofase al dettaglio, così come nell’esperienza americana e canadese, e prima ancora australiana;
- b) l’introduzione di un’Iva federale predettaglio accoppiata a una forma di tassazione monofase a livello statale;
- c) una *dual VAT*, ovvero un’Iva su due livelli;
- d) infine, una gestione comune dell’Iva sul piano comunitario – l’Iva come “imposta comunitaria” – con una parziale restituzione del gettito ai singoli Stati secondo un indicatore microeconomico o eventualmente statistico.

7.8.2 Le possibili soluzioni

a) la tassazione monofase dei consumi

In definitiva, il principale difetto dell’Iva è che *non* è un’imposta *genuinamente federale*. Per questa ragione, la soluzione più coerente sul piano federale potrebbe essere quella di un’*imposta monofase sui consumi*, sulla fase del dettaglio, che risolverebbe per definizione il problema del commercio internazionale, dell’allocazione del gettito¹⁷⁵ e della divergenza dei tassi.

La proposta che meriterebbe di essere esplorata, almeno nel lungo termine, è quella di passare nell’Unione Europea ad una forma di tassazione monofase dei consumi. Diversamente dall’Iva, che richiede la detassazione delle esportazioni e la tassazione delle importazioni, una *retail sales tax* non richiede l’espletamento dei *border tax adjustments* né un meccanismo di compensazione, poiché si applica per definizione a tutte le vendite finali al consumo, indipendentemente dal

¹⁷⁵ Se si vuole applicare il principio di destinazione *senza* le frontiere fiscali ai confini, allora si deve utilizzare una forma di imposizione *compatibile* con il raggiungimento di questo obiettivo.

luogo dove le merci sono prodotte. Le esportazioni lascerebbero il Paese senza aver subito imposta e le importazioni entrerebbero liberamente; l'obiettivo di eliminare definitivamente qualsiasi forma di frontiera fiscale potrebbe così essere raggiunto. Inoltre, una monofase al dettaglio permetterebbe un'elevata autonomia fiscale degli Stati europei; solo questa imposta presenta vera natura federale¹⁷⁶.

Ma se la superiorità delle forme di tassazione monofase su quelle plurifase appare indiscutibile sul piano delle caratteristiche federali, la vera questione allora diventa: *le forme di tassazione monofase dei consumi sono superiori alle forme plurifase sotto il profilo delle neutralità e della tecnica tributaria?*¹⁷⁷

b) Iva predettaglio + RST

Le difficoltà che l'utilizzo di una sola RST presenterebbe, sul piano del contenimento dell'evasione e dell'interruzione della catena dell'IVA, potrebbero essere largamente superate con l'introduzione di un'IVA predettaglio federale e di una RST a livello statale¹⁷⁸. L'Iva predettaglio andrebbe completamente armonizzata nelle aliquote, mentre ampio margine di scelta potrebbe essere lasciato agli Stati nella tassazione della fase finale.

Un primo vantaggio di questa soluzione è che l'utilizzo della RST potrebbe allora beneficiare della robustezza in materia di controlli, che di solito un tributo plurifase garantisce, e della gestione dell'imposta tipica dell'IVA – ad esempio, il meccanismo di riscossione frazionata in più fasi, l'esistenza di

¹⁷⁶ Uno dei principali sostenitori dell'IVA, Sijbren Cnossen, ha scritto: "while nation states can enforce the destination principle through border controls, states or provinces in a federal system wishing to impose sales taxes have to apply the principle without such controls which are prohibited by law. For this reason, historically, retail sales tax has been the preferred form of sales tax for subordinate units of government in the US and Canada, because it is nearly inherently destination based".

¹⁷⁷ Questo aspetto richiederebbe una discussione molto lunga che qui non è possibile effettuare. Sia consentito il rinvio a Marè-Sarcinelli (1991) e a Leccisotti-Marè (1992). Due (1987) ad esempio ha evidenziato che si potrebbe tassare, anziché esentare, i servizi al momento della loro prestazione e poi ammettere la loro deducibilità: il sistema del credito d'imposta – cioè della detrazione dell'imposta sugli acquisti dall'imposta sulle vendite – potrebbe essere facilmente applicato anche con le *retail sales tax*. Inoltre, anche con l'Iva risulta molto difficile tassare i servizi finanziari (banche e assicurazioni), alcuni particolari settori – agricoltura – e le imprese con un volume di affari modesto; e per questa ragione di solito nelle IVA in vigore nei Paesi dell'Unione Europea questi settori sono esenti o godono di regimi particolari. Si veda anche Due (1973, 1988, 1990) e Shoup (1969, 1973, 1990).

¹⁷⁸ Ho proposto e discusso una soluzione di questo tipo in Marè-Sarcinelli (1991) e Marè (1999 e 2002, 2003).

interessi contrapposti, ecc. Gli incentivi all'evasione, forse più elevati con la RST, sarebbero quindi in parte ridotti dall'utilizzo congiunto dell'IVA e di una monofase al dettaglio. Questa soluzione potrebbe forse anche presentare – rispetto alla soluzione di un'unica RST a livello statale – alcuni vantaggi sotto il profilo della determinazione della base imponibile dell'imposta, derivanti dalle pretese superiorità dell'IVA nel tassare i servizi e nell'esentare gli input produttivi¹⁷⁹.

Una recente proposta¹⁸⁰ lungo questa linea ha suggerito di utilizzare nell'Unione Europea una *viable integrated VAT* (VIVAT) e di lasciare agli Stati la tassazione delle vendite al dettaglio. Operativamente, si tratterebbe di applicare un'unica aliquota *identica* per l'intera Unione Europea alle transazioni tra partite IVA – identificate dal numero di partita/codice di identificazione – e di tassare invece con aliquote diverse, presumibilmente più elevate rispetto a quella applicata sulle vendite di beni intermedi, le vendite per consumi finali. L'esistenza di un tasso unico di imposta sulle vendite intermedie non sarebbe di pregiudizio alla libertà degli Stati di tassare autonomamente i consumi finali¹⁸¹. Infine, l'utilizzo di un'unica aliquota potrebbe rendere possibile tassare nella stessa maniera le vendite all'interno di uno stato e quelle tra Stati preservando l'*unicità* del mercato interno europeo¹⁸².

Un inconveniente della *VIVAT* è invece quello dell'incentivo ad effettuare acquisti come operatore IVA, anche se in modo fraudolento, dato il risparmio d'imposta che si otterrebbe dall'applicazione di un'aliquota ridotta¹⁸³. Un

¹⁷⁹ Questa posizione, sostenuta, ad esempio, con forza da tempo, da S. Cnossen, esagera a nostro avviso i veri meriti dell'IVA rispetto a una monofase. Ho discusso questo aspetto in Marè-Sarcinelli (1991) e Leccisotti-Marè (1992). Il punto essenziale è che anche l'IVA, per le difficoltà a tassarli, finisce poi per esentare larga parte dei servizi – i servizi finanziari (banche e assicurazioni), quelli sanitari, ecc. – e non risolve la distinzione tra deduzioni di acquisti di input per usi produttivi o per usi personali.

¹⁸⁰ Keen-Smith(1996), Smith (1997), Keen (2000).

¹⁸¹ È noto che l'onere fiscale dell'IVA su una merce o servizio è dato *interamente* dall'aliquota applicata nell'ultima fase, sulle vendite finali.

¹⁸² Un'impresa che vende merci non dovrebbe più preoccuparsi se il suo cliente risiede nello stesso stato membro o in un altro stato; essa dovrebbe solo accertare se il cliente possiede o meno un numero di partita IVA. Keen e Smith (1996) mettono in evidenza altri pregi di questa soluzione: ad esempio, il fatto che essa renderebbe più robusta nei confronti dell'evasione la tassazione monofase (la RST), dato che l'Iva predettaglio armonizzata funzionerebbe di fatto come un *withholding device*.

¹⁸³ Il problema non sta tanto nella distinzione tra vendite ad altri operatori IVA e vendite a consumatori finali, che potrebbe essere facilmente effettuata con il riferimento al numero di partita IVA. Il problema deriva dall'incentivo a dichiarare un numero di partita IVA non

ulteriore problema di questa soluzione, più rilevante del precedente, è che se anche l'applicazione di un'aliquota unica sulle vendite tra operatori IVA nell'Unione Europea determinerebbe di fatto un *levelling of the playing field*, rimuovendo i rischi di comportamenti strategici, essa non eliminerebbe la necessità di una qualche forma di *clearing mechanism* per redistribuire il gettito dell'IVA tra Stati con surplus di bilancia commerciale e Stati con disavanzo¹⁸⁴. Anche per questa soluzione sarebbero presenti perciò alcuni inconvenienti discussi in precedenza del regime di origine proposto dalla Commissione.

Una variante interessante di questa proposta potrebbe invece essere quella di applicare un'aliquota *zero* sulle transazioni tra partite IVA e imporre un'aliquota positiva solo sulle vendite ai consumi finali¹⁸⁵. Il pregio di questa soluzione è che con essa verrebbe meno la necessità di un meccanismo di compensazione: se le imposte riscosse sulle esportazioni e dedotte sulle importazioni sono *nulle*, non è più necessario un meccanismo di clearing! L'esistenza però di una contabilità IVA – anche se con aliquota zero – potrebbe rafforzare la gestione della RST e riversare i benefici della natura plurifase dell'IVA – la *VAT chain* – sul funzionamento della monofase¹⁸⁶.

c) La Dual VAT

Un'altra possibile soluzione al problema del coordinamento verticale delle imposte sui consumi e al trattamento del commercio tra Stati potrebbe essere quella di usare una *dual VAT*, ovvero un'IVA su due livelli¹⁸⁷, quello federale e quello statale, in analogia al modello canadese – l'opzione 1 nella Tavola 8. Vi potrebbe essere una versione più centralistica di questa Iva a due livelli, con gli Stati che di fatto effettuano una sorta di *piggybacking*, di addizionale su un'imposta federale uniforme; oppure una versione più sensibile alla *room of manoeuvre* degli Stati, che lasci intatto il loro potere di imposizione.

attribuito o inesistente o a canalizzare gli acquisti per consumo finale mediante un soggetto IVA.

¹⁸⁴ Si veda Baldwin (1996).

¹⁸⁵ Si noti che questa variante corrisponderebbe, di fatto, sul piano tributario, alla soluzione di un'*unica RST* a livello statale. Essa farebbe solo affidamento sulla struttura amministrativa e *multi-stage* dell'IVA, che ne potrebbe rafforzare la robustezza rispetto all'evasione e facilitare i controlli.

¹⁸⁶ Va tuttavia osservato che l'applicazione di un'aliquota zero sulle fasi predettaglio potrebbe indebolire notevolmente, se non far venir meno, gli aspetti positivi della catena dell'IVA.

¹⁸⁷ Si veda per un'analisi di questa soluzione Bird-Gendron (1998).

Il pregio principale di questa soluzione sarebbe quello di poter sfruttare le economie di scala di una doppia Iva, cioè di poter far leva l'una sull'altra per monitorare gli scambi commerciali tra Stati all'interno di una federazione e i possibili casi di frode (uno strumento di *cross-check*). Ciò potrebbe essere in parte raggiunto con l'accorgimento di includere nella base imponibile dell'IVA statale, l'IVA federale – l'aliquota statale si applicherebbe al prezzo di vendita al lordo dell'Iva federale. L'esistenza di due IVA separate, anche se collegate, renderebbe possibile inoltre un certo grado di autonomia nei due livelli di governo nel fissare le rispettive aliquote. È importante comunque sottolineare che le due varianti canadesi della *dual VAT* non applicano il criterio dell'origine ma quello di destinazione, ovvero applicano un tasso zero alle esportazioni ed effettuano gli aggiustamenti relativi agli scambi tra province con il sistema del pagamento differito, il sistema che attualmente trova applicazione nell'Unione Europea¹⁸⁸.

L'esistenza di cinque sistemi differenti di tassazione degli scambi in Canada non rappresentano però un fattore di semplificazione della gestione dell'imposta; anzi, le differenti regole di applicazione sembrano aprire spazi concreti per l'arbitraggio fiscale. La modalità preferibile sembra essere di gran lunga quella utilizzata nel Quebec, sia per il margine di autonomia nella tassazione dei consumi finali che lascia a questa provincia, sia per i vantaggi che l'amministrazione provinciale delle due imposte sembra offrire. Una gestione comune dell'IVA su più livelli di governo appare comunque, nel complesso, una soluzione inferiore rispetto alla scelta di una IVA predettaglio + una RST. Forse la lezione che si può trarre dall'esperienza canadese per l'Unione Europea, è che l'esistenza di un'altra imposta federale potrebbe rendere più robusto il funzionamento delle imposte sui consumi, specie in relazione al commercio intracomunitario e all'evasione.

Su questo linea opererebbe anche la proposta, formulata in ambito comunitario e accademico, di introdurre *un'Iva modulata*. Essa opererebbe con due diverse e specifiche aliquote, che sarebbero comprese nell'aliquota complessiva che apparirebbe in fattura. La prima aliquota di importo molto ridotto – 1/3 per cento – rappresenterebbe una sorta di *surtax* per le finanze dell'Unione Europea. Essa sarebbe molto visibile e percepibile dai cittadini, dai consumatori

¹⁸⁸ Bird e Gendron (1998, p. 437) sostengono che il sistema attualmente in vigore nell'UE per trattare il commercio intracomunitario funziona molto meglio in Canada, dato che l'esistenza di una *dual VAT* offre alle province e alla federazione un meccanismo di verifica e di controllo molto robusto, che è assente nell'Unione Europea; l'esistenza di un'IVA centrale renderebbe molto più semplice la gestione di un'Iva subnazionale.

e operatori e dovrebbe operare in modo completamente armonizzato. L'altra parte dell'aliquota IVA sarebbe invece libera di variare secondo le scelte nazionali e le rispettive preferenze.

d) L'IVA federale

Sul piano degli effetti economici, del trattamento del commercio intrarea e della ripartizione del gettito, un'IVA solo federale – il caso 3 di Tavola 8 – sarebbe infine la soluzione con i meriti maggiori. La gestione comune a livello europeo, eliminerebbe d'un colpo le traversie incontrate dal progetto di regime definitivo basato sul luogo d'origine presentato dalla Commissione. Il gettito riscosso dagli Stati sarebbe versato interamente nelle casse del bilancio comunitario. Un'Iva europea permetterebbe inoltre di alleviare i problemi di finanziamento dell'Unione Europea dotandola nel contempo di una risorsa fiscale "vera". Come proposto dalla Commissione, gran parte del gettito potrebbe poi essere riattribuito agli Stati sulla base di qualche indicatore micro o macroeconomico¹⁸⁹. Ciò potrebbe avvenire a condizione tuttavia di ottenere un consenso unanime sulla qualità delle statistiche di contabilità nazionale, ben sapendo che l'assenza di tale consenso (in particolare per quanto riguarda la stima dell'evasione fiscale) ha costituito uno dei motivi principali del ritiro del progetto della Commissione.

Un ulteriore inconveniente importante di questa soluzione, che a nostro avviso la rende difficilmente percorribile, è che essa limiterebbe del tutto i margini di autonomia degli Stati nelle scelte di tassazione dei consumi, che appaiono un elemento fondamentale di qualsiasi costruzione federale e un punto irrinunciabile di una buona imposta sui consumi.

e) Un bilancio delle soluzioni

Se uno volesse prendere una posizione netta, forse estrema, che punta alla semplificazione dei problemi presentati essenzialmente dalla ripartizione del gettito tra gli Stati membri di una federazione o di un'unione economica come l'Unione Europea, non resterebbero molte altre soluzioni che quella di confluire verso le ipotesi estreme: a) applicare una imposta monofase sulle vendite al dettaglio, una RST che per definizione è *destination-based* e non necessita di nessun aggiustamento fiscale; b) oppure quella di adottare un'IVA federale gestita centralmente, che di fatto risolverebbe i problemi della

¹⁸⁹ Si veda la soluzione proposta in Marè-Vitaletti (1996, 2000) e il funzionamento del clearing in Aujean (1995).

ripartizione del gettito legato al commercio tra gli Stati e le province della federazione. In entrambi i casi, e naturalmente con implicazioni del tutto differenti sul piano della libertà degli Stati di tassare le basi imponibili di loro competenza e degli effetti economici dei due diversi tributi, il problema – che ha bloccato ormai da 40 anni l’Unione Europea e sul quale molti Stati federali hanno aperto discussioni ancora non risolte – verrebbe d’incanto risolto. A queste due soluzioni non potrebbe che guardare un approccio lontano dalle *technicalities* operative e del funzionamento del tributo, ovvero un approccio che muoverebbe dall’osservazione della vera natura economica di questo prelievo e dalle possibilità concrete di gestione delle amministrazioni fiscali.

L’intera questione origina perciò dall’ostinazione con cui si ritiene opportuno, e anche necessario, usare l’IVA come imposta sulle vendite a livello statale; deriva cioè dalla convinzione che questa forma di imposizione plurifase sia in modo inequivocabile la forma superiore di tassazione dei beni e servizi. A nostro avviso questa convinzione è largamente esagerata e molti dei pregi che in teoria sono attribuiti all’IVA finiscono poi nei fatti per svanire quando si passa ad osservare il funzionamento del tributo nell’economia reale. In particolare, la struttura di esenzioni e di *rebates* che la caratterizzano un po’ dappertutto la rendono alquanto lontana da un’imposta ideale sulle merci; inoltre, la robustezza della *VAT chain* ad un’analisi più attenta risulta in larga parte enfatizzata e si configura come un “mito tributario”; molto spesso, più che interessi contrapposti si osservano interessi coincidenti, acquirente e venditore si mettono d’accordo per dichiarare un prezzo inferiore. *Last but not least*, l’IVA non è un’imposta genuinamente federale, in quanto per funzionare in modo neutrale ha bisogno di forme di aggiustamento fiscale sugli scambi tra Paesi – di frontiere fiscali – che sono costose, distorsive e non federali.

8 Osservazioni conclusive

8.1 Il bilancio comunitario

Il bilancio comunitario ha caratteristiche fondamentalmente diverse da quelle dei bilanci nazionali. E ciò per la sua dimensione tutto sommato limitata (100 miliardi di euro, o circa 1% del PIL comunitario), per la sua concentrazione su due settori di spesa (politica agricola e azioni strutturali), per la sua rigidità e scarsa autonomia (spesa definita in un quadro pluriennale, assenza di possibilità di ricorso al prestito). Un’altra differenza sostanziale sta nella

responsabilità della gestione, affidata in teoria alla sola Commissione ma di fatto trasferita agli Stati membri che gestiscono una larga parte della spesa.

Le modalità di finanziamento sono altrettanto particolari. Finanziato in massima parte attraverso un sistema complesso di contributi nazionali (basati sul PIL e sull’IVA), il sistema di finanziamento è per questa ragione alquanto oscuro ai cittadini comunitari. Ne consegue che i contribuenti europei ignorano come e in che misura una parte delle imposte da loro versate allo Stato sia poi utilizzata per finanziare l’Unione Europea.

V’è stato in questo senso un percorso a ritroso se si pensa che il finanziamento della Comunità Europea del Carbone e dell’Acciaio era stato concepito, nel lontano 1952, attraverso una forma di prelievo diretto sulle imprese carbo-siderurgiche. Il trattato istitutivo della Comunità Economica Europea aveva comunque previsto l’eventualità che, in un secondo momento, un sistema di “risorse proprie” avrebbe sostituito i contributi degli Stati membri. Ma l’ambizione dell’autonomia finanziaria della Comunità non è stata perseguita con convinzione, gli Stati membri non hanno riconosciuto alla Comunità una capacità impositiva diretta.

8.2 I saldi netti

La natura di contributo nazionale del finanziamento del bilancio comunitario non può che suscitare periodiche rivendicazioni da parte degli Stati membri. I molteplici adattamenti del sistema nel corso degli anni hanno finito per delineare un quadro di finanziamento in qualche modo “su misura”, largamente ispirato al concetto del *juste retour*.

Il calcolo dei cosiddetti saldi netti, criticabile sul piano della solidarietà comunitaria, suscita ampi dubbi anche sulla valenza concettuale del calcolo stesso. La mappa dei benefici derivanti dal bilancio comunitario è alquanto incompleta. Il concetto dei saldi netti trascura il fatto che la spesa a favore di uno Stato membro può avere sensibili effetti nell’economia di altri Stati membri, e ciò in virtù degli effetti indotti dovuti all’integrazione crescente tra gli Stati membri dovuta al mercato unico. Il concetto dei saldi netti resta comunque un cardine delle discussioni finanziarie e una scorciatoia sulla quale fondare pretese.

8.3 L’allargamento

Circondato da timori sui suoi possibili effetti istituzionali, l'allargamento dell'Unione Europea a dieci nuovi Stati membri nel 2004 non ha per il momento implicato delle conseguenze sostanziali sulla dimensione del bilancio comunitario. Il quadro di finanziamento previsto fino al 2006 registra un aumento limitato. E' tuttavia certo che la nuova dimensione geografica dell'Unione Europea, allargata a Stati membri con un PIL sensibilmente ridotto rispetto agli Stati attuali, non mancherà di suscitare un "rimescolamento" delle carte per quanto riguarda in particolare i finanziamenti delle azioni strutturali. A questo proposito il primo passo verso il nuovo quadro di finanziamento sarà compiuto alla fine del 2003, quando la Commissione presenterà la sua proposta per il periodo post-2006. Una delle questioni cruciali resta quella di attribuire alle politiche dell'Unione Europea un volume finanziario idoneo a renderle visibili nei loro effetti. Si tratta quindi di sapere se risorse finanziarie equivalenti a circa l'1% del Pil siano sufficienti. Resta comunque il fatto che il quadro finale sarà il frutto di un accordo tra gli Stati membri, accordo che dovrà come al solito conciliare le ambizioni di chi chiede (Stati membri meno prosperi) con le possibilità di chi paga (Stati membri contribuenti netti). Tale accordo dovrà anche prevedere misure di transizione per chi oggi è beneficiario di fondi comunitari e domani potrebbe non esserlo più.

8.4 Una riforma delle funzioni di governo ?

La teoria economica fornisce indubbiamente spunti per un'eventuale modifica dell'attuale ripartizione delle funzioni di governo tra Unione Europea e Stati membri. Vi sono funzioni tradizionali di governo con una forte componente di bene pubblico (per esempio, la difesa, la sicurezza, la politica estera, il controllo alle frontiere) che potrebbero teoricamente essere devolute all'Unione Europea. Per converso, funzioni attuali dell'Unione Europea, come quelle con finalità di redistribuzione individuale e di sostegno al reddito delle famiglie (per esempio, una buona parte degli aiuti agricoli) potrebbero essere devolute al livello dei singoli Stati.

Sta di fatto che la questione non può essere affrontata sul solo piano teorico, essa deve contemperare esigenze e sensibilità dei vari Stati ed essere affrontata senza rigidità. Il caso tipico è quello delle pensioni che costituiscono in teoria una competenza specifica degli Stati membri. Non sarebbe tuttavia da escludere, per le problematiche connesse (invecchiamento della popolazione, limite al deficit di bilancio) e i possibili effetti sulle pubbliche finanze, che anche il livello europeo sia in qualche modo coinvolto nella gestione di questa

politica. Il problema si potrebbe porre anche per quanto riguarda la dicotomia politica monetaria/fiscale, di competenza rispettivamente dell'Unione e degli Stati membri. Non si intravedono tuttavia ragioni inoppugnabili per trasferire gradualmente, al progredire dell'integrazione, alcune competenze nazionali in materia fiscale all'Unione Europea. Tuttavia, non solo le necessità di bilancio – a fronte del trasferimento di nuove competenze all'Unione – ma anche gli effetti stessi delle imposte in un mercato unico molto integrato e con elevata mobilità delle basi imponibili – in breve, il rischio di *spillover* – potrebbero suggerire di esplorare la strada di un'imposta specifica europea.

8.5 Il futuro

I lavori appena conclusi della Convenzione europea hanno contribuito ad un chiarimento per quanto riguarda le competenze degli Stati membri e dell'Unione Europea, precisando le politiche da affidare a quest'ultima in maniera esclusiva (politica monetaria zona euro, politica commerciale comune, unione doganale, conservazione risorse marine) e i settori di competenza concorrente (in particolare, il mercato interno, l'agricoltura, la coesione economica e sociale, i trasporti, l'energia e l'ambiente). In altri settori (segnatamente, politica economica, occupazione, industria, istruzione) l'Unione disporrebbe di un'azione volta essenzialmente al coordinamento. La Convenzione ha anche introdotto l'idea della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione, guidata da un Ministro degli affari esteri. Si tratta in questo caso di una competenza esclusiva, pur necessitando un coordinamento con gli Stati membri.

I lavori della Convenzione europea hanno altresì delineato un nuovo quadro istituzionale dell'Unione, proponendo in sostanza di rafforzare il ruolo degli Stati membri attraverso i loro rappresentanti nel Consiglio europeo e nel Consiglio dei Ministri. Il problema delle modalità di voto, in particolare dell'estensione del voto a maggioranza per evitare paralisi, suscita tuttavia ampie riflessioni che denotano il tradizionale confronto tra fautori di un'Europa federale e quelli favorevoli a un'Europa degli Stati.

Quanto a eventuali nuove e diverse fonti di finanziamento del bilancio comunitario, diverse sarebbero in linea teorica le possibilità, da un contributo legato al PIL fino a varie imposte (sulle società, sull'energia, sui redditi personali o finanziari, su consumi specifici) e, da ultimo, l'IVA. Quest'ultima costituisce già attualmente una fonte di finanziamento, seppure in forma indiretta. E'

proprio l'IVA che appare come l'alternativa possibile ad un quadro di finanziamento basato su contributi nazionali. L'IVA è infatti l'unica imposta che può vantare nel contempo un'elevata armonizzazione della base imponibile tra gli Stati membri e rappresenta una parte consistente della tassazione nazionale. L'IVA avrebbe dunque tutti gli ingredienti per costituire una fonte di finanziamento diretto del bilancio comunitario.

Ci si deve tuttavia chiedere, come per la ripartizione delle competenze tra Unione Europea e Stati membri, se a fronte di ragioni che militerebbero per un cambiamento (visibilità nei confronti dei cittadini, autonomia finanziaria dell'Unione) non ce ne siano altre a favore del quadro attuale. La risposta al momento non può che essere di attesa, visto che una competenza fiscale dell'Unione Europea, per il prelievo diretto sui contribuenti che delineerebbe, non potrebbe essere dissociata dal dibattito Europa federale/Europa degli Stati. Una competenza fiscale dell'Unione sarebbe la premessa all'Europa federale.

Non è quindi un caso che la Convenzione non abbia proposto modifiche sostanziali al sistema finanziario dell'Unione, confermandone anzi i fondamenti attuali e, con essi, le lacune. Ciò è tuttavia comprensibile, visto che l'assetto istituzionale e quello della ripartizione delle competenze tra Unione Europea e Stati membri costituiscono materia ben più urgente. Il sistema di finanze dell'Unione non può prescindere dallo stato dell'integrazione comunitaria, dalla sua storia e dalla sua evoluzione, dalla effettiva disponibilità e volontà degli Stati membri ad avanzare sulla strada della costruzione di un'Europa federale.

Bibliografia

Alesina, A.-Spolaore, E. (1997) “On the Number and Size of Nations”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, n. 4, November.

Alesina, A.-Spolaore, E.-Wacziarg, R. (1997) “Economic Integration and Political Disintegration”, *NBER Working Paper*, n. 6163, September.

Alesina, A.-Wacziarg, R. (1999) “Is Europe Going Too Far?” *NBER Working Paper*, 6883, January.

Alesina, A.-Angeloni, I.-Schuknecht, L. (2001) “What Does the European Union Do?”, *NBER Working Paper*, n. 8647, December.

Alesina, A.- Angeloni, I.-Etro, F. (2001) “The Political Economy of International Unions”, *NBER Working Paper*, n. 8645, December.

Aujean, M. (1995) “ Value Added Tax in the Internal Market: a First Assessment”, *EC Tax Review*, n. 1.

Baldwin, R. (1996) “Discussion”, *Economic Policy*, n. 23, October.

Begg-Grimwade-Price – Les ressources propres de l'Union européenne: analyses et développements possibles - Parlamento europeo, 1977

Bird, R. (1989) “Tax Harmonization in Federations and Common Markets” in M. Neumann-K. W. Roskamp (a cura di), *Public Finance and Performance of Enterprises*, Detroit, Wayne State University Press.

Bird, R.-Gendron, P. (1998) “Dual VATs and Cross-Border Trade: Two Problems, One Solution”, *International Tax and Public Finance*, vol. 5, n. 3, July.

Bird, R.-Gendron, P. (2000) “CVAT, VIVAT, and Dual VAT: Vertical Sharing and Interstate Trade”, *International Tax and Public Finance*, vol. 7, n. 3, July.

Blankart, C.- Kirchner (2002) “The Deadlock of the EU Budget: an Economic Analysis of Ways in and Ways out”, *mimeo*, Humboldt University, Berlin, 30 December.

Brown, C.-Oates, W. (1987) “Assistance to the Poor in a Federal System”, *Journal of Public Economics*, vol. 32, May.

Burgess, R.-Howes, S.-Stern, N. (1995) “Value-Added Tax Options for India”, *International Tax and Public Finance*, vol. 2, n. 1 May.

Buti, M.- Nava, M. (2003) "Towards a European Budgetary System", *mimeo*, Bruxelles, 17 February.

Cipriani, G.-Polito, C. (2003) "Le statistiche di contabilità nazionale: un controllo dei dati è possibile?", *Working Papers*, Società Italiana di Economia Pubblica, n. 195, <http://www.unipv.it/websicp/wp/195.pdf>

Cnossen, S.-Shoup, C. (1987), "Coordination of Value-added Taxes", in S. Cnossen (a cura di) *Tax Coordination in the European Communities*, Kluwer, Dordrecht, Holland.

Cnossen, S. (1998), "Global Trends and Issues in Value Added Taxation", *International Tax and Public Finance*, vol. 5, n. 3, July.

Cnossen, S. (2002) "Tax Policy in the European Union: A Review of Issues and Options", *CESIfo Working Paper*, n. 758, August.

Commissione Europea (1978) Comunicazione al Consiglio congiunto dei Ministri degli Affari esteri e delle Finanze e al Parlamento europeo - COM (78) 64 def. 27 febbraio.

Commissione europea – Relazione al Consiglio e al Parlamento europeo sul finanziamento del bilancio della Comunità - COM (87) 101 fin. del 3.3.1987

Commissione europea – Le finanze pubbliche comunitarie da oggi al 1997 – COM (92) 2001 def. del 12.3.1992

Commission des Communautés Européennes (1996), *Un système commun de TVA: Un programme pour le Marché unique*, Bruxelles, 22 luglio, COM(96) 328 final.

Commissione europea - Agenda 2000: il quadro finanziario dell'Unione (2000-2006), il sistema di finanziamento futuro – COM (97) 2000 def. del 15.7.1997.

Commissione europea – Relazione sul funzionamento del sistema delle risorse proprie – COM (1998) 560 def. del 7.10.1998

Commissione delle Comunità Europee (2000), *Strategia volta a migliorare il funzionamento del regime Iva nel mercato interno*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, Bruxelles, 7 giugno COM(2000)348 def.

Commissione europea – Contributo a un progetto preliminare di costituzione dell'Unione europea (documento di lavoro) – 4.12.2002

Commissione europea – Le finanze pubbliche dell'Unione europea - 2002

Commissione europea - Seconda relazione intermedia sulla coesione economica e sociale - COM (2003) def. del 30.1.2003.

Commissione europea - Investing in research: an action plan for Europe - COM (2003) 226 def. del 30.4.2003.

Commissione europea - Structures of the taxation systems in the EU: 1995-2001 - 2003

Conv 187/2003

Convenzione europea – Progetto di trattato che istituisce una costituzione per l'Europa - Doc. CONV 820/03

Corte dei Conti Europea (1998) Relazione speciale n° 6/1998 sul bilancio del sistema delle risorse basate sull'IVA e sul PNL, Lussemburgo, <http://www.eca.eu/>

Corte dei Conti Europea (2000) Relazione speciale n° 17/2000 relativa al controllo, da parte della Commissione, dell'affidabilità e della comparabilità dei PNL degli Stati membri, Lussemburgo.

Due, J. (1973) "The Case for the Use of the Retail Form of Sales Tax in Preference to the Value Added Tax", in R. Musgrave (a cura di) *Broad-Based Taxes. New Options and Sources*, John Hopkins University Press, Baltimora.

Due, J. (1988) *Indirect Taxation in Developing Countries*, John Hopkins University Press, Baltimora.

Due, J. (1990) "Some Unresolved Issues in Design and Implementation of Value Added Taxes", *National Tax Journal*, n. 4, december.

Gelbach, J. (2002) « Migration, the Lifecycle, and the State Benefits : How Low is the Bottom », *mimeo*.

Gretschmann – Réforme des ressources propres et positions nettes du budget de l'Unione européenne – Parlamento europeo, 1998

Goulard, S.-Nava, M. (2002) "Un financement plus démocratique du budget européen: un défi pour la Convention européenne", *Revue Française des Finances Publiques*, n° 80.

Inman, R.-Rubinfeld, D. (1991) "Fiscal Federalism in Europe: Lessons from the United States Experience", NBER Working paper, n. 3941, December.

Jenkins Roy – discorso al Parlamento europeo - 11 gennaio 1977

Keen, M., (2000) "CVAT, VIVAT, and All That: New Forms of Value-Added Tax for Federal Systems", *Canadian Tax Journal*, vol. 48, n. 2.

- Keen, M.-Smith, S. (1996) “ViVat: an Alternative VAT for the EU”, *Economic Policy*, n. 23, October.
- Keen, M.-Smith, S. (2000) “Viva VIVAT”, *International Tax and Public Finance*, vol. 7, n. 3, July.
- King, D. (1984) *Fiscal Tiers*,
- Lauré, M. (1993), *Science Fiscale*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Leccisotti, M.-Marè, M. (1992), "On the Presumed Technical Superiority of VAT", *Australian Tax Forum*, vol. 9, n. 3.
- MacDougall D. – Report of the Study Group on the Role of the Public Finance in European Integration – European Commission – 1977.
- McLure, C. (1993) “Economic, Administrative, and Political Factors in Choosing a general Consumption Tax”, *National Tax Journal*, vol. 46, n. 3, september.
- McLure, C. (2000) “Implementing Subnational Value Added Taxes on International Trade: The Compensating VAT (CVAT)”, *International Tax and Public Finance*, vol. 7, n. 3, July.
- Majocchi, A.-Rey, M. (1993) “A Special Financial Support Schemes: Need and Nature”, *European Economy*, Reports and Studies on the Economics of Community Public Finance, n. 5, Brussels.
- Majocchi, A.-El Agraa, A. (1983) “Devising a Proper Fiscal Stance for the EC”, *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, vol. II.
- Mammarella, G. (1998), *Storia dell'Europa*, Roma, Laterza.
- Marè, M. (1999) “La tassazione dei consumi nell’Unione europea nella prospettiva dell’Unione Economica e Monetaria: effetti economici e misure di riforma” in M. Bordignon-A. Da Empoli
- Marè, M. (2002) “La tassazione dei consumi: strumento di costruzione federale o semplice prelievo nazionale?” relazione presentata alla XLIII Riunione Annuale della Società Italiana degli Economisti, Ferrara, 25-26 ottobre.
- Marè, M. (2003) La tassazione dei consumi nell’UE: prelievo statale o imposta federale?, *mimeo*, SECIT, Ministero dell’Economia e delle Finanze, Roma, 10 giugno.
- Marè, M. (2003) “La tassazione nell’Unione Europea: quale coordinamento? quanta concorrenza?”, *CNEL Rapporto di ricerca*, 3 luglio 2003.

- Marè, M.-Sarcinelli, M. (1991), "È l'Iva compatibile con il mercato unico del 1992?", *Politica economica*, n. 2, agosto.
- Marè, M.-Sarcinelli, M. (1998), *Europa: cosa ci attende?*, Roma, Laterza.
- Marè, M.-Vitaletti, G. (1996), "La tassazione dei consumi nell'Unione Europea: effetti economici e ipotesi di riforma", *Il Fisco*, n. 15, 15 aprile.
- Marè, M.-Vitaletti, G. (2000), "A Solution to the Definitive VAT Regime of the European Union", *mimeo*, december.
- Moesen, W. (2002) "Enhanced Community role in Resource Allocation", *mimeo*, Department of Economics, Catholic University of Leuven, 7 October.
- Muraro, G. (2002) "L'irpef come strumento di finanziamento del bilancio comunitario", *mimeo*, SIE, Ferrara.
- Musgrave, R. (1959) *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw Hill.
- Musgrave, R. (1969) *Fiscal Systems*, New Haven, Yale University Press.
- Musgrave, R. (1983) "Who Should Tax, Where and What?", in *Tax Assignment in Federal Countries*, a cura di Charles McLure, Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, Canberra.
- Musgrave, R.-Musgrave, P. (1973), *Public Finance in Theory and Practice*, New York, McGraw-Hill.
- Musgrave, P. (1987) "Interjurisdictional Coordination of Taxes on Capital Incomes", in S. Cnossen (a cura di) *Tax Coordination in the European Community*, Kluwer Denter.
- Nava, M. (2000) *La Finanza Europea*, Roma, Carocci.
- Oates, W. (1968) "The Theory of Public Finance in a Federal System", *Canadian Journal of Economics*, vol. 1, n. 1 febbraio.
- Oates, W. (1972) *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace.
- Oates, W. (1977a) "Fiscal Federalism in Theory and Practice: Application to the European Community", in McDougall (1977).
- Oates, W. (1977b) "An Economist's Perspective on Fiscal Federalism" in W. Oates (a cura di) *The Political Economy of Fiscal Federalism*.
- Oates, W. (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, vol. 37, September.

Oates, W. (2002) “Fiscal Federalism and European Union: Some Reflections”, *mimeo*, September, SIEP, Pavia.

Olson, M. (1969) “The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Governments”, *American Economic Review*, P&P, , vol. 59.

Parlamento europeo – Risoluzione sulla comunicazione della Commissione “Agenda 2000: il quadro finanziario dell’Unione (2000-2006), il sistema di finanziamento futuro” – Doc. A4-0331/97 del 4.12.1997

Parlamento europeo – Risoluzione sulla necessità di modificare e riformare il sistema delle risorse proprie dell’Unione europea – Doc. A4-0105/1999 del 11.3.1999

Parlamento europeo – Risoluzione sulla situazione delle risorse proprie dell’Unione europea nel 2001 – Doc. A5-0238/2001 del 5.7.2001

Parlamento europeo – Risoluzione del Parlamento europeo sulla delimitazione delle competenze tra l’Unione europea e gli Stati membri – Doc. A5-0133/2002 del 16.5.2002

Parlamento europeo – Risoluzione sulla tipologia degli atti e la gerarchia delle norme nell’Unione europea – Doc A5-0425/2002 del 17.12.2002

Persson, T.-Roland, G.-Tabellini, G. (1996) “The Theory of Fiscal Federalism: What Does It Mean for Europe”, *Working Paper*, n. 101, IGIER, Milano.

Salmon, P. (2000) “Decentralization and Supranationality: The Case of the European Union”, *mimeo*, University of Bourgogne, November.

Salmon (2002) “Accounting for Centralisation in the European Union: Niskanen, Monnet or Thachter?”, *mimeo*, Université de Bourgogne, LATEC, January.

Sandler, T. (1992) *Collective Action*, University of Michigan Press.

Sandler, T. (2002) “An Economic Theory of Alliances”, *Journal of Economic Literature*.

Shoup, C. (1969), *Public Finance*, Chicago, Aldline.

Shoup, C. (1973) “Factors Bearing on an Assumed Choice between a Federal Retail Sales Tax and a Federal Value Added Tax”, in R. Musgrave (a cura di) *Broad-Based Taxes. New Options and Sources*, John Hopkins University Press, Baltimora.

Shoup, C. (1990) “Choosing among Types of VATs”, in M. Gillis-C. Shoup-G. Sicut (a cura di) *Value Added Taxation in Developing Countries*, World Bank, Washington, D.C.

Sinn, H. W. (1993) “How Much Europe? Subsidiarity, Centralization and Fiscal Competition”, *CEPR Discussion Paper*, n. 834, September.

Smith, S. (1997) *The Definitive Regime for VAT*, Institute for Fiscal Studies, Commentary 63, London.

Spahn, B. (1993) “The Design of Federal Fiscal Constitution in Theory and Practice”, in *Reports and Studies on the Economics of Community Public Finance*, European Economy, n. 5, Bruxelles.

Spaventa, L.-Koopmans-Salmon, P- -Spahn, B—Smith, S. *The future of Community Finance*, CEPS, Bruxelles, 1986.

Tabellini, G. (2002) “Principles of Policymaking in the European Union: an Economic Perspective”, *mimeo*, Bocconi University, October.

Tosato, G. (2003) “La ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri nei lavori della Convenzione di Bruxelles” paper presentato alla conferenza “Il ruolo dei poteri regionali e locali nell’Unione: federalismo e sussidiarietà in un’Europa allargata”, Torino, 28 marzo

Von Hagen, J. (2002), “Fiscal Federalism and Political Decision Structures”, *mimeo*, May 3rd.