

Alessandro Neto

Il bilancio europeo sotto osservazione: vecchi problemi e nuove opportunità

L'accordo raggiunto *in extremis* dal Consiglio europeo del dicembre 2005 sull'approvazione delle Prospettive Finanziarie 2007-2013 se, da un lato, è servito ad allontanare gli spettri di una crisi sul finanziamento delle politiche comunitarie (l'Europa rischiava di non avere un nuovo quadro finanziario per i successivi sette anni), dall'altro ha più semplicemente rinviato al 2008/2009 la resa dei conti sui punti più scottanti. Protagonisti principali dello scontro sul bilancio sono stati l'ex primo ministro inglese Blair, deciso a conservare il forte sconto di cui gode il Regno Unito, e l'ex presidente francese Chirac, altrettanto ostinato a mantenere l'accordo del 2002 sulle ingenti risorse destinate alla politica agricola comune (Pac), di cui la Francia resta uno dei principali beneficiari. Alla fine è risultata determinante la mediazione del cancelliere tedesco Angela Merkel basata sull'impegno a rivedere, tra la fine del 2008 e l'inizio del 2009, la struttura dell'intero bilancio comunitario¹ (sia in termini di priorità di spesa che di sistema di finanziamento) senza tuttavia entrare nel merito del prossimo quadro finanziario pluriennale che partirà dal 2014. La

revisione generale del bilancio² impone la ricerca di un giusto equilibrio tra i contributi netti dei singoli stati e il sostegno alle politiche più innovative dell'Unione, soprattutto in un'ottica di medio-lungo termine (quindi senza ricercare un ritorno modesto anche se immediato).

Negli ultimi decenni l'Unione europea ha infatti ampliato e approfondito il suo campo d'azione, ha acquisito nuove competenze e nuovi membri e le sue priorità politiche sono gradualmente mutate. Problemi complessi come la bassa crescita economica, il *climate change*, la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, la rappresentanza esterna dell'Unione saranno affrontati con successo solo se potranno contare su un adeguato sostegno economico.

Dalla loro comparsa nel 1988, le Prospettive Finanziarie (Pf) hanno fornito lo strumento per la realizzazione delle grandi tappe del processo d'integrazione comunitaria (dal mercato unico all'unione economica e monetaria, passando attraverso i vari allargamenti). Tuttavia, a distanza di 20 anni, l'attuale composizione del bilancio comunitario somiglia più ad una

¹ Nell'ambito del processo di consultazione pubblica lanciato dalla Commissione europea sulla revisione del bilancio, l'ISPI ha realizzato, lo scorso 17 marzo, un tavolo tecnico di esperti che ha formulato proposte sul tema (alcune delle quali presentate in questo articolo).

² Cfr. la Dichiarazione n. 3 allegata all'accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria, GU C 139 del 14 giugno 2006.

N. 85 - GIUGNO 2008

Sintesi

La revisione dell'intera struttura del bilancio comunitario si inserisce tra i temi politicamente più delicati del prossimo semestre di presidenza francese.

Il faticoso accordo che ha portato all'approvazione delle attuali Prospettive Finanziarie (2007-2013) è stato infatti legato all'impegno di tutti gli stati membri a riformare, tra il 2008 e il 2009, le priorità di spesa dell'Unione ed il meccanismo di finanziamento.

Bisogna pertanto analizzare l'attuale composizione delle spese e delle entrate comunitarie, individuandone gli elementi di debolezza e suggerendo al contempo proposte di riforma in linea con i futuri sviluppi istituzionali quali emergono dal nuovo Trattato di Lisbona.

Le proposte al riguardo non mancano ma quello che occorrerà valutare sarà l'effettiva volontà politica dei governi a considerare il bilancio europeo non più soltanto in termini di costi/benefici sulla propria contabilità nazionale ma soprattutto come strumento di programmazione a supporto delle future politiche dell'Unione.

Alessandro Neto è Research Trainee ISPI.

“reliquia storica”³ che ad uno strumento di programmazione pluriennale delle future politiche europee. Ad oggi oltre il 40% della spesa totale dell’Ue è assorbita dall’agricoltura mentre la spesa in ricerca e innovazione, riconosciuta come autentico volano per la crescita della produttività e dell’occupazione, è ancora troppo bassa. Il negoziato politico sulle attuali Pf è ancora dominato dalla logica intergovernativa dei “saldi netti”, ossia la differenza contabile tra quanto un singolo stato membro contribuisce al bilancio comunitario e quanto invece incassa dallo stesso bilancio attraverso il finanziamento delle politiche dell’Ue che ricadono nel suo territorio. Tale logica però mostra oggi tutti i suoi limiti.

Scopo di questo articolo è quello di esaminare gli “elementi critici”, sia dal lato della spesa che da quello delle entrate, dell’attuale quadro finanziario pluriennale e di individuare realistiche proposte di riforma compatibili con il futuro assetto istituzionale dell’Unione previsto dal nuovo Trattato di Lisbona (tuttora in corso di ratifica).

Un bilancio inadeguato: uno sguardo alla spesa europea

Il sistema delle Pf nasce con l’obiettivo di migliorare il funzionamento della procedura annuale di approvazione del bilancio comunitario soggetta a tensioni sempre più vivaci tra le due autorità competenti in materia (il Parlamento europeo ed il Consiglio). Dal 1988 la conclusione di un accordo

interistituzionale⁴ ad hoc tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione ha consentito di stabilire in anticipo le grandi categorie di spesa per un periodo pluriennale (di solito sette anni) contribuendo a rafforzare la disciplina di bilancio e contenere l’aumento delle spese. In tal senso, il quadro finanziario pluriennale pone un doppio limite al bilancio annuale dell’Ue stabilendo sia l’ammontare complessivo della spesa comunitaria nei sette anni sia i “massimali” annui per le diverse categorie di spesa. Le Pf 2007-2013 prevedono una spesa comunitaria media di circa 140 miliardi di euro l’anno, cifra considerevole in valore assoluto ma modesta in termini relativi, corrispondendo a meno del 2,5% della spesa pubblica dell’Ue a 27 ed a quasi 1/6 della spesa pubblica italiana. A ciò si aggiunga anche che la percentuale del bilancio comunitario sul Reddito nazionale lordo europeo (Rnl) si è progressivamente ridotta negli ultimi due decenni (nelle Pf attuali è in media lo 0,98% del Rnl europeo) in netto contrasto con un’Unione che nel frattempo si è allargata a 27 stati membri e ha aumentato le proprie competenze. Inoltre, malgrado si sia rivelato storicamente uno strumento chiave per la realizzazione degli obiettivi politici dell’Ue, il bilancio comunitario di oggi risponde in modo poco efficace alla rapida evoluzione delle priorità di spesa europee. Il budget del 2008 registra uno storico sorpasso della spesa per crescita economica e coesione (45%) rispetto agli stanziamenti per l’agricoltura

(42,6%), ma oltre l’80% di questi ultimi è ancora investito in aiuti diretti agli agricoltori mentre le allocazioni per la politica estera e la difesa (0,3%) e la sicurezza interna (0,7%) hanno un ruolo del tutto marginale.

In effetti, la critica mossa con più frequenza alla struttura delle spese nel bilancio comunitario è quella di fornire un supporto ancora poco convincente all’ambiziosa Agenda di Lisbona per la crescita e l’occupazione. Nel noto Rapporto Sapir⁵ sullo stato dell’Unione e sulle sue prospettive economiche, un gruppo di esperti indipendenti ha richiamato la necessità di coraggiose riforme strutturali ed ha suggerito al riguardo la creazione di tre principali voci di spesa nel bilancio comunitario⁶: un fondo per promuovere la crescita attraverso interventi in infrastrutture, ricerca e formazione; un fondo di convergenza a sostegno di stati membri e regioni in ritardo di sviluppo; un fondo per sostenere la ristrutturazione economica (di cui un 10% per la graduale decomunitarizzazione della spesa agricola). Tuttavia, il tentativo operato già nel 2004 dalla Commissione europea di aggiornare le priorità della spesa comunitaria in occasione del negoziato sulle Pf 2007-2013 è

⁵ Cfr. Aa.Vv., *An Agenda for a Growing Europe. The Sapir Report*, Oxford, 2004.

⁶ Al riguardo si veda anche A. IOZZO, S. MICOSSI e M. SALVEMINI, *A new budget for the European Union?*, «CEPS Policy Brief», n. 159, maggio 2008. Anche questi autori propongono una ripartizione delle spese di bilancio in tre capitoli (politiche redistributive, “beni pubblici”, progetti speciali) a cui corrispondano diverse risorse finanziarie (risorsa Rnl, risorsa Iva, altre risorse come i “bond” europei) che ne garantirebbero il pareggio.

³ Cfr. al riguardo M. BUTI e M. NAVA, *Towards a European Budgetary System*, «RSC No. 2003/08», Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Firenze.

⁴ Si noti che il nuovo Trattato sul funzionamento dell’Unione (modificato a Lisbona) introduce, per la prima volta, un riferimento normativo al quadro finanziario pluriennale nel Capo 2 all’articolo 312.

risultato condizionato da pesanti limitazioni, non ultima la necessità di un'approvazione unanime del Consiglio che ha di fatto portato ad uno stravolgimento della proposta originaria della Commissione. Una decisione del Consiglio presa nell'ottobre 2002 aveva peraltro già stabilito in anticipo la dimensione delle spese agricole fino al 2013, limitando così gli spazi di manovra. A ciò si era infine aggiunto un braccio di ferro interistituzionale sulla quantità di risorse di cui dotare l'Unione: alla proposta della Commissione europea per un bilancio pari all'1,14% del Rnl seguì la decisione finale del Consiglio che ha imposto il limite dell'1,045%⁷ con un taglio, in valore assoluto, di 132 miliardi di euro in sette anni. In evidente contrasto con gli obiettivi altisonanti dell'Agenda di Lisbona, questi tagli hanno colpito in misura maggiore gli stanziamenti per la competitività e la crescita (-40,7%), la sicurezza (-30,2%) e le azioni esterne (-20,3%), mantenendo quasi inalterata la spesa agricola (bloccata dal Consiglio con il già citato accordo del 2002) e anzi aumentandone il peso relativo sul totale del bilancio comunitario (dal 29% al 34%, esclusa la spesa in sviluppo rurale e ambiente). Con queste cifre è del tutto evidente che il contributo del budget per la realizzazione in Europa entro il 2010 dell'area più competitiva del mondo basata sulla conoscenza (con crescita sostenibile e maggiore coesione sociale) risulta quanto meno ambizioso.

⁷ Da notare che già dalla fine del 2003 un gruppo di sei Stati membri (Francia, Germania, Regno Unito, Paesi Bassi, Svezia ed Austria) aveva avanzato la richiesta di limitare la soglia massima delle spese all'1% del Rnl europeo.

Le entrate comunitarie

Le entrate del bilancio comunitario sono disciplinate da un sistema di risorse proprie strutturato secondo tre grandi voci di finanziamento: le risorse proprie tradizionali (dazi doganali ricavati dalla tariffa esterna comune e prelievi agricoli), la risorsa derivante da un'aliquota su un imponibile Iva armonizzato a livello europeo e una risorsa basata sul Rnl degli stati membri. Quest'ultima, calcolata in modo che ciascun paese contribuisca in proporzione al proprio peso nazionale sul Rnl europeo, costituisce una "risorsa marginale" in quanto serve a coprire la differenza tra l'ammontare complessivo delle spese e le altre voci d'entrata così da assicurare il pareggio di bilancio secondo quanto richiesto dal Trattato comunitario (art. 268 Tce). Per mantenere immutato l'importo delle risorse finanziarie messe a disposizione dell'Unione, il massimale delle risorse proprie è stato fissato, con una decisione unanime degli stati membri, all'1,24% del Rnl europeo per gli stanziamenti di pagamento⁸ (in realtà il bilancio comunitario è sempre stato ben al di sotto di questa soglia e, come già sopra evidenziato, è oggi pari all'1,045% del Rnl). Il sistema delle risorse proprie ha subito una notevole trasformazione dall'avvio del primo quadro finanziario: la principale fonte di finanziamento del bilancio comunitario è attualmente

⁸ Gli stanziamenti di pagamento sono fondi liquidi forniti dagli stati membri e possono essere spesi solo in un determinato esercizio finanziario. Si distinguono dagli stanziamenti di impegno che sono invece importi autorizzati in favore di programmi o progetti pluriennali e sono di solito impegnati nell'esercizio in cui sono decisi e poi pagati gradualmente nel corso degli anni.

costituita dalla risorsa Rnl degli stati con una quota che nel 2013 sarà pari a circa il 75% sul totale delle entrate. Ne consegue che l'odierno bilancio europeo è in larga parte finanziato dai contributi diretti dei paesi membri con un evidente vantaggio in termini di stabilità finanziaria ma con un grave danno per l'autonomia nelle scelte di spesa dell'Unione. Sempre più spesso infatti gli stati membri tendono a giudicare le politiche e le iniziative dell'Ue in termini di risultati rapportati ai rispettivi contributi nazionali (la logica del saldo netto), invece di soffermarsi sul valore aggiunto della produzione di "beni pubblici" a livello europeo. Proprio la diatriba dei saldi netti domina sistematicamente i negoziati sulle Pf secondo un approccio intergovernativo, quasi di tipo contabile, che rende meno immediato un ragionamento basato sul carattere sovranazionale che alcune spese hanno.

Infine, il meccanismo di finanziamento del bilancio è reso più complesso, diseguale e poco trasparente dalla presenza di un sistema di correzioni e sconti forfetari a favore di alcuni paesi, tra cui spicca la correzione per il Regno Unito (nota come "UK rebate"), che consiste nel rimborso alla Gran Bretagna del 66% del suo saldo netto di bilancio⁹.

⁹ Il rimborso britannico origina da una decisione presa all'unanimità dal Consiglio europeo di Fontainebleau del 1984, in base alla quale "ogni stato membro con un onere di bilancio eccessivo rispetto alla propria prosperità relativa potrà beneficiare di una correzione a tempo debito". Ulteriori correzioni sono state introdotte in occasione del Consiglio europeo di Berlino (2000) a beneficio di Germania, Austria, Paesi Bassi e Svezia che hanno ottenuto una riduzione di $\frac{3}{4}$ sul

Quali proposte sulla strada della revisione

A fronte di un bilancio esiguo permane la necessità di un ri-orientamento delle priorità della spesa comunitaria con l'obiettivo di liberare maggiori risorse da investire per il finanziamento di quei "beni pubblici europei" la cui produzione, a livello comunitario, è giustificata da effetti di spill-over tra gli stati membri. Seguendo questo orientamento le priorità di spesa devono essere individuate in quelle politiche per le quali i vantaggi delle economie di scala e/o delle esternalità positive risultano predominanti e le diversità di visioni tra i governi nazionali sono contenute. Al contrario, se una politica presenta limitate economie di scala ed esternalità e l'eterogeneità delle preferenze degli stati membri è molto elevata, allora la spesa deve essere allocata al livello di governo nazionale o locale secondo il principio di sussidiarietà¹⁰. Da qui si comprende la necessità degli investimenti comunitari per la crescita, la coesione e l'occupazione ed il sostegno finanziario a quelle riforme strutturali che contribuiscono a migliorare la produttività europea implementando l'Agenda di Lisbona e le connesse politiche di inno-

finanziamento del rimborso britannico che oggi grava per il 50% su Francia e Italia. Da ultimo, il Consiglio europeo del dicembre 2005 ha concluso che Austria, Germania, Paesi Bassi e Svezia godano di aliquote di prelievo dell'Iva ridotte durante il periodo 2007-2013 e che nello stesso periodo i Paesi Bassi e la Svezia beneficino anche di riduzioni lorde dei loro contributi annui basati sul Rnl.

¹⁰ Cfr. al riguardo anche C. ALTOMONTE e M. NAVA, *Economics and Policies of an Enlarged Europe*, Cheltenham, 2005, pp. 232-241.

vazione e conoscenza, formazione del capitale umano, reti infrastrutturali, mobilità dei fattori di produzione.

Sempre seguendo queste linee-guida, la spesa per la politica agricola comune dovrebbe essere parzialmente decomunitarizzata, introducendo un meccanismo di co-finanziamento da parte degli stati membri. La direzione da seguire è quella di un'agricoltura europea sempre più orientata al mercato mondiale attraverso la graduale cancellazione di quegli strumenti distorsivi del libero scambio come il sostegno ai prezzi, le tariffe doganali e i sussidi alle esportazioni¹¹. Tali misure risultano ancora più urgenti alla luce della vertiginosa crescita dei prezzi dei prodotti agricoli e degli allarmi lanciati nel corso del recente Vertice della Fao. Tuttavia, al di là delle sue finalità redistributive a favore degli agricoltori europei, la Pac genera anche delle esternalità positive come la salvaguardia del territorio e del patrimonio ambientale, il turismo nelle aree rurali, la tutela della qualità della vita e degli alimenti. Sotto questo aspetto sarebbe pertanto consigliabile mantenere il finanziamento comunitario proseguendo in modo deciso sulla strada del trasferimento di risorse dal primo pilastro della Pac (aiuti diretti e spese di mercato) al secondo (politiche a supporto dello sviluppo rurale) più di quanto non sia avvenuto nel corso del ne-

¹¹ In questo senso si è recentemente espressa la Commissione europea che, nell'ambito della "valutazione dello stato di salute della Pac", ha proposto un pacchetto di misure per riformare i regimi di sostegno diretto agli agricoltori ed incrementare il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr). Cfr. al riguardo la proposta COM (2008) 306/4.

goziato sulle attuali Pf. Come già evidenziato sopra, i veri nodi strutturali sulla strada della riforma del bilancio comunitario riguardano, da un lato, la necessaria riduzione della spesa per la politica agricola comune e, dall'altro, la cancellazione del rimborso britannico (tanto più che lo stesso rimborso al Regno Unito nasce nel 1984 proprio dall'esigenza di compensare Londra per gli scarsi ritorni della Pac). Una possibile soluzione sarebbe quella di "barattare" il rimborso britannico con un sistema di finanziamento della Pac basato su contributi nazionali proporzionali al peso di ciascun paese sul valore aggiunto agricolo dell'Ue. Gli attuali squilibri finanziari in materia di Pac producono evidenti distorsioni in virtù delle quali i maggiori beneficiari della spesa agricola (Spagna e Francia) contribuiscono proporzionalmente di meno al finanziamento del bilancio comunitario (all'opposto, Germania e Paesi Bassi ricevono dalla Pac proporzionalmente meno di quanto contribuiscano al bilancio). Barattando il rimborso britannico con un meccanismo di finanziamento della Pac basato sul valore aggiunto agricolo europeo di ciascun paese, gli stati "più agricoli" pagherebbero in misura maggiore per la Pac ma guadagnerebbero altresì dalla cancellazione della loro quota di rimborso al Regno Unito, mentre la stessa Gran Bretagna perderebbe i benefici del rimborso ma guadagnerebbe in termini di minore contributo per l'agricoltura. Tuttavia, il meccanismo di scambio qui proposto danneggerebbe gli stati dell'ultimo allargamento in quanto "più agricoli" della media: sarebbe pertanto auspicabile compensare maggiormente questi paesi individuando altri fondi comunitari da destinare loro (ad esempio,

trasferendo maggiori risorse per la politica di coesione dai vecchi stati membri).

Un'altra rubrica di spesa da valorizzare in misura maggiore è quella relativa alla dimensione esterna dell'Unione, soprattutto alla luce delle novità istituzionali introdotte dal Trattato di Lisbona, come il presidente del Consiglio europeo, l'Alto Rappresentante Pesc con poteri più estesi e il Servizio europeo per l'azione esterna. Solo il 5,7% della spesa comunitaria è oggi destinato al capitolo sulla dimensione esterna che include molteplici attività come la sicurezza delle frontiere, gli strumenti di pre-adesione all'Ue per i paesi candidati, la politica di vicinato, la cooperazione allo sviluppo, gli aiuti umanitari, le missioni di *peace-keeping*. L'aumento della dotazione di budget per il ruolo esterno dell'Unione mostrerebbe invece con maggiore evidenza che i futuri successi dell'Ue saranno sempre più misurati dalla sua capacità di porsi come un attore globale credibile nella gestione di sfide complesse e transfrontaliere come i cambiamenti climatici, la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, la prevenzione e la repressione del terrorismo internazionale.

Inoltre, un evidente limite nell'attuale struttura delle Pf è quello relativo ad un'eccessiva rigidità di vincoli, quali la previsione di massimali di spesa annuali e di un tetto alle risorse finanziarie. Il bilancio comunitario dovrebbe invece godere di maggiori elementi di flessibilità che consentano di riallocare le risorse tra o all'interno delle varie rubriche di spesa, per adeguarsi alle mutevoli circostanze politiche ed essere in grado di migliorare i tempi di risposta a situazioni impreviste. Con una qualche

ambizione è stato addirittura proposto di riservare alla Commissione europea fondi di bilancio ad hoc con finalità anticiclica da impiegare per correggere trend economici negativi¹². Del resto si inquadra proprio in quest'ottica uno degli elementi più innovativi delle attuali Prospettive Finanziarie, cioè il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, che mira a contrastare la disoccupazione generata dalla crescente integrazione dei mercati mondiali attraverso il reinserimento professionale dei lavoratori europei impiegati nei settori meno competitivi. Tuttavia tale fondo è di ammontare decisamente modesto (l'importo massimo è di 500 milioni di euro l'anno) ed è alimentato dalle dotazioni non consumate di altre voci di spesa.

Sotto il profilo procedurale la regola del voto all'unanimità, richiesta per l'approvazione delle Prospettive Finanziarie da parte del Consiglio, gioca un ruolo rilevante nel mantenimento dello "status quo" e alimenta un negoziato intergovernativo in cui si contrappongono 27 interessi nazionali differenti sostenuti da altrettanti poteri di veto che, evidentemente, ostacolano il perseguimento dell'interesse europeo. Il diritto d'iniziativa della Commissione risulta fortemente limitato (la proposta originaria sulle Pf viene spesso stravolta

per ottenere il gradimento finale di tutti gli stati membri in Consiglio) ed il Parlamento europeo ha una scarsa influenza sugli stanziamenti riguardanti le principali voci di spesa (le cosiddette "spese obbligatorie"¹³ come agricoltura e politica di coesione). A ciò si aggiunge infine che la durata del quadro finanziario pluriennale (sette anni) non coincide con quella della legislatura europea (5 anni) così da limitare i margini di manovra sulle decisioni di bilancio del Parlamento e della Commissione appena insediati. In materia di regole procedurali il Trattato di Lisbona, se ratificato da tutti gli stati membri, apre interessanti opportunità sotto tre aspetti. In primo luogo viene consolidato il ruolo del Parlamento europeo nella procedura per l'approvazione del bilancio grazie alla soppressione della categoria delle "spese obbligatorie". Secondariamente, il nuovo Trattato prevede una durata per le Pf di almeno 5 anni così da consentire di sincronizzarle con la legislatura europea. Da ultimo, si stabilisce che il Consiglio europeo possa adottare all'unanimità una decisione che consenta al Consiglio dell'Unione di deliberare a maggioranza qualificata sull'approvazione delle Prospettive Finanziarie¹⁴.

Per quanto concerne il lato delle entrate, la riforma del sistema delle risorse proprie si inserisce tra i temi politicamente più controversi nel

¹² Al riguardo si veda S. DULLIEN e D. SCHWARZER, *Thinking big in small steps: How to bridge the gap between economic and political requirements and current practice in the EU budget*, «EEGM Papers», n. 6, 2007. Gli autori arrivano a proporre un fondo di bilancio specifico che finanzi un'indennità base di disoccupazione a livello europeo come contributo alla stabilizzazione del ciclo economico.

¹³ Le spese obbligatorie, su cui il Consiglio ha l'ultima parola rispetto al Parlamento, sono quelle espressamente previste dai Trattati comunitari o da atti adottati in forza dei medesimi. Tali spese rappresentano più dell'80% delle uscite dell'Ue.

¹⁴ Cfr. il nuovo Capo 2 "Quadro Finanziario Pluriennale" all'art.312 del Trattato di Lisbona.

dibattito sulla revisione generale del bilancio. Di fronte alla ridotta autonomia finanziaria di un budget in larga parte finanziato dai contributi nazionali degli stati membri, si moltiplicano le proposte per introdurre una nuova risorsa propria di natura fiscale¹⁵ basata su un'imposta nazionale già esistente (ad esempio una tassa sui prodotti energetici o sulle imprese). Secondo alcuni osservatori¹⁶, il vantaggio sarebbe duplice perché da un lato si rafforzerebbe il gettito di derivazione comunitaria così da ridurre il peso dei contributi nazionali e, dall'altro, si garantirebbe un legame più diretto, trasparente e democratico tra la spesa pubblica europea ed il cittadino/contribuente. La nuova imposta comunitaria, nel rispetto del principio di neutralità fiscale (per evitare quindi distorsioni tra i paesi), dovrebbe avere una base imponibile armonizzata nei 27 stati membri. È tuttavia più realistico pensare che un nuovo sistema di risorse proprie potrebbe essere introdotto solo con il prossimo quadro finanziario pluriennale (dal 2014 in poi) così da non dover modificare la dimensione complessiva del bilancio attuale. Gettito addizionale per le casse dell'Unione potrebbe inoltre

¹⁵ Lo stesso art. 311 del Trattato di Lisbona prevede, per la prima volta, la possibilità che il "Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento, istituisca nuove categorie di risorse proprie o sopprima una categoria esistente. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali".

¹⁶ Si veda, tra gli altri, D. GROS, *How to achieve a better budget for the European Union*, «CEPS Working Document», n. 289, aprile 2008.

derivare, a partire dal 2013, dalla parziale cessione al bilancio comunitario degli introiti (oltre 70 miliardi di euro entro il 2020)¹⁷ percepiti dagli stati membri mediante il sistema di messa all'asta dei crediti di emissione di CO2 proposto dal recente "pacchetto" ambiente della Commissione europea¹⁸ nell'ambito del futuro funzionamento dell'*Emission Trading Scheme* (Ets).

Più difficile appare invece la possibilità che il bilancio comunitario sia finanziato in debito coprendo il disavanzo attraverso l'emissione di titoli pubblici europei (esattamente come avviene per tutti i bilanci nazionali degli stati membri). Sebbene questa ipotesi risulti utile soprattutto per sostenere investimenti di medio-lungo termine miranti alla crescita e allo sviluppo, la sua praticabilità richiederebbe una revisione dei trattati per eliminare il vincolo del pareggio di bilancio (principio peraltro confermato anche dal nuovo articolo 310 del Trattato di Lisbona).

Sempre sul fronte delle entrate si segnala infine la proposta, formulata dalla Commissione

¹⁷ Si veda al riguardo A. VILLAFRANCA, *Energia e Ambiente: il "coraggio" della Commissione europea*, «ISPI Policy Brief», n. 73, febbraio 2008.

¹⁸ Il "pacchetto ambiente", presentato dalla Commissione europea il 23 gennaio 2008, include la proposta di direttiva 2008/0013 (COD) che perfeziona ed estende il sistema comunitario di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra; la proposta di decisione 2008/0014 sugli sforzi degli stati membri per ridurre le emissioni dei gas ad effetto serra; la proposta di direttiva 2008/0015 (COD) sullo stoccaggio geologico del biossido di carbonio; la proposta di direttiva 2008/0016 (COD) sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

europea nel 2004, per ovviare agli squilibri finanziari generati dal rimborso britannico¹⁹. Si tratta di un meccanismo generale di correzione nell'ambito del quale il rimborso sarebbe garantito a ciascun paese solo su quella parte del proprio saldo netto che si trova al di sopra di una soglia unanimemente concordata tra gli stati membri. Nello specifico la proposta prevede un rimborso di 2/3 quando il saldo netto di uno stato eccede lo 0,35% del Rnl europeo. Si prenda ad esempio il caso dell'Olanda che è, ad oggi, il maggiore contributore netto con un saldo pari allo 0,47% del Rnl. Applicando il meccanismo proposto dalla Commissione, l'Olanda beneficerebbe di un rimborso di 2/3 sullo 0,12% del Rnl (ovvero la differenza tra il proprio saldo netto e la soglia concordata). L'obiettivo di questo meccanismo sarebbe quindi quello di estendere a tutti i contribuenti netti al bilancio comunitario (e non solo al Regno Unito) il beneficio del rimborso, riducendo così gli attuali squilibri.

Conclusioni

L'odierna revisione del bilancio comunitario di certo non produrrà improvvise rivoluzioni nella struttura delle spese e delle entrate. A vent'anni di distanza dall'introduzione del primo quadro finanziario pluriennale la dimensione dell'Unione europea è cambiata più velocemente di quanto non sia riflesso nella composizione del suo budget: le risorse allocate restano esigue e si rivolgono principalmente a politiche del

¹⁹ Cit. nel saggio di C. ALTOMONTE e M. NAVA, *Il bilancio dell'Unione europea*, in A. MOSCA, *Europa senza prospettive?*, Bologna, 2006.

passato piuttosto che a un'Europa che aumenta i suoi membri, acquisisce competenze maggiori e più complesse all'interno del proprio spazio d'azione e si propone come un importante attore sullo scenario internazionale.

Un elemento che opera in direzione decisamente opposta rispetto alla riforma del bilancio riguarda la difficoltà di trovare un consenso unanime tra 27 stati con interessi politici, reddito pro capite, storia, priorità eterogenei. La tentazione per il mantenimento dello *status quo* è molto forte soprattutto per quei paesi che risulterebbero più penalizzati da un'eventuale riforma, qualunque essa sia, come dimostrano gli stessi Trattati comunitari, i quali prevedono che in mancanza di un accordo sul nuovo quadro pluriennale si applichino gli stanziamenti relativi all'ultimo anno delle precedenti Prospettive Finanziarie²⁰. Ciononostante la revisione generale del bilancio offre all'Unione europea una concreta opportunità per riflettere su come e quali risorse impiegare per l'attuazione di politiche che andrebbero nella direzione di avvicinare i cittadini alle Istituzioni comunitarie fornendo risposte adeguate al senso di insicurezza che la globalizzazione dei mercati genera soprattutto sui ceti medio-bassi. La ricchezza delle implicazioni legate al bilancio europeo è infatti tale da investire direttamente il futuro di ogni singola politica dell'Unione, dall'agricoltura alla coesione, dalla ricerca e innovazione alla sicurezza interna e all'azione esterna.

La storia del processo d'integrazione comunitaria mo-

stra senza ambiguità come il successo dell'Europa unita non si misuri soltanto su agende ambiziose ma anche su risorse adeguate. La realizzazione del mercato unico e dell'unione monetaria ed i vari allargamenti ai nuovi stati membri hanno potuto contare sul sostegno del bilancio europeo, che ha operato come uno strumento di programmazione economica al servizio degli obiettivi politici dell'Unione. Oggi come ieri occorre pertanto avere la stessa volontà politica e lo stesso coraggio per scommettere ancora una volta sul futuro dell'Europa.

La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche, strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.

I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi, focalizzati su tematiche di particolare interesse per l'Italia e le sue relazioni internazionali e articolati in:

- ✓ Osservatorio Caucaso e Asia centrale
- ✓ Osservatorio Europa
- ✓ Osservatorio Mediterraneo e Medio Oriente
- ✓ Osservatorio Russia e vicini orientali
- ✓ Osservatorio Sicurezza e studi strategici
- ✓ Programma Asia meridionale e Iran
- ✓ Programma Argentina
- ✓ Programma Diritti umani
- ✓ Programma Disarmo
- ✓ Programma Emergenze e Affari umanitari
- ✓ Programma Internazionalizzazione della Pubblica amministrazione

ISPI
 Palazzo Clerici
 Via Clerici, 5
 I - 20121 Milano
www.ispionline.it

Per informazioni:
ispi.policybrief@ispionline.it
ispi.policybrief1@ispionline.it

© ISPI 2008

²⁰ Anche il Trattato di Lisbona conferma questa disposizione all'art. 312, comma 4.