

DOCUMENTI IAI

RAPPORTO DEL SEMINARIO SU "LA REVISIONE DEL BILANCIO COMUNITARIO NEL 2008/2009: UNA SFIDA PER L'UNIONE EUROPEA E PER L'ITALIA "

a cura dell'Istituto Affari Internazionali

Rapporto di sintesi del seminario "La revisione del bilancio comunitario nel 2008/2009: una sfida per l'Unione Europea e per l'Italia", organizzato dallo IAI (nell'ambito del programma europeo sostenuto dalla Compagnia di San Paolo) e dal Ministero per gli Affari esteri, Direzione generale per l'integrazione europea

Roma 22 settembre 2008

RAPPORTO DEL SEMINARIO SU “LA REVISIONE DEL BILANCIO COMUNITARIO NEL 2008/2009: UNA SFIDA PER L’UNIONE EUROPEA E PER L’ITALIA”

a cura dell’Istituto Affari Internazionali

Introduzione

Il bilancio è uno degli strumenti fondamentali di cui l’Unione dispone per realizzare i suoi obiettivi politici. Il primo quadro finanziario pluriennale risale ormai a 20 anni fa e, dati i profondi mutamenti del contesto internazionale intervenuti nel frattempo e i compiti crescenti che l’UE è venuta assumendosi in vari settori, è evidente la necessità di procedere a una revisione generale delle politiche di bilancio dell’Unione. A tal fine, nel maggio del 2006 il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno raggiunto un accordo interistituzionale che impegna la Commissione a realizzare una revisione del bilancio dell’UE, comprendente tutti gli aspetti relativi alle spese e alle risorse, presentandone i risultati entro il 2008/2009. La revisione non ha lo scopo di stabilire il nuovo quadro finanziario pluriennale (quello che entrerà in vigore nel 2014), ma di ridefinire gli orientamenti generali e le priorità di bilancio dell’UE sia dal lato delle spese sia da quello delle entrate. Con la Comunicazione “Riformare il bilancio, cambiare l’Europa: documento di consultazione pubblica in vista della revisione del bilancio 2008/2009” del 12 settembre 2007 la Commissione ha lanciato un processo di consultazione “con le parti interessate a livello locale, regionale e nazionale nonché a livello europeo al fine di stimolare un dibattito aperto sulle finanze dell’UE”.¹

Il bilancio dell’UE ammonta oggi a 100 miliardi di euro l’anno, equivalente a circa il 2,4% della spesa pubblica complessiva dei paesi membri dell’UE e all’1,24 % del reddito nazionale lordo – RNL - dell’UE. La struttura e l’entità del bilancio sono state oggetto di un’evoluzione costante nel tempo. Dal lato delle uscite, la Politica agricola comune (PAC) è sempre stata la voce di spesa più rilevante (nel 1985 raggiunse il 70,8%); nel 2013 la PAC coprirà il 32% delle uscite, ovvero una percentuale ridotta rispetto a quella attuale (42,9%) ma pur sempre molto rilevante. La Politica di Coesione è la seconda voce di uscita del bilancio e nei prossimi anni andrà aumentando; nel 2013 gli importi stanziati per le azioni strutturali saliranno al 35,7% , di cui almeno due terzi saranno destinati alla competitività, alla crescita e all’occupazione. Infine, i finanziamenti per le altre politiche (competitività, azioni esterne e sviluppo rurale), che in passato erano assai limitati, sono destinati ad aumentare, arrivando nel 2013 a costituire il 26% delle spese.

Secondo il vincolo del pareggio di bilancio previsto dall’art. 268 del Trattato sulla Comunità europea (Tce), le spese non devono superare le entrate e inoltre non devono superare una soglia concordata (attualmente l’1,24% % del Reddito Nazionale Lordo - RNL - dell’UE). Le fonti di finanziamento dell’UE sono quattro: una risorsa basata sull’RNL degli Stati membri, che nel 2013 costituirà circa il 74% delle entrate; le cosiddette “risorse proprie tradizionali” (dazi doganali e prelievi agricoli), che costituiranno il 13%; infine, quella basata sull’imponibile IVA, che arriverà al 12%.

¹ Commissione delle Comunità Europee, Comunicazione della Commissione, “*Riformare il bilancio, cambiare l’Europa: documento di consultazione pubblica in vista della revisione del bilancio 2008/2009*”, SEC(2007) 1188 def., 12 settembre 2007.

Una revisione del bilancio è considerata necessaria per consentire all'Unione Europea di realizzare azioni efficaci nelle aree di sua competenza nel lungo termine. Ma il dibattito è indubbiamente importante anche in un'ottica più propriamente nazionale: l'Italia dovrà decidere quali posizioni negoziali assumere sulle diverse soluzioni proposte.

Il 22 settembre 2008 l'Istituto Affari internazionali (nell'ambito del programma europeo sostenuto dalla Compagnia di San Paolo) e il Ministero degli Affari Esteri, Direzione generale per l'integrazione europea hanno organizzato a Roma il seminario "La revisione del bilancio comunitario nel 2008/2009: una sfida per l'Unione Europea e per l'Italia". L'obiettivo dell'incontro è stato discutere le posizioni che l'Italia deve prendere sul cruciale e delicato tema della revisione del bilancio comunitario e le proposte di riforma della struttura della spesa e delle risorse anche in vista maggiore equità e trasparenza nel regime di finanziamento.

1. Le spese dell'UE: problemi attuali e possibili soluzioni

Da un punto di vista generale si cercano oggi soluzioni che permettano di liberare risorse da investire in *public goods*. In primo luogo, molti dei partecipanti al seminario hanno sottolineato la necessità di operare un cambiamento nella struttura di spesa del bilancio, in particolare tramite una riduzione delle due maggiori voci di spesa: la PAC e la politica di coesione.

Molte delle proposte formulate riguardano il sistema di finanziamento della PAC e, in particolare, gli aiuti diretti. È stato criticato il fatto che le spese per gli aiuti diretti siano ancora preponderanti rispetto a quelle per lo sviluppo rurale. Queste ultime, secondo quanto è emerso dal "CAP health check" del 2008, stanno producendo risultati incoraggianti. Il problema della revisione delle uscite destinate alla PAC è però complicato da alcuni processi politici ed economici dagli effetti incerti. Innanzitutto, non bisogna sottovalutare l'importanza dei negoziati WTO: una riduzione della Tariffa Esterna Comune potrebbe rendere più difficile una riforma della PAC, poiché aumenterebbero le pressioni per un sostegno alle spese degli agricoltori. D'altra parte, questo effetto potrebbe essere controbilanciato dal secondo fattore evolutivo di cui bisogna tener conto, ossia l'aumento dei prezzi dei beni alimentari, che ha un effetto positivo sul reddito degli agricoltori. L'aumento dei prezzi agricoli potrebbe rendere più praticabile una riduzione degli aiuti diretti. Questo argomento è però stato contestato. L'Italia è, infatti, uno dei paesi in cui l'aumento dei prezzi agricoli non sembra aver portato grande beneficio al reddito degli agricoltori. Se ne sono avvantaggiati soprattutto i distributori. Nel caso italiano, il taglio degli aiuti diretti potrebbe quindi non essere la scelta strategica migliore. Inoltre, l'aumento dei prezzi agricoli si è tradotto in un aumento sensibile dei costi per l'allevamento, incidendo negativamente sulle condizioni economiche del settore.

Allo scopo di ridurre le spese UE per la PAC è stata avanzata la proposta di un co-finanziamento nazionale del settore agricolo. Secondo alcuni però questa riforma potrebbe rivelarsi, a conti fatti, svantaggiosa per un paese come l'Italia in cui i settori della gastronomia e del turismo enogastronomico sono estremamente rilevanti.

Molti interventi hanno sottolineato la necessità di ridurre la spesa destinata ai fondi di coesione, tenendo conto anche della loro relativa inefficacia nel Mezzogiorno come strumento di convergenza economica. Tuttavia, altri partecipanti hanno espresso opinioni divergenti in merito, asserendo che tali fondi hanno prodotto effetti positivi nel

Sud. Ci si è inoltre interrogati sulla rilevanza dei fondi di coesione per un'efficace integrazione dei nuovi Stati Membri e dei possibili candidati. Infatti, nel caso in cui le risorse destinate alla coesione venissero mantenute al livello attuale e con l'attuale velocità di convergenza, i nuovi Stati membri non raggiungerebbero la soglia del 75% prima del 2020, quindi in un lasso di tempo tale da coprire anche il prossimo periodo di programmazione. Tra l'altro è molto rilevante l'impatto che l'eventuale allargamento alla Turchia avrebbe sul bilancio UE, dal momento che è stato stimato che il suo ingresso costerebbe all'UE 100 miliardi di euro (1/3 del bilancio) solo per le politiche di coesione.

Un altro argomento da tener presente nella revisione dei meccanismi di spesa dell'UE è quello relativo ai sistemi di controllo sulla gestione dei finanziamenti. La condizionalità dei finanziamenti è oggi applicata in modo poco incisivo e ai Paesi viene lasciato troppo spazio di manovra nella gestione dei finanziamenti, che finiscono per essere percepiti in modo "decomunitarizzato", alla stregua di un assegno. Sarebbe importante, invece, definire con maggior chiarezza il forum politico a cui i Paesi devono riferire sulle modalità di gestione delle spese e rafforzare il ruolo della Commissione come garante dell'effettivo impiego delle somme erogate. A questo proposito, è stato anche affrontato il caso dell'Italia, dove, a detta di alcuni, gran parte dei fondi continuerebbe ad essere sprecati a causa di una diffusa mala gestione e di frodi. Manca inoltre la trasparenza necessaria per garantire un effettivo controllo. Come già detto, tutti questi argomenti sono stati affrontati allo scopo di trovare un modo per liberare risorse da destinare al finanziamento di "beni pubblici europei". A questo proposito, è stata discussa la proposta di dividere le spese di bilancio in due parti: spese con fini redistributivi tra Stati membri e spese destinate ai cosiddetti *public goods*. L'assunto è che le spese redistributive, ispirate a criteri di equità e giustizia, siano facilmente distinguibili da quelle rientranti nella seconda categoria, perché amministrate dagli Stati e dalle regioni, dunque non direttamente dalla Commissione. Verrebbero inserite tra le spese redistributive i fondi regionali, sociali e di coesione, i fondi per la pesca ed anche gli aiuti diretti agli agricoltori nell'ambito della PAC. Nel secondo capitolo di spesa rientrerebbero invece i beni pubblici, finanziati mediante le risorse proprie e l'IVA. Contro questa ipotesi è stata però sollevata l'obiezione della non sempre agevole distinzione tra i due tipi di spesa. La Politica di Coesione, ad esempio, che verrebbe inserita nel primo capitolo di spesa, in realtà non presenta solo aspetti redistributivi: lo sviluppo e la convergenza delle diverse aree dell'UE producono anche indirettamente dei beni pubblici, in termini ad esempio di allargamento del mercato.

2. Le entrate: problemi e possibili soluzioni

Secondo quanto anche sostenuto dal Governo italiano nel suo contributo sulla revisione del bilancio comunitario, "un'autentica riforma del bilancio comunitario non può prescindere da un'autentica riforma del suo regime di finanziamento".²

La principale fonte di finanziamento dell'UE è attualmente rappresentata da una risorsa basata sul reddito nazionale lordo degli Stati membri, che costituisce circa il 70% delle entrate complessive. Questo contrasta con lo scopo originario di questa risorsa, che avrebbe dovuto essere solamente "marginale", con la funzione di coprire la

² Contributo dell'Italia in vista della revisione del bilancio comunitario nel 2008/2009, p. 6.

differenza tra l'ammontare complessivo delle spese e le altre voci d'entrata, allo scopo di assicurare il pareggio di bilancio, ai sensi dell'art. 268 Tce. Il sistema delle entrate del bilancio UE è stato da più parti criticato per la sua natura "inequale", dovuta ad una serie di correzioni *ad hoc* che si sono stratificate nel tempo. Una delle questioni cruciali, che è alla base di forti contrasti tra i diversi Stati membri, è quella dei saldi netti. Ci sono da un lato i contributori netti, che, nel timore di un aumento dell'onere che dovranno sostenere, si oppongono a qualsiasi aumento delle risorse; dall'altro i beneficiari, che invece premono contro qualsivoglia riduzione dei fondi a loro disposizione. Benché i saldi netti negativi di alcuni paesi abbiano origine sul lato delle uscite, essi sono sempre stati affrontati e risolti sul piano delle entrate, con una serie di correzioni successive (come quella britannica e la riduzione del tasso IVA). Tra queste vi è la cosiddetta "correzione britannica" (*UK rebate*), grazie alla quale la Gran Bretagna ha diritto ad un rimborso del 66% del suo saldo netto di bilancio. Si calcola che nel 2009 tale rimborso ammonterà alla somma di 6,3 miliardi di euro, cifra destinata a salire in futuro. La correzione britannica trae origine da una decisione unanime del Consiglio europeo di Fontainebleau del 1984, con la quale si stabilì che "ogni stato membro con un onere di bilancio eccessivo rispetto alla propria prosperità relativa potrà beneficiare di una correzione a tempo debito". È stato calcolato che il finanziamento di questa correzione è pagato per quasi il 50% da Francia e Italia, mentre paesi come la Germania, l'Austria, la Svezia e l'Olanda, in virtù di ulteriori correzioni *ad hoc* introdotte dal Consiglio europeo di Berlino del 1999, ne pagano solo $\frac{1}{4}$. A questo si aggiunge il fatto che, a partire dal 2007, le aliquote di prelievo dell'IVA non sono più uniche per tutti gli Stati membri, ma differenziate: 0,225 per l'Austria, 0,15 per la Germania, 0,10 per Svezia e Paesi Bassi, mentre per tutti gli altri il valore del tasso IVA è di 0,30. Inoltre, sempre a partire dal 2007, i Paesi Bassi e la Svezia hanno ottenuto una deduzione sul tasso RNL (reddito nazionale lordo), rispettivamente di 605 e 150 milioni di euro.

Il risultato di questo sistema è che la distribuzione dell'onere totale tra Stati membri è regressiva, dal momento che gli Stati con reddito minore versano proporzionalmente contributi maggiori rispetto agli Stati con reddito più elevato. La regressività del sistema fiscale dell'Unione Europea lo pone nettamente in contrasto con i sistemi fiscali nazionali dei Paesi UE, improntati al criterio della progressività.

Tra le soluzioni proposte, la più dibattuta è stata l'introduzione di un meccanismo di correzione generalizzato (MCG), già avanzata dalla Commissione nel 2004, ma che poi non ha trovato sufficiente consenso nel Consiglio. Il meccanismo presentato nella proposta della Commissione prevedeva una correzione che garantiva contro i contributi netti "eccessivi", ovvero al di sopra di una determinata soglia, espressa in percentuale del RNL. Allo stesso tempo, il volume totale dei rimborsi sarebbe stato limitato ad un tetto massimo, per mettere al sicuro quei paesi che non beneficiavano di alcuna correzione.³ Di questa proposta sono state poi elaborate ulteriori versioni. A parte eventuali modifiche al sistema delle entrate basate sul RNL, alcuni interventi hanno sottolineato la necessità di un cambiamento del sistema delle risorse proprie e delle entrate basate sull'IVA. In particolare, si avverte oggi la necessità di restituire all'IVA il valore di risorsa fiscale originaria, armonizzando le aliquote. Questo risponderebbe a principi di trasparenza e neutralità, la cui assenza nel sistema di

³ Commissione delle Comunità Europee, "Il finanziamento dell'Unione Europea", COM(2004) 505, Bruxelles, 14 luglio 2004.

bilancio europeo è oggi lamentata da più parti; è essenziale infatti che i cittadini abbiano maggiore consapevolezza di quanto pagano per il bilancio UE.

Inoltre, ai sensi del Tce, spetterebbe soprattutto alle risorse proprie dell'Unione il finanziamento del bilancio dell'UE, mentre le entrate basate sul RNL dovrebbe solamente integrarle in maniera marginale. Come si è detto, la situazione attuale è invece molto lontana da tale prescrizione.

Un'altra proposta interessante relativa alle fonti di finanziamento del bilancio comunitario è quella di dare all'Unione la facoltà di emettere Eurobonds, ovvero strumenti di debito. Gli Eurobonds costituirebbero effettivamente una risorsa "propria", in quanto indipendenti da considerazioni di carattere nazionale, a differenza di quanto avviene con il RNL o con l'IVA. L'eventuale introduzione degli Eurobonds fa però sorgere alcune perplessità relativamente al vincolo di pareggio del bilancio previsto dall'art. 268 TCE, che recita: "nel bilancio entrate e spese devono risultare in pareggio". Questa regola era giustificata dal fatto che, quando venne stabilita nel 1957, il bilancio della Comunità serviva solo ad assicurare il funzionamento delle istituzioni europee e non vi era dunque motivo di consentire un bilancio in disavanzo.⁴ Oggi però da più parti si ritiene che questo vincolo sia diventato ormai anacronistico. Poiché una modifica dei Trattati non sembra per ora probabile, è necessario trovare soluzioni compatibili con il vincolo del pareggio del bilancio. Un'ipotesi è di emettere debito dell'Unione a fronte di crediti dell'Unione stessa: crediti in forme che possono andare da prestiti a lunghissimo termine a imprese operanti nei settori considerati "propri" dal punto di vista delle politiche di interesse comune (ed energia e ambiente sembrano tra i primi candidati possibili) al cofinanziamento di infrastrutture attraverso meccanismi di project financing, cioè attraverso società create ad hoc per costruire e gestire servizi pubblici considerati rilevanti, sempre dal punto di vista del concetto di bene pubblico europeo. La differenza tra questa proposta e quella di eliminare l'obbligo del pareggio, sta nel fatto che le operazioni finanziarie, nelle regole statistiche e contabili europee, stanno sotto la linea del pareggio di bilancio, e perciò devono considerarsi permesse dalle regole esistenti.

Vi è poi la proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze Tremonti di costituire un grande Fondo che finanzia con equity (cioè con partecipazione al capitale) e non con prestiti, le infrastrutture europee. Questo Fondo potrebbe essere appoggiato alla Banca europea degli investimenti (Bei), fatte le necessarie modifiche statutarie. Sarebbe necessario, in tal caso, che la Bei operasse su precisi mandati e direttive dell'Unione. Infatti, un elemento di forte debolezza dell'attuale funzionamento della Bei consiste proprio nella mancanza di collegamenti precisi tra la sua politica degli impieghi e le scelte strategiche dell'Unione. Il Parlamento europeo, e gli organi di controllo, hanno più volte posto l'accento su questa carenza. L'idea di Tremonti è quella di trasformare la BEI in una sorta di Fondo sovrano europeo, sul modello della Cassa Depositi e Prestiti, per finanziare lo sviluppo delle reti infrastrutturali. Nonostante le resistenze opposte a tale progetto, in particolar modo dai tedeschi, il consiglio Ecofin di Nizza, pur respingendo la proposta Tremonti, ha approvato all'unanimità la costituzione di un gruppo di studio per la ridefinizione degli obiettivi della BEI. Vi sono due possibilità di trovare le risorse per finanziare questo Fondo: i mercati (internazionali ed europei), o alcune istituzioni nazionali (facendo però ben attenzione a che questo non abbia un impatto sui disavanzi o sui debiti pubblici).

⁴ M. T. Salvemini e O. Pesce, *Un bilancio europeo per una politica di crescita*, Quaderni IAI, giugno 2007.

Vi è una terza possibilità: che sia l'Unione stessa a finanziare il Fondo, con risorse da lei stessa raccolte sul mercato. Il vantaggio di questa soluzione starebbe nella possibilità di emettere degli "eurobonds", rafforzando il ruolo internazionale dell'euro, tenendo però la gestione degli impieghi fuori dall'amministrazione Ue

Sempre allo scopo di aumentare le risorse proprie dell'UE è stata poi suggerita l'introduzione di una nuova "tassa europea", che, consentirebbe di ridimensionare la componente intergovernativa del finanziamento del bilancio comunitario, assicurando un più diretto coinvolgimento del singolo cittadino. Questa ipotesi risulta però di difficile attuazione. L'introduzione di una nuova tassa rischia infatti di generare disaffezione nei contribuenti, che in questo modo percepirebbero maggiormente i costi da loro sopportati per il finanziamento delle politiche europee. Proprio per questo, il Governo italiano ha affermato che, tra i principi fondamentali che una nuova risorsa di questo tipo dovrebbe rispettare, vi è anche la "neutralità fiscale": la tassa europea "non dovrebbe accrescere l'onere gravante sui cittadini, né la spesa pubblica globale".⁵

⁵ *Contributo dell'Italia in vista della revisione del bilancio comunitario nel 2008/2009*, p. 6.