

Università degli Studi Roma Tre
Corso di perfezionamento
in "Cittadinanza europea e Amministrazioni pubbliche"
Cattedra Jean Monnet di *Diritto e istituzioni dell'integrazione europea*

GAETANA TRUPIANO

LA RIFORMA DEL BILANCIO EUROPEO

GAETANA TRUPIANO*

LA RIFORMA DEL BILANCIO EUROPEO

Introduzione

Il problema del bilancio dell'Unione europea viene ampiamente discusso in relazione al ruolo che esso svolge e alle possibili riforme da introdurre al fine di eliminare quelle distorsioni e carenze che non appare più possibile mantenere.

La dimensione del bilancio UE supera appena l'1% del prodotto nazionale lordo dei paesi aderenti all'Unione; la struttura delle spese mostra una concentrazione nel settore agricolo e degli interventi regionali, mentre le entrate riguardano trasferimenti dagli stati membri al centro al di fuori di qualsiasi logica federalista. Il potere di imposizione è dei singoli stati e non esiste alcuna "imposta europea".

Non è possibile per l'UE, quindi, svolgere una reale politica di bilancio sia per la dimensione ridotta delle entrate e delle spese, sia per i rapporti tra l'UE e i bilanci dei singoli stati vincolati (Trattato di Maastricht) da un punto di vista macroeconomico nel livello del disavanzo e dell'indebitamento in percentuale del PNL. Il bilancio europeo è, inoltre, rigido sia dal punto di vista delle spese che delle entrate.

La ridotta dimensione del bilancio dipende dal fatto che il documento non si occupa in maniera specifica della fornitura di servizi pubblici quali l'istruzione, la sanità, oppure di trasferimenti sociali; si hanno posizioni contrarie ad una politica europea di redistribuzione dei redditi a favore delle persone. Non può essere paragonato al bilancio di federazioni esistenti e, per quanto riguarda le competenze, si richiama il principio di sussidi-

Redazione e fotocomposizione a cura del *Laboratorio informatico per la didattica e la ricerca* del Dipartimento di Istituzioni politiche e Scienze sociali - Università degli Studi "Roma Tre"

Coordinamento:

Alessandro Truini e Salvatore Bonfiglio

* Docente di *Economia pubblica* nell'Università degli Studi Roma Tre.

diarietà secondo il quale restano agli stati tutte le competenze, tranne alcuni temi di interesse generale.

Le proposte dell'Agenda 2000 riguardano una rigida politica di controllo della spesa e la revisione del sistema di finanziamento; esse intendono rendere, inoltre, più efficaci le politiche dell'UE dotandola dei necessari strumenti finanziari a medio termine.

Il presente lavoro esamina il problema della riforma della spesa e del finanziamento del bilancio europeo, affronta anche la questione controversa dei saldi di bilancio. In una seconda parte sono presentate le proposte relative alle nuove prospettive finanziarie (2000- 2006) sia nell'attuale composizione dell'UE a 15 membri che a 21 membri; nel quadro finanziario bisogna, infatti, distinguere nettamente le spese che si riferiscono all'UE da quelle riservate ai paesi che saranno compresi successivamente, tenuto conto del processo di ampliamento in particolare verso i paesi dell'Est europeo.

1. Le riforme in discussione

1.1 La spesa

Gli ultimi dati disponibili sulla struttura della spesa riguardano il 1999 (Tabella 1 e Grafico 1).

In percentuale del totale, considerando soltanto le voci più significative, la spesa agricola si pone al 41,4% e quella relativa alle azioni strutturali al 40,3%; a forte distanza sono le spese per le altre politiche interne: 6,1%, le spese per azioni esterne: 4,8% e le spese amministrative: 4,7%. Il confronto con il 1992 evidenzia la riduzione graduale della spesa agricola (51,1% del totale in quell'anno), delle altre politiche interne (4,6%); in aumento le spese per azioni strutturali che rappresentavano il 28,8% del totale.

Secondo Agenda 2000 la spesa complessiva non dovrebbe superare l'1,22% del PNL nel 2006, mentre le spese riguardanti i 15 stati attualmente aderenti resterebbero all'1,10%. L'aumento della spesa (stanziamenti per impegni) si pone al 17,1% tra il 1999 e il 2006, tenuto conto di un primo gruppo di nuove adesioni all'UE a metà periodo.

Il Consiglio europeo di Berlino del 24 e 25 marzo 1999 ha suggerito alcune misure al fine di rendere più equo il quadro finanziario complessivo a partire dal 2000. Alcune di queste misure avranno un effetto immediato sulle spese in modo da consentire all'UE di sviluppare le proprie politiche e di predisporre l'ingresso di nuovi membri. Le spese dell'UE non debbono aumentare più velocemente delle spese pubbliche degli stati membri. È importante ridurre la concentrazione dei pagamenti a fine esercizio al fine di attuare un migliore controllo delle spese. La valutazione dei risultati ottenuti e del rapporto costi- efficacia dovrebbe essere sistematica.

Gli obiettivi prioritari della politica agricola comune sono stati proposti nell'ambito dell'Agenda 2000. La spesa agricola sarà frenata dalla "linea direttrice agricola" secondo la quale le spese del Feaog garanzia non dovranno aumentare più del 74% del ritmo di crescita annua del PNL complessivo. La riforma, in particolare, della politica agricola comune (PAC) sarà realmente rilevante all'interno di parametri di bilancio rigidi decrescendo nell'ambito del periodo di 7 anni delle nuove prospettive finanziarie. La riforma della politica agricola è stata indicata dal Consiglio "agricoltura" nel marzo 1999; sulla base dell'accordo raggiunto le spese agricole saranno stabilizzate al livello di 40,5 miliardi di euro l'anno, rinviando la riforma complessiva¹. Sarà rafforzata la politica di sviluppo rurale, che diventa secondo pilastro della PAC. Nel 2002 la Commissione dovrà presentare al Consiglio un rapporto sull'evoluzione delle spese agricole contenente proposte idonee al raggiungimento degli obiettivi della riforma.

L'instabilità della politica agricola dipende in gran parte dalla sensibilità ai parametri esterni quali i prezzi mondiali e il tasso di cambio del dollaro, anche se questa sensibilità si è ridotta per effetto della riforma della PAC tanto che è stata decisa la soppressione della riserva monetaria.

Le riforme previste da Agenda 2000 riguardano il miglioramento dell'efficacia dei fondi strutturali e del fondo di coesione per il perseguimento dell'obiettivo della coesione economica e sociale concentrando maggiormente l'aiuto strutturale, miglio-

¹ L'Italia riceverà ogni anno 900 milioni circa di euro per effetto della revisione parziale della politica agricola.

rando la gestione finanziaria dei fondi strutturali e semplificandone il funzionamento. L'adozione delle proposte di riforma dei fondi strutturali, la conclusione del nuovo accordo interistituzionale e le nuove prospettive finanziarie per il 2000-2006 modificheranno la programmazione stessa delle azioni strutturali dell'UE.

La maggiore concentrazione dei fondi strutturali sarà realizzata attraverso una riduzione sostanziale del numero degli obiettivi, portati a tre.

Nell'ambito delle azioni strutturali, i fondi strutturali dovranno essere così ripartiti:

- . il 69,7% della dotazione dei fondi strutturali sarà destinato all'obiettivo 1², compreso il 4,3% a titolo di aiuto transitorio;

- . l'11,5% della dotazione dei fondi strutturali sarà destinato all'obiettivo 2³, compreso l'1,4% a titolo di aiuto transitorio;

- . il 12,3% della dotazione dei fondi strutturali sarà destinato all'obiettivo 3⁴.

Sulla base delle proposte della Commissione, la destinazione delle risorse agli stati membri per gli obiettivi 1 e 2 sarà operata sulla base di criteri oggettivi quali la popolazione, lo sviluppo regionale, lo sviluppo nazionale e la gravità dei problemi strutturali, in particolare la disoccupazione. Per quanto riguarda l'obiettivo 3, la ripartizione tra gli stati membri si fonderà essenzialmente sulla popolazione, la situazione occupazionale e la gravità dei problemi strutturali, come la discriminazione sociale, il livello d'istruzione e la formazione e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

In sette anni ai fondi strutturali saranno assegnati 213 miliardi di euro compresi 18 miliardi di fondi destinati all'obiettivo della coesione dei quali beneficiano Irlanda, Grecia, Spagna e Portogallo. Il totale degli aiuti annuali ricevuti dagli stati membri a titolo di azioni strutturali non dovrà superare il 4% del PNL nazionale.

² L'obiettivo 1 tende a promuovere lo sviluppo e l'aggiustamento strutturale nelle regioni in ritardo di sviluppo.

³ L'obiettivo 2 ha l'obiettivo di favorire la riconversione economica e sociale delle zone in difficoltà strutturale.

⁴ L'obiettivo 3 vuole favorire l'adattamento e la modernizzazione delle politiche e sistemi di educazione, formazione e occupazione.

Bisogna, comunque, tenere presente che gli aiuti strutturali per loro natura non possono avere carattere durevole e che la riforma del 1988 ha istituito il principio di addizionalità per evitare che le risorse dei fondi strutturali siano utilizzate in sostituzione di spese dei singoli stati per infrastrutture e opere pubbliche.

I sussidi vincolati del Fondo di sviluppo regionale e del Fondo sociale attuano una politica redistributiva che si concentra in alcuni settori strategici.

1.2. La modifica del finanziamento

Pure essendo necessaria una disciplina di bilancio rigida, il sistema delle risorse proprie dell'UE deve assicurare disponibilità sufficienti per lo sviluppo delle politiche di intervento in modo equo, trasparente, semplice e con un rapporto costo - efficacia soddisfacente. Il sistema deve essere basato su criteri che esprimano nella maniera migliore la capacità contributiva di ogni stato membro.

L'evoluzione recente del finanziamento del bilancio dell'UE mostra una modifica strutturale dei contributi al bilancio. Oltre che dalle "risorse proprie tradizionali"⁵, il bilancio UE è finanziato da trasferimenti dai bilanci degli stati membri⁶ che si basano principalmente sul volume dei consumi nazionali (risorsa IVA)⁷ e sull'ammontare totale del reddito (risorsa PNL)⁸. La risorsa IVA presenta, come tutte le imposte sui consumi, contributi tendenzialmente regressivi con deviazioni sistematiche tra pagamenti legati all'IVA e pagamenti calcolati sul PNL di alcuni stati membri; queste deviazioni possono assumere caratteristi-

⁵ Le Traditional Own Resources (TOR) sono composte da dazi doganali e agricoli e prelievi sullo zucchero.

⁶ I trasferimenti sono calcolati applicando una percentuale fissa, uguale per i diversi stati, alla base IVA armonizzata e al PNL.

⁷ La riforma del finanziamento del 1992 ha ridotto progressivamente il peso della risorsa IVA portando la percentuale massima di prelievo dall'1,4% del 1994 all'1% del 1999 e introducendo un sistema di tetti massimi alla base IVA armonizzata di ogni paese membro.

⁸ La risorsa basata sul PNL è stata introdotta dalla riforma del finanziamento del 1988. Dopo la decisione sulle risorse proprie del 1994, la quota della risorsa PNL nel finanziamento del bilancio è aumentata notevolmente.

che strutturali oppure temporanee per effetto di andamenti ciclici.

La Tabella 2 e il Grafico 2 indicano l'evoluzione della struttura delle risorse proprie.

La risorsa IVA nel periodo considerato (1992- 1999) ha ridotto il proprio peso sul totale delle risorse proprie dal 58,1% nel 1992 al 35,2% nel 1999; le diminuzioni più sensibili si sono registrate negli anni recenti. Si è ridotto l'apporto anche delle risorse proprie tradizionali dal 22,2% del 1992 al 16,0% nel 1999. La risorsa PNL dal 13,7% nel 1992 è salita al 48,1% nel 1999; ha caratteristiche proporzionali.

La Commissione il 7 ottobre 1998 ha approvato un rapporto sul funzionamento del sistema delle risorse proprie al fine di stabilire un nuovo quadro finanziario⁹. Il rapporto esamina il funzionamento attuale del finanziamento sulla base di cinque criteri: adeguatezza, equità, autonomia finanziaria, trasparenza, semplicità e efficienza in rapporto ai costi. Sulla base del criterio dell'adeguatezza delle risorse e equità dei contributi lordi, secondo il rapporto, il sistema ha funzionato abbastanza bene. Le risorse sono risultate adeguate in relazione all'aumento progressivo, dal 1994, del massimale delle risorse proprie insieme ad un certo contenimento delle spese tanto che è salito il margine tra le prospettive finanziarie e il massimale delle risorse proprie. Il sistema di finanziamento sarebbe diventato anche più equo per effetto della sostituzione progressiva, dal 1988, della risorsa IVA con quella legata al prodotto nazionale lordo.

Il sistema vigente non ha assicurato una reale autonomia finanziaria all'UE e non è efficiente, trasparente e semplice. Non è autonomo in quanto, riducendo l'apporto delle risorse proprie tradizionali, dipende strettamente dai trasferimenti governativi. Non appare efficiente per il sistema complesso di riscossione delle risorse proprie tradizionali con rischi di frodi, irregolarità e controversie. Non è trasparente nè semplice per effetto di misure quali l'abbattimento dell'imponibile IVA per quattro paesi

⁹ Com (1998) 560. La presentazione di questo rapporto era prevista nel 1999 ai termini dell'art. 10 della decisione 94/728/Ce relativa al sistema delle risorse proprie; è stata anticipata affinché la questione fosse discussa nel quadro complessivo del dibattito sulle proposte di Agenda 2000. G.U. L 293 del 12.11.1994, Rapporto generale 1994, n.1119 e Rapporto generale 1996, n.987.

membri nel 1998 e il persistere dal 1985 del meccanismo di correzione a favore del Regno Unito.

Potrebbe essere modificato semplificando il sistema contributivo attuale e introducendo nuove risorse proprie da aggiungere a quelle esistenti, ridimensionando ampiamente il ricorso alla risorsa IVA; a Berlino nel marzo 1999 è stato deciso che questo ricorso sarà ridotto. La risorsa IVA presenta alcuni problemi sotto il profilo dell'equità e della trasparenza; potrebbe essere introdotta un'aliquota di prelievo fissa¹⁰. L'intera struttura del finanziamento dovrà essere rivista attraverso la sostituzione delle risorse esistenti con contributi basati esclusivamente sugli apporti finanziari provenienti dal PNL con effetti, come già affermato, negativi in termini di autonomia finanziaria.

Il processo di riforma del sistema delle risorse proprie dovrebbe consentirne l'applicazione all'inizio del 2002. Tenuto conto della capacità contributiva di ogni stato membro e dell'esigenza di correggere elementi di regressività dell'attuale sistema, l'aliquota massima di prelievo della risorsa IVA, oggi all'1%, sarà dimezzata in due tappe: il tasso di richiesta massima della risorsa IVA sarà portato allo 0,75% nel 2002 e nel 2003, allo 0,50% dal 2004 in poi spostando la metà dei contributi attualmente calcolati sul gettito IVA di ciascun paese al PNL. Il sistema definitivo di finanziamento dell'UE si avrà nel 2006.

Il rapporto sulle risorse proprie prevede l'applicazione di una aliquota uniforme¹¹ per tutti gli stati che prenda a base gli imponibili IVA armonizzati; l'imponibile è limitato al 50% del PNL di ogni stato membro.

Per il calcolo del finanziamento si passerà, quindi, al PNL con una forte penalizzazione per l'Italia; infatti, mentre la base IVA sulla quale si calcola il contributo UE non tiene conto affatto dell'evasione, nel calcolo del PNL Eurostat da tempo consi-

¹⁰ Attualmente l'aliquota uniforme varia secondo l'entità della correzione per il Regno Unito con un sistema complesso che vorrebbe legare il finanziamento della correzione per il Regno Unito con la risorsa IVA.

¹¹ L'aliquota uniforme corrisponde alla differenza tra l'aliquota massima di prelievo della risorsa IVA fissata e un'aliquota "congelata" pari al rapporto tra l'importo della compensazione e la somma degli imponibili IVA di tutti gli stati membri.

dera anche l'economia sommersa; si pagherà sul sommerso che, ovviamente, non fornisce gettito¹².

Aumenta la percentuale delle "risorse proprie tradizionali" trattenuta dagli stati a copertura delle spese di riscossione di queste risorse (in gran parte dazi doganali e prelievi agricoli) dal 10% al 25% a partire dal 2001. La motivazione è legata ai costi per adempimenti e controlli su frodi e irregolarità.

Il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a procedere ad una revisione generale del funzionamento del sistema delle risorse proprie, che comprenda le conseguenze dell'allargamento, prima del 1 gennaio 2006.

I criteri per la scelta delle nuove risorse riguardano l'assegnazione di imposte al livello di Unione se gli effetti esterni superano il luogo in cui sono riscosse; questo criterio è chiamato dell'efficienza economica. Un altro criterio è quello dell'arbitrarietà regionale che si determina quando è impossibile definire la base imponibile oppure se la riscossione di imposte a livello locale provoca una distribuzione arbitraria del gettito. E' necessario, inoltre, rispettare l'equità orizzontale, per cui stati con la stessa capacità contributiva debbono contribuire nella stessa misura, e verticale per cui i contributi versati dagli stati membri al bilancio UE variano in relazione alla diversa capacità contributiva degli stati membri.

In particolare, le nuove risorse proprie proposte in linea, almeno in parte, con i criteri proposti riguardano:

1. una risorsa IVA ristrutturata;
2. una ritenuta alla fonte sugli interessi;
3. un'imposta sul CO2/sull'energia;
4. accise sul tabacco, alcool e oli minerali;
5. un'imposta sugli utili derivanti dagli interessi prodotti dai prestiti di stato e altre attività della Banca centrale europea (signoraggio della BCE);
6. un'imposta sul reddito delle persone giuridiche;
7. un'imposta sul reddito delle persone fisiche;
8. un'imposta nuova sulle comunicazioni.

Interessante è la proposta di introdurre a medio termine un sistema di modulazione dell'IVA. Si tratta di una risorsa costi-

¹² L'aggravio per l'Italia è calcolato in 400- 500 milioni di euro a partire dal 2002 e 800 milioni- 1 miliardo di euro dal 2004.

tuita da una percentuale determinata di IVA trasferita all'UE e riscossa insieme con l'IVA statale; si avrebbe una aliquota IVA combinata. La proposta rispetterebbe criteri quali la adeguatezza, la trasparenza e i costi/efficienza e potrebbe essere considerata in linea con le altre politiche UE. Il criterio dell'equità potrebbe non essere rispettato in quanto l'IVA è un tributo di natura regressiva rendendo necessaria l'introduzione di un meccanismo di perequazione basato sul PNL.

Nel medio periodo, per accrescere l'autonomia finanziaria UE, si potrebbe fare ricorso a diverse soluzioni quali il signoraggio della BCE, una ritenuta alla fonte sugli interessi, le accise, un'imposta sulle comunicazioni e un'imposta sul CO2/sull'energia. Meno praticabile sembra l'introduzione di nuove risorse proprie basate su imposte sugli utili delle società, nonostante numerosi studi ne prevedano l'applicazione con una base imponibile basata sul cash flow, oppure sui redditi delle persone fisiche.

La richiesta di inserire un elemento di progressività nel sistema di finanziamento si concretizza in una ponderazione della base della risorsa PNL con un coefficiente in funzione della prosperità relativa di ogni stato membro o gruppo di stati membri. La proposta, secondo la Commissione, non accrescerebbe l'autonomia finanziaria e neppure la trasparenza del bilancio UE. La solidarietà finanziaria viene attuata oggi attraverso decisioni sull'ammontare e la destinazione delle spese e non ricorrendo ad articolazioni del prelievo.

Il sistema di finanziamento non risponde, comunque, né agli schemi di stati federali né a schemi di finanziamento di organismi internazionali.

1.2 I saldi di bilancio

Il Consiglio europeo di Fontainebleau ha riconosciuto la possibilità che si formino squilibri di bilancio¹³ e lo stesso rapporto sulle risorse proprie affronta anche la questione dei saldi di bilancio sollevata da alcuni stati membri. La politica di bilancio dovrebbe evitare che si formino questi squilibri, anche se si può prevedere una correzione a favore degli stati membri che sop-

¹³ Consiglio europeo di Fontainebleau, Diciottesimo rapporto generale, n.80

portano un onere di bilancio considerato eccessivo in rapporto al livello del proprio reddito. Diversi fattori agiscono direttamente e indirettamente sulla formazione degli squilibri di bilancio quali il livello complessivo delle spese, la riforma delle diverse politiche, la composizione delle spese e la struttura delle risorse proprie.

Il concetto stesso di "saldo di bilancio" è in discussione. Le motivazioni che avevano giustificato la correzione a favore della Gran Bretagna non sembrano più così rilevanti, tenuto conto che numerosi stati membri registrano squilibri simili o superiori a quelli di questo paese prima della correzione. Il rapporto sulle risorse proprie presenta in maniera più semplificata la compensazione per la Gran Bretagna che è, quindi, mantenuta¹⁴. Il Consiglio europeo di Berlino ha deciso, infatti, di lasciare, almeno per il momento, la compensazione a favore della Gran Bretagna, anche se l'ammontare non comprenderà eventuali vantaggi derivanti dalla modifica del sistema di finanziamento¹⁵. Questo sistema di compensazione sarà, comunque, nel tempo modificato per rendere più equo il quadro finanziario complessivo e consentire alla Germania¹⁶, all'Austria, all'Olanda e alla Svezia di correggere il proprio contributo finanziario attraverso aggiustamenti dei propri contributi al bilancio UE¹⁷. Questi aggiustamenti decorreranno nel primo anno di applica-

¹⁴ La decisione 94/728/CE richiama due concetti: "importo base" e "compensazione di riferimento". Il primo concetto (introdotto nel 1988) non sembra utile al calcolo della riduzione. La Commissione propone, quindi, di indicare soltanto il modo di calcolare la riduzione. La correzione per la Gran Bretagna deve essere calcolata in base ai dati di competenza al fine di garantire la coerenza tra calcolo delle stime provvisorie e calcolo della riduzione definitiva.

¹⁵ La Gran Bretagna perderà 220 milioni di euro.

¹⁶ La Germania, che rappresenta il maggior contribuente al bilancio UE, paga ogni anno 11 miliardi di euro (pari ad oltre 21 mila miliardi di lire) in più di quanto riceve dalle politiche comuni. Al vertice di Berlino del marzo 1999 la Germania ha ottenuto che il proprio contributo scendesse dallo 0,55% allo 0,43% del PNL, oltre a maggiori aiuti per i Lender dell'Est. Prima dell'incontro la Germania aveva chiesto il rimborso di un terzo degli 11 miliardi di euro trasferiti al bilancio europeo nel 1997.

¹⁷ Austria, Olanda e Svezia hanno ottenuto una riduzione dei propri contributi per compensare la riduzione a favore della Gran Bretagna; copriranno soltanto il 25% della propria quota alla compensazione inglese, mentre il restante 75% sarà distribuito tra tutti, Italia compresa.

zione delle nuove decisioni sulle risorse proprie sulla base dei dati dell'anno precedente.

L'ampliamento e le riforme attese relative alle spese modificheranno la situazione e, se si presenterà l'esigenza di regolare il problema dei saldi finanziari, secondo la Commissione, si avranno tre opzioni: semplificare il sistema del finanziamento basandolo sulla risorse PNL e riducendo, fino ad annullarlo, il meccanismo di correzione; diminuire le spese di bilancio attraverso la modifica, in particolare, degli aiuti diretti agli agricoltori nell'UE e agli stati membri; introdurre un meccanismo di correzione generalizzato.

Sarà, comunque, necessario procedere ad una revisione globale del regolamento finanziario, migliorare la gestione finanziaria, il controllo finanziario e la lotta alla frode.

2. Le nuove prospettive finanziarie

2.1 La struttura delle nuove prospettive finanziarie

Gli accordi interistituzionali sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio riguardano l'evoluzione delle spese e lo svolgimento della procedura annuale di bilancio. Questi accordi, relativi ad un periodo pluriennale, sono adottati congiuntamente da Parlamento, Consiglio e Commissione. Per quanto riguarda la disciplina di bilancio, le prospettive finanziarie fissano massimali¹⁸ per ampie categorie di spese al fine di controllarne l'espansione all'interno delle risorse proprie.

Le prospettive finanziarie sono state introdotte nel 1988; si tratta di un quadro finanziario pluriennale nel quale si inseriscono le politiche annuali di bilancio. Definiscono i grandi orientamenti del bilancio a medio termine. Sono fissati ammontari massimi che sono obiettivi di spesa. Non è una programmazione finanziaria indicativa, ma un quadro finanziario vincolante che individua scelte di politica economica per l'intero periodo. Sono definite priorità con l'indicazione dei mezzi finanziari per raggiungere le priorità stesse.

¹⁸ La prassi di fissare massimali per i vari esercizi, adottati di concerto da Commissione, Parlamento europeo e Consiglio, è stata istituita dal 1988 (Pacchetto Delors I).

Un nuovo accordo interistituzionale è stato concluso da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, tenuto conto della scadenza delle precedenti prospettive finanziarie 1993-1999. Dovrebbe consentire all'Unione di rafforzarsi e di ampliare il numero degli stati aderenti, pur rispettando regole finanziarie rigorose.

Per ogni anno considerato, le prospettive finanziarie fissano per ciascuna rubrica o sottorubrica massimali di spesa per stanziamenti di impegno; massimali di spesa globali sono stabiliti per stanziamenti di impegno e stanziamenti di pagamento.

Le nuove prospettive finanziarie sono state fissate per un periodo di sette anni, dal 2000 al 2006, nell'ipotesi, che sembra già in pratica superata, che prevede l'adesione di nuovi stati membri a partire dal 2002. Sono stabilite a prezzi costanti 1999 prevedendo, come avviene anche attualmente, aggiustamenti tecnici automatici che tengano conto dell'evoluzione del prodotto nazionale lordo e dei prezzi¹⁹.

Il massimale delle risorse proprie resta fisso al livello dell'1,27% del PNL²⁰.

Le prospettive finanziarie per l'Europa a 15 membri sono indicate nella Tabella 3 e nel Grafico 3.

Comprendono sette rubriche principali: agricoltura, azioni strutturali, politiche interne, azioni esterne, amministrazione, riserve e aiuto di preadesione.

¹⁹ Il 17 febbraio 2000 la Commissione ha effettuato, come ogni anno, prima della procedura di bilancio, l'adeguamento tecnico delle prospettive finanziarie in funzione dell'andamento del PNL e dei prezzi per l'anno 2001.

²⁰ Per quanto riguarda il calcolo del PNL, è possibile che l'applicazione del nuovo sistema dei conti economici integrati (regolamento del Consiglio n. 2223/96, SEC 95) possa portare a stime diverse del PNL per ciascuno stato membro e per l'UE considerata nel suo complesso. È importante, quindi, prevenire variazioni delle risorse finanziarie dovute soltanto a modifiche nelle metodologie statistiche. Nel SEC 95 la nozione di PNL è stata sostituita con quella di Reddito nazionale lordo (RNL); nonostante il RNL ai prezzi di mercato sia uguale al PNL p.m., si rileva che nel SEC 79 il PNL p.m. era stato calcolato in maniera diversa portando a differenze sensibili per gli stati più piccoli.

Il Consiglio, su proposta della Commissione, adotterà la definizione inserita nel regolamento CE n. 2223/96 e adotterà una nuova direttiva sul PNL in sostituzione della direttiva 89/130/CE, Euratom. Per adeguare gli attuali massimali, la decisione sulle risorse proprie propone l'utilizzo di una formula matematica; sono individuati anche gli elementi rilevanti per l'adeguamento degli attuali massimali dell'1,27% per i pagamenti e dell'1,335% per gli impegni.

Le spese previste per l'UE-15 non possono essere utilizzate per aiuti di preadesione; reciprocamente le spese riservate all'aiuto di preadesione non possono essere utilizzate per l'UE-15.

Gli ammontari disponibili per le adesioni non possono essere utilizzati che per coprire le spese che risultano direttamente dall'allargamento e non possono coprire spese imprevedute relative all'UE-15 o spese di preadesione. Di riflesso, le spese previste per l'UE-15 o le spese di preadesione non possono essere utilizzate per coprire il costo di nuove adesioni. Non dovrà, comunque, essere superato il limite degli stanziamenti per pagamenti indicati nella Tabella 4 per le nuove adesioni e neppure gli impegni finanziari per l'UE-15 nelle prospettive finanziarie.

Le spese relative ai tre strumenti di preadesione (Phare, strumento agricolo e strumento strutturale) dovranno essere iscritte in sotto-rubriche distinte all'interno di una nuova rubrica delle prospettive finanziarie. L'ammontare annuale per le tre sotto-rubriche dovrà mantenersi a livello costante nel periodo esaminato e non superare gli importi indicati nella nuova rubrica 7.

Nella tabella si hanno importi disponibili per l'adesione, a partire da 2002 fino al 2006; si tratta di livelli massimi di stanziamenti per pagamenti per fronteggiare le spese derivanti da nuove adesioni nel periodo.

L'agricoltura presenterà un aumento iniziale delle spese fino al 2003 seguito da una riduzione negli ultimi anni considerati; lo sviluppo rurale riceverà un decimo delle spese. La linea direttrice agricola sarà riesaminata sulla base di un rapporto presentato al Consiglio da parte della Commissione prima dell'inizio dell'allargamento dell'Unione europea al fine di procedere agli adattamenti che saranno ritenuti necessari. Per quanto riguarda la copertura finanziaria della linea direttrice, entrano nel quadro delle disponibilità gli ammontari previsti nelle prospettive finanziarie per lo strumento agricolo di preadesione e per la quota dell'ammontare "disponibilità per l'adesione" relativa alle spese agricole.

Il livello globale di dotazione dei fondi strutturali e del fondo di coesione è iscritto nelle azioni strutturali. Per l'intero periodo considerato dalle prospettive finanziarie si avrà una riduzione delle spese per azioni strutturali; il settore è stato infatti ristrutturato.

turato in relazione alla concentrazione geografica e alla scelta del tipo di interventi. Le rubriche relative all'agricoltura e alle azioni strutturali rappresentano la quota più importante delle spese previste dalle prospettive finanziarie.

La rubrica altre politiche interne: reti transeuropee, ricerca e innovazione, istruzione e formazione, ambiente, azioni a favore delle piccole e medie imprese evidenzia un lieve aumento delle spese.

Per le azioni esterne e le spese amministrative si registra lo stesso andamento. Stabili le riserve: monetaria, per aiuti di urgenza²¹ e per garanzia di prestiti, che sono sommate al totale; soltanto per la riserva monetaria, in forma di stanziamenti accantonati per fronteggiare le conseguenze dell'andamento della parità euro/dollaro, è prevista la soppressione dal 2003.

Per gli aiuti di preadesione è previsto un massimale di spesa l'anno; le spese sono ripartite tra agricoltura, strumento strutturale di preadesione e Phare.

Dal 2002 sono previsti, al disotto del massimale delle risorse proprie, stanziamenti di pagamento in relazione all'ampliamento dell'UE.

È interessante il fatto che le nuove prospettive finanziarie prevedano meccanismi di adeguamento che ne aumentano la flessibilità: procedura di revisione dei massimali per fronteggiare situazioni impreviste; riassegnazione di stanziamenti tra rubriche o sottorubriche all'interno delle prospettive finanziarie, con alcune limitazioni già evidenziate; strumento di flessibilità generale dotato di un massimale annuale. Viene garantita anche una certa flessibilità nella gestione.

2.1 Il quadro finanziario per l'UE a 21 membri

Le prospettive finanziarie sono accompagnate da un quadro finanziario indicativo per l'UE a 21 membri come appare nella Tabella 4 e nel Grafico 4.

Sono compresi gli stanziamenti relativi all'adesione di sei nuovi stati membri (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovenia, Lituania, Cipro) indicando sotto la voce ampliamento

²¹ La riserva serve a coprire le esigenze per eventi imprevedibili a favore di paesi terzi in particolare a fini umanitari.

l'onere totale dell'ampliamento per ciascuno degli anni dal 2002 al 2006 espresso in ammontari massimi di stanziamenti per impegni per l'agricoltura, le azioni strutturali, le politiche interne e l'amministrazione.

Nel corso dell'ampliamento, le prospettive finanziarie per l'UE-15 dovranno essere riviste ed adeguate tenuto conto del numero effettivo dei paesi aderenti e degli ammontari massimi previsti nella rubrica relativa all'ampliamento; per la decisione sull'aggiustamento il Consiglio vota a maggioranza qualificata.

L'integrazione delle spese derivanti dall'ampliamento sarà coperta da disponibilità previste dalle prospettive finanziarie, da risorse proprie aggiuntive per l'aumento del prodotto interno lordo (PNL) dell'Unione senza accrescere il massimale delle risorse proprie.

Nel complesso, si può ragionevolmente ritenere che le risorse per i prossimi sette anni non saranno sufficienti a coprire le maggiori esigenze quali l'ampliamento ad Est dell'UE, che sembra slittare nel tempo, e gli impegni di liberalizzazione degli scambi mondiali.

3. Conclusioni

Il problema della riforma del bilancio europeo si collega ad importanti revisioni sia dal punto di vista della spesa, per quanto riguarda in particolare la politica agricola e i fondi strutturali, che il finanziamento con la revisione delle risorse proprie che attribuisce un ruolo maggiore alla risorsa calcolata sul PNL considerata un migliore indicatore della ricchezza nazionale, tenuto conto che non esiste alcuna potestà impositiva a livello centrale. L'intera questione è resa più complessa dalle esigenze derivanti dall'ampliamento dell'UE a nuovi membri.

Importanti e alla base di qualunque riforma finanziaria sono le questioni sul futuro assetto istituzionale per un più stabile equilibrio di forze tra le istituzioni europee in considerazione che il Trattato di Amsterdam ha accresciuto il ruolo del Parlamento europeo che avrà poteri di codecisione su 40, e non più 12 ambiti legislativi; questi ambiti vanno dalla libera circolazione dei cittadini ai sussidi regionali.

Il Parlamento sarà interlocutore diretto della Banca centrale europea e potrà porre veti alle scelte della Commissione. Temi

istituzionali rilevanti in discussione sono quelli della composizione e dei compiti della Commissione, della riponderazione dei voti al Consiglio e dell'estensione del voto a maggioranza qualificata anche in campo fiscale; si parla anche dell'opportunità di un graduale passaggio ad una forma di finanza federale prendendo a modello ampi stati federali quali gli Stati Uniti, ma anche l'India e il Brasile. Competenze che potrebbero essere gestite al centro con un incremento significativo delle entrate riguardano la difesa, la politica estera, i trasporti, l'ambiente, la sicurezza sociale, la redistribuzione dei redditi. Sono compiti che attualmente soltanto in parte sono affrontati a livello di Unione anche se sembrano diventare sempre più pressanti.

I problemi finanziari aperti riguardano il coordinamento delle politiche economiche, fiscali e monetarie; la riforma delle finanze europee, delle politiche agrarie e dei sussidi regionali, il completamento del mercato interno, lo sviluppo dei negoziati per l'apertura ad Est e i rapporti con Russia e Ucraina.

Questione più generale è quella di quale tipo di bilancio sia necessario per l'UE se si avrà una evoluzione verso una associazione di stati con un modello di confederazione, oppure una federazione; si tratta di analizzare e di selezionare le spese da gestire al centro e in periferia e di approfondire le questioni collegate al finanziamento del bilancio, decidendo la stessa struttura dei prelievi. Nella realtà i paesi federali presentano strutture differenziate e forme di suddivisione dei poteri eterogenee tra i diversi livelli di governo; gli stessi metodi di finanziamento non sono simili e spesso non sono confrontabili con la realtà e le esigenze dell'UE.

Per alcuni aspetti, quali l'attività di regolamentazione per la creazione del mercato unico oppure per la politica monetaria, l'UE ha caratteristiche di federazione; per altri argomenti presenta la natura di confederazione che si finanzia con apporti degli stati membri. L'applicazione dei criteri fiscali di Maastricht amplia il ruolo del potere centrale dell'UE.

Si potrebbe parlare di uno stato prefederale con un bilancio di scarsa ampiezza rispetto a quello degli stati aderenti.

Riferimenti

J.P. Bache, P. Jouret, *Le budget de la Communauté après Maastricht*, *Revue du Marché Commun*, 1992.

D. Bielh, *A Federalist Budgetary Policy Strategy for European Union*, *Policy Studies*, Vol. 6, Part 2, October, 1985.

D. Bielh, *Financing the EU budget*, in R. Prud'homme (ed.), *Public Finance with Several Levels of Government*, *Public Finance*, 1991.

Commissione europea, *Proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea*, Bruxelles, 8 Luglio 1999.

Commissione europea, *Proposta di regolamento del Consiglio riguardante la disciplina di bilancio*, Bruxelles, 6 Settembre 1999.

European Commission, *Financing the European Union*, Commission Report on the Operation of the Own Resources System, Brussels, 7 October 1998.

A. Majocchi, *La sostenibilità dell'Unione monetaria e il ruolo del bilancio comunitario*, in L. Bernardi (a cura), *La finanza pubblica italiana*, Rapporto 1998, Il Mulino, Bologna.

Parlamento europeo, Consiglio, Commissione, *Accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio*, Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, C 172 del 18 Giugno 1999.

P.B. Spahn, *The Community Budget for an Economic and Monetary Union*, MacMillan, London, 1993.

D. Strassen, *Les finances de l'Europe*, LGDJ, Paris, 1990.

Y. Terrasse, *Le budget de la Communauté européenne*, Masson, 1991.

G. Trupiano, *Il bilancio dell'Unione europea*, Poligrafico generale dello stato, Roma, 1997.

G. Trupiano, *Enlargement of the European Union and its Impact on EU Institution and Budget*, *The European Union Review*, No. 3, 1999.

J. Von Hagen, *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*, Economic Paper, Brussels, Commission of the European Communities, 1992.

Tabella 1. Le spese - Stanziamenti per impegni
(prezzi 1999, milioni di euro)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Agricoltura	32.095	35.352	34.787	36.897	40.528	40.805	39.937	40.060
Azioni strutturali	18.109	22.192	23.176	26.329	29.131	31.477	33.461	39.001
Altre politiche interne	2.905	4.108	4.555	5.055	5.321	5.594	5.765	5.864
Azioni esterne	5.978	4.111	4.297	4.871	5.284	5.607	5.721	4.672
Amministrazione	1.912	2.296	2.434	4.001	4.184	4.283	4.505	4.504
Totale (comprese le riserve)	62.850	69.283	70.780	75.438	86.380	89.137	90.663	96.663

Fonte: Elaborazione da Commissione europea. Relazione generale sull'attività dell'Unione europea, anni vari.

Grafico 1 - Le spese - Stanziamenti per impegni
(prezzi 1999, milioni di euro)

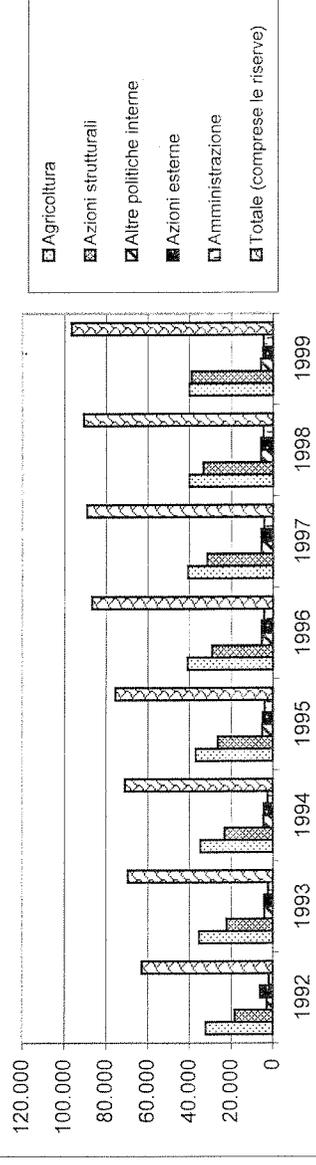


Tabella 2. Le risorse proprie
(prezzi 1999, milioni di euro)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Risorse proprie tradizionali	13.280	12.985	13.252	14.453	13.584	14.172	13.743	13.815
IVA	34.763	34.689	33.219	39.127	36.535	34.352	32.753	30.374
PNL	8.168	16.414	17.657	14.188	21.067	26.891	35.985	41.530
Totale risorse proprie	56.262	63.993	64.189	67.828	71.999	75.293	82.481	85.720
Altre entrate	3.450	1.680	1.813	7.250	10.176	5.255	1.628	931
Totale	59.712	65.673	66.002	75.077	81.275	80.548	84.109	86.350

Fonte: Elaborazione da Commissione europea. Relazione generale sull'attività dell'Unione europea, anni vari.

Grafico 2 - Le risorse proprie
(prezzi 1999, milioni di euro)

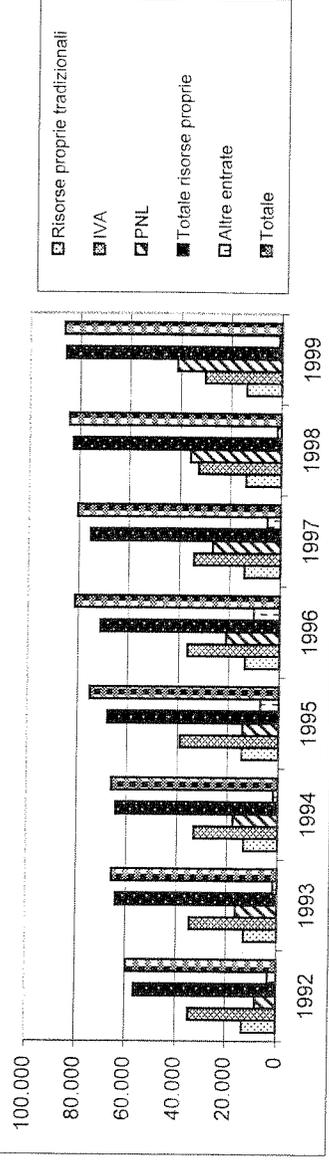


Tabella 3. Prospettive finanziarie semplificate per il 2000-2006. Stanziamenti per impegni.
(Ue a 15 membri, prezzi 1999, milioni di euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Agricoltura	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660
Azioni strutturali	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	29.170
Altre politiche interne	5.900	5.950	6.000	6.050	6.100	6.150	6.200
Azioni esterne	4.560	4.560	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610
Amministrazione	4.560	4.600	4.700	4.800	4.900	5.000	5.100
Aiuti di preadesione	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
Totale (comprese le riserve)	91.995	93.385	93.805	93.005	91.465	90.795	90.260
Disponibilità per l'adesione			4.140	6.710	8.890	11.440	14.220

Fonte: Elaborazione da Commissione europea. *Relazione generale sull'attività dell'Unione europea*, anni vari.

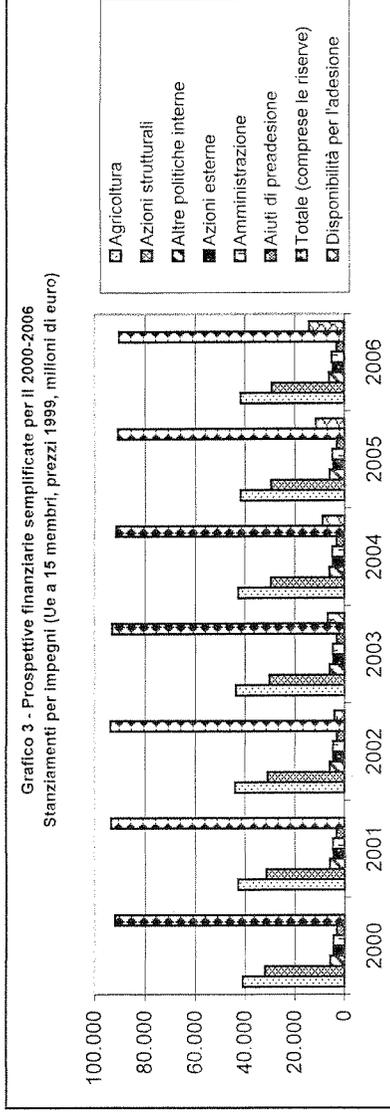


Tabella 4. Prospettive finanziarie semplificate per il 2000-2006. Stanziamenti per impegni.
(Ue a 21 membri, prezzi 1999, milioni di euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Agricoltura	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660
Azioni strutturali	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	29.170
Altre politiche interne	5.900	5.950	6.000	6.050	6.100	6.150	6.200
Azioni esterne	4.550	4.560	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610
Amministrazione	4.560	4.600	4.700	4.800	4.900	5.000	5.100
Aiuti di preadesione	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
Ampliamento			6.450	9.030	11.610	14.200	16.780
Totale (comprese le riserve)	91.995	93.385	100.255	102.035	103.075	104.995	107.040

Fonte: Elaborazione da Commissione europea. *Relazione generale sull'attività dell'Unione europea*, anni vari.

