

# IL FINANZIAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

Giulia Rossolillo

Per comprendere le modalità attraverso le quali l'Unione europea si finanzia, è necessario distinguere due aspetti:

- 1) La procedura attraverso la quale sono decise le risorse delle quali l'Unione può disporre;
- 2) La tipologia di risorse a disposizione dell'Unione europea.

## 1. LA PROCEDURA

Per quanto riguarda il primo aspetto, la disposizione di riferimento è l'articolo **311 TFUE**, secondo il quale:

*L'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche.*

*Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie.*

*Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta una decisione che stabilisce le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie dell'Unione. In tale contesto è possibile istituire nuove categorie di risorse proprie o sopprimere una categoria esistente. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.*

*Il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, stabilisce le misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione nella misura in cui ciò è previsto nella decisione adottata sulla base del terzo comma. Il Consiglio delibera previa approvazione del Parlamento europeo.*

Dunque, la procedura attraverso la quale si stabiliscono il **tetto massimo delle entrate** (e quindi anche delle spese, dal momento che il bilancio dell'Unione, secondo quanto dispone l'art. 310 TFUE, deve essere in pareggio) e la **tipologia di risorse** che saranno versate nel bilancio consiste in una decisione del Consiglio all'unanimità, che deve in seguito essere approvata da ogni singolo Stato membro secondo le sue rispettive norme costituzionali. Il Parlamento europeo è solo consultato, ovvero è chiamato unicamente a dare un parere non vincolante.

Ne deriva che:

- a) L'entità delle risorse e la loro tipologia **dipendono da un consenso unanime degli Stati** espresso sia a livello sovranazionale (decisione del Consiglio all'unanimità) sia a livello nazionale (approvazione da parte di ogni Stato membro secondo le sue rispettive norme costituzionali);
- b) La decisione sull'entità delle risorse e sulla loro tipologia **non è una decisione presa dalle istituzioni dell'Unione autonomamente dagli Stati membri**, perché la sua entrata in vigore è subordinata all'approvazione da parte degli stessi a livello nazionale.

## 2. LA TIPOLOGIA DI RISORSE

Quanto alla **tipologia** di risorse a disposizione dell'Unione, nel Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea del 1957 si stabiliva che le entrate del bilancio fossero costituite da contributi versati dagli Stati membri, ma si prevedeva già che la Commissione avrebbe studiato a quali condizioni tali contributi potessero essere sostituiti con risorse proprie. A tal fine, la Commissione

avrebbe dovuto presentare proposte al Consiglio e quest'ultimo, deliberando all'unanimità dopo aver sentito l'Assemblea, ne avrebbe raccomandata l'adozione da parte degli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali.

La prima decisione sulle risorse proprie risale al 1970, e introduce, quali fonti di finanziamento dell'Unione, i dazi doganali, i prelievi agricoli e una percentuale sull'imposta sul valore aggiunto per un ammontare massimo pari all'1% (tale percentuale diventerà una risorsa propria effettiva solo a partire dal 1975). A tali risorse, con la decisione sulle risorse proprie del 1988 ne viene aggiunta una quarta, consistente in una percentuale del RNL degli Stati membri.

Le quattro risorse proprie sopra menzionate non sono omogenee tra loro. Infatti:

- la cosiddetta quarta risorsa, cioè la percentuale sul RNL degli Stati membri (che oggi finanzia quasi il 70% del bilancio UE) non si differenzia in nulla dai contributi degli Stati membri attraverso i quali si finanziava la CEE nei suoi primi anni di vita. È inesatto dunque definirla una "risorsa propria".

- I dazi doganali e i prelievi agricoli sono, tra le risorse a disposizione dell'Unione, quelle più "proprie", nel senso che esse sono strettamente collegate a competenze dell'Unione, sono versate nella loro totalità nel bilancio della stessa e il loro ammontare non è prefissato.

- La percentuale sull'imposta sul valore aggiunto è una risorsa propria "debole", e può per certi versi essere paragonata ai contributi statali: essa non è connessa all'esercizio di competenze dell'Unione, e infatti solo una quota dell'imposta viene versata dagli Stati nel bilancio UE. Dunque il suo ammontare è predeterminato dalla decisione sulle risorse proprie adottata dal Consiglio e approvata dagli Stati membri.

Tali risorse non confluiscono direttamente nel bilancio dell'Unione, ma sono percepite dagli Stati (che ne trattengono il 20% a titolo di rimborso delle spese di riscossione) e compaiono nei loro bilanci. Agli Stati spetta peraltro anche il compito di "compiere ogni atto utile per la gestione dei prelievi e delle restituzioni"<sup>1</sup> ed essi intervengono a tal fine nei confronti dei singoli. Dunque, **l'Unione è priva anche di strumenti coercitivi per ottenere il pagamento delle risorse.**

### ***SI PUO' DIRE CHE L'UNIONE EUROPEA SI FINANZIA INDIPENDENTEMENTE DAGLI STATI MEMBRI ATTRAVERSO IMPOSTE EUROPEE E CHE QUINDI E' GIA' DOTATA DI CAPACITA' FISCALE?***

Nel libro verde della Commissione del novembre 1978 "Financing the Community budget: the way ahead"<sup>2</sup>, si legge che una risorsa che possa dirsi a tutti gli effetti "propria" deve avere natura fiscale, deve **gravare direttamente su individui o persone giuridiche** e deve essere **indipendente dalle decisioni degli Stati membri**. Vi deve essere inoltre anche un **legame diretto** tra la Comunità e l'operazione economica in relazione alla quale l'imposta è prelevata. Infine, anche se l'imposta viene raccolta dagli Stati membri tale operazione deve essere compiuta a nome della Comunità e l'entrata non deve figurare tra le entrate degli Stati membri né deve essere parte dei loro bilanci nazionali o votata dai loro parlamenti<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Corte di giustizia, sentenza 4 aprile 1974, cause 178, 179, 180/73, *Mertens*.

<sup>2</sup> Financing the Community budget: The way ahead, COM(78) 531, 21 novembre 1978.

<sup>3</sup> "it is clear that an own resource has a fiscal nature, must be a direct charge on individuals or companies in the <community and be independent of decisions by the Member States; there must also be an automatic link between

In modo ancora più chiaro, il Rapporto Monti sulle risorse proprie del 2016 sottolinea che, perché possa parlarsi di imposte europee (e dunque di capacità fiscale dell'Unione) è necessario che venga introdotta una competenza fiscale dell'Unione che comporti che il **Parlamento europeo abbia un reale potere di imporre tasse** e non abbia alcun tetto prefissato di spesa. Dunque, un'imposta europea dovrebbe essere **decisa e riscossa dall'Unione europea** e la sua entità dovrebbe essere determinata dal **legislatore dell'Unione**. Detta imposta dovrebbe poi essere versata direttamente al bilancio dell'Unione. Questa possibilità – sottolinea il Rapporto Monti – non è prevista dai Trattati e quindi dovrebbe essere innanzitutto **attribuito all'Unione il potere di imporre tasse**<sup>4</sup>.

Se esaminiamo le risorse proprie attuali alla luce delle definizioni di imposta europea ora citate, ne deriva che **nessuna di queste può essere definita una vera tassa europea**. Anche le risorse proprie più tipiche – i dazi doganali e i prelievi agricoli – sono stati decisi dal Consiglio all'unanimità e approvati dagli Stati membri secondo le loro rispettive norme costituzionali, rientrano nell'ammontare massimo del bilancio determinato con la medesima decisione e l'Unione non ha nessuno strumento coattivo per esigerne il pagamento, dal momento che la loro raccolta, e la responsabilità relativa, spetta agli Stati membri.

### ***LA CREAZIONE DI NUOVE RISORSE PROPRIE E UN AUMENTO DEL BILANCIO DELL'UNIONE COMPORTEREBBERO L'ATTRIBUZIONE ALL'UNIONE DI CAPACITA' FISCALE?***

Gli elementi essenziali perché si possa dire che un ente abbia capacità fiscale, e che dunque possa finanziarsi autonomamente, sono pertanto: 1) che abbia il potere di decidere su entrate e spese indipendentemente dagli enti territoriali che lo compongono (Stati membri o regioni); 2) che tale potere di tassazione sia esercitato direttamente su persone fisiche e giuridiche senza passare per gli Stati membri.

Se questo non avviene, e se dunque non si spezza il legame tra Stati membri e risorse proprie, non si può dire che tale ente abbia autonomia e dunque sovranità fiscale.

Le proposte di creare nuove risorse proprie e di attribuirle al bilancio dell'Unione aumentando al contempo il suo tetto massimo non portano alla creazione di tale capacità fiscale, perché non hanno le caratteristiche sopra menzionate e si collocano nell'ambito dei meccanismi attualmente previsti dai Trattati: non sono decise autonomamente dall'Unione, bensì dagli Stati membri e l'Unione non ha il diritto di esigerle direttamente da persone fisiche e giuridiche bensì le sue decisioni sono rivolte agli Stati<sup>5</sup>.

---

the Community and the source of revenue, i.e. each economic operation on which the Community tax is levied. Even if the own resource is collected by the Member States this is done on the Community's account. The revenue is not part of the income of the member States and ought not to need to be either incorporated into their national budgets or voted by national parliaments”.

<sup>4</sup> Future financing of the EU, Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources, dicembre 2016, pp. 16 e 24.

<sup>5</sup> Come si legge nel Rapporto Monti (Future Financing, cit., p. 24), “Typically, any variant of a VAT-based own resource follows this model, as would an own resource based on a financial transaction tax or on a carbon tax. Implementing regulations at EU level can lay down the details of the harmonization rules, the share of the amount of be attributed to the EU level, but all these own resources are based upon taxes existing or created at national level. The basic act of a tax can therefore be decided at EU level at unanimity, e.g. on the basis of article 113 TFEU in the form of a directive such as for the Financial Transaction Tax. It is then transposed into national legislation, levied and collected by Member States. Whether its proceeds are used to finance the national or the EU budget is a separate decision”.

Ora, dal momento che è interesse degli Stati membri ridurre l'ammontare della quota di RNL che essi devono versare al bilancio dell'Unione (la cosiddetta quarta risorsa), l'introduzione di nuove risorse proprie fiscali, oltre a non essere decisa dall'Unione autonomamente, bensì dagli Stati membri, non porterebbe a un aumento di tale bilancio, se non, nella migliore delle ipotesi, in forma minima. Gli Stati avrebbero infatti tutto l'interesse a mantenere invariato l'ammontare del bilancio per poter ridurre il loro contributo diretto.

Le vicende dell'imposta sulle transazioni finanziarie sono istruttive a questo proposito. Anche se l'iter di approvazione della direttiva che istituiva l'imposta (attraverso il meccanismo della cooperazione rafforzata) si fosse concluso positivamente, la risorsa in questione sarebbe stata attribuita al bilancio dell'Unione solo in seguito all'approvazione all'unanimità da parte del Consiglio e poi degli Stati membri, della decisione sulle risorse proprie. Ora, la proposta di decisione sulle risorse proprie prevedeva sì che una quota dell'imposta sulle transazioni finanziarie riscossa a livello nazionale fosse versata al bilancio dell'Unione, ma sottolineava che "la risorsa basata sul RNL proveniente dagli Stati membri partecipanti (alla cooperazione rafforzata) sarebbe ridotta di conseguenza.

### ***CAPACITA' FISCALE E DEMOCRAZIA***

Il superamento dell'attuale sistema di finanziamento dell'Unione è strettamente connesso alla questione della democrazia. Il potere fiscale è una delle prerogative essenziali del Parlamento, cioè dell'organo rappresentativo dei cittadini, e la sua assenza in capo al Parlamento europeo è uno dei principali limiti di tale istituzione.

Richiedere l'assenso unanime dei rappresentanti degli Stati nel Consiglio e a livello nazionale per la determinazione delle risorse a disposizione dell'Unione lasciando al Parlamento europeo solo il potere di esprimere un parere va contro ogni regola di democrazia. I rappresentanti degli Stati traggono la loro legittimazione democratica dall'elettorato nazionale e sono responsabili dinnanzi ad esso. Pretendere che siano loro ad accordarsi sulle risorse dell'Unione rappresenta la rinuncia ad individuare un interesse comune dei cittadini europei, che solo l'organo che li rappresenta – il Parlamento europeo – può esprimere. Sovranità fiscale dell'Unione e realizzazione della democrazia sovranazionale vanno pertanto di pari passo.

"È dunque ben possibile sostenere che l'attribuzione del potere di istituire un tributo di carattere europeo valga ad assegnare una legittimazione politica all'Unione europea rispetto al raggiungimento di un bene comune della comunità europea. Il tributo, in quanto intimo attributo della sovranità, permetterebbe all'Unione europea di cominciare ad atteggiarsi quale ente "sovrano" che svolge funzioni politiche rispondenti ai fini di utilità sociale generale"<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> P. Boria, *Diritto tributario europeo*, 2.ed., Milano, 2015, p. 489.