



IL FINANZIAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

Proposte per una riforma dei Trattati
per istituire una competenza fiscale dell'Unione europea

di Giulia Rossolillo



LA CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA

Pubblicazione a cura del Movimento Federalista Europeo, Sezione italiana dell'Unione Europea dei Federalisti e del *World Federalist Movement*
mfe@mfe.it - www.mfe.it

Copyright © 2021 Giulia Rossolillo

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.



La mancanza di un potere fiscale a livello europeo è una delle ragioni fondamentali della subordinazione del funzionamento dell'Unione Europea alla volontà politica degli Stati membri e della preponderanza del metodo intergovernativo nel quadro comunitario. Pertanto, per poter attuare politiche interne ed estere efficaci, che permettano agli Europei di proteggere i propri valori e i propri interessi nel mondo, è ormai essenziale affrontare la questione di istituire una competenza fiscale dell'Unione europea e discutere della relativa riforma dei Trattati.

Giulia Rossolillo, è professore ordinario di Diritto dell'Unione Europea presso l'Università degli Studi di Pavia e direttrice della rivista politica *Il Federalista*.

1. La procedura - 2. La procedura per decidere le risorse a disposizione dell'Unione Europea - 2.1. Si può dire che l'Unione Europea si finanzia indipendentemente dagli Stati membri attraverso imposte europee e che quindi è già dotata di capacità fiscale? - 2.2. La creazione di nuove risorse proprie comporterebbe automaticamente un aumento del bilancio dell'UE e porterebbe all'attribuzione all'UE di capacità fiscale? - 2.3 Capacità fiscale, democrazia e sovranità politica - 3. Proposta di modifica degli artt. 310, 311 e 312 TFUE

1. Introduzione

Per comprendere le modalità attraverso le quali l'Unione europea si finanzia, e capire così quali interventi politico-istituzionali servono per creare le condizioni per un bilancio europeo adeguato, è necessario distinguere due aspetti:

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

È necessario quindi esaminare se si può dire che l'Unione europea si finanzia indipendentemente dagli Stati membri attraverso imposte europee ed è quindi già dotata di capacità fiscale; e se la creazione di nuove risorse proprie comporterebbe automaticamente un aumento del bilancio dell'Unione e porterebbe all'attribuzione all'Unione di una capacità fiscale.

Infine, è necessario esaminare brevemente il legame tra capacità fiscale, democrazia e sovranità politica.

2. La procedura per decidere le risorse a disposizione dell'Unione Europea

In questa materia, 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 a disposizione dell'Unione Europea

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"¹

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

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.*

2.1. Si può dire che l'Unione Europea si finanzia indipendentemente dagli Stati membri attraverso imposte europee e che quindi è già dotata di capacità fiscale?

Nel libro verde della Commissione del novembre 1978 "*Financing the Community budget: the way ahead*"², 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.³

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.*

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.⁴

2.2. La creazione di nuove risorse proprie comporterebbe automaticamente un aumento del bilancio dell'UE e porterebbe all'attribuzione all'UE di capacità fiscale?

² *Financing the Community budget: The way ahead*, COM(78) 531, 21 novembre 1978.

³ *"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 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"*.

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

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 Stati⁵.

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.

2.3 Capacità fiscale, democrazia e sovranità

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.

⁵ 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".

⁶ P. Boria, *Diritto tributario europeo*, 2.ed., Milano, 2015, p. 489.

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”.*⁶

3. Proposta di modifica degli artt. 310, 311 e 312 TFUE

Per creare una capacità fiscale europea autonoma basata sull'attribuzione di un effettivo potere di imposizione al Parlamento europeo è necessario innanzitutto modificare gli artt. 310, 311 e 312 TFUE che disciplinano il bilancio dell'Unione europea.

Quella che segue è dunque una proposta mirata, che vuole evidenziare il primo passo necessario per una riforma più complessiva. Di fronte ad un processo così complesso come il passaggio ad una vera sovranità politica europea è infatti indispensabile avere ben chiari i punti di riferimento senza i quali non si riescono a sciogliere i nodi che ne impediscono a tutt'oggi l'affermazione, nonostante i risultati già raggiunti dall'Unione europea. Il primo punto è appunto l'attribuzione di un potere fiscale autonomo alle istituzioni europee, conditio sine qua non perché possano essere sviluppati effettivi poteri di governo sovranazionale nei settori e nelle politiche individuati sulla base del principio di sussidiarietà.⁷

Come detto sopra, si tratta di una riforma che dovrà necessariamente accompagnarsi ad una revisione più ampia dei Trattati (che porti di fatto ad un nuovo Trattato complessivo coerente di natura costituzionale) che affronti il rafforzamento delle competenze dell'UE (sicuramente in campo economico, sanitario, migratorio, nella politica estera e di sicurezza, nel settore della ricerca e della formazione) e l'adeguamento in quelle materie dei meccanismi decisionali con la piena codecisione del Parlamento europeo e l'abolizione del voto all'unanimità nel Consiglio e dei veti nazionali, incluso quindi il passaggio delle ratifiche nazionali. La *Conferenza sul futuro dell'Europa*, con il contributo dei parlamenti nazionali e dei cittadini europei accanto al Parlamento europeo, potrà offrire il

⁶ P. Boria, *Diritto tributario europeo*, 2.ed., Milano, 2015, p. 489.

⁷ Il secondo punto che dovrà essere necessariamente affrontato riguarda l'esigenza di pensare ad una riforma dei Trattati che preveda la clausola della ratifica a maggioranza da parte degli Stati membri e includa un protocollo o uno strumento ad hoc per disciplinare il mantenimento dell'*acquis communautaire* per quegli Stati che non vorranno aderire subito al nuovo Trattato, ma che rimarranno parte integrante del Mercato unico.

⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0146_IT.html#title5

quadro in cui affrontare questo dibattito politico con valenza costituzionale, indispensabile per la nascita di una effettiva unione politica federale.

Lo stesso Parlamento europeo si sta muovendo in questa direzione, sia nelle sue risoluzioni in merito alla *Conferenza sul futuro dell'Europa*, sia, recentemente, con l'approvazione della risoluzione legislativa sul sistema delle risorse proprie il 15 settembre 2020, in cui è incluso un passaggio in cui si specifica che *"In vista delle future deliberazioni sulle modifiche dei trattati, e sfruttando lo slancio impresso dalla Conferenza sul futuro dell'Europa, è opportuno rafforzare la legittimità democratica, la rendicontabilità, la resilienza e l'allineamento delle entrate del bilancio dell'Unione ai suoi principali obiettivi politici, conferendo al Parlamento europeo competenze più ampie nel processo decisionale legislativo e un ruolo più attivo nel monitoraggio dell'attuazione del sistema delle risorse proprie e della relativa legislazione settoriale"*, a seguito del parere espresso dall'AFCO (Commissione Affari costituzionali) su richiesta della Commissione Bilanci.

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

Nuova formulazione degli artt. 310, 311, 312 per la creazione di una competenza fiscale autonoma dell'Unione europea

Art. 310

1. Tutte le entrate e le spese dell'Unione devono costituire oggetto di previsioni per ciascun esercizio finanziario ed essere iscritte nel bilancio.

Il bilancio annuale dell'Unione è stabilito dal Parlamento europeo e dal Consiglio conformemente all'articolo 314.

2. Le spese iscritte nel bilancio sono autorizzate per la durata dell'esercizio finanziario annuale in conformità del regolamento di cui all'articolo 322.

3. L'esecuzione di spese iscritte nel bilancio richiede l'adozione preliminare di un atto giuridicamente vincolante dell'Unione che dà fondamento giuridico alla sua azione e all'esecuzione della spesa corrispondente in conformità del regolamento di cui all'articolo 322, fatte salve le eccezioni previste da quest'ultimo.

4. L'Unione assicura che il bilancio rispetti il quadro finanziario pluriennale di cui all'articolo 312.

5. Il bilancio è eseguito in conformità del principio di sana gestione finanziaria. Gli Stati membri e l'Unione cooperano affinché gli stanziamenti iscritti in bilancio siano utilizzati secondo tale principio.

6. L'Unione e gli Stati membri, conformemente all'articolo 325, combattono la frode e le altre attività illegali che ledano gli interessi finanziari dell'Unione.

Art. 311

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

A tal fine, l'Unione potrà stabilire risorse fiscali e contrarre prestiti.

⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0146_IT.html#title5

Si intendono per risorse proprie dell'Unione europea: a) i prelievi diretti effettuati dall'Unione, secondo la procedura prevista dall'art. 311 bis, sulla produzione o sull'importazione di beni e servizi da parte di imprese o cittadini dell'Unione europea; b) i contributi destinati al bilancio europeo da parte degli Stati membri sulla base di imposte armonizzate a livello nazionale conformemente alle disposizioni dell'art. 113 TFUE.

I contributi degli Stati membri al bilancio saranno progressivamente sostituiti da risorse fiscali versate direttamente al bilancio dell'Unione e determinate nella decisione di cui all'art. 311 bis TFUE.

Art.311 bis

Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano una decisione che stabilisce le disposizioni relative alle risorse proprie dell'Unione. In tale contesto è possibile istituire nuove categorie di risorse proprie o sopprimere una categoria esistente.

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 in base al terzo comma. Il Consiglio delibera previa approvazione del Parlamento europeo.

Art. 312

1. Il quadro finanziario pluriennale mira ad assicurare l'ordinato andamento della spesa dell'Unione entro i limiti delle sue risorse proprie.

È stabilito per un periodo di almeno cinque anni.

Il bilancio annuale dell'Unione è stabilito nel rispetto del quadro finanziario pluriennale.

2. Il Consiglio adotta un regolamento che fissa il quadro finanziario pluriennale secondo una procedura legislativa speciale, previa approvazione del Parlamento europeo che delibera a maggioranza dei membri che lo compongono.

3. Il quadro finanziario fissa gli importi dei massimali annui degli stanziamenti per impegni per categoria di spesa e del massimale annuo degli stanziamenti per pagamenti. Le categorie di spesa, in numero limitato, corrispondono ai grandi settori di attività dell'Unione.

Il quadro finanziario prevede ogni altra disposizione utile per il corretto svolgimento della procedura annuale di bilancio.

4. Qualora il regolamento del Consiglio che fissa un nuovo quadro finanziario pluriennale non sia stato adottato alla scadenza del quadro finanziario precedente, i massimali e le altre disposizioni vigenti nell'ultimo anno coperto sono prorogati fino all'adozione di detto atto.

5. Nel corso della procedura di adozione del quadro finanziario, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione adottano ogni misura necessaria a facilitare l'adozione stessa.