Servizio studi
del Senato

Note su atti
dell'Unione europea

NOTA N. 84

IL FUTURO FINANZIAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

(RAPPORTO FINALE E RACCOMANDAZIONI DEL GRUPPO DI ALTO LIVELLO SULLE RISORSE PROPRIE, CD. "GRUPPO MONTI")

Il Gruppo di alto livello sulle risorse proprie - organismo interistituzionale i cui componenti sono stati nominati, in egual numero, dal Parlamento europeo, dalla Commissione e dal Consiglio dell'UE - è stato istituito nel 2014 per condurre una riflessione sul futuro finanziamento del bilancio dell'Unione, individuando modalità più trasparenti, semplici, eque e democratiche di finanziamento. L'indicazione di rivedere il sistema di finanziamento dell'UE sulla base di tali criteri era, del resto, stata già fornita dal Consiglio europeo nel febbraio 2013.

Il Gruppo è stato presieduto dal senatore a vita Mario Monti, già Presidente del Consiglio dei ministri e Commissario europeo. La nomina del presidente Monti è stata frutto dell'unanime consenso di Commissione, PE e Consiglio.

Nel gennaio 2017 è stato presentato il rapporto finale ("Il futuro finanziamento dell'UE"), conclusivo dei lavori, comprensivo di nove raccomandazioni specifiche. Queste potrebbero costituire la base di partenza per una riforma del bilancio dell'Unione, che il Gruppo di lavoro - oltre a considerare auspicabile - ritiene realizzabile in virtù dell'effetto congiunto dell'emergere di nuove priorità politiche e degli inevitabili cambiamenti del sistema di entrate che deriveranno dall'imminente uscita del Regno Unito dall'UE.

1. CENNI SUL SISTEMA DI BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA

Il **sistema di bilancio dell'Unione europea è formato da tre componenti**: il quadro finanziario pluriennale, la decisione delle risorse proprie ed il bilancio annuale.

La diversa natura di queste componenti - e le loro diverse modalità di approvazione, con la giustapposizione di metodo intergovernativo e sopranazionale - riflette la natura ibrida dell'Unione europea.

Le principali priorità politiche, e quindi finanziarie, del bilancio sono programmate su un periodo di almeno cinque anni (in genere sette) nel cd. "**quadro finanziario pluriennale**"[1] **(QFP)**. Il QFP fissa gli importi annui massimi della spesa ("i massimali"), dividendoli in vari settori strategici ("le rubriche"). E' adottato all'unanimità dal Consiglio previa approvazione del Parlamento europeo.

All'inizio di ogni nuovo periodo del QFP, tutti gli Stati membri decidono all'unanimità (previa consultazione del Parlamento europeo) il tipo e l'importo massimo delle risorse proprie che l'UE può riscuotere nel corso di un anno (cd. "**decisione sulle risorse proprie**")[2]. Le entrate di cui dispone l'Unione europea possono essere così riassunte:

1) risorse proprie tradizionali, costituite principalmente da dazi doganali sulle importazioni provenienti da paesi extra UE e da prelievi sullo zucchero;
2) risorsa basata sull'IVA, con un'aliquota uniforme dello 0,3 per cento applicata su una base IVA armonizzata;
3) risorse basate sul prodotto nazionale lordo di ogni Stato membro. E' questa la fonte più significativa di introiti, in quanto ne deriva più o meno il 70 per cento del bilancio dell'UE;
4) minori risorse ulteriori, derivanti tra l'altro da imposte ed altre trattenute dagli emolumenti dei dipendenti, interessi bancari, contributi da Stati terzi per determinati programmi, interessi di mora ed ammende.

Su base annuale, infine, il **bilancio dell'Unione europea** dettaglia le spese ed entrate dell'Unione europea relative ad un esercizio. L'adozione spetta ai due co-legislatori dell'Unione, Parlamento e Consiglio.

2. RAPPORTO DI VALUTAZIONE INTERMEDIO

Il 17 dicembre 2014 il Gruppo ha presentato un primo rapporto di valutazione, nel quale è stato rivolto l'invito a tutti gli attori istituzionali coinvolti - specialmente il Parlamento europeo, la Commissione ed il Consiglio ma anche i Parlamenti nazionali degli Stati membri - ad abbracciare obiettivi ambiziosi di riforma, lavorando in uno spirito di collaborazione e buona volontà.

Il rapporto evidenzia come il sistema delle risorse proprie sia progressivamente divenuto un sistema di contributi nazionali, con il risultato di esacerbare le tensioni tra gli Stati membri che sono considerati "contributori netti" e gli Stati che ricevono più di quanto versino. Elenca quindi le principali proposte di riforma, soffermandosi in particolare su quelle presentate dalla Commissione europea: semplificazione, introduzione di nuove risorse proprie (imposta sulle transazioni finanziarie e nuova imposta sull'IVA), riforma dei meccanismi di correzione, basata sull'abolizione di tutti i meccanismi individuali, tanto temporanei quanto permanenti, e sulla loro sostituzione con un nuovo sistema, a carattere provvisorio.

Il Gruppo ha concluso che il successo di ogni futuro sforzo di riforma del sistema dipenderà da un numero di fattori, quali:

1) il più ampio contesto economico di riferimento;
2) la possibilità di avviare una riforma del sistema di risorse proprie senza contestualmente riformare le politiche europee, che all'interno del quadro finanziario pluriennale vengono definite ed attuate;
3) l'importanza delle questioni procedurali ed istituzionali, tenendo presente che "un pre-requisito necessario al cambiamento è la consapevolezza ed il riconoscimento comune che il *budget* UE, ed in realtà l'Unione tutta, è molto più di un gioco a somma zero, finanziariamente come anche politicamente".

---

[1] Si veda, per maggiori dettagli, la pubblicazione del Parlamento europeo "Quadro finanziario pluriennale".
[2] Si veda, per maggiori dettagli, la pubblicazione del Parlamento europeo "Entrate dell'Unione".

3. CONFERENZA INTERISTITUZIONALE

Il 7 ed 8 settembre 2016 il gruppo ad alto livello ha promosso a Bruxelles, presso il Parlamento europeo, una Conferenza interistituzionale, coinvolgendo in particolare i Parlamenti nazionali[3].

Nel Rapporto finale (per dettagli sul quale si veda il paragrafo 4) si afferma l'importanza del confronto che ha avuto luogo in quella sede, che ha tra l'altro contribuito alla redazione delle raccomandazioni finali. In estrema sintesi, dai lavori della Conferenza è emerso che la realtà europea si trova di fronte ad un bivio: optare per una profonda riforma del Bilancio oppure rischiare di avviare un processo disgregativo che nella migliore delle ipotesi sarà carico di incertezze ed instabilità[4].

Si ricorda che il presidente della 5ª Commissione permanente del Senato della Repubblica, senatore Tonini, è stato tra i relatori in tema di "Ruolo del bilancio europeo". Egli ha affermato la necessità di riforma della struttura della spesa pubblica europea: pur essendo, infatti, la spesa più ingente del mondo, essa è sempre meno capace di garantire ai cittadini i beni pubblici primari.

4. RACCOMANDAZIONI DEL GRUPPO DI LAVORO

Il **rapporto finale** del Gruppo di lavoro illustra le riforme possibili nell'attuale quadro istituzionale, mettendo in luce che i preparativi per il prossimo quadro finanziario pluriennale sono in procinto di iniziare e che le negoziazioni avranno luogo in un contesto unico, che potrebbe contribuire al superamento degli ostacoli tradizionali ad una riforma del settore delle entrate.

Vengono quindi elaborate le seguenti **nove raccomandazioni** concrete:

1) **la riforma del bilancio, necessaria dal punto di vista delle entrate, dovrebbe essere intrapresa assieme ad una riforma delle spese** al fine di dare adeguata risposta alle nuove priorità dell'Europa contemporanea.
2) i **principi guida della riforma** dovrebbero essere:
    - valore aggiunto europeo[5]: in tempi di penuria di risorse pubbliche, a fronte di bisogni crescenti, la spesa dell'Unione dovrebbe essere focalizzata in settori a maggiore valore aggiunto europeo o in cui l'azione UE sia indispensabile o in cui le possibilità di finanziamento nazionali siano insufficienti per raggiungere i fini perseguiti;
    - sussidiarietà: la riforma dovrebbe introdurre un "test di sussidiarietà" che determini il livello di governo - europeo, nazionale o sub-nazionale - a cui è più efficace ed efficiente procedere con la spesa;
    - neutralità del bilancio, nel senso che l'introduzione di nuove risorse proprie, o altre forme di gettito, dovrebbe produrre una riduzione dei contributi basati sul prodotto nazionale lordo;
    - onere fiscale complessivo inalterato per il contribuente europeo;
    - sinergie tra bilanci nazionali e bilancio europeo nella realizzazione degli obiettivi dell'Unione;
    - unitarietà del bilancio, limitando il ricorso a "bilanci satelliti";
    - trasparenza e "leggibilità" maggiore a beneficio dei cittadini;

---

[3] Per maggiori dettagli sulla fase preparatoria della Conferenza si rinvia al Dossier predisposto dal Servizio studi del Senato della Repubblica assieme all'Ufficio rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati.

[4] In questo senso il breve resoconto dei lavori presentato dal sen. Guerrieri Paleotti nel corso della seduta della 14ª Commissione permanente del Senato della Repubblica del 21 settembre 2016, al quale si rinvia per maggiori dettagli.

[5] Il "valore aggiunto europeo" consiste nel valore aggiunto che deriva dall'intervento unitario dell'Unione rispetto all'ipotesi dell'intervento degli Stati membri singolarmente.

- ideazione di risorse proprie derivanti e a supporto delle politiche UE nelle aree più importanti di competenza: rafforzamento del mercato unico, protezione ambientale ed azione climatica, unione dell'energia e riduzione dell'eterogeneità fiscale;

3) **salvaguardia di alcuni elementi del sistema attuale**: tra questi il principio dell'equilibrio del bilancio europeo (in cui le entrate coprono le spese, senza creazione di debito); le risorse proprie tradizionali (diritti di dogana); una risorsa basata sul prodotto nazionale lordo, da usare come risorsa residuale e di compensazione;
4) **introduzione di una combinazione di risorse proprie derivanti da produzione**, **consumo** (tramite, tra le altre, una nuova risorsa IVA riformata) e **politiche ambientali** (anche grazie ad un'imposta sul CO_2). L'obiettivo di una futura riforma dovrebbe essere quello di finanziare la maggior parte della spesa UE tramite risorse proprie "pure";
5) **esame di altri possibili entrate legate a politiche UE** quali il controllo delle frontiere, il mercato unico digitale, la protezione ambientale o l'efficienza energetica. Il ricorso a queste formule dovrebbe essere deciso volta per volta, sotto il controllo del Parlamento europeo e del Consiglio;
6) **puntare a nozioni più accurate di "costi", "benefici" e "utili netti"**. La percezione corrente considera il bilancio europeo come un "gioco a somma zero", in cui gli Stati membri valutano la propria posizione confrontando i rispettivi contributi nazionali con le quote loro assegnate dal lato della spesa. Un euro speso per un determinato Paese si considera un euro di costo per tutti gli altri, senza considerare il valore aggiunto europeo delle politiche unionali né i benefici non misurabili quali la partecipazione al mercato unico. Il Gruppo raccomanda da un lato di introdurre fonti di introito diverse, non percepite come contributi nazionali, come quelle descritte nel punto 5). Dall'altro suggerisce di considerare con sospetto il concetto di "utile netto" e di elaborare indicatori che permettano una valutazione dei costi e benefici degli interventi di bilancio europei;
7) **correzioni e compensazioni nazionali** dal lato delle entrate dovrebbero essere abolite[6];
8) **revisione della coerenza dei bilanci dell'Unione e degli Stati membri all'interno del processo del semestre europeo**, in modo da creare sinergie e, ove possibile, minimizzare gli oneri fiscali;
9) **consentire un certo grado di differenziazione (geometria variabile)** agli Stati membri che vogliano sviluppare ulteriormente l'area euro o realizzare politiche in cooperazione rafforzata.

---

23 gennaio 2017

A cura di Laura Lo Prato

[6] Un'operazione di questo tipo può essere facilitata dall'imminente uscita del Regno Unito dall'UE, che comporterà la discontinuità del meccanismo di compensazione nazionale elaborato a favore di quel Paese. Si tratta, in particolare, del cosiddetto "UK rebate", in virtù del quale al Regno Unito veniva rimborsata una percentuale della differenza tra il proprio contributo e ciò che veniva assegnato al Paese sulla base del bilancio.