



Group of the Progressive Alliance of
Socialists & Democrats
in the European Parliament

DAL CUORE DELL'EUROPA
ANALISI E APPROFONDIMENTI
SULL'AGENDA EUROPEA

Risorse proprie

*La vera sfida per
l'unione europea*

a cura di Andrea Cozzolino

Andrea Cozzolino è eurodeputato Pd eletto per la prima volta il 7 giugno del 2009 nella circoscrizione Sud. È nato a Napoli il 3 agosto del 1962. È stato Vice Capo delegazione del Pd durante la legislatura 2009-2014. Successivamente, rieletto diventa Vice Presidente della Commissione per lo Sviluppo regionale del Parlamento europeo. È anche membro titolare della Commissione per le petizioni, della Delegazione per le relazioni con i paesi del Mashreq e della delegazione all'Assemblea parlamentare dell'Unione per il Mediterraneo. Inoltre è membro sostituto della Commissione per i problemi economici e monetari e dell'Assemblea parlamentare paritetica Acp-Ue. Il suo impegno è stato rivolto, sin dall'inizio del mandato, alla regolamentazione e alla gestione dei fondi strutturali, con particolare attenzione al loro corretto utilizzo sui territori e alla capacità di generare valore aggiunto in termini di sviluppo e occupazione. Nella legislatura presente, il focus si è concentrato sull'attuazione di una reale agenda urbana, che garantisca uno sviluppo delle aree urbane in linea con gli obiettivi della strategia Europa2020, attraverso un utilizzo funzionale dei fondi europei e una migliore regolamentazione, che eviti eccessi di burocratizzazione.

La difficile congiuntura economica vissuta dai paesi europei ha condizionato le politiche dell'Unione, spesso prigioniera degli egoismi nazionali. Uno dei punti principali per il rilancio di politiche pubbliche in Europa è la possibilità di aumentare le risorse proprie dell'Ue, fuori cioè dall'ammontare di contributi nazionali. Il tema è fondamentale per creare un budget europeo da mettere a disposizione di investimenti mirati in grado da una parte di aumentare l'efficienza infrastrutturale e dall'altra anche di creare posti di lavoro di qualità. Come S&D abbiamo sostenuto come la nuova Commissione dovrebbe immediatamente mettere a punto una strategia che elimini la drammatica inadeguatezza degli investimenti pubblici e privati senza mettere a rischio l'ulteriore consolidamento dei bilanci pubblici. Il tema delle risorse proprie dell'Ue dà una parziale risposta a questo obiettivo. Per questo il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno istituito un gruppo ad alto livello sulle risorse proprie. Il Parlamento, il Consiglio e la Commissione hanno nominato tre membri ciascuno, mentre congiuntamente è stato scelto Mario Monti, come presidente. Il 3 aprile 2014 la prima riunione del gruppo si è svolta a Bruxelles, con tre successive riunioni nel corso dell'anno.

Il sistema delle «risorse proprie», che assicura il finanziamento delle politiche dell'UE, presenta vantaggi come l'affidabilità nel fornire le risorse necessarie, ma ha anche attirato una serie di critiche, non da ultimo per la complessità e la mancanza di una vera autonomia finanziaria. Il Parlamento europeo, che ha poca voce in capitolo nella progettazione del sistema, ha insistito a lungo per una sua riforma. L'obiettivo non è quello di aumentare la dimensione del bilancio dell'UE, ma di concentrarsi su questioni di interesse comune europeo e di sfruttare pienamente il suo potenziale economico. Tuttavia, il relativo processo decisionale (all'unanimità e con ratifica unanime degli Stati membri), rappresenta un ostacolo significativo alla riforma.

Come parte dell'accordo sul quadro finanziario pluriennale dell'UE (QFP) per il periodo 2014-20, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno istituito un gruppo ad alto livello sulle risorse proprie. Per la prima volta, un forum inter-istituzionale è stato incaricato del riesame approfondito del sistema. Nel dicembre 2014 il gruppo di alto livello, presieduto da Mario Monti, ha presentato la sua prima relazione di valutazione, che esamina le caratteristiche principali del sistema e i recenti tentativi di riforma. Inoltre, il gruppo ha delineato l'approccio metodologico dei lavori, constatando che la redditività delle raccomandazioni in materia di riforma dipende non solo dalla solidità economica delle proposte, ma anche da un attento esame degli aspetti istituzionali e politici del processo di riforma.

Nel 2016 il gruppo presenterà il risultato finale della sua analisi, che sarà valutato dai parlamenti nazionali. Lo stesso anno, parallelamente al previsto riesame del QFP 2014-20, la

Commissione valuterà se l'esito dei lavori giustifichi nuove iniziative nel campo delle risorse proprie ed eventualmente una riforma del finanziamento del bilancio UE per il periodo coperto dal prossimo QFP.

1) Il finanziamento del bilancio dell'UE: vantaggi e critiche

Il sistema delle «risorse proprie» è quello che assicura il finanziamento delle politiche dell'UE. L'attuale sistema (cfr. riquadro) ha fornito risorse stabili e sufficienti in maniera affidabile, un elemento cruciale, dal momento che il bilancio dell'UE non può registrare disavanzi. Tuttavia, il sistema è stato spesso criticato per una serie di carenze, ad esempio dal Parlamento europeo, dalla Commissione europea e dalla Corte dei conti europea, nonché da una serie di studi. I punti di debolezza e di criticità individuati comprendono la complessità e l'opacità, tra cui una serie di eccezioni e di cosiddetti «meccanismi di correzione» (come ad esempio quello britannico). Dal momento che la maggior parte delle entrate dell'UE è attualmente percepita come derivanti da contributi nazionali, alcune parti interessate sostengono che il sistema è privo di reale autonomia finanziaria ed è quindi contrario allo spirito dei trattati; ciò può, a sua volta, concentrare l'attenzione sui cosiddetti «saldi di bilancio»¹, che possono

¹ I saldi di bilancio misurano la differenza tra i contributi versati al bilancio UE e le entrate provenienti dallo stesso per ciascuno Stato membro. Pur apparentemente semplice, il concetto è molto controverso. Le stime dei saldi di bilancio degli Stati membri si basano necessariamente su ipotesi, per calcolare le entrate e i pagamenti. La posizione finanziaria netta di un determinato paese varia a seconda della scelta di definizione di equilibrio e il metodo utilizzato per calcolarla.

ridurre l'efficacia della spesa, contribuendo alla rigidità della sua struttura e favorendo strumenti dotati di fondi geograficamente preassegnati, anziché quelli con più elevato valore aggiunto a livello dell'UE. Di conseguenza, le modifiche da apportare al sistema delle risorse proprie sono spesso considerate un elemento fondamentale della riforma del bilancio UE, a cominciare dai meccanismi di spesa.

2) Il Parlamento europeo preme per la riforma

Il Parlamento europeo, che ha un'influenza limitata sul lato delle entrate del bilancio dell'UE, ha insistito a lungo per una riforma del sistema delle risorse proprie, come indicato, ad esempio, da due importanti risoluzioni adottate nel 1999 e nel 2007. Il Parlamento ha sottolineato come l'obiettivo della riforma non debba essere il semplice incremento del livello di spesa dell'UE, ma il miglioramento delle modalità di finanziamento.

Un ostacolo significativo alla riforma del sistema è il meccanismo di decisione pertinente, che richiede l'unanimità e la ratifica da parte di tutti gli Stati membri. Il Parlamento, al contrario, ha un ruolo meramente consultivo.

La più recente proposta di riforma è stata avviata dalla Commissione europea nel 2011, come parte del pacchetto di proposte per il quadro finanziario pluriennale 2014-20 (QFP). L'obiettivo è quello di rimodellare il sistema e di razionalizzare il suo funzionamento per affrontare alcune delle carenze individuate dalle parti interessate. In particolare, l'intro-

duzione di nuove e reali risorse proprie era inteso a ridurre il ruolo attualmente svolto dai cosiddetti contributi nazionali.

Come avvenuto con le precedenti proposte, i negoziati non hanno condotto a importanti modifiche, con gli Stati membri che, alla fine, hanno accolto solo poche modifiche al sistema. Tuttavia, una delle condizioni del PE per acconsentire al QFP 2014-20 è stata la creazione di un gruppo di alto livello incaricato di procedere a una revisione generale del sistema di finanziamento dell'UE. Ciò potrebbe preparare la strada per nuove proposte di riforma della Commissione europea per il periodo coperto dal prossimo QFP.

3) *La composizione del gruppo ad alto livello sulle risorse proprie*

In una dichiarazione comune che accompagna l'accordo sul QFP 2014-20, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea hanno deciso di istituire un gruppo ad alto livello (GAL) sulle risorse proprie. Nel febbraio 2014, le tre istituzioni hanno lanciato ufficialmente il gruppo interistituzionale incaricato di una revisione approfondita del sistema delle risorse proprie, con il pieno coinvolgimento del Parlamento stesso.

Il Parlamento, il Consiglio e la Commissione hanno nominato tre membri ciascuno, mentre congiuntamente è stato scelto Mario Monti, come presidente. Il 3 aprile 2014 la prima riunione del gruppo si è svolta a Bruxelles, con tre successive riunioni nel corso dell'anno. La composizione del gruppo ad alto livello è stata parzialmente modificata

in seguito all'entrata in funzione della nuova Commissione europea, con la sostituzione dei membri del gruppo ad alto livello nominati dalla Commissione precedente. Oltre al Presidente, l'attuale nove membri sono:

- Ivailo Kalfin (ex deputato, vice primo ministro della Bulgaria e Ministro del lavoro e delle politiche sociali), Alain Lamassoure (francese, deputato al Parlamento europeo del gruppo PPE) e Guy Verhofstadt (Belga, deputato al Parlamento europeo, presidente del gruppo ALDE), nominati dal Parlamento europeo;
- Daniel Daianu (ex deputato europeo e ministro delle Finanze della Romania), Clemens Fuest (presidente del Centro per la ricerca economica europea, ZEW in Germania) e Ingrida Simonyte (ex Ministro delle Finanze lituano), nominati dal Consiglio;
- Kristalina Georgieva, (vicepresidente della Commissione responsabile per il bilancio e le risorse umane), Pierre Moscovici, (Commissario per gli affari economici e finanziari) e Frans Timmermans (primo vicepresidente della commissione).

4) Mandato

La dichiarazione comune delle tre istituzioni dell'UE definisce il mandato del gruppo ad alto livello, che illustra nel dettaglio i quattro principi-guida per la revisione del sistema di risorse proprie: 1) semplicità; 2) trasparenza; 3) equità; 4) responsabilità democratica.

Il gruppo di alto livello - attraverso la relazione conclusiva del 2016 - è inteso a stimolare ulteriormente il dibattito sul futuro del sistema delle risorse proprie, che potrebbe portare a nuove proposte di riforma da parte della Commissione.

I lavori del gruppo si baseranno sia su analisi esistenti che su nuove fonti, fornite dalle tre istituzioni e dai parlamenti nazionali.

5) La prima relazione di valutazione

Il 17 dicembre 2014, Mario Monti ha presentato la prima relazione di valutazione del gruppo di alto livello. Il documento individua i fattori chiave dell'attuale sistema (cfr. riquadro), così come percepiti dai portatori d'interesse, che richiedono modifiche, e analizza le più recenti (e, in generale, fallimentari) proposte di riforma.

Una prima e parziale conclusione è che il sistema di finanziamento dell'UE non ha subito modifiche sostanziali negli ultimi 25 anni, dimostrando una intrinseca difficoltà al cambiamento. Il gruppo, tuttavia, rileva che la presenza nell'agenda politica della riforma del sistema delle risorse proprie, mostra che le parti interessate siano consapevoli del fatto che progressi in questo settore potrebbero contribuire a sfruttare a pieno il potenziale economico del bilancio dell'UE e a concentrarsi sulle questioni di interesse comune europeo. Una condizione preliminare di qualunque progresso, secondo la relazione, è che tutti coloro che sono coinvolti nella revisione del sistema debbano riconoscere che, sia dal punto di vista politico che economico, il bilancio

dell'UE ha effetti di ricaduta positivi, e che pertanto rappresenta molto di più di un gioco a somma zero con beneficiari netti e contribuenti netti.

6) *Il sistema delle risorse proprie*

La prima relazione di valutazione del gruppo ad alto livello definisce le risorse proprie come «entrate provenienti irrevocabilmente all'UE al fine di finanziare il suo bilancio senza essere subordinate a una decisione dalle autorità nazionali». A norma dell'articolo 311 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il Consiglio stabilisce le disposizioni che disciplinano il sistema delle risorse proprie mediante una procedura legislativa speciale, che richiede l'unanimità e la sua ratifica da parte di tutti gli Stati membri. Il Parlamento europeo avrà solo un ruolo consultivo. La decisione del Consiglio n. 2007/436 è la base giuridica attualmente in vigore, in attesa della ratifica della decisione 2014/335, che si applica retroattivamente a decorrere dal 1° gennaio 2014. Le modalità di applicazione della decisione 2007/436 sono definite nel regolamento del Consiglio n. 1150/2000, come modificato da ultimo nel 2009.

L'importo delle risorse proprie attribuite all'Unione europea è livellata all'1,23 % del reddito nazionale lordo dell'Unione (RNL). Nel 2013, le entrate totali dell'UE ammontavano a 149.5 miliardi di euro, provenienti principalmente da tre categorie di risorse proprie: 9,38% dalle risorse proprie tradizionali, principalmente dazi doganali; 10,28% da una risorsa basata sull'imposta sul valore aggiunto (IVA); il 73,71%

da una risorsa legata all’RNL degli Stati membri, che svolge il ruolo di riequilibrio dei conti, finanziando la parte della spesa dell’UE non coperta da altre risorse o entrate.

Inoltre, vi sono una serie di meccanismi di correzione, di cui il più grande e conosciuto è la correzione britannica. I paesi dell’UE che beneficiano di un meccanismo di correzione godono di una riduzione del loro contributo, che è finanziato dagli altri Stati membri. Oltre al Regno Unito, i paesi a cui è concesso uno o più (temporanei e/o permanenti) meccanismi di correzione nel quadro della nuova decisione sono l’Austria, la Danimarca, la Germania, i Paesi Bassi e la Svezia. Nella UE, in materia di informativa finanziaria, la somma delle risorse IVA e RNL e i relativi meccanismi di correzione sono etichettati come “contributo nazionale”.

Altre entrate, che non sono classificate come risorse proprie, rappresentano il 6,63% del totale dell’Unione europea nel 2013. Tra queste figurano le tasse sugli stipendi del personale dell’UE, le sanzioni imposte alle imprese per violazione del diritto della concorrenza e i contributi versati da paesi terzi a taluni programmi.

7) Carenze riscontrate nel sistema

Osservando, anzitutto, che alcuni soggetti non riscontrano motivi particolari per cambiare l’attuale sistema di finanziamento del bilancio dell’UE, la relazione di valutazione riassume le principali carenze di sistema individuate dagli altri. Tra questi figurano la complessità e la mancanza di trasparenza, in particolare per quanto riguarda l’ampiezza della

gamma di meccanismi di correzione e la configurazione dell'attuale risorsa basata sull'IVA. Un'altra sezione della relazione afferma che un effetto paradossale dei meccanismi di correzione e del loro finanziamento è che l'attuale sistema dei contributi nazionali diventi regressivo, il che significa che 6 Stati membri contribuiscono al bilancio dell'Unione europea in maniera inferiore e non proporzionale.

Il ruolo chiave acquisito nel tempo dalle risorse basate sull'IVA e sul RNL (oltre l'80% delle entrate totali, nel 2013), che vengono considerati contributi nazionali, piuttosto che autentiche risorse proprie dell'UE, avrebbe ridotto la differenza di prospettive tra i paesi classificati come beneficiari netti e i contribuenti netti, con un potenziale impatto negativo sulla focalizzazione e sull'efficacia della spesa dell'UE.

Inoltre, secondo la relazione, alcuni limiti del sistema di finanziamento dell'UE sono stati messi in evidenza dalla crisi economica e delle difficoltà di bilancio. Il testo rileva un nesso tra le criticità del sistema delle risorse proprie e il crescente arretrato di pagamenti di fine esercizio, che ha interessato il bilancio UE negli ultimi anni, dato che in molti bilanci nazionali il contributo al bilancio dell'UE figura come voce di spesa.

Infine, ma non meno importante, si attira l'attenzione sul complesso meccanismo decisionale che richiede l'unanimità e la sua ratifica da parte di tutti gli Stati membri per modificare le regole del sistema. A questo aspetto si attribuisce molta parte delle responsabilità del fallimento delle principali proposte di riforma e il 'Gruppo' richiama l'attenzione sulla necessità di trarre insegnamento dai recenti negoziati per garantire progressi in futuro.

8) Alcuni elementi metodologici

Il gruppo ha delineato anche alcuni elementi metodologici attraverso cui definire le proprie deliberazioni, per scongiurare lo stallo prodotto dalle precedenti proposte. Le proposte dovranno essere anzitutto solide da un punto di vista economico e di bilancio; il successo dipenderà anche da un'attenta considerazione degli aspetti istituzionali e politici del processo, compresi il raggruppamento dei responsabili decisionali in sottogruppi che condividano interessi e obiettivi.

In tal senso, la relazione identifica un insieme di criteri in base ai quali valutare il funzionamento del sistema delle risorse proprie, classificandoli in due categorie:

- cinque criteri generali economici e finanziari (partecipazioni/equità; rendimenti; sufficienza e stabilità; trasparenza e semplicità; responsabilità democratica e disciplina di bilancio);
- tre criteri specifici UE (focus sul valore aggiunto europeo; principio di sussidiarietà e sovranità fiscale degli Stati membri; limitazione dei costi di transazione).

La relazione osserva che l'esercizio implica un certo grado di soggettività, con alcuni criteri che risultano più difficili da definire e interpretare. Per esempio, dall'esperienza passata risulterebbe non solo che i vari responsabili politici possono avere interpretazioni molto diverse di equità, ma anche che ogni interpretazione può cambiare nel corso del tempo, in funzione delle priorità interne.

Inoltre, i singoli criteri possono essere parzialmente in conflitto tra loro. La relazione afferma pertanto che una riforma sostenibile dovrebbe comportare una combinazione di diverse risorse proprie, poiché congiuntamente queste possono soddisfare un maggior numero di criteri.

10) Lavori futuri

Considerando il sistema delle risorse proprie esistente, il gruppo di alto livello intende concentrarsi in particolare sul più ampio contesto economico e politico delle proposte di riforma, nonché sui loro aspetti giuridici, istituzionali e procedurali. In primo luogo, il gruppo ha chiesto agli esperti esterni di redigere uno studio su questi temi. Inoltre, esso ha individuato una serie di problemi correlati, che meritano un'ulteriore analisi, ad esempio:

- se siano giustificati gli inviti a sforzi per il risanamento a livello dell'UE, per rispecchiare quelli a livello nazionale;
- se l'area-euro è importante ai fini del processo di riforma;
- se le precedenti proposte sono fallite a causa delle loro caratteristiche intrinseche o a causa di elementi procedurali;

- se modifiche significative del sistema saranno impossibili senza modifiche al meccanismo decisionale;
- se soluzioni differenziate per sottogruppi di Stati membri, per esempio attraverso una cooperazione rafforzata, potrebbero contribuire alla riforma;
- se l'approccio tradizionale di collegare i negoziati sulle risorse proprie con quelle sui piani di spesa pluriennali possono rappresentare un ostacolo o invece spianare la strada verso la realizzazione di un accordo sul versante delle entrate del bilancio.

Questa ulteriore analisi servirà come base per la valutazione dei candidati potenziali nuove risorse proprie. L'obiettivo è quello di mettere a punto valide raccomandazioni per risolvere la situazione di stallo registrato fino ad oggi questo nonostante i segnali piuttosto ampio consenso tra le parti interessate che l'attuale sistema può essere migliorato.



Group of the Progressive Alliance of
Socialists & Democrats
in the European Parliament