Senato della Repubblica

Camera dei deputati

Documentazione per le Commissioni

RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza interistituzionale sul futuro finanziamento dell'UE

SENATO DELLA REPUBBLICA
SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI
N. 33

CAMERA DEI DEPUTATI
UFFICIO RAPPORTI
CON L'UNIONE EUROPEA
N. 67

DOSSIER - XVII LEGISLATURA

dossier

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it - @SR_Studi

Dossier n.33

Camera dei deputati

UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL. 06-6760-2145 - cdrue@camera.it

Dossier n. 67

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

NOTA DI ORIENTAMENTO PER I PARTECIPANTI ALLA CONFERENZA INTERISTITUZIONALE **5**

IL SISTEMA DELLE RISORSE PROPRIE: QUADRO ATTUALE E MANDATO DEL GRUPPO DI LAVORO **9**

Il quadro attuale, dopo Lisbona 9

Il Gruppo di lavoro: mandato, composizione, attività svolta 11

Il primo rapporto di valutazione 12

LE PROSPETTIVE DI RIFORMA DEL SISTEMA DI RISORSE PROPRIE DELL'UE **15**

RAPPORTO DEL GRUPPO DI STUDIO **15**

Risorsa IVA 19

Imposta sul reddito delle società 21

Imposta sulle emissioni di carbonio 24

Tassa sulle transazioni finanziarie 29

Possibili elementi di accordo su un nuovo sistema di risorse proprie 31

LA REVISIONE INTERMEDIA DEL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE: IL CONTRIBUTO DEL PARLAMENTO EUROPEO **35**

NOTA DI ORIENTAMENTO PER I PARTECIPANTI ALLA CONFERENZA INTERISTITUZIONALE

Il **Gruppo ad alto livello** sul sistema di risorse proprie ha **predisposto** una **nota di orientamento** che enuclea i **temi principali** intorno ai quali dovrebbe svolgersi il dibattito in sede di Conferenza interistituzionale per ciascuna delle tre sessioni previste.

In particolare:

- **sessione I: quale ruolo dovrebbe avere il bilancio dell'UE nelle finanze pubbliche europee**?

  Durante questa sessione, relatori e partecipanti alla Conferenza dovrebbero discutere sul futuro del bilancio dell'UE, in particolare su come creare **sinergie a livello europeo** per produrre **risparmi nei bilanci nazionali**.

  Sinergia tra bilancio UE e bilanci nazionali

  Al riguardo, si può osservare che non appare chiaro se la nota evochi l'ipotesi di un sostanziale trasferimento di risorse dagli Stati nazionali al livello europeo in relazione a politiche in cui l'intervento dell'Unione europea possa risultare prevalente o, comunque, rivelarsi più proficuo rispetto al mantenimento delle attuali competenze nazionali ovvero se si ipotizzi soltanto l'attivazione di partenariati suscettibili di produrre, per le maggiori dimensioni di scala delle risorse complessivamente attivabili e, soprattutto, degli effetti che ne potrebbero derivare, risultati più consistenti rispetto a quelli che gli Stati membri potrebbero conseguire operando singolarmente.

  Inoltre, relatori e partecipanti dovrebbero riflettere sulle **specifiche esigenze politiche** che meritano di essere tenute in considerazione nella revisione del sistema di risorse proprie.

  Struttura del bilancio UE

  Anche in questo caso, la nota non chiarisce se si intende prospettare una complessiva rimodulazione della struttura del bilancio UE, attualmente vincolata in larga parte dalle politiche tradizionali (in particolare, per il periodo 2014-2020, la politica agricola pesa per circa il 39% e le politiche di coesione per il 34%), alla luce dell'evoluzione degli scenari internazionali e delle condizioni economico-sociali e politiche (ivi compresi i problemi connessi alla gestione delle migrazioni, alla richiesta di maggiore sicurezza da parte dei cittadini europei e alla

prevenzione e al contrasto del terrorismo e della criminalità organizzata).

Coerenza tra bilancio ed obiettivi dell'UE

Allo stato attuale, inoltre, appaiono del tutto residuali le risorse finalizzate alle politiche dell'Unione europea destinate agli obiettivi della crescita e del recupero di competitività, alle quali è dedicato soltanto il 13% del bilancio dell'UE. La scarsità di tali risorse **contraddice**, tra le altre cose, l'intenzione, dichiarata con la **Strategia Europa 2020**, di recuperare il divario tra il nostro continente e le aree economiche più dinamiche e innovative.

A tal proposito, merita di essere segnalato il **programma Connecting Europe**, indirizzato verso tre settori prioritari: trasporti, allo scopo di eliminare le strozzature, garantire le interconnessioni e promuovere i trasporti sostenibili; l'energia, per realizzare una piena integrazione del mercato interno, rafforzare la sicurezza degli approvvigionamenti e favorire le fonti rinnovabili; le telecomunicazioni, per accelerare la realizzazione di reti a banda larga ultraveloce e la loro interconnessione. Il programma si riferisce a progetti a valenza europea il cui **costo complessivo** è stato quantificato in circa **1.000 miliardi di euro** fino al 2020, a fronte dei quali risultano stanziati nel **bilancio dell'UE soltanto 33 miliardi**.

Una spinta molto più forte per la realizzazione dei progetti compresi nel programma Connecting Europe *produrrebbe il triplice effetto di aumentare le spese per gli investimenti, sostenendo quindi la domanda interna, aggiornare l'infrastrutturazione dei Paesi europei, in modo da aumentarne la produttività e l'innovazione tecnologica, e favorire su un terreno concreto un avanzamento del processo di integrazione.*

- **Sessione II: nuove fonti di entrata per l'UE? Cosa funziona e cosa dovrebbe essere cambiato?**

  Tenuto conto che qualsiasi potenziale riforma del sistema di risorse proprie non deve compromettere la **sovranità fiscale degli Stati membri** – e in particolare dei Parlamenti nazionali - ma consentire all'UE di raggiungere i suoi obiettivi e realizzare le sue politiche nel modo più efficiente, in questa sessione il confronto dovrebbe vertere sui **punti di forza e di debolezza dell'attuale sistema di risorse proprie** come evidenziati nel primo rapporto di valutazione del Gruppo del dicembre 2014, e sul modo in cui potrebbe essere modificato.

- **Sessione III: una maggiore coerenza tra l'UE e bilanci nazionali? Come si può realizzare una sinergia più efficace?**

  In premessa, la nota rileva che la risorsa propria basata sul PIL induce gli Stati membri a considerare i **contributi al bilancio dell'Unione europea** come un "**costo**" **per i bilanci nazionali**, e che i "ricavi netti" rivendicati dagli Stati membri non tengono in considerazione la spese di cui beneficia l'Unione nel suo complesso.

  Valore aggiunto dell'intervento dell'UE

  In questa sessione, si dovrebbe discutere sulle modalità per migliorare la comprensione dei benefici derivanti dal bilancio dell'Unione.

  La nota sembra prospettare l'opportunità di considerare sistematicamente gli effetti positivi, attualmente non contabilizzati, che talune politiche europee possono produrre sul quadro macroeconomico e, conseguentemente, sugli equilibri di finanza pubblica degli Stati membri in termini di aumento del reddito e, conseguentemente, di andamento del gettito tributario. A titolo di esempio, si può osservare che attualmente l'Unione europea non dispone di metodologie consolidate per misurare i risultati effettivamente prodotti dalle politiche perseguite a livello europeo sul piano economico e finanziario: dalle politiche regionali alle politiche che operano prevalentemente sul versante dell'offerta (le cosiddette riforme strutturali), alle politiche per il completamento del mercato unico, al processo di integrazione dei mercati finanziari e per la progressiva realizzazione dell'Unione bancaria, agli interventi per promuovere il rilancio degli investimenti (il cosiddetto Piano Juncker) e per incentivare la formazione e l'occupazione giovanile, a partire dalla cosiddetta Youth Guarantee. *Per converso, una sistematica valutazione dovrebbe anche considerare gli eventuali effetti negativi generati da politiche procicliche ispirate o indotte dall'Unione europea ovvero dai ritardi con i quali l'UE si è attivata per fronteggiare alcune situazioni critiche, con particolare riferimento alla caduta del reddito conseguente all'esplosione della crisi economico-finanziaria del 2007-2008 che in alcuni Paesi europei non è stata ancora recuperata.*

  Nel corso della sessione si dovrebbe, inoltre, discutere sugli strumenti per garantire un **migliore coordinamento** tra le procedure di bilancio nazionali ed europee, sui **collegamenti**

con il Semestre europeo e sugli **strumenti di flessibilità** da introdurre per affrontare le priorità e le urgenze emergenti a livello europeo (da ultimo, la crisi economico-finanziaria e la crisi dei rifugiati). In questo contesto, il dibattito dovrebbe consentire di individuare sia le soluzioni a breve termine sia le eventuali **modifiche a livello istituzionale**, da realizzare nel medio-lungo periodo.

IL SISTEMA DELLE RISORSE PROPRIE: QUADRO ATTUALE E MANDATO DEL GRUPPO DI LAVORO

Il quadro attuale, dopo Lisbona

L'articolo 311 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede che l'Unione si doti "**dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche**", e che il bilancio dell'Unione, "fatte salve le altre entrate", sia finanziato "**integralmente tramite risorse proprie**". La decisione recante le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie è adottata dal Consiglio "all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo". Nel contesto di tale decisione "è possibile istituire nuove categorie di risorse proprie o sopprimere una categoria esistente". La decisione entra in vigore solo "previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali".

L'articolo 311 cristallizza un modello evolutivo che, dopo un iniziale finanziamento solo attraverso contributi diretti degli Stati membri, ha portato l'UE a dotarsi di un sistema di risorse proprie fin dal 1970.

La nuova disciplina delle risorse proprie è stata adottata dal Consiglio con **decisione del 26 maggio 2014**. Il processo di ratifica da parte degli Stati membri si è quasi concluso: sulla base delle informazioni rese disponibili dal Segretariato del Consiglio, 26 Stati membri su 28 hanno completato le relative procedure, mentre devono ancora depositare gli strumenti di ratifica Grecia e Romania. Fino a quando il processo di ratifica non sarà completo, rimane in vigore la precedente decisione 2007/436/CE, del 7 luglio 2007, che regolava il relativo Quadro finanziario pluriennale.

In base alla nuova disciplina, l'UE può mobilitare risorse proprie da destinare a stanziamenti per pagamenti **fino a un importo massimo dell'1,23% della somma del reddito nazionale lordo** (RNL) di tutti gli Stati membri nel periodo 2014-2020, mentre **l'importo totale degli stanziamenti per impegni non può superare l'1,29% del RNL UE**.

Per l'attuale ciclo di bilancio, la disciplina prevede tre distinte tipologie di risorse proprie:

- **Risorse proprie tradizionali** (costituite principalmente da dazi doganali e contributi sullo zucchero). Nel 2014 hanno rappresentato **l'11,4%** delle entrate totali;
- **Risorse proprie basate sull'imposta sul valore aggiunto (IVA)**, con applicazione di un'aliquota uniforme pari allo 0,3% sulla base armonizzata dell'IVA di ogni Stato membro e livellamento della base imponibile IVA al 50% del RNL per ciascun paese. Nel 2014, la risorsa basata sull'IVA ha rappresentato **il 12,3%** delle entrate totali;
- **Risorse proprie basate sul RNL**, con applicazione di un'aliquota standard sull'RNL di ciascuno Stato membro per le spese non coperte da altre risorse proprie, allo scopo di realizzare il pareggio tra entrate e spese dell'UE. Introdotta a partire dal 1988, avrebbe dovuto essere percepita solo nel caso in cui le altre risorse non fossero risultate sufficienti a coprire le spese, ma attualmente finanzia la maggior parte del bilancio dell'UE (**nel 2014, ha rappresentato il 68,7% delle entrate**).

Per compensare o correggere gli squilibri di bilancio, inoltre, alcuni Stati membri beneficiano di **correzioni** nei loro contributi al bilancio dell'UE. Vanno in tale ambito distinte:

- **La correzione per il Regno Unito**, cui viene rimborsato un importo pari al 66% della differenza tra il suo contributo al bilancio dell'UE e l'importo che riceve a titolo dello stesso bilancio. Il relativo onere finanziario è ripartito tra gli altri Stati membri proporzionalmente alla loro quota relativa dell'RNL dell'UE, **con l'eccezione, dal 2001, di Germania, Austria, Paesi Bassi e Svezia, che pagano soltanto il 25%** della loro quota normale di finanziamento della correzione per il Regno Unito;
- Le **correzioni forfettarie**, vale a dire le riduzioni dei contributi annui basati sull'RNL per il periodo 2014-2020, a favore di Danimarca (per 130 milioni di euro), Paesi Bassi (695 milioni), Svezia (185 milioni) e Austria (30 milioni nel 2014, 20 nel 2015 e 10 nel 2016).

Nel periodo 2014-2020 si applicherà inoltre un'**aliquota di prelievo IVA ridotta** dello 0,15% (anziché dello 0,30%) a Germania, Paesi Bassi e Svezia.

Il Gruppo di lavoro: mandato, composizione, attività svolta

La decisione di creare un Gruppo di alto livello sulle risorse proprie è stata presa nel contesto dei negoziati sul QFP 2014-2020, con una dichiarazione comune di Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, nella quale il **mandato** del Gruppo stesso viene definito nel quadro dei quattro principi che dovrebbero guidare la revisione del sistema di risorse proprie: semplicità, trasparenza, equità e responsabilità democratica. L'azione del Gruppo - che si sostanzierà nella relazione conclusiva, prevista per dicembre 2016 - è intesa a **stimolare ulteriormente il dibattito sul futuro del sistema delle risorse proprie**, che potrebbe portare a nuove proposte di riforma da parte della Commissione.

Il Gruppo ha come presidente **Mario Monti** ed è composto da altri nove membri, tre per ciascuna istituzione. La sua composizione è stata parzialmente modificata in seguito all'insediamento della nuova Commissione europea, con la sostituzione dei membri nominati dal precedente esecutivo.

Oltre al Presidente, gli attuali nove membri sono:

- **Ivailo Kalfin, Alain Lamassoure e Guy Verhofstadt**, nominati dal **Parlamento europeo**;
- **Daniel Daianu, Clemens Fuest e Ingrida Simoyte**, nominati dal **Consiglio**;
- **Kristalina Georgieva, Pierre Moscovici e Frans Timmermans**, nominati dalla **Commissione**.

Il Gruppo di lavoro ha tenuto fino a oggi 13 riunioni.

Il 17 dicembre 2014 ha presentato un primo **Rapporto di valutazione**, nel quale vengono individuati i criteri di *assessment* in base ai quali poter valutare le risorse proprie in maniera sistematica, e vengono analizzate le più recenti proposte di riforma. Il Rapporto non contiene alcuna proposta di riforma - rinviando in tal senso al documento finale del Gruppo di lavoro - ma, nel fotografare e analizzare lo *status quo*, rileva i limiti dell'attuale sistema: dato particolarmente significativo, in quanto è la prima volta che tale valutazione negativa proviene da rappresentanti delle tre principali istituzione dell'Unione.

Il Gruppo ha altresì prodotto una serie di ***Fiche* tematiche**, di carattere essenzialmente ricognitivo, nelle quali vengono illustrate tanto le risorse proprie vigenti, quanto le tipologie individuate dalla Commissione europea o da altri portatori di interesse come potenziali risorse proprie (Risorsa basata sull'RNL; Risorsa propria IVA; Tassa sulle transazioni finanziarie; Signoraggio della BCE; Carbon Tax; Tasse nei settori dei trasporti, dell'elettricità, del digitale; Sistema UE di scambio delle emissioni).

Il primo rapporto di valutazione

Presentato il 17 dicembre 2014, il primo rapporto di valutazione del Gruppo di alto livello osserva in primo luogo come il sistema di finanziamento dell'Unione non abbia conosciuto modifiche sostanziali negli ultimi 25 anni, a dimostrazione di una intrinseca resistenza al cambiamento. Rileva però che la presenza nell'agenda politica della riforma del sistema delle risorse proprie dimostra come le parti interessate siano perfettamente consapevoli che progressi in tale, delicato settore potrebbero contribuire a sfruttare a pieno il potenziale economico del bilancio dell'UE.

Osservato che taluni soggetti non riscontrano ragioni particolari per cambiare l'attuale sistema di finanziamento del bilancio dell'Unione, il rapporto riassume rapidamente le principali carenze individuate dagli altri:

- **Complessità e mancanza di trasparenza**, in particolare per quanto riguarda l'ampiezza della gamma di meccanismi di correzione e la configurazione dell'attuale risorsa propria basata sull'IVA;
- **Ruolo sempre più centrale delle risorse basate sull'IVA e sull'RNL** (oltre l'80% delle entrate totali nel 2013), che vengono considerate alla stregua di contributi nazionali anziché di autentiche risorse proprie;
- Esistenza di 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, dovuto al fatto che in molti bilanci nazionali il contributo al bilancio UE figura come voce di spesa;

- **Complessità e rigidità del meccanismo decisionale**, che richiede l'unanimità e la ratifica da parte di tutti gli Stati membri per modificare le regole del sistema.

In tema di riforme, il rapporto intermedio procede a elencare le principali proposte, 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 delineato anche una serie di elementi metodologici che dovrebbero contribuire a scongiurare lo stallo prodotto da tutte le proposte precedenti. Le nuove proposte dovranno essere in primo luogo solide da un punto di vista economico e di bilancio, e dovranno rispondere ad alcuni **criteri fissi**, che spaziano **dall'equità all'efficienza, dalla sufficienza e stabilità alla trasparenza, alla legittimità democratica, al rispetto del principio di sussidiarietà e della sovranità fiscale degli Stati membri**.

Nelle conclusioni - peraltro, di carattere assolutamente provvisorio - contenute nelle pagine finali, il Gruppo di lavoro ha infine affermato 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**, che ha già contribuito in modo significativo al fallimento dell'ultima riforma, nonché all'approvazione di un QFP nel quale, per la prima volta, le risorse a disposizione del bilancio UE registravano una flessione rispetto al precedente ciclo di programmazione;
2. **La possibilità o meno di avviare una riforma del sistema di risorse proprie senza contestualmente riformare le politiche europee che all'interno del QFP vengono definite e attuate**;
3. L'importanza delle questioni procedurali e istituzionali, tenendo presente che "un prerequisito necessario al cambiamento è la consapevolezza e il riconoscimento comune che il bilancio dell'UE, e in realtà l'Unione tutta, è molto più

di un gioco a somma zero, finanziariamente come anche politicamente.

LE PROSPETTIVE DI RIFORMA DEL SISTEMA DI RISORSE PROPRIE DELL'UE

Rapporto del gruppo di studio

Lo scorso 6 giugno è stato pubblicato il **rapporto** redatto da un **gruppo di studio**[1] incaricato dalla Commissione europea e dal "gruppo Monti" di approfondire i profili di una possibile **riforma del sistema di risorse proprie**. Lo studio è stato commissionato con lo scopo precipuo di esaminare la *viability* politica di potenziare nuove risorse proprie, anche alla luce del consenso che hanno ricevuto in passato, ed è pertanto funzionale alla redazione del rapporto finale del Gruppo.

In premessa, lo studio evidenzia che la scelta di eventuali, nuove risorse proprie dovrebbe essere guidata da un elenco di **criteri**:

- criteri **economici** (la **dimensione** e la stabilità dei ricavi).

  *Al riguardo, si rileva che lo studio evoca il tema della dimensione del bilancio dell'UE, senza valutare nel dettaglio la congruità delle risorse disponibili **rispetto alle emergenze e alle situazioni di criticità** che negli ultimi anni si sono presentate e che, stante la sostanziale rigidità del volume delle risorse iscritte a bilancio, hanno imposto di ricorrere a soluzioni non convenzionali. In sostanza, il rapporto non si pronuncia sulla questione **dell'incremento delle dimensioni del bilancio dell'UE** alla luce dei nuovi compiti acquisiti dall'Unione stessa e della entità dei problemi che di volta in volta devono essere affrontati.*

  La dimensione del bilancio UE

  Al riguardo, è opportuno ricordare che, in sede di negoziato sulle prospettive finanziarie 2014-2020, taluni Stati "contributori netti" (tra gli altri, Germania, Regno Unito, e Paesi Bassi) avevano chiesto tagli significativi al bilancio dell'UE rispetto alla proposta inizialmente avanzata dalla Commissione europea, oltre che una migliore qualità della

[1] Il gruppo di studio era formato da: Jorge Núñez Ferrer (Spagna), Jacques Le Cacheux (Francia), Giacomo Benedetto (Italia) e Mathieu Saunier (Belgio), coadiuvati da Fabien Candau (Francia), Claude Emonnot (Francia), Florence Lachet-Touya (Francia), Jorgen Mortensen (Danimarca), Aymeric Potteau (Francia) e Igor Taranic (Belgio).

spesa. L'Italia e la Francia, anch'essi contributori netti, avevano invece espresso forti riserve verso la riduzione delle risorse finanziarie, in particolare quelle per la politica di coesione e per l'agricoltura;

Nonostante i progressi compiuti, l'UE è infatti ancora molto lontana, sotto il profilo finanziario, dagli ordinamenti a carattere federale.

Confronto con gli ordinamenti federali

A titolo di esempio, negli **USA** il **bilancio federale** assorbe circa il **50% delle entrate e delle spese** e la restante parte compete ai livelli di governo statali e locali. In percentuale del PIL, sia le **entrate federali** sia le entrate statali e locali ammontano al **17% del PIL**.

All'interno della stessa UE, se si assumono a riferimento i **Paesi** che hanno una struttura di **confederazione di tipo federale**, si può osservare che:

- in Germania, le entrate federali ammontano a circa il 13% del PIL mentre quelli dei Länder e degli enti locali sono intorno al 21%;
- in Spagna le entrate statali ammontano a circa il 18% del PIL e quelle degli enti territoriali al 21%;
- in Austria le entrate del governo centrale costituiscono circa il 33% del PIL e quelle dei livelli di governo territoriali il 18%;
- in Belgio le entrate statali ammontano a circa il 26% del PIL e quelle dei governi territoriali al 25%;
- nella stessa Italia, le entrate statali sono di poco superiori al 26% del PIL e quelle degli enti territoriali intorno al 15%.

In Europa, il riparto tra il **bilancio dell'UE** e quelli degli Stati membri è fortemente squilibrato: mentre il primo risulta di **poco superiore all'1% del PIL** complessivo dei Paesi membri, la media delle entrate e delle **spese degli Stati membri** si colloca intorno al **46% dei rispettivi PIL**.

Questa asimmetria rende oggettivamente difficile la realizzazione di significativi avanzamenti del processo di integrazione che, implicando la condivisione delle responsabilità e delle scelte in ambiti materiali sempre più numerosi e vasti, richiederebbe che il livello di governo europeo fosse dotato anche di mezzi finanziari adeguati.

- **conformità con gli obiettivi** dell'Unione europea (completamento del mercato unico, promozione dell'occupazione, lotta ai cambiamenti climatici, ecc.);
- criteri **politici e istituzionali** (visibilità, trasparenza, responsabilità, equità).

Gli autori del rapporto rilevano che è ampiamente condivisa l'idea che risorse proprie acquisite mediante il **prelievo tributario**, piuttosto che indirettamente attraverso contributi basati sul RNL, potrebbe liberare le risorse dell'UE dalle dispute su saldi netti di bilancio e aumentare la trasparenza e la responsabilità di bilancio.

Risorsa PIL e forme di prelievo tributario

Tale considerazione può tuttavia ritenersi fondata nella misura in cui il prelievo tributario sia correlato in termini inequivoci a politiche che rientrano nell'ambito delle competenze dell'Unione europea per le quali l'intervento dell'Unione europea possa risultare determinante.

Il sistema attualmente in vigore, infatti, presenta, tra gli altri, i seguenti **profili problematici**:

- gli interventi atti a **modificare le priorità di spesa** avvengono per lo più all'interno di linee di bilancio esistenti, al fine di evitare la modifica delle dotazioni finanziarie complessive preassegnate agli Stati membri;
- **l'interesse dei Paesi** contributori netti si concentra non solo **sui saldi netti**, ma anche sul blocco o addirittura la riduzione delle dimensioni del bilancio dell'UE.

L'interesse sui saldi netti

- le **nuove priorità dell'UE**, in particolare quelli che non possono essere preassegnate, tendono ad essere **sottofinanziate**.

  A tale proposito è utile ricordare che per far fronte alle emergenze più recenti (crisi economico-finanziaria, sue conseguenze sulla stabilità dei mercati bancari e dei titoli di debito pubblico e pressione migratoria), l'UE ha fatto ricorso a soluzioni innovative, talvolta al di fuori del quadro giuridico dell'Unione europea. Ad esempio, il ***Meccanismo europeo di stabilità (ESM, cd. "fondo salva-Stati")*** *è stato istituito con un apposito accordo intergovernativo che non ha coinvolto tutti gli Stati membri. Considerazioni in parte analoghe possono essere fatte per il è il caso del programma* **Quantitative easing** *di acquisto di titoli di Stato e obbligazioni del settore privato da parte della BCE per un importo fino a 80 miliardi di euro mensili. L'avvio di*

Risorse inadeguate per le nuove priorità dell'UE

Le soluzioni innovative: ESM, QE e Piano Juncker

tale programma ha infatti suscitato fortissime resistenze e polemiche da parte di alcuni Stati membri e all'interno della stesa BCE per il suo carattere innovativo e non convenzionale. D'altra parte, il programma, ispirato agli obiettivi di assicurare maggiore liquidità al mercato, di riportare il tasso di inflazione a un livello ritenuto fisiologico (2% annuo) per contrastare l'attuale fase deflazionistica e di stabilizzare il mercato dei titoli di debito pubblico soggetti a consistenti attacchi speculativi, si è rivelato il più massiccio intervento in chiave anticiclica assunto nell'ambito dell'Unione europea, non comparabile, per le dimensioni delle risorse impegnate, agli altri interventi assunti a valere sulle disponibilità iscritte nel bilancio dell'UE. Anche il ***Fondo europeo per gli investimenti strategici*** *(cd. "Piano Juncker"), avviato allo scopo di promuovere il rilancio degli investimenti dopo il loro crollo conseguente alla crisi esplosa nel 2007-2008, presenta un carattere fortemente innovativo: infatti, a fronte di un aumento atteso egli investimenti nell'ordine di circa 315 miliardi di euro nel triennio 2015-2018, è stato attivato un sistema di garanzie che coinvolge la Banca europea per gli investimenti (BEI) per soli 5 miliardi di euro e il bilancio dell'UE per soli 16 miliardi di euro, che dovrebbero innescare un effetto leva con l'intervento di investitori privati;*

Il finanziamento delle esigenze impreviste

- **esigenze impreviste** (da ultimo, le spese connesse all'emergenza migratoria) vengono finanziate **al di fuori quadro finanziario pluriennale** (QFP), non senza una notevole perdita di energia e spesso con costi politici elevati, oppure mediante **bilanci rettificativi** che in sostanza comportano la riallocazione di risorse già previste in bilancio per finanziare differenti programmi.

  È il caso del **bilancio rettificativo n.1 del 2016**, volto a finanziare il **sostegno di emergenza alla Grecia** e ad altri **Stati membri** sopraffatti dalla **crisi dei rifugiati**. In tale occasione l'UE ha deciso di rendere disponibili 100 milioni di EUR in impegni e 80,2 milioni di EUR in pagamenti dal bilancio UE per il 2016.

  Si ricorda inoltre l'accordo UE-Turchia per la gestione dei flussi migratori, che prevede uno stanziamento di 3 miliardi di euro, di cui 1 a carico del bilancio UE, e 2 a carico dei bilanci degli Stati membri (l'Italia contribuisce con circa 225 milioni di euro). Inoltre, secondo l'accordo, una volta che tali risorse saranno

state quasi completamente utilizzate, e a condizione che gli impegni della Turchia siano soddisfatti, l'UE mobiliterà ulteriori finanziamenti per altri 3 miliardi di EUR entro la fine del 2018.

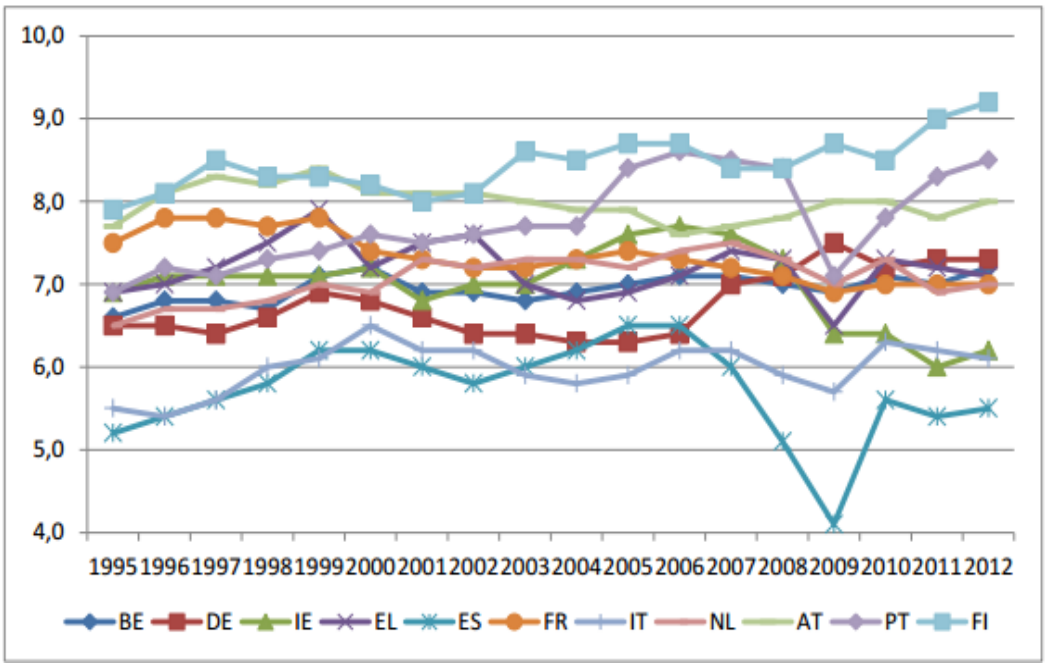
- Il rapporto, anche sulla base delle proposte di riforma prospettate dalla Commissione europea negli ultimi anni, individua **quattro potenziali nuove risorse proprie**:
- **IVA;**
- **imposta sugli utili delle società;**
- **tassa sulle transazioni finanziarie;**
- **imposte sulla produzione di Co2.**

Risorsa IVA

Nuova risorsa IVA

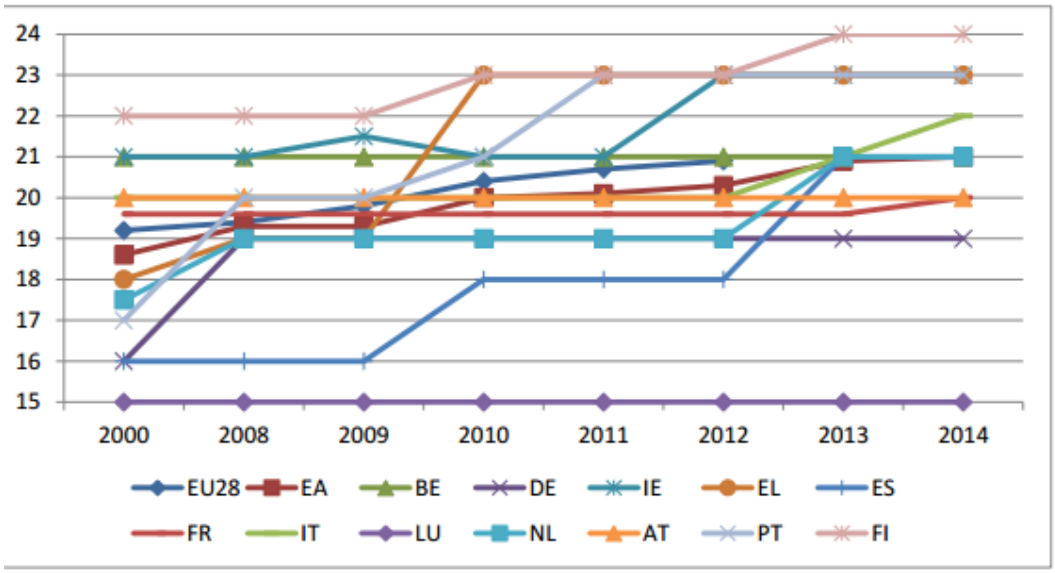
Come si evidenzia nei grafici riportati di seguito, la **maggioranza** degli **Stati membri dell'UE hanno aumentato le aliquote IVA** a seguito della crisi economico-finanziaria avviatasi nel 2008, come parte del loro sforzo per consolidare le finanze pubbliche nazionali. Essendo un'imposta generale sui consumi, con un'ampia base imponibile e tassi relativamente bassi, l'IVA può essere considerata come una delle **forme più neutre di tassazione**:

Gettito Iva negli Stati dell'eurozona



Fonte: Eurostat

Tassi IVA standard negli Stati dell'eurozona



Fonte: Commissione europea

Evoluzione del tasso IVA standard nell'UE-28 (2000-2014)

Fonte: Commissione europea

Allo stesso tempo, l'IVA **grava sulle persone a basso reddito**, che tendono a consumare una frazione maggiore del loro reddito e risparmiare meno. Tale effetto negativo dell'IVA sarebbe mitigato dalla presenza di **aliquote ridotte** sui beni di consumo di base e può essere contrastata da altri strumenti redistributivi.

Secondo il rapporto, il **trasferimento di una quota IVA al bilancio UE** sarebbe, dal punto di vista tecnico, relativamente

facile. Inizialmente, potrebbe anche non comportare una modifica delle percentuali totali di tassazione IVA, in modo che i contribuenti europei non registrino aggravi di imposte. Lo studio sostiene che l'IVA è **meno soggetta a fluttuazioni cicliche** rispetto a molte altre imposte, e dunque non subisce variazioni eccessive in caso di recessione economica.

Tale affermazione si presta a rilievi, stante il fatto che il gettito IVA dipende dall'andamento della domanda globale e, in particolare, dell'acquisto di beni e servizi il cui volume è strettamente connesso al ciclo economico, laddove il gettito delle imposte dirette gravanti sui redditi risulta meno elastico anche per effetto del cosiddetto fiscal drag.

Tuttavia, il rapporto rileva che l'**IVA è anche molto esposto a frodi**, con stime tra i Paesi che vanno **dal 2% al 20% del gettito fiscale**. Nel presentare il nuovo piano d'azione per l'IVA il 7 aprile 2016, il Commissario per gli affari economici e finanziari, Moscovici, ha sostenuto che il **deficit totale** delle entrate per l'IVA nell'UE ammonta a circa **170 miliardi di euro**, mentre le frodi transfrontaliere sono stimato in circa 40 miliardi di euro.

Rischio frodi della risorsa IVA

*Per quanto riguarda l'**Italia**, in base agli ultimi dati Eurostat, il **deficit IVA** ammonta a oltre **47 miliardi di euro**, il valore più alto nell'UE in termini assoluti; in termini relativi, con il 33% di ammanco, l'Italia è al quinto posto dopo Romania (41%), Lituania (37%), Slovacchia (35%) e Grecia (34%).*

Per quanto riguarda il **gettito** di un'eventuale IVA europea, il rapporto rileva che una stima approssimativa del totale delle entrate può essere basata sul rendimento corrente: dato che nel **2014**, i **ricavi totali da IVA** nell'UE sono stati pari a quasi **1.000 miliardi di euro**, per un tasso standard medio del 21,5%, un **2% di aliquota IVA-UE** potrebbe produrre un gettito pari al **7% del PIL UE**. Tuttavia, considerate le grandi **differenze** tra i Paesi per quanto riguarda le **basi imponibili** IVA, è probabile che la distribuzione sia molto irregolare.

Gettito potenziale della nuova risorsa IVA

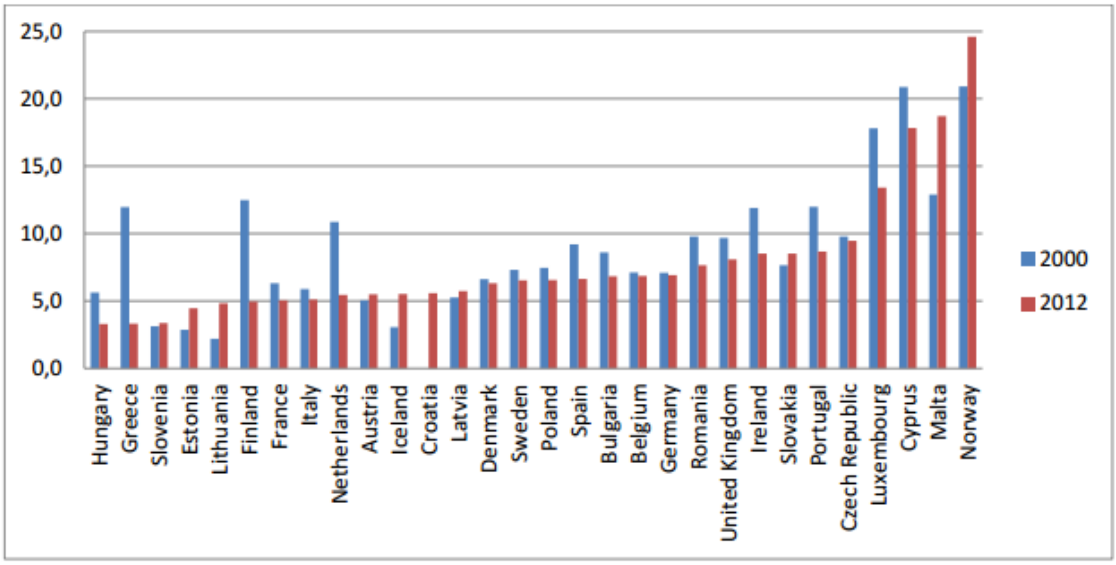
Imposta sul reddito delle società

Attualmente, il gettito fiscale derivate dall'**imposta sul reddito società (*corporate income tax*, CIT)** rappresenta il 2,4% del PIL dell'UE-28 (Eurostat, dati 2014), ma con significative differenze tra gli Stati membri: si passa dall'1,4% del PIL in Ungheria, Lituania e Slovenia, fino al 4,4% in Lussemburgo, 6,3% a Malta e 6,4% a

Imposta sul reddito delle società

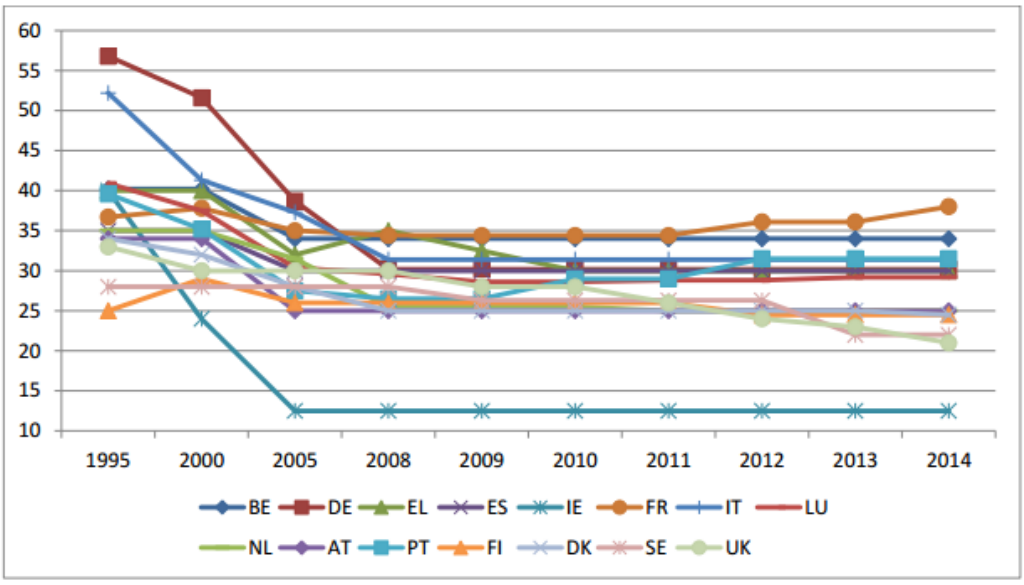
Cipro (l'Italia è al 2,2%; la Germania al 2,4%; la Francia al 2,7, il Regno Unito al 2,4%, la Spagna al 2,0%).

Differenze analoghe si riscontrano nel dati relativi alla **CIT in percentuale del totale della tassazione**, come evidenziato dal seguente grafico:



Fonte: Eurostat

Il grafico successivo evidenzia invece una **convergenza verso il basso** (a partire dal 1995) **del tasso** di imposizione della **CIT** in diversi Paesi membri dell'UE:



Fonte: Commissione europea

Questa diminuzione indica che progressivamente tutti i Paesi dell'UE hanno utilizzato la CIT come strumento di **concorrenza fiscale** per attrarre le imprese, in maniera più marcata che nel resto dei paesi OCSE. A titolo esemplificativo, il rapporto evidenzia che il **governo britannico** ha recentemente annunciato che il tasso di CIT, al 30% nel 2008, è stata abbassata al 20%, e si prevede di raggiungere **17% nel 2020**.

Base imponibile comune per la tassazione delle società

Come primo passaggio per l'introduzione di un'imposta comune sul reddito delle società il rapporto suggerisce di procedere all'approvazione di una **base imponibile consolidata comune del reddito delle società** (*common consolidated corporate tax base*, CCCTB), su cui la Commissione europea dovrebbe presentare una proposta nell'autunno prossimo[2], che avrebbe anche il pregio di limitare gli schemi di **pianificazione fiscale aggressiva** e i correlati fenomeni di **elusione fiscale**.

La base giuridica della proposta dovrebbe essere l'articolo 115 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), che prevede che il Consiglio dell'UE, deliberando all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato interno.

Il rapporto lascia **aperta la questione se l'imposta sul reddito delle società** debba essere **interamente destinata al bilancio europeo**, con l'eventuale eccedenza ridistribuita o condivisa tra gli Stati membri. In quest'ultimo caso, i Governi degli Stati che decidessero di aumentare la propria CIT nazionale avrebbero il permesso di farlo senza alcuna limitazione.

Il rapporto non si sofferma sulle modalità con cui l'eventuale integrale o parziale trasferimento a livello europeo del gettito dell'imposta sul reddito delle società verrebbe compensato in modo da evitare che i saldi di bilancio degli Stati membri peggiorino.

Gettito potenziale dell'imposta sulle società

Per quanto riguarda il **gettito potenziale** di una CIT europea, il rapporto rileva, anzitutto, che i tassi imposti dagli Stati membri sono tutti compresi nel *range* 20-35% ad eccezione della Francia

[2] Al riguardo, si ricorda che la Commissione europea ha ritirato la proposta presentata nel 2011 (COM(2011)121), in cui si ipotizzava l'introduzione di una CCTB facoltativa e intende, invece, lavorare nella direzione di una CCCTB obbligatoria, almeno per le multinazionali.

(36%) e dell'Irlanda (12,5%), e del caso particolare di Estonia, dove le imposte sulle società sono 0%, ma è applicato il 20% sulla distribuzione degli utili agli azionisti. Se si dovesse finanziare il bilancio dell'UE - o parte di essa - con un CIT, il tasso UE dovrebbe essere fissato a un livello moderato, rispetto ai tassi di legge nazionali esistenti. Ebbene, secondo le stime della Commissione europea, un **tasso di imposta del 2%** garantirebbe un gettito di **15 miliardi**.

Imposta sulle emissioni di carbonio

Carbon tax

In premessa, il rapporto sottolinea che le **tasse sull'energia** e le **tasse sulle emissioni di carbonio** sono state proposte dalla Commissione fin dal 1991. Tali imposte avrebbero il pregio di avere una **bassa volatilità** a breve termine ed **elevata elasticità** a lungo termine. Soprattutto, sarebbero connesse ad uno degli obiettivi più significativi dell'azione europea negli ultimi anni, ovvero la **de-carbonizzazione dell'economia** e la **lotta contro il cambiamento climatico**.

A tale riguardo, merita segnalare l'iniziativa di sei compagnie petrolifere europee (BG Group, BP, Eni, Royal Dutch Shell, Statoil e Total) che, a margine del vertice Opec del giugno 2015, hanno siglato un appello ad introdurre una carbon tax.

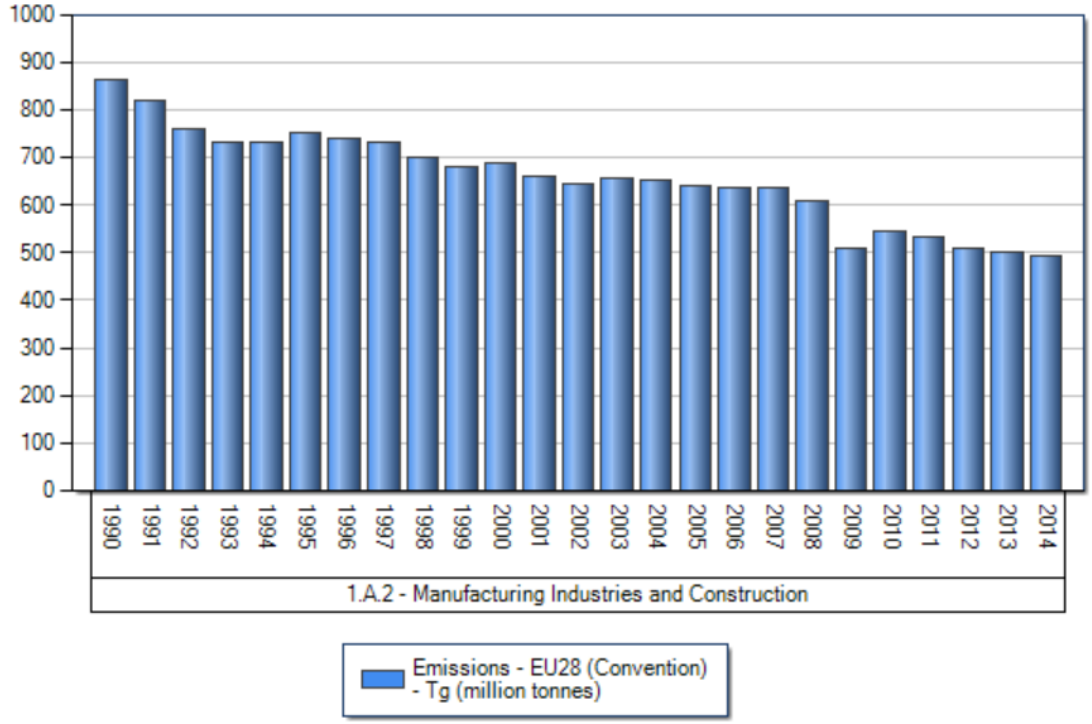
Nell'appello le compagnie sottolineano le azioni da esse stesse già intraprese per contribuire a limitare le emissioni, ad esempio il miglioramento dell'efficienza energetica nel processo produttivo, e la necessità di stimolare gli investimenti nelle tecnologie a basse emissioni, anche attraverso uno strumento fiscale come la *carbon tax*.

Occorrerebbe comunque valutare gli ***effetti*** *di un'imposta di questa natura* ***sulla competitività del sistema produttivo europeo****, in assenza di misure compensative volte a neutralizzarne l'impatto sui costi di produzione e sui prezzi e di analoghe misure adottate dai principali concorrenti a livello globale. Occorre pure considerare che il gettito di un tributo di questa natura potrebbe presentare un andamento decrescente in relazione al conseguimento degli obiettivi delle politiche europee in materia di riduzione delle emissioni inquinanti.*

Il rapporto evidenzia che mentre le **emissioni di Co2 delle industrie manifatturiere** e delle costruzioni sono **diminuite in**

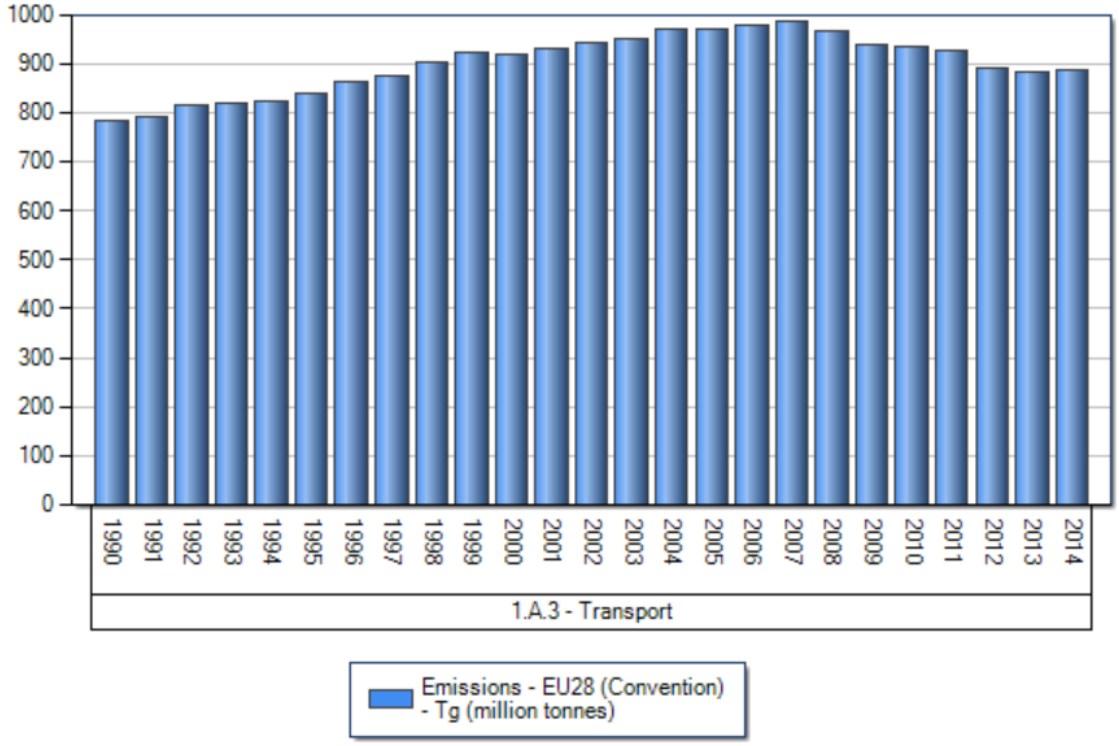
maniera significativa tra il 1990 e il 2012, le **emissioni dei trasporti sono aumentate**.

Di seguito sono riportati i dati sulle emissioni dal 1990 al 2014 relativi ai settori dell'**industria manifatturiera e delle costruzioni**:



Fonte Agenzia europea dell'ambiente

Per quanto riguarda i **trasporti**, i dati sulle emissioni dal 1990 al 2014 sono i seguenti:



Questi risultati sono problematici per almeno due motivi.

Il primo è che la riduzione delle emissioni da industrie manifatturiere non provengono esclusivamente dal progresso nelle tecnologie, ma anche dal trasferimento al di fuori dell'UE delle industrie medesime.

La seconda è che l'aumento delle emissioni nel settore dei trasporti non viene da un piccolo settore inquinante: i **trasporti** rappresentavano circa il 20% del totale delle emissioni dell'UE nel 2012, e **nessuna riduzione significativa è prevista per il decennio a venire**.

Infine, si osserva che il recente progresso nella riduzione delle emissioni di gas serra coincide con la crisi economico-finanziaria avviatasi nel 2008. Gran parte del calo può essere dunque attribuito al **livello più basso di crescita**, piuttosto che ad un cambiamento strutturale derivante dall'innovazione tecnologica e dalle politiche ambientali.

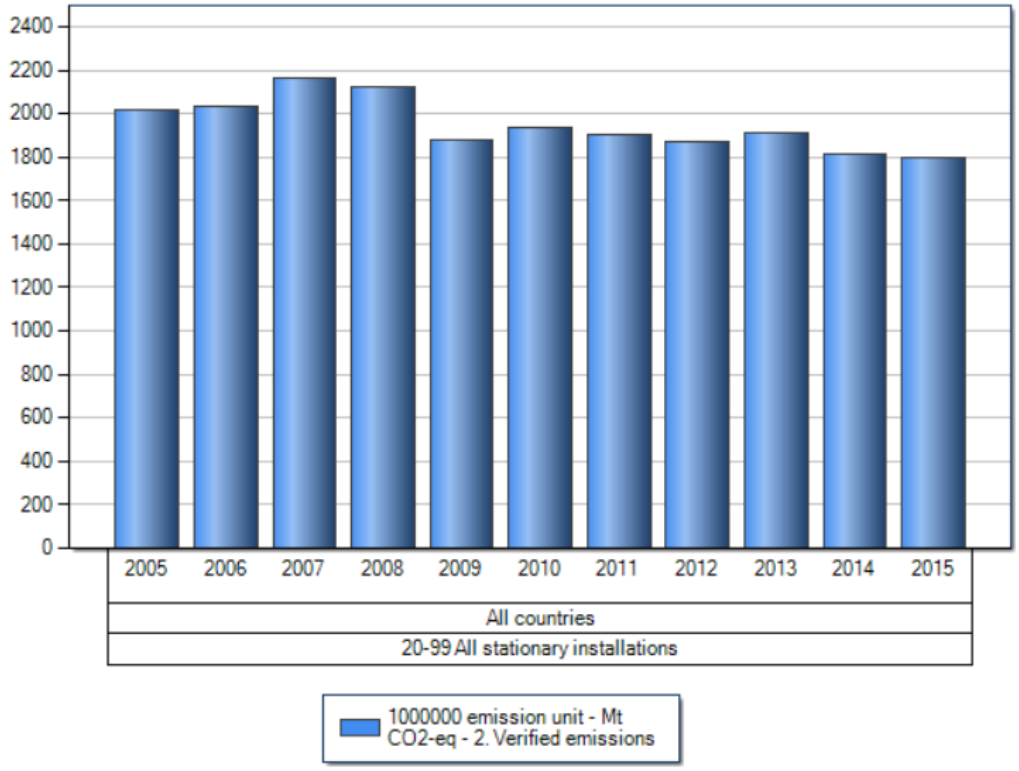
Iniziative per la riduzione delle emissioni

D'altra parte, la necessità di raggiungere gli **obiettivi stabiliti in sede UE** (**riduzione del 40% delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2030** rispetto al 1990 e dell'85-90% entro il 2050),

dovrebbe agevolare l'introduzione di una strategia europea coerente e di lungo termine.

Per cominciare a tradurre in pratica questo obiettivo, nel luglio 2015 la Commissione ha presentato una proposta di riforma del sistema di scambio di quote di emissione dell'UE (*Emissions Trading Scheme*, ETS). **L'obiettivo dell'UE per il 2030 prevede riduzioni del 43% in questi settori rispetto ai valori del 2005**.

Di seguito sono riportati i dati sulle emissioni dal 1990 al 2014 relativi ai **settori coperti dall'ETS** (quelli non coperti sono piccola-media industria, trasporti – ad eccezione di quelli aerei e della navigazione marittima internazionale - costruzioni, agricoltura e rifiuti):



Fonte: Agenzia europea dell'ambiente

Lo scorso 20 luglio la Commissione europea ha presentato un pacchetto di misure indirizzato agli altri settori: edilizia, trasporti, trattamento dei rifiuti, agricoltura. L'obiettivo dell'UE per il 2030 prevede **riduzioni del 30% in questi settori rispetto ai valori del 2005**. Per la prima volta nel quadro UE per l'energia e il clima sono inclusi l'uso del suolo e la silvicoltura.

Tra le ipotesi di imposta sulle emissioni di carbonio il rapporto menziona:

Possibili modelli di *carbon tax*

- un'**accisa su benzina e gasolio**: tale imposta potrebbe assicurare un **gettito stabile** (almeno nel breve periodo) e – nel medio lungo – potrebbe costituire un incentivo **ridurre i consumi di carburante** (e quindi le missioni di gas a effetto serra)[3]. Inoltre, poiché tali combustibili sono per la maggior parte importati nell'UE dal resto del mondo, gli esportatori di combustibili verso l'UE dovrebbe sostenere una parte degli oneri della tassa, che si configurerebbe in parte come **dazio all'importazione**.

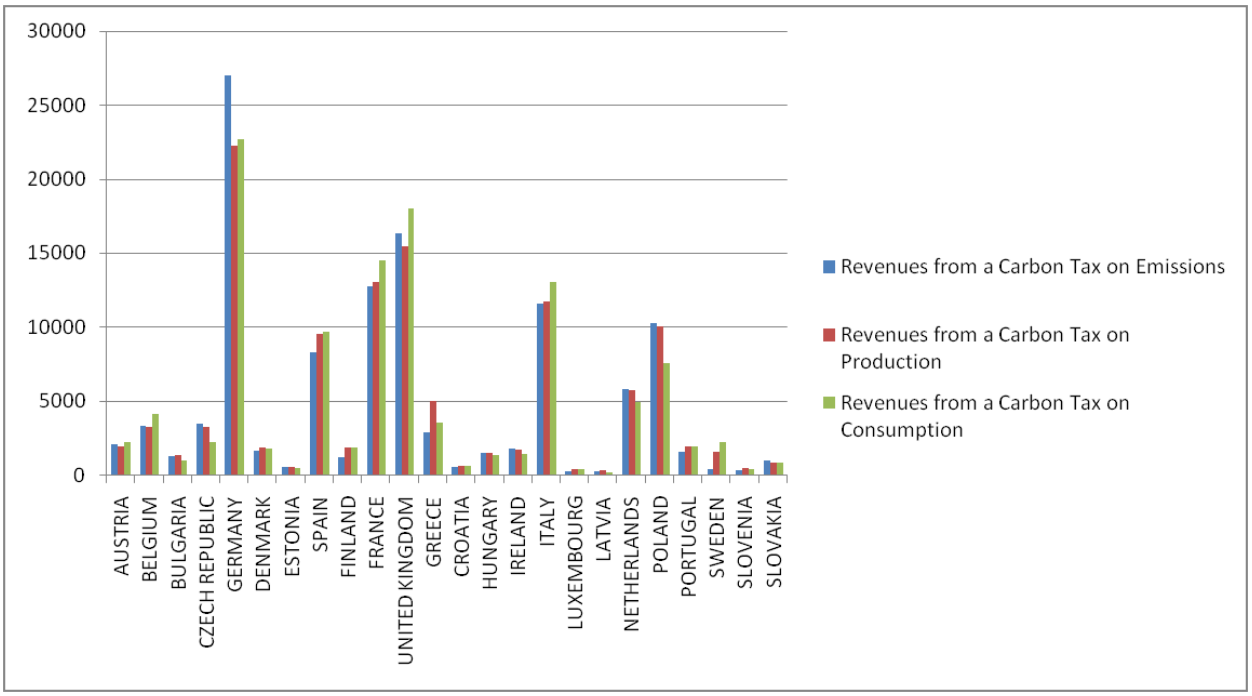
  Tale imposta avrebbe un aspetto **regressivo**, poiché le persone con diversi livelli di reddito pagano la stessa aliquota. Tuttavia, tale effetto regressivo si attenua nei Paesi in cui le persone a reddito basso utilizzano in maniera massiccia i mezzi pubblici;
- una ***carbon tax***, imposta su tutte le fonti di emissioni di gas a effetto serra, che potrebbe assumere **due configurazioni**: la prima, basata sulla quota di **emissioni prodotte**, solleva **questioni di equità**, dal momento che i Paesi (come la Francia), che dispongono di un mix energetico dominato dal nucleare, sarebbero avvantaggiati, mentre altri Paesi (come la Polonia) che hanno un'economia in crescita ancora largamente basata sulle fonti tradizionali, sarebbero svantaggiati. La seconda opzione prevede che l'imposta sia calcolata sulla **quantità di carbonio contenuta nelle merci**, e graverebbe su tutti i beni commercializzati nel mercato unico, sia che si producano nella UE sia che siano importati dal resto del mondo.

Gettito potenziale della *carbon tax*

Secondo le stime degli autori del rapporto, un'eventuale *carbon tax* potrebbe produrre un **gettito** di **120 miliardi di euro**, distribuito in tutti gli Stati membri in base al seguente grafico (l'Italia sarebbe il quarto contributore, dopo Germania, Regno Unito e Francia; in blu, le entrate da una *carbon tax* sulle emissioni; in

[3] Gli economisti concordano sul fatto che tali imposte hanno favorito l'innovazione tecnologica (promuovendo, ad esempio, la progettazione di motori più efficienti, ecc.) e ridotto il consumo di carburanti: Thomas Sterner stima che se tutti i paesi dell'OCSE avessero avuto le accise sui carburanti come quella degli Stati Uniti (cioè il Paese con le tasse più basse sui carburanti), l'uso totale di carburante nell'area OCSE sarebbe stato superiore del 30%.

rosso quelle di una *carbon tax* sulla produzione; in verde, quelle di una *carbon tax* sul consumo):



Fonte: Autori del rapporto

Tassa sulle transazioni finanziarie

E' tuttora in corso l'esame di una proposta di direttiva che attua una cooperazione rafforzata tra Belgio, Germania, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Austria, Portogallo, Slovenia e Slovacchia per l'introduzione di un'imposta sulle transazioni finanziarie (COM(2013)71).

La base giuridica di questa proposta è stata individuata nell'articolo 113 del TFUE, che prevede che il Consiglio dell'UE, deliberando all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette, nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza.

Il negoziato in corso su questa proposta ha evidenziato alcuni nodi legati, da un lato, al fatto che alcuni Stati membri, tra cui l'Italia, hanno già una ***tassa analoga a livello nazionale*** *e incontrano*

*delle difficoltà nel passaggio alla soluzione europea; dall'altro, all'individuazione degli elementi da escludere dall'ambito di applicazione della tassa (**Italia**, Francia e Spagna richiederebbero l'esenzione dalla tassa delle transazioni relative ai **titoli di debito pubblico**).*

Il fatto che, dopo oltre tre anni, il negoziato non sia ancora concluso denota un estrema difficoltà nel raggiungere un accordo tra gli Stati membri, nonostante si stia procedendo attraverso una cooperazione rafforzata (nella quale si richiede il consenso unanime dei soli Paesi membri partecipanti).

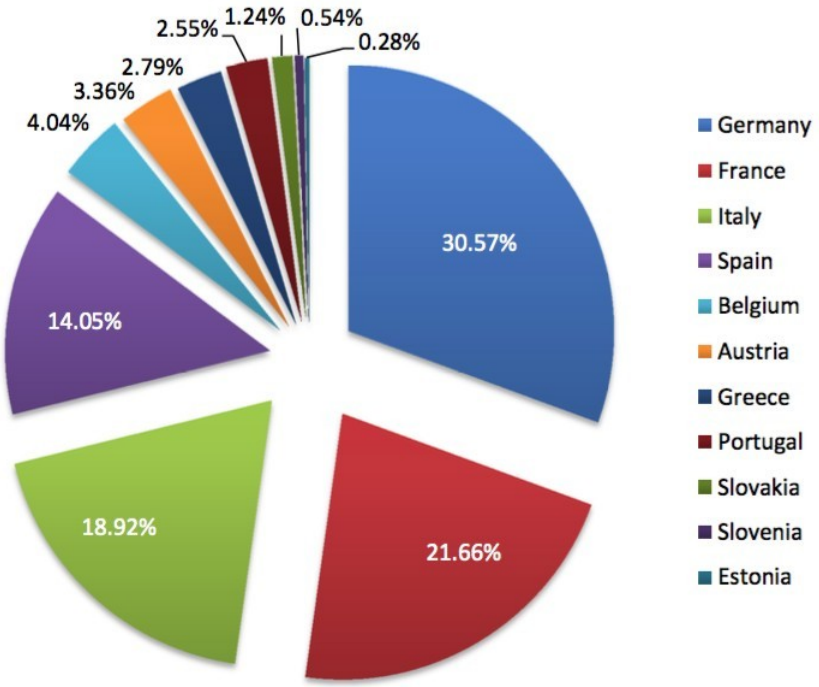
Il rapporto evidenzia che, trattandosi una **cooperazione rafforzata**, un'eventuale tassa sulle transazioni finanziarie, da utilizzare come risorse propria, **non sarebbe applicato in tutti gli Stati membri** e ciò porrebbe serie questioni sul piano giuridico, oltre che il problema di determinare la chiave di contribuzione dei Paesi non partecipanti alla cooperazione.

*Peraltro, accanto a problemi di ordine giuridico, potrebbero porsi anche **problemi** di ordine economico con riferimento **alla allocazione del risparmio** che **potrebbe privilegiare i Paesi che non prevederebbero tale imposizione.***

Gettito potenziale della tassa sulle transazioni finanziarie

Per quanto riguarda il **gettito**, la Commissione europea stima che una tassa sulle transazioni finanziarie potrebbe produrre entrate annue **tra i 30 e i 35 miliardi di euro**, ripartiti percentualmente tra gli Stati membri partecipanti alla cooperazione rafforzata con le seguenti percentuali[4] (l'**Italia**, con la percentuale del **18,9%** è al terzo posto dopo Germania e Francia):

[4] Nel grafico è riportata anche la percentuale dell'Estonia che, nel corso del negoziato, si è ritirata dalla cooperazione rafforzata.



Possibili elementi di accordo su un nuovo sistema di risorse proprie

Il rapporto individua i seguenti elementi di un possibile accordo su un nuovo sistema di risorse proprie:

- impegno a perseguire un **bilancio orientato a valori e obiettivi chiari**;
- impegno ad accettare una **riforma sostanziale della spesa** sulla base dei **risultati della revisione intermedia**: eventuali nuove risorse potrebbero essere aggiunte gradualmente al bilancio dell'Ue in base ai traguardi raggiunti nei vari settori dell'azione europea;
- **individuazione dei capitoli di spesa** che dovrebbero essere **esclusi dal calcolo delle correzioni**, come ad esempio gli stanziamenti per ricerca e sviluppo, le spese amministrative, il meccanismo per collegare l'Europa, i fondi strutturali che finanziano progetti europei transnazionali;
- introdurre un sistema di **cofinanziamento per la politica agricola comune**, che ponga l'accento sul valore aggiunto generato dalle aziende agricole (il cofinanziamento europeo sarebbe più basso quanto più alto è il valore aggiunto);
- prevedere **meccanismi di correzione** solo nel caso in cui **costi e benefici sono sproporzionati** rispetto agli Stati membri che si trovano in una situazione simile; la correzione

sarebbe comunque **destinata a riassorbirsi** man mano che si registrano progressi nella risoluzione dei problemi che influenzano negativamente lo/gli Stato/i membro/i in questione;

- aumentare in maniera significativa la **flessibilità del bilancio** UE, per far fronte ad eventuali **emergenze impreviste**;
- introdurre una **tassa sulle emissioni di carbonio**;
- introdurre una **tassa sul reddito delle società** dopo aver approvato una base imponibile consolidata comune;
- introdurre una vera **aliquota IVA europea**;
- utilizzare la **risorsa RNL** (o altra risorsa calcolata sul livello di ricchezza degli Stati membri) solo per la **parte residuale del bilancio UE** e precisando che si tratta di risorse che appartengono all'UE (e non contributi degli Stati membri all'Unione);
- se alcune delle risorse non vengono accettate come interamente di proprietà dell'Unione, calcolare il residuo **contributo RNL** in modo da garantire che **tutti paghino la stessa quota**;
- introdurre la **tassa sulle transazioni finanziarie** nei Paesi che partecipano alla cooperazione rafforzata, utilizzando il gettito come risorsa propria. Gli Stati membri non partecipanti alla cooperazione dovrebbero partecipare con una risorsa RNL;
- **escludere contributi al bilancio UE dal Patto di stabilità e crescita**.

Finanziamento tramite emissione di titoli obbligazionari (*project bonds*)

Occorre sottolineare che il ***rapporto non si sofferma sull''ipotesi di reperire nuove risorse per il bilancio UE attraverso l'emissione sul mercato*** *di titoli obbligazionari che, tra l'altro, potrebbero avere il vantaggio di un rating elevato (attualmente i titoli emessi dall'ESM e dalla BEI hanno un rating AAA), anche in considerazione della consistente liquidità attualmente a disposizione alla luce della politica monetaria espansiva condotta dalla BCE.*

Al riguardo, si ricorda che negli ultimi anni sono state avanzate **diversi ipotesi di emissione di titoli a livello europeo**, anche in relazione alla migliore gestione del debito sovrano, e in particolare:

- l'istituzione di un fondo di redenzione (*redemption fund*), elaborata dal Consiglio degli esperti economici della Cancelleria tedesca e sostenuto a più riprese dal Parlamento europeo: nel Fondo confluirebbe l'importo dei debiti pubblici

degli Stati dell'Eurozona per la parte eccedente il 60% del PIL; L'ERF emetterebbe titoli per una durata massima di 20-25 anni garantiti dal gettito delle imposte riscosse a livello nazionale e da *asset* pubblici - in particolare, riserve auree e di valuta estera;

- emissione di *eurobills*, ovvero titoli di debito con scadenza inferiore a un anno, la cui emissione sarebbe condizionata a rigorose politiche fiscali di lungo termine;

Peraltro, merita ricordare che nel documento presentato dal Governo italiano il 22 febbraio scorso sul futuro dell'integrazione europea, si propone di emettere a livello di UE titoli obbligazionari finalizzati a reperire risorse finanziarie da destinare alla realizzazione di investimenti **(*project bonds*).** Analogamente, il documento del Governo italiano sulla strategia europea in materia di politiche migratorie (cd. **"*migration compact*"**) contempla **l'emissione di *bonds*** comuni europei per **sostenere le politiche di sviluppo dei Paesi di provenienza dei migranti.**

LA REVISIONE INTERMEDIA DEL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE: IL CONTRIBUTO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Sulla base delle nuove disposizioni introdotte dal Trattato di Lisbona, con il nuovo art. 311 del TFUE, il Parlamento europeo ha invitato in diverse risoluzioni a procedere a una profonda riforma del sistema delle risorse proprie che conduca a un sistema autonomo e al contempo più equo, semplice e trasparente. In linea generale, le proposte del Parlamento europeo prevedono che la quota delle entrate basate sull'RNL sia ridotta a un massimo del 40% e sostituita da una o più risorse proprie "autentiche" e che i vari meccanismi di correzione siano progressivamente aboliti. L'obiettivo della riforma sarebbe evitare un incremento degli oneri fiscali complessivi per i cittadini, diminuendo al contempo l'onere gravante sulle tesorerie nazionali. L'invito del Parlamento europeo a procedere a una riforma del sistema delle risorse proprie è stato ribadito nelle due risoluzioni del 15 e del 16 aprile 2014, relative rispettivamente ai negoziati sul QFP 2014-2020 e alle risorse proprie.

Il contributo più recente del Parlamento europeo, rappresentato da una risoluzione approvata lo scorso 7 luglio, **si colloca nel quadro del dibattito sul QFP e sulla sua revisione intermedia**.

L'art. 2 del regolamento sul QFP 2014-2020 prevede espressamente che, entro la fine del 2016, la Commissione presenti un riesame obbligatorio del funzionamento del QFP, tenendo conto della situazione economica in quel momento nonché delle proiezioni macroeconomiche più aggiornate; riesame che, ove necessario, può essere accompagnato da una proposta legislativa di revisione del regolamento sul QFP.

Come rilevato dal Parlamento europeo nella sua risoluzione - "Preparazione della revisione post-elettorale del QFP per il 2014-2020: il contributo del Parlamento in vista della proposta della Commissione" -, mentre il riesame è inteso a esaminare e valutare il funzionamento del QFP rispetto alla sua esecuzione, all'evoluzione della situazione economica e ad altri nuovi sviluppi, e potrebbe pertanto sfociare nel mantenimento dell'attuale quadro legislativo, la revisione implica una modifica del regolamento sul QFP, che include anche (oltre alle disposizioni legislative) i massimali del QFP stesso. Per quanto attiene a questi ultimi, l'art. 2 del regolamento si limita a prevedere "che le dotazioni nazionali

preassegnate non possono essere ridotte nell'ambito di tale revisione", mentre "non sono stati posti altri limiti alla revisione del QFP, per cui una revisione al rialzo dei suoi massimali è possibile". Il Parlamento europeo ricorda ancora come l'art. 17 del regolamento sul QFP preveda "**la possibilità di rivedere il QFP in caso di situazioni non previste in origine**", e mette in evidenza "la portata delle crisi che hanno colpito l'Unione dopo l'adozione dell'attuale QFP nel 2013".

Sulle base di tali premesse, il Parlamento europeo:

Le proposte

Ritiene che un riesame del QFP nel 2016 "**dovrebbe fare il punto su una serie di crisi gravi e di nuove iniziative politiche, assieme alle relative implicazioni finanziarie**, che non erano previste al momento dell'adozione del QFP", soffermandosi in particolare sulla crisi migratoria e dei rifugiati, sulle emergenze esterne, sulle questioni relative alla sicurezza interna, sulla crisi nel settore agricolo, sul finanziamento del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), sulla crisi dei pagamenti nel bilancio dell'UE, sulla persistenza di un tasso di disoccupazione elevato, in particolare tra i giovani, sulla povertà e sull'esclusione sociale;

- Osserva come, al fine di finanziare i nuovi fabbisogni urgenti, sia stato necessario "**un ricorso senza precedenti ai meccanismi di flessibilità e agli strumenti previsti dal QFP, in quanto per alcune rubriche i massimali del QFP sono risultati insufficienti**", e ritiene pertanto che, negli ultimi due anni, il QFP "abbia fondamentalmente raggiunto i suoi limiti";
- Ritiene che una serie di elementi fondamentali per il prossimo QFP (sul quale, in base all'art. 25 del regolamento vigente, la Commissione dovrà presentare la sua proposta prima del 1° gennaio 2018) dovrebbe già essere discussa nel quadro del prossimo riesame/revisione, con particolare riferimento agli **adeguamenti della durata del QFP, a una riforma approfondita del sistema delle risorse proprie, a una maggiore attenzione all'unità di bilancio e a una maggiore flessibilità del bilancio stesso**.

In tale quadro, il Parlamento europeo propone, tra l'altro:

- Che, visto l'ambiente politico in rapida evoluzione e al fine di garantire una maggiore flessibilità, "alcuni elementi del QFP dovrebbero essere concordati per cinque anni mentre altri, soprattutto quelli connessi ai programmi che richiedono una programmazione a più lungo termine e/o politiche che prevedono complesse procedure per la definizione dei sistemi di attuazione, come la politica di coesione o lo sviluppo rurale, dovrebbero essere concordati per un periodo di 5+5 anni con una revisione intermedia obbligatoria;
- Che si proceda "ad un'autentica riforma del sistema delle risorse proprie improntata ai principi di semplicità, equità e trasparenza". A tal fine, il Parlamento europeo si attende "un'ambiziosa relazione finale del gruppo ad alto livello sulle risorse proprie entro la fine del 2016 nonché, entro la fine del 2017, un pacchetto legislativo altrettanto ambizioso della Commissione in materia di risorse proprie a partire dal 2021", **basato sulla riduzione della quota dei contributi RNL al bilancio dell'Unione - anche "al fine di abbandonare l'approccio del giusto ritorno degli Stati membri" -, su una riforma sostanziale o sull'eliminazione dell'attuale risorsa propria IVA - in quanto eccessivamente complessa e comparabile de facto a un secondo contributo RNL - e sulla "introduzione di una o più nuove risorse proprie, se possibile con un chiaro collegamento a politiche europee che generano valore aggiunto"**. Il Parlamento europeo rileva altresì come "un'ampia serie di eventuali nuove risorse è già stata discussa dal gruppo ad alto livello, come la riforma dell'IVA, un'imposta sulle transazioni finanziarie, il signoraggio della BCE, una riforma del sistema di scambio di quote di emissione UE e la tassazione del carbonio, la tassazione dei trasporti, la tassazione delle società, nonché la tassazione dell'energia elettrica o dell'economia digitale".

Riforma delle risorse proprie

Le proposte del Parlamento europeo muovono da un attento processo di valutazione del QFP vigente, dal quale sono ricavabili i seguenti elementi di problematicità:

Le problematicità del QFP

- La crisi migratoria e dei rifugiati ha comportato una consistente risposta finanziaria dell'UE e ha avuto pertanto un impatto significativo sul suo bilancio, in particolare sulla rubriche 3 (Sicurezza e cittadinanza) e 4 (Europa

globale). **Per far fronte alla crisi, sono stati attivati tutti gli strumenti disponibili all'interno del QFP, inclusa la mobilitazione dello strumento di flessibilità, ma le relative decisioni di bilancio hanno completamente esaurito l'esiguo margine disponibile all'interno della rubrica 3, comportando di fatto una revisione dei relativi massimali**: un dato, quest'ultimo, particolarmente preoccupante se si tiene conto che molte delle nuove proposte presentate dalla Commissione avranno un impatto non irrilevante sul bilancio dell'UE (rifusione del regolamento "Dublino III, 1,8 miliardi; istituzione di una Guardia di frontiera europea, 1,2 miliardi; nuovo meccanismo di sostegno di emergenza, 700 milioni);

- L'attivazione del FEIS, pur fondamentale per rilanciare gli investimenti, ha comportato **una riduzione nella dotazione finanziaria di due programmi importanti come Orizzonte 2020 e il Meccanismo per collegare l'Europa**, "le cui dotazioni finanziarie, che sono state decise solo nel 2013, hanno subito tagli consistenti rispetto alla proposta della Commissione già durante i negoziati sul QFP 2014-2020";
- Il livello di disoccupazione giovanile rimane drammaticamente elevato, ed è pertanto particolarmente preoccupante **l'assenza di nuovi stanziamenti di impegno per l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (YEI) a partire dal 2016**, "dal momento che l'intera dotazione iniziale dell'iniziativa è stata anticipata nel 2014 e nel 2015";
- I rigidi massimali fissati per la politica agricola comune (PAC) fino al 2020 comportano margini molto inferiori rispetto al QFP precedente, e proprio mentre il settore agricolo è costretto a confrontarsi con diverse crisi (in particolare nei settori lattiero-caseario, delle carni bovine e suine, e ortofrutticolo);
- L'obiettivo di **spendere almeno il 20% delle risorse del bilancio UE per interventi legati al clima** non è stato conseguito: "in base alla metodologia di integrazione trasversale della Commissione", infatti, "soltanto il 12,7% del bilancio annuale dell'UE è utilizzato a tal fine".

Si riporta comunque, di seguito, un quadro statistico sulle risorse, i fondi impegnati e le spese sostenute nel quadro del QFP 2014-2020, aggiornato.

STANZIAMENTI DI IMPEGNO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale 2014-2020
1. Crescita intelligente e inclusiva	49.713	72.047	62.771	64.277	62.528	67.214	69.004	450.763
1a. Competitività per la crescita e l'occupazione	15.605	16.321	16.726	17.693	18.490	19.700	21.079	125.614
1b. Coesione economica, sociale e territoriale	34.108	55.726	46.045	46.584	47.038	47.514	47.925	324.940
2. Crescita sostenibile: risorse naturali	46.981	59.765	58.204	53.448	52.466	51.503	50.558	372.925
di cui: spese connesse al mercato e pagamenti diretti	41.254	40.825	39.807	39.200	38.446	37.759	37.037	274.328
3. Sicurezza e cittadinanza	1.637	2.268	2.306	2.289	2.312	2.391	2.469	15.673
4. Europa globale	7.854	8.083	8.281	8.375	8.553	8.764	8.794	58.704
5. Amministrazione	8.218	8.385	8.589	8.807	9.007	9.206	9.417	61.629
di cui: Spese amministrative delle istituzioni	6.649	6.791	6.955	7.110	7.278	7.425	7.590	49.798
6. Compensazioni	27	0	0	0	0	0	0	27
TOTALE STANZIAMENTI DI IMPEGNO	1.144.308	150.549	140.151	137.196	137.866	139.078	140.242	959.512
in percentuale dell'RNL	0,88%	1,13%	1,03%	1,00%	0,99%	0,98%	0,98%	1,00%
TOTALE STANZIAMENTI DI PAGAMENTO	127.932	131.193	131.046	126.777	129.778	130.893	130.781	908.400
in percentuale dell'RNL	0,98%	0,99%	0,97%	0,92%	0,93%	0,93%	0,91%	0,95%
Margine disponibile	0,25%	0,24%	0,26%	0,31%	0,30%	0,30%	0,32%	0,28%
Massimale delle risorse proprie in % dell'RNL	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%
STANZIAMENTI DI IMPEGNO	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**Totale 2014-2020**
TOTALE STANZIAMENTI DI IMPEGNO	121.435	162.959	154.738	154.505	158.365	162.951	167.602	1.082.555
in percentuale dell'RNL	0,90%	1,17%	1,05%	1,01%	1,01%	1,00%	1,00%	1,02%
TOTALE STANZIAMENTI DI PAGAMENTO	135.762	142.007	144.685	142.771	149.074	153.362	156.295	1.023.956
in percentuale dell'RNL	1,01%	1,02%	0,98%	0,94%	0,95%	0,94%	0,93%	0,97%
Margine disponibile	0,22%	0,21%	0,25%	0,29%	0,28%	0,29%	0,30%	0,26%
Massimale delle risorse proprie in % dell'RNL	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%