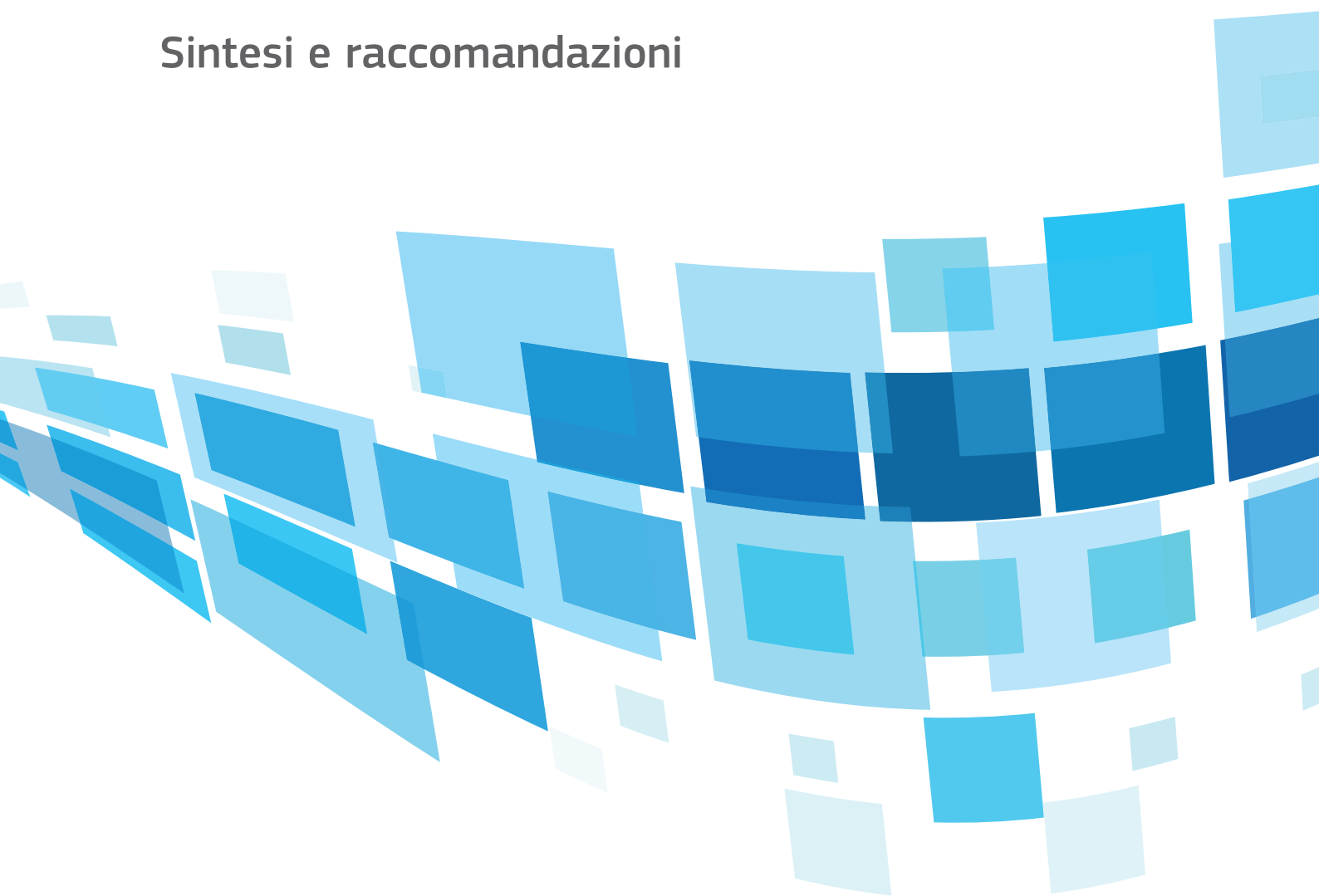


GRUPPO AD ALTO DI LIVELLO SULLE RISORSE PROPRIE

Sintesi e raccomandazioni



Mario Monti, Chairman

Daniel Dăianu

Clemens Fuest

Kristalina Georgieva

Ivailo Kalfin

Alain Lamassoure

Pierre Moscovici

Ingrida Šimonytė

Frans Timmermans

Guy Verhofstadt

Sintesi

Genesi e missione del gruppo ad alto livello sulle risorse proprie e prima relazione di valutazione

Il gruppo ad alto livello sulle risorse proprie è stato istituito per analizzare come rendere più semplici, trasparenti, eque e democraticamente responsabili le entrate del bilancio dell'UE.

La prima relazione di valutazione del gruppo, presentata alla fine del 2014, esamina nel dettaglio l'attuale sistema delle risorse proprie e ne considera gli aspetti positivi, nonché il necessario miglioramento sostanziale, in termini di spese e di entrate.

Sono stati sviluppati dei criteri di valutazione dei progressi e sono state formulate domande per orientare l'ulteriore analisi. Il lavoro svolto è andato oltre la normale analisi tecnica delle differenti fonti di entrate, poiché ha preso in considerazione le implicazioni procedurali e giuridiche nonché le interdipendenze politiche e istituzionali.

Nel corso dei lavori del gruppo ad alto livello nel 2015 e nel 2016, l'urgenza e l'importanza di questa analisi sono state messe in evidenza da varie crisi che hanno fatto comprendere la necessità di una cooperazione molto più stretta a livello dell'UE: la crisi dei rifugiati ha posto violentemente in risalto i divari all'interno dell'area di libera circolazione di Schengen; gli attentati terroristici multipli del 2015 e del 2016, in particolar modo in Francia, hanno fatto emergere quanto sia essenziale un intervento più coordinato per garantire la sicurezza sia interna sia esterna degli Stati membri; infine, ma non per ordine di importanza, i rischi per la vita associati al cambiamento climatico mondiale ci ricordano che l'UE è una Comunità con un destino condiviso sul lungo periodo e che, quando si esprime con una sola voce e si impegna a raggiungere obiettivi comuni, può influenzare le soluzioni di portata globale. L'UE si è trovata dinanzi a grandi difficoltà nel far fronte a tali sfide e nel reindirizzare la sua capacità di azione nel corso degli ultimi anni e ciò sottolinea quanto siano diventate essenziali le risorse finanziarie per risolvere, all'interno e all'esterno, le questioni urgenti.

L'introduzione e la parte I della relazione spiegano perché è essenziale un bilancio dell'UE funzionale. Viene indicata la necessità di una riforma sostanziale, nel cui ambito le modifiche sul versante delle entrate divengono parte integrante di una riconfigurazione più ampia del quadro finanziario pluriennale (QFP). La relazione cita anche quali sono gli aspetti dell'attuale sistema che funzionano bene e che dovrebbero essere conservati.

Caratteristiche specifiche del bilancio dell'UE, del QFP e del sistema delle risorse proprie rispetto ai sistemi nazionali

L'osservazione secondo la quale il bilancio dell'UE è un sistema "sui generis" non è una tattica per nascondere le complessità. Durante i dibattiti del gruppo ad alto livello, è divenuto rapidamente evidente che gran parte delle aspre critiche, della diffidenza e, talvolta, perfino decisioni sbagliate derivano dal presupposto errato secondo cui il bilancio dell'UE è "solo" un ventinovesimo bilancio "per Bruxelles". Tale percezione ignora il fatto che le scelte relative al bilancio dell'UE sono in gran parte riferite al medio termine.

Il bilancio dell'UE è in prevalenza un bilancio di investimenti, con alcune funzioni redistributive fra gli Stati membri, finalizzato principalmente a sostenere le politiche e gli obiettivi comuni dell'UE, alla base dei progressi nell'applicazione dell'*acquis communautaire* in un'ottica pluriennale e fornisce capitale di avviamento per investimenti a medio-lungo termine. La flessibilità e l'incidenza sugli interventi per le crisi a breve termine continuano a costituire una debolezza da affrontare in modo chiaro. Il bilancio è troppo limitato per una vera stabilizzazione economica anticiclica e per una redistribuzione sostanziale, che sono pietre angolari dei bilanci nazionali, o rispetto a ciò che il buon senso convenzionale richiederebbe a un bilancio "di livello federale".

Infine, il bilancio deve essere sempre adottato come bilancio in pareggio, e ciò condiziona il sistema delle entrate. A causa di tale condizione, le entrate sono chiamate a coprire la spesa votata dal Parlamento europeo e dal Consiglio ogni anno (ex ante al livello degli stanziamenti di pagamento). Ciò significa che il bilancio dell'UE non crea un disavanzo annuale, non è finanziato con denaro preso in prestito sui mercati finanziari e, di conseguenza, non aumenta il debito pubblico. Al fine di allineare il fabbisogno in evoluzione sul piano della spesa e gli elementi non prevedibili sul piano delle entrate, l'aliquota uniforme per il contributo complementare e integrativo basato sul reddito nazionale lordo (RNL) viene periodicamente ricalibrata per coprire esattamente le necessità.

Tale ultimo punto è essenziale per comprendere a cosa condurrebbe una riforma delle risorse proprie effettuata in base alle raccomandazioni del gruppo ad alto livello. Le sopravvenienze attive impreviste, come ad esempio le ammende nel settore della concorrenza o i dazi doganali maggiori del previsto, non comportano un aumento delle possibilità di spesa bensì inferiori contributi determinati in base all'RNL. Il livello degli stanziamenti autorizzati annualmente, i massimali del QFP e il massimale delle risorse proprie sono garanzie vincolanti della disciplina di bilancio. La presente relazione è incentrata sugli elementi che possono essere riformati nel quadro dell'attuale assetto istituzionale, tenendo presente che le competenze fiscali rimangono a livello nazionale, ed entro il limite generale della neutralità di bilancio, affinché la proposta riforma delle risorse proprie non crei un ulteriore onere fiscale gravante sui cittadini dell'UE.

Concetti e definizioni, valore aggiunto europeo, saldi netti

La relazione chiarisce gli aspetti concettuali e le nozioni chiave, in primo luogo per spiegare le differenze fra un'"imposta europea", le risorse proprie (alcune più "autentiche" di altre) e altre fonti di entrate. I trattati non attribuiscono all'UE la competenza in materia di imposizione delle tasse ma prevedono che l'Unione abbia "risorse proprie" per raggiungere i suoi obiettivi (articolo 311 del TFUE) rispettando al contempo le prerogative fiscali degli Stati membri.

Sfortunatamente, il concetto di risorse proprie dell'UE viene interpretato in svariati modi nei bilanci nazionali. Ciò rende quasi impossibili i confronti fra gli Stati membri e dà luogo a un pregiudizio secondo il quale alcune risorse proprie vengono considerate di fatto come trasferimenti nazionali o come voci di "costo" e non come risorse "di proprietà" dell'UE. Un primo passo verso una maggiore trasparenza sarebbe pertanto il riconoscimento delle risorse proprie per quello che sono e la definizione di una presentazione chiara e uniforme dei contributi versati all'UE nei bilanci nazionali.

Inoltre, la relazione esamina il modo in cui la nozione di valore aggiunto europeo, definibile come il valore derivante da un intervento dell'UE che si somma al valore che sarebbe stato altrimenti generato dall'azione del solo Stato membro, può orientare le future decisioni di bilancio relative alle spese. Prendendo in considerazione le più recenti tendenze e i più recenti sviluppi nelle politiche dell'UE, l'analisi ci porta a concludere che il bilancio dell'UE non è così superato come si potrebbe pensare, in quanto è stato sottoposto a modifiche rilevanti, ma che, tuttavia, si incentra in modo ancora insufficiente sulle funzioni che genererebbero il maggiore valore aggiunto europeo.

Ciò che colpisce e non è sostenibile è il fatto che, quando si tratta di prendere in considerazione i dati fondamentali che ciascuno Stati membri utilizza per definire la sua posizione nei negoziati relativi al bilancio – vale a dire il saldo di bilancio – il valore aggiunto europeo viene completamente ignorato. Il saldo di bilancio è calcolato semplicemente portando in compensazione quanto viene assegnato a uno Stato membro sul versante della spesa con i suoi contributi nazionali. Così facendo, ogni euro speso in un paese è considerato un "costo" per tutti gli altri e, di conseguenza, viene completamente ignorato qualsiasi valore aggiunto europeo derivante dalle politiche dell'UE che va a vantaggio di alcuni o tutti gli Stati membri. In questa sede non viene messo sotto accusa il calcolo del "vantaggio" che ciascuno ottiene dal bilancio dell'UE: è un'operazione naturale o, per lo meno, inevitabile. Ciò che è ingannevole e causa danni all'UE e agli stessi Stati membri è il fatto che un indicatore limitato e asimmetrico divenga l'unico parametro del rapporto costi-benefici.

La relazione sostiene che dovrebbe essere cercato un parametro più completo per misurare il vantaggio collettivo tratto dalle politiche dell'UE, dalle sinergie economiche, dagli effetti transfrontalieri e dai risultati esterni positivi. Ciò non sarebbe solamente più preciso ma, auspicabilmente, supererebbe il dilemma del *juste retour* che ha trasformato il bilancio dell'UE, e per estensione l'UE, in un gioco a somma zero che in un'operazione vantaggiosa per tutti, quale dovrebbe essere. Poiché tale metodo è stato introdotto per calcolare lo sconto a favore del Regno Unito, il recesso del Regno Unito dall'UE e la fine dello "sconto britannico" – nonché degli "sconti sullo sconto" – forniscono una finestra di opportunità unica per riesaminare il modo con cui misuriamo i costi e i benefici effettivi dell'UE.

La parte II esamina gli elementi costitutivi di una riforma globale e valuta le opzioni possibili

Il gruppo ha lavorato in modo coerente con una serie di criteri per valutare e confrontare i diversi tipi di fonti di entrate. In gran parte, tali criteri sono accettati e universalmente applicati al gettito fiscale pubblico. È il caso, ad esempio, dell'efficienza, della sufficienza e della stabilità delle fonti di entrate. Altri, fra cui l'equità, sono più complessi da capire a livello dell'UE a causa di un'altra differenza fondamentale rispetto ai bilanci nazionali: con l'attuale sistema, sono gli Stati membri i soli contribuenti al bilancio dell'UE, non i 510 milioni di cittadini dell'UE che contribuiscono soltanto in modo indiretto. Ciò spiega perché, generalmente, gli Stati membri sostengano con vigore la risorsa propria basata sull'RNL, considerato il parametro di riferimento per la condivisione equa degli oneri. Tuttavia, in base a come è al momento attuato, insieme con le correzioni e le riduzioni concesse ad alcuni Stati membri, il sistema ha un carattere "regressivo" il che, visto in relazione alla responsabilità democratica, comporta alcuni problemi. Considerare il bilancio dell'UE dal punto di vista del cittadino contribuente, o del consumatore nel

mercato unico, porterebbe a una differente nozione di "equità" e, di conseguenza, a nuove forme di equivalenza fiscale.

Alcuni criteri sono più legati all'UE, come ad esempio il valore aggiunto europeo e la sussidiarietà, che richiedono che il livello più alto del governo europeo prenda in considerazione le basi imponibili più mobili, in quanto l'efficienza nazionale nell'attingerevi sta costantemente diminuendo a causa del timore della concorrenza fiscale. Tuttavia, tale imperativo di logica fiscale è meno facile da applicare al sistema delle risorse proprie.

Infine, la relazione depone fermamente a favore di nuove risorse proprie che aiuterebbero ad attuare alcune politiche dell'UE e a sostenere gli obiettivi politici dell'UE, segnatamente la sostenibilità economica, sociale e ambientale. Alcune imposte o alcuni prelievi fiscali presi in considerazione, ad esempio, per combattere il cambiamento climatico o per promuovere l'efficienza energetica sono da tempo riconosciuti a livello nazionale come strumenti che promuovono le preferenze politiche attraverso la tassazione. Potrebbe essere adottato un approccio simile se negli Stati membri venisse introdotta un'imposta coordinata e se una parte del suo gettito venisse assegnata al bilancio dell'UE. L'imposta in questione contribuirebbe pertanto a una politica dell'UE. Ci siamo abituati a una UE che esprime scelte politiche principalmente attraverso la spesa e le sovvenzioni. Tramite un migliore collegamento delle risorse proprie (o altre entrate) alle politiche comuni, tale tendenza potrebbe essere corretta.

La relazione conferma le precedenti conclusioni secondo le quali non esiste un'unica opzione ideale ma solo una serie di opzioni adatte

Oltre agli elementi dell'attuale sistema che funzionano bene e che dovrebbero essere mantenuti, e oltre a quelli che dovrebbero essere abbandonati, il gruppo ha esaminato nel dettaglio diverse possibili nuove fonti di entrate che sono anche state individuate dalla maggior parte degli analisti e degli esponenti del mondo accademico. Su tale base, una riforma globale e praticabile del sistema delle risorse proprie potrebbe fondarsi su una combinazione di nuove risorse derivanti dalle politiche relative alla produzione, al consumo e all'ambiente. Per il momento sembra più costruttivo presentare un'ampia gamma di fonti di entrate con le caratteristiche necessarie invece di creare un'inutile resistenza verso opzioni specifiche.

- Le possibili nuove risorse proprie relative al mercato unico e al coordinamento in materia fiscale riguardano una risorsa propria basata sull'IVA riformata (in sostituzione di quella attuale), un'imposta europea sul reddito delle società, un'imposta sulle transazioni finanziarie e un'imposta su altre attività finanziarie. Queste opzioni avrebbero il vantaggio, oltre a finanziare il bilancio dell'UE, di contribuire a migliorare il funzionamento del mercato unico, segnatamente nel caso dell'IVA e dell'imposta sul reddito delle società, promuoverebbero una tassazione più equa, aiuterebbero a combattere le frodi fiscali o l'elusione fiscale.

- Le opzioni collegate alle politiche sull'Unione dell'energia, sull'ambiente, sul clima o sui trasporti comprendono una tassa sulle emissioni di CO₂, i ricavi del sistema europeo per lo scambio di quote di emissione, una tassa sull'elettricità, una tassa sui carburanti (o, in generale, un'accisa sui combustibili fossili) e prelievi fiscali indiretti sulle merci importate prodotte in paesi terzi con emissioni elevate. Queste opzioni contribuirebbero anche a migliorare il funzionamento del mercato unico se limitassero la proliferazione scoordinata

di tali tasse e creerebbero un collegamento fra i finanziamenti del bilancio dell'UE e le politiche dell'UE.

Infine, le risorse proprie non sono le uniche fonti possibili di entrate per l'UE. La categoria delle altre entrate è stata trascurata nelle riflessioni passate, ma potrebbe diventare un elemento integrativo nel paniere dei finanziamenti. Le altre entrate sono determinate direttamente dal diritto derivato dell'UE e potrebbero riguardare il controllo delle frontiere, il mercato unico digitale, la protezione ambientale o l'efficienza energetica (come, ad esempio, le già pianificate indennità per le emissioni in eccesso delle autovetture). A seconda della struttura giuridica prevista e del possibile compromesso politico, potrebbero anche essere considerate come "altre entrate" alcune delle opzioni per le nuove risorse proprie sopra citate.

La parte III prende in considerazione le concrete prospettive future, come ad esempio la differenziazione, prima di presentare le possibili componenti, applicabili sia sul versante delle spese che su quello delle entrate, di una riforma finanziaria europea globale.

Da quando sono state sviluppate le prime idee di differenziazione, più di 20 anni fa, è stata generalmente accettata la soluzione secondo cui politiche lungimiranti ma non abbastanza mature per essere adottate a livello dell'UE possono essere adottate da una coalizione del consenso. Di solito, la differenziazione fa riferimento a una politica perseguita da un gruppo ristretto di Stati membri che possono e vogliono andare avanti, nel presupposto che verranno seguiti successivamente da altri Stati membri.

Ovviamente, ciò ha conseguenze sul versante delle entrate ove esiste già una certa differenziazione per i paesi che si avvalgono di una clausola di non partecipazione o per i paesi che beneficiano di uno sconto. Di conseguenza, il gruppo ad alto livello ha esaminato tale questione per definire le possibili opzioni future.

Il gruppo riconosce che una modalità di finanziamento del bilancio unificata, universale e armonica dovrebbe rimanere la norma e riconosce che la frammentazione del bilancio dell'UE comporta molti rischi, riguardanti in particolar modo l'efficacia e la responsabilità democratica. Di conseguenza, qualsiasi variazione dovrebbe rimanere un'eccezione ed essere chiaramente giustificata e rapportata al consueto finanziamento delle politiche dell'UE previsto dal trattato, che presuppone la partecipazione di tutti gli Stati membri, la conservazione dell'unità e dell'universalità del bilancio, l'adozione di decisioni in base al metodo comunitario nonché il rispetto delle caratteristiche particolari del QFP e della decisione "risorse proprie".

Successivamente, la relazione passa a esaminare le circostanze che potrebbero giustificare la differenziazione. A chi assume il ruolo di pioniere, i trattati offrono l'opportunità di compiere progressi per mezzo delle disposizioni sulla cooperazione rafforzata. Un esempio è costituito dall'imposta sulle transazioni finanziarie, inizialmente respinta a livello dell'UE-28 e portata avanti da un gruppo di dieci Stati membri. Gli ulteriori progressi per i membri dell'area euro potrebbero essere un altro esempio e la relazione identifica specifiche fonti di entrate che sarebbero pertinenti in tale contesto. Un certo livello di differenziazione potrebbe pertanto essere un elemento del futuro pacchetto di compromesso globale.

La relazione si conclude con la proposta delle possibili componenti di un pacchetto finanziario europeo complessivo, applicabili sia sul versante della spesa sia su quello delle entrate:

- ristrutturazione del QFP con un maggior livello di spesa per il bene pubblico incentrato sul raggiungimento di un valore aggiunto europeo più elevato e corrispondente alla natura delle sfide;
- introduzione di nuove risorse proprie, da aggiungere alle risorse proprie tradizionali e alla risorsa propria basata sull'RNL, che soddisferebbero i classici criteri di sufficienza e stabilità, gli aspetti verticali e trasversali delle condizioni di "equità" e che perseguirebbero gli obiettivi strategici;
- valutazione di altre fonti di entrate derivanti dalle politiche e dai programmi dell'UE che verrebbero iscritte nel bilancio dell'UE come semplici entrate, piuttosto che come risorse proprie;
- applicazione di riforme procedurali minime;
- inclusione di elementi di differenziazione, fra cui la cooperazione rafforzata, se rigorosamente giustificati.

Gli imminenti negoziati sul prossimo QFP avranno luogo in un contesto unico caratterizzato da: uno scetticismo sull'UE senza precedenti (e, per la prima volta, la prospettiva del recesso di uno dei suoi Stati membri); un divario crescente fra i principali settori dell'azione dell'UE e le aspettative dei cittadini dell'Unione; e gli appelli ad agire in nuove aree che, finora, non sono state priorità dell'UE.

Nonostante la maggior parte di tali sfide sembri inizialmente riguardare le spese del bilancio dell'UE o le aree che potrebbero essere oggetto di regolamenti piuttosto che di programmi di spesa, è anche il fatto di aver a lungo trascurato le modalità di finanziamento dell'UE che spiega il motivo per cui oggi sia così difficile affrontare le sfide che abbiamo dinanzi. Secondo alcuni, il forte sostegno allo status quo per quanto riguarda la struttura finanziaria dell'UE – in particolar modo da parte degli Stati membri – è semplicemente una conseguenza inevitabile di politiche di spesa inappropriate. Altri sostengono l'opposto – vale a dire che le inadeguatezze politiche possono essere spiegate da un sistema di finanziamenti cristallizzato. È tempo di affrontare tale dilemma.

La riforma delle entrate di bilancio non è né un fine in sé né una panacea per tutti i mali del bilancio. Dovrebbe essere vista come un elemento costitutivo nel contesto dello sforzo volto a ripristinare fiducia e legittimità nei confronti dell'operato dell'UE, rendendo più semplice, più trasparente, più equo e democraticamente responsabile il sistema delle risorse proprie dell'UE.

Raccomandazioni

Conformemente al suo mandato, il gruppo ad alto livello presenta di seguito le sue raccomandazioni ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea. Le raccomandazioni si basano sulla sua prima relazione di valutazione, sullo studio esterno che ha commissionato, nonché sui dibattiti con i parlamenti nazionali tenuti alla Conferenza sul futuro finanziamento dell'Unione europea organizzata il 7 e 8 settembre 2016.

1) Per far fronte alle nuove priorità, è necessaria una riforma del bilancio dell'UE sul versante delle entrate da adottare congiuntamente a una riforma sul versante delle spese.

L'efficacia del bilancio generale dell'UE dipende dalla capacità – e dalla conseguente percezione pubblica – di affrontare le **priorità dell'UE** e di aiutare i nostri cittadini a superare le sfide cui si trovano dinanzi nel corso della loro vita, siano esse sfide economiche, geopolitiche e relative alla sicurezza, sociali o culturali.

Tale sforzo non è favorito dall'attuale sistema di finanziamento che, gradualmente, è divenuto un sistema di contributi nazionali nel quale il bilancio dell'UE è percepito come un gioco a somma zero fra i "contribuenti netti" e i "beneficiari netti". Inoltre, tale sistema potrebbe creare una proporzione non sostenibile e da monitorare con attenzione fra i pagamenti e gli impegni.

Un sistema delle risorse proprie riformato dovrebbe contribuire al raggiungimento dei nostri obiettivi politici assolvendo, al contempo e in modo adeguato, il suo compito relativo al finanziamento del bilancio dell'UE e facilitando l'adozione del bilancio. I cittadini dell'UE meritano un bilancio che affronti in modo diretto tali sfide ogniqualvolta si renda necessaria un'azione a livello dell'UE. Stanno per iniziare i preparativi per il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP). Avranno luogo in un contesto unico che potrebbe aiutare a superare i tradizionali ostacoli posti alla riforma riscontrati sul versante delle entrate. Il prossimo QFP offrirà l'occasione di valutare nuovamente le modalità con cui il bilancio dell'UE può sostenere gli Stati membri e i cittadini dell'UE in un modo più efficiente ed efficace ed è di fondamentale importanza che tale opportunità venga sfruttata al massimo. Ciò dovrebbe portare a riflessioni sul versante delle entrate nonché sull'entità e sulla composizione della spesa, affinché siano commisurate agli obiettivi del bilancio dell'UE e a quanto si esige da esso.

2) È opportuno che la riforma sia guidata dai seguenti principi

- **Valore aggiunto europeo:** in tempi di fondi pubblici scarsi ma di necessità finanziarie crescenti, il bilancio dell'UE deve focalizzarsi sulle aree da cui è possibile ricavare il maggiore **"valore aggiunto europeo"** o sui beni pubblici europei per i quali l'azione a livello dell'UE non è solo pertinente ma anche indispensabile, oppure laddove le possibilità di finanziamento a livello nazionale sono insufficienti per raggiungere gli obiettivi europei. È opportuno che la Commissione dimostri con esempi concreti che l'utilizzo mirato e

selettivo di un bilancio centrale può portare a economie di scala, a una maggiore efficienza e può consentire di affrontare meglio le questioni esterne.

- **Sussidiarietà:** i cambiamenti nella composizione delle risorse proprie dell'UE dovrebbero rispettare i poteri decisionali che le autorità nazionali hanno in tale ambito; sul versante delle spese, qualsiasi riforma dovrebbe comprendere una **verifica della sussidiarietà** per determinare il livello che può sostenere meglio la spesa: sub-nazionale, nazionale o europeo.
- **Neutralità di bilancio:** l'entità del bilancio è determinata, in primo luogo, dal massimale delle risorse proprie e, in secondo luogo, dal QFP, vale a dire sul versante della spesa. La struttura dei finanziamenti dell'UE non ha, in quanto tale, un impatto sul volume del bilancio dell'UE. Di conseguenza, l'introduzione di nuove risorse proprie o di altri tipi di entrate porterebbe – a parità di tutti gli altri fattori – a riduzioni dei contributi basati sull'RNL e potrebbe pertanto generare un certo margine di manovra per i bilanci nazionali o per le politiche fiscali nazionali.
- **Onere fiscale globale:** le nuove risorse proprie non puntano ad aumentare l'onere fiscale per il contribuente dell'UE. Al contrario, una riduzione dei contributi nazionali, associata a una spesa dell'UE meglio congegnata per sostenere le politiche con maggiore valore aggiunto come, ad esempio, quelle relative alla sicurezza delle frontiere esterne e alla difesa, è destinata anche a migliorare la *governance* europea e può portare a risparmi per i bilanci degli Stati membri.
- **Sinergie:** date le restrizioni gravanti sul bilancio dell'UE e la pressione sulla spesa pubblica in generale, la maggior parte degli obiettivi europei dovrebbe essere perseguita attraverso la complementarità fra il livello europeo e quello nazionale. Dovrebbe essere prestata maggiore attenzione alle sinergie fra il bilancio dell'UE e i finanziamenti nazionali per le aree con alto valore aggiunto europeo oppure laddove le possibilità di finanziamento nazionale sono insufficienti per promuovere un bene pubblico europeo. Tale approccio è essenziale per ripristinare la legittimità della spesa dell'UE e della spesa pubblica in generale.
- **Unità del bilancio:** l'unità del bilancio dell'UE dovrebbe essere spiegata e tutelata e i bilanci "satellite" dovrebbero essere limitati a casi rigorosamente giustificati e soggetti a un adeguato controllo parlamentare.
- Il bilancio dell'UE e il suo finanziamento dovrebbero essere più **trasparenti e comprensibili per i cittadini** affinché i benefici dell'UE, e non solo i relativi costi, siano resi visibili. Ciò migliorerebbe la rendicontabilità globale del bilancio dell'UE.
- Le risorse proprie non dovrebbero essere utilizzate solo per finanziare in modo sufficiente, stabile ed equo il bilancio dell'UE, ma dovrebbero essere anche progettate per **sostenere le politiche dell'UE** nelle aree chiave di competenza dell'UE: il rafforzamento del mercato unico, la protezione ambientale e l'azione per il clima, l'unione dell'energia e la riduzione dell'eterogeneità fiscale nel mercato unico.

Una riforma fondata su tali principi guida non sarebbe solo completamente giustificata, ma avrebbe anche il vantaggio di: fornire un nesso visibile con le politiche e le priorità dell'UE;

migliorare la coerenza complessiva del bilancio a livello nazionale e dell'UE; e promuovere un sistema di finanziamento sostenibile.

3) Alcuni elementi dell'attuale sistema funzionano bene, sono semplici, equi, efficienti e dovrebbero essere mantenuti

- Il principio del pareggio del bilancio dell'UE, importante nel garantire la disciplina di bilancio, insieme al massimale delle risorse proprie e al QFP.
- Le risorse proprie tradizionali (dazi doganali) che costituiscono un parametro di riferimento delle reali entrate dell'UE e la cui procedura di riscossione è soddisfacente.
- Una risorsa propria basata sull'RNL, se utilizzata come risorsa equilibratrice e realmente residuale.

4) Le opzioni più adatte per le nuove risorse proprie.

Il gruppo ad alto livello ha effettuato un'analisi dettagliata delle possibili opzioni nel quadro della proposta di una migliore combinazione di entrate dotate di tutte le caratteristiche necessarie per un sistema delle risorse proprie ben funzionante, stabile, trasparente ed equo. Il gruppo ha rilevato che una riforma globale e praticabile del sistema delle risorse proprie potrebbe basarsi su una combinazione di nuove risorse derivanti dalle politiche relative alla produzione, al consumo e all'ambiente. Le migliori opzioni per stabilire un legame fra gli obiettivi dell'UE e il valore aggiunto riguarderebbero:

- a. il mercato unico e il coordinamento: una risorsa propria proveniente dall'IVA riformata (in sostituzione di quella attuale), una risorsa propria basata sull'imposta sul reddito delle società, un'imposta sulle transazioni finanziarie o un'imposta sulle altre attività finanziarie avrebbero il vantaggio di migliorare il funzionamento del mercato unico. Inoltre, soprattutto nel caso dell'IVA riformata e dell'imposta europea sul reddito delle società, tali misure promuoverebbero una tassazione più equa e contribuirebbero a combattere le frodi fiscali o l'elusione fiscale – in quanto l'IVA è l'unica imposta già rientrante nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE;
- b. le politiche sull'Unione dell'energia/sull'ambiente/sul clima/sui trasporti: la tassa sulle emissioni di CO₂, l'inclusione dei ricavi ottenuti dal sistema europeo per lo scambio di quote di emissione, una tassa sull'elettricità, una tassa sul carburante (tasse sui combustibili fossili/accise) o prelievi fiscali indiretti sulle merci importate prodotte in paesi terzi con emissioni elevate.

Le nuove risorse proprie potrebbero essere introdotte con il nuovo QFP in modo graduale o nel rispetto di determinati prerequisiti, come ad esempio una sufficiente armonizzazione della base imponibile o una transizione equa verso il nuovo sistema.

Il gruppo ad alto livello ritiene che l'obiettivo di una riforma futura dovrebbe essere il finanziamento della maggior parte della spesa dell'UE attraverso risorse proprie autentiche¹.

5) Valutare altre possibili entrate legate alle politiche dell'UE.

Anche le entrate diverse dalle risorse proprie possono finanziare il bilancio ed è opportuno che vengano prese in esame. Ad esempio, il ricavato delle aste o le altre entrate derivanti dalle politiche dell'UE, fra cui quelle sul controllo delle frontiere, sul mercato unico digitale, sulla protezione dell'ambiente o sull'efficienza energetica (indennità per le emissioni in eccesso delle autovetture) o quelle derivanti dalle competenze dell'UE dovrebbero, in via di principio, affluire nel bilancio dell'UE, sotto il controllo del Parlamento europeo e del Consiglio. In quanto direttamente legate alle politiche dell'UE, tali entrate sono evidenti e semplici. Il loro utilizzo dovrebbe essere deciso a seconda del caso e potrebbero essere utilizzate per finanziare il bilancio generale e semplicemente diminuire i contributi nazionali o per creare una riserva sul versante delle spese, oppure potrebbero venire assegnate a una destinazione specifica.

6) Puntare a una nozione più globale e accurata di "costi", "benefici" e "saldi netti".

L'attuale percezione del bilancio dell'UE, visto come un gioco a somma zero, non riflette la dimensione del valore aggiunto europeo delle politiche dell'UE e tende a favorire le spese preassegnate da parte degli Stati membri a scapito delle politiche dell'UE attuali o future con chiaro valore aggiunto europeo, ad esempio quelle inerenti alla sicurezza interna ed esterna, alla lotta contro i cambiamenti climatici, alla ricerca e alla difesa. Ovviamente, in tal modo non si prendono in considerazione i benefici, peraltro non misurabili, come ad esempio la partecipazione al più grande mercato unico o l'appartenenza a uno dei grandi attori del commercio mondiale e dei negoziati sul clima.

Il gruppo raccomanda di affrontare il problema in due modi. Il primo prevede l'introduzione di fonti di entrate alternative, non percepite come contributi nazionali ma piuttosto come risorse direttamente connesse alla dimensione europea.

Il secondo prevede di prendere in considerazione in modo critico l'attuale metodologia dei saldi netti, introdotta per calcolare la correzione per il Regno Unito, e sviluppare ulteriori strumenti o indicatori che superino l'attuale calcolo dei saldi netti e che permettano di valutare in modo più globale i costi e i benefici degli interventi del bilancio dell'UE. Tale metodologia e/o tali indicatori ulteriori devono riflettere meglio i benefici collettivi della spesa dell'UE, nonché i costi e i benefici a livello del singolo Stato membro. Tali costi e benefici comprendono i flussi finanziari innescati dagli interventi del bilancio dell'UE negli Stati membri, quali gli investimenti legati agli strumenti finanziari dell'UE, o da altre forme di assistenza finanziaria dell'UE. In tal modo verrà dimostrato che il beneficio per uno Stato membro non si ottiene inevitabilmente a spese degli altri. È opportuno commissionare uno studio a tale scopo.

¹ Un membro del gruppo ritiene che, con l'attuale assetto istituzionale dell'UE, l'abolizione della risorsa propria basata sull'IVA e la semplificazione del sistema degli sconti nazionali migliorerebbe in modo considerevole il sistema di finanziamento alla luce dei criteri pertinenti, mentre l'introduzione di nuove risorse proprie è molto meno giustificata.

7) Correzioni e sconti

Il recesso del Regno Unito dall'UE comporta la fine del meccanismo di correzione per il Regno Unito e dei relativi "sconti sullo sconto". Ciò, a sua volta, rende superflua molta della logica su cui si fonda l'attuale risorsa propria basata su un'IVA calcolata in modo statistico.

Da un punto di vista più generale, dovrebbe essere abolito qualsiasi meccanismo di correzione sul versante delle entrate. L'equilibrio fra le risorse proprie deve consentirci di evitare qualsiasi meccanismo di correzione. Nel caso in cui un tipo qualsiasi di risorsa propria causi un onere eccessivo a uno Stato membro, tale onere potrebbe essere mitigato da una compensazione specifica di durata e importo limitati e, preferibilmente, calcolata in termini di somme forfettarie. Tale approccio renderebbe più semplice e più equo il sistema delle risorse proprie.

8) Rivedere la coerenza verticale dei bilanci nazionali e dell'UE nell'ambito del semestre europeo.

Si raccomanda di rafforzare il legame fra il bilancio dell'UE e il quadro globale relativo alla governance della politica fiscale al fine di creare sinergie e, per quanto possibile, ridurre al minimo l'onere fiscale.

Sul versante della spesa, la coerenza fra la spesa del bilancio nazionale e quella del bilancio dell'UE rappresenta un punto chiave di qualsiasi riforma, tenendo conto di diversi principi: la necessità che la spesa sia appostata al livello corretto (nazionale o dell'UE), l'identificazione degli obiettivi comuni sia per i bilanci nazionali sia per quello dell'UE e la qualità delle finanze pubbliche (spesa favorevole alla crescita).

Sul versante delle entrate, dovrebbero essere aperti migliori canali di informazione relativi alle procedure di bilancio nazionali, alla procedura di bilancio europea e al semestre europeo affinché i contributi nazionali al bilancio dell'UE vengano chiaramente compresi e anticipati e al fine di allineare meglio gli obiettivi condivisi. Una presentazione confrontabile a livello contabile e di bilancio delle risorse proprie nei bilanci nazionali costituirebbe un primo passo in tale direzione e faciliterebbe il controllo parlamentare.

9) Consentire un certo grado di differenziazione (*géométrie variable*).

I principi di bilancio fondamentali relativi all'unità e all'universalità delle entrate dovrebbero rimanere il "punto di partenza" di qualsiasi sforzo di riforma e non dovrebbero essere minacciati. Solo qualora alcuni Stati membri volessero approfondire alcune aree di integrazione dell'UE, la differenziazione delle entrate potrebbe essere una soluzione praticabile, in particolar modo per:

- l'ulteriore sviluppo dell'area euro. L'**assegnazione** di tali fonti di entrate a voci di spesa specifiche sarebbe anche più facile da giustificare in tale contesto. Alcune opzioni indicate dal gruppo potrebbero essere adatte all'area euro, come ad esempio l'imposta sulle transazioni finanziarie, gli eventuali contributi versati dal settore bancario o il reddito da signoraggio proveniente dalla Banca centrale europea;

- le politiche contemplate dalla **cooperazione rafforzata** laddove vi sia una coalizione di paesi apripista (nuove politiche come, ad esempio, quella della difesa).

Il gruppo ad alto livello ritiene che le raccomandazioni formulate siano compatibili con i trattati europei in vigore e potrebbero essere attuate con il prossimo QFP. Nella relazione sono indicati in modo chiaro i punti in cui vengono affrontate alcune idee orientate al futuro che potrebbero essere attuate solamente tramite una riforma del trattato. Ad ogni modo, è opportuno ricordare che per modificare la decisione "risorse proprie" sono necessari l'accordo unanime degli Stati membri, previa consultazione del Parlamento europeo, e la ratifica eseguita in modo conforme alle procedure nazionali.