

Perché i saldi operativi netti sono un indicatore distorto dei benefici che uno Stato membro deriva dal bilancio dell'UE

PRINCIPALI CONCLUSIONI

I calcoli del saldo operativo di bilancio (SOB) implicano che la spesa dell'UE sia un gioco a somma zero. Questa caratteristica contrasta con l'argomentazione principale secondo cui la spesa dell'UE crea un valore aggiunto europeo. Pertanto, limitarsi a considerare i saldi operativi netti quali indicatori del "beneficio netto" che uno Stato membro deriva dalle attività di bilancio dell'Unione può portare a risultati fuorvianti, come dimostreremo nell'argomentazione seguente.

In primo luogo, la spesa a livello dell'UE può avere un valore aggiunto maggiore rispetto alla spesa a livello di Stato membro, grazie alle economie di scala (ad esempio, la fornitura a costo ridotto di un bene pubblico a livello centrale) e agli effetti soglia (ossia la mancata fornitura di un bene pubblico desiderato a livello degli Stati membri a causa di vincoli di bilancio). Analogamente, il valore aggiunto per l'Unione può essere generato dagli effetti transfrontalieri dei fondi dell'UE. Queste esternalità positive derivano dalle ricadute (di conoscenze) e dagli effetti di secondo grado derivanti da un rafforzato commercio transfrontaliero o da investimenti provenienti dallo Stato membro beneficiario iniziale.

In secondo luogo, alcuni tipi di spesa dell'UE, come la spesa esterna, non sono direttamente assegnati agli Stati membri e sono pertanto completamente assenti dai calcoli del saldo operativo di bilancio. La spesa esterna può, potenzialmente, andare a beneficio di tutti gli Stati membri (ad esempio aumentando gli scambi commerciali o riducendo i costi connessi alla migrazione).

In terzo luogo, anche se i fondi possono essere assegnati con ragionevole certezza a un destinatario situato in uno Stato membro, non è scontato quale sia lo Stato membro che riceve, nella pratica, il totale della rendita economica derivante da tali fondi. Ad esempio, una parte significativa dei fondi di coesione che affluiscono alle regioni economicamente più arretrate finisce presso società multinazionali che hanno sede in altri Stati membri e, all'interno di tali società, le rendite sono ulteriormente ripartite tra capitale e manodopera provenienti da diversi Stati membri. Pertanto, i benefici di un fondo non rimangono necessariamente nel paese destinatario; tuttavia, i saldi operativi di bilancio contribuiscono a tutti i benefici del fondo per lo Stato membro verso il quale sono effettuati i pagamenti.

In quarto luogo, i trasferimenti di fondi dell'UE hanno storicamente aiutato la comunità europea a conseguire importanti economie in termini di integrazione. Ad esempio, il Fondo di coesione è stato utilizzato come importante strumento per raggiungere l'unanimità sul trattato di Maastricht. Le fasi di integrazione approfondita, rese possibili dalla spesa dell'UE, vanno a beneficio dell'Unione nel suo complesso, ma non si riflettono nei saldi operativi di bilancio.

Infine, sebbene i saldi operativi di bilancio siano basati su (parti del) bilancio di base dell'UE, quest'ultima dispone di diversi strumenti supplementari (Banca europea per gli investimenti, meccanismo europeo di stabilità). Tali strumenti supplementari sono significativi dal punto di vista economico, ma non sono affatto considerati nei saldi operativi di bilancio.

I saldi operativi netti devono essere interpretati con grande cautela

In un esercizio annuale, la Commissione europea calcola e pubblica i saldi operativi di bilancio (SOB) per tutti gli Stati membri dell'UE nella sua relazione finanziaria sul bilancio dell'UE¹. **L'interesse per questo indicatore risale almeno agli anni '80, quando il Regno Unito ha cominciato a lamentare un presunto "squilibrio di bilancio"**. Da allora, è divenuta un'abitudine dei responsabili e dei partiti politici, dei media e dei gruppi di interesse valutare il "guadagno" derivante a uno Stato membro dalla spesa dell'UE, rivolgendo un'attenzione prevalente e talvolta esclusiva a questo saldo netto. I saldi operativi di bilancio si limitano a confrontare i pagamenti a titolo delle risorse proprie di un paese con i flussi di ritorno individuabili (ossia le spese assegnate). **La Commissione non pubblica mai calcoli del saldo operativo di bilancio senza sottolineare in primo luogo che questo indicatore non si presta alla misurazione dei benefici che uno Stato membro deriva dalla spesa dell'UE.**²

Queste riserve sono molto significative. Innanzi tutto, l'esatta struttura dei saldi operativi di bilancio ha caratteristiche che portano a conclusioni fuorvianti. Ad esempio, i saldi operativi di bilancio sono costruiti su base aritmetica e nel loro ambito i pagamenti delle risorse proprie sono arrotondati artificialmente per essere esattamente pari alla spesa assegnata e risultare in zero. Quindi, **questo indicatore presuppone implicitamente che la distribuzione dei benefici della spesa UE segua la logica di un gioco a somma zero** (cfr. Briefing su: "I saldi operativi netti: varianti, cifre emergenti e storia). In secondo luogo, **molti potenziali benefici derivanti dall'appartenenza all'UE non possono essere misurati sulla base dei dati di bilancio**. È il caso, ad esempio, del mercato unico, che ha aumentato la crescita e l'occupazione, o dell'impatto delle norme in materia di ambiente, sicurezza del lavoro e consumatori sul benessere e la salute dei cittadini (si veda il briefing "I benefici dell'appartenenza all'UE non sono misurati attraverso i saldi operativi netti").

Il presente documento illustra uno specifico punto di critica: **i saldi operativi di bilancio non sono un indicatore affidabile dei benefici che uno Stato membro deriva dalle spese dell'Unione.**

Il valore aggiunto europeo non è preso in considerazione

La prima carenza fondamentale deriva dalle caratteristiche di gioco a somma zero dei saldi operativi di bilancio. Per definizione, tutti i saldi netti - positivi e negativi - degli Stati membri si annullano a vicenda. **Questa caratteristica rende l'indicatore del saldo operativo di bilancio totalmente incapace di rilevare ogni eventuale valore aggiunto derivante dalla spesa dell'UE.** L'idea stessa di un bilancio dell'UE si basa sul principio che esso dovrebbe finanziare in via prioritaria le politiche che offrono benefici maggiori rispetto alla spesa nazionale, producendo così un risultato positivo. Il valore aggiunto europeo (VAE) può derivare da diverse fonti possibili, elencate di seguito.

Le economie di scala: assolvere determinati compiti a livello dell'UE può essere meno costoso che a livello nazionale, grazie alle economie di scala. Il caso di studio 1 e la figura 1 descrivono simili potenziali economie di scala utilizzando l'esempio delle rappresentanze esterne dell'UE.

Un altro esempio è rappresentato dalla Brexit.

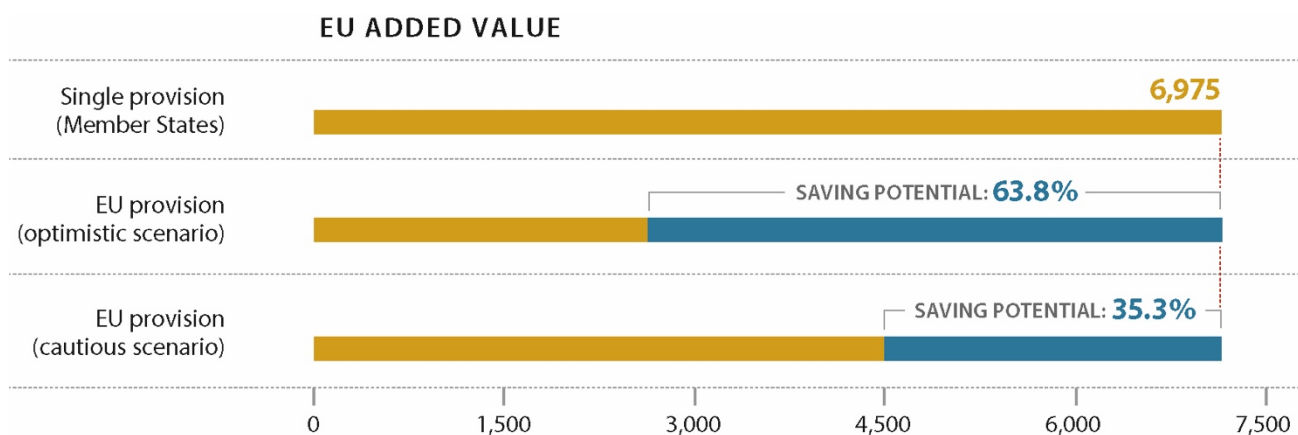
Una singola Direzione generale della Commissione europea fornisce agli Stati membri un servizio che altrimenti dovrebbe essere fornito da ciascun singolo ministero nazionale. A seguito della sua decisione di recedere dall'Unione, **il Regno Unito ha creato un nuovo ministero, il Dipartimento per il commercio internazionale.** I costi amministrativi di questa nuova struttura sono un indicatore (negativo) delle economie di scala delle attività dell'UE. Tutti gli Stati membri risparmiano ogni anno l'equivalente annuale, ma tali risparmi non figurano in nessuna statistica del saldo operativo di bilancio.

Caso di studio 1: Le potenziali economie di scala delle rappresentanze esterne dell'UE

Anche le economie di scala dovrebbero essere prese in considerazione per migliorare la spesa dell'UE. Ad esempio, **i ricercatori hanno esaminato in che misura la sostituzione di ambasciate e consolati nazionali con ambasciate e consolati europei aiuterebbe gli Stati membri a risparmiare denaro.** Per i piccoli paesi, in particolare, il finanziamento delle rappresentanze esterne in tutto il mondo può essere un esercizio abbastanza costoso in termini pro capite.

Rispetto alla copertura da parte nazionale, ambasciate congiunte dell'UE "con 27 bandiere" potrebbero generare notevoli economie di scala. La figura 1 quantifica questo possibile risparmio sulle spese, senza alcun impoverimento del servizio (ossia mantenendo personale per tutte le lingue) o della copertura regionale, a un importo compreso tra il 35 % (scenario prudente) e il 64 % (scenario ottimistico) della spesa nazionale totale.

Figura 1. Potenziali risparmi in termini di costi derivanti da ambasciate e consolati dell'UE nel 2011 (in milioni di EUR)



EU Added Value : Valore aggiunto UE; **Single provision (Member States)** : Finanziamento nazionale; **EU provision (optimistic scenario)** : Finanziamento dell'UE (scenario ottimista) ; **EU provision (cautious scenario)** : Finanziamento dell'UE (scenario prudente)

Fonte: Bassford, Matthew; Sophie-Charlotte Brune; James Gilbert; Friedrich Heinemann; Florian Misch; Marc-Daniel Moessinger; Steffen Osterloh e Stefani Weiss (2013), "[The European Added Value of EU Spending: Can the EU Help Its Member States to Save Money?](#)" ("Il valore aggiunto europeo della spesa UE: può l'UE aiutare i suoi Stati membri a risparmiare soldi?", Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, pag. 69).

Gli effetti soglia: gli europei potrebbero essere in grado di finanziare attività e generare benefici dal bilancio dell'UE che, semplicemente, non si concretizzerebbero a livello degli Stati membri. I grandi progetti pubblici con elevati costi fissi comportano esigenze di finanziamento che possono superare la capacità finanziaria dei singoli Stati membri (vale a dire gli effetti soglia). **Un possibile esempio di bene di interesse pubblico che potrebbe essere soggetto a tali effetti soglia è Galileo**, il sistema europeo di navigazione satellitare globale, che va **al di là della portata finanziaria di ciascun singolo Stato membro, anche del più grande, da solo.**

Superare gli insuccessi politici dovuti a esternalità transfrontaliere: gli Stati membri tendono a non finanziare sufficientemente con i loro bilanci certe politiche che presentano rilevanti vantaggi transfrontalieri. Le politiche dell'UE finanziate attraverso il bilancio comune contribuiscono a superare queste carenze. **L'investimento nella riduzione dell'inquinamento transfrontaliero è un buon esempio di ciò che ha una maggiore probabilità di emergere con finanziamenti dell'UE piuttosto che in loro assenza** (cfr. il briefing "I benefici dell'appartenenza all'UE non sono misurati dai saldi operativi netti").

Ovviamente, **non si può presupporre che qualsiasi attività dell'UE abbia effettivamente un valore aggiunto europeo positivo** solo perché finanziata dal bilancio dell'UE. Alcuni tipi di spesa riflettono la storia dell'integrazione europea o il potere degli interessi acquisiti europei piuttosto che mettere l'accento sulla spesa dell'UE che genera valore aggiunto. **Tuttavia, è palese che i saldi operativi di bilancio costituiscono raramente un indicatore utile per individuare le politiche dotate di un significativo valore aggiunto europeo.** Piuttosto è vero il contrario: concentrarsi sui saldi operativi di bilancio può continuare a mantenere alcune politiche di spesa a basso valore aggiunto europeo (ad esempio i pagamenti diretti agli agricoltori) in una luce apparentemente positiva³.

Il punto cieco del saldo operativo di bilancio: effetti e fattori esterni transfrontalieri

Un argomento a favore della spesa a livello dell'UE è che i paesi beneficiano delle spese effettuate in altri Stati membri. Due canali sono particolarmente importanti da questo punto di vista transfrontaliero: innanzitutto le **ricadute (di conoscenze)** derivanti, ad esempio, da progetti di ricerca Orizzonte 2020 (H2020) finanziati dall'UE; in secondo luogo, **l'aumento dell'attività economica nel paese beneficiario**, che può avere ripercussioni positive per altri Stati membri (maggiori scambi commerciali, investimenti).

Orizzonte 2020 - lo strumento che fornisce finanziamenti per la ricerca e l'innovazione (R&I) dell'UE - può dare risultati impressionanti. Dal 2014 sono state firmate 26.700 sovvenzioni, per un valore complessivo di 48,75 miliardi di EUR⁴. Il programma ha già portato a registrare oltre 2.000 domande di diritti di proprietà intellettuale (brevetti, marchi commerciali) e oltre 117.000 pubblicazioni scientifiche⁵. Il caso di studio 2 descrive un esempio di scoperta finanziata dall'UE nell'ambito delle tecnologie quantistiche.

I finanziamenti a titolo di Orizzonte 2020 sono concessi alle organizzazioni di ricerca e alle imprese in tutta Europa. I calcoli del saldo operativo di bilancio ne tengono conto solo come flusso di ritorno nel paese che ospita il progetto (o meglio, la parte stimata del progetto). **Tuttavia, i risultati in termini di R&I di questi progetti non sono limitati a questi paesi e sono effettivamente utilizzati a livello internazionale.** Questo tipo di conoscenze e di ricadute sull'innovazione è pertanto un altro fattore che non tiene conto dell'approccio del saldo operativo di bilancio e contrasta con l'idea secondo la quale i paesi dovrebbero ricevere dall'UE tanto quanto hanno contribuito a fornire nel quadro del saldo operativo di bilancio.

Per quanto riguarda le esternalità transfrontaliere positive dovute all'aumento degli scambi tra Stati membri, l'argomentazione è molto simile a quella della sezione precedente⁶. **Un progetto di infrastruttura finanziato dall'UE potrebbe, in una certa misura, portare all'assunzione di nuovi lavoratori e all'accumulo di capitali nelle imprese.** Tuttavia, ciò non è imputabile alla partecipazione diretta dell'impresa alla costruzione di un nuovo scalo merci o di un nuovo aeroporto. Piuttosto, **questa nuova infrastruttura stimolerà l'attività economica nella sua regione e attirerà in modo più indiretto le imprese estere in qualità di investitori o partner commerciali.**

Ignorare i benefici nazionali derivanti dalle spese effettuate dall'UE al suo esterno

Poiché i saldi operativi di bilancio tengono conto solo della spesa assegnata, che è individuata sulla base di un pagamento a uno Stato membro, la spesa esterna dell'UE ne è esclusa. Pertanto, **il presupposto peculiare di ogni calcolo del saldo operativo di bilancio è che la spesa dell'UE effettuata al suo esterno**

Caso di studio 2: Optoelettronica quantistica

Questo progetto, finanziato dal Consiglio europeo della ricerca tra il 2009 e il 2013, è stato descritto come una potenziale pietra miliare nel campo della fisica. I ricercatori del progetto all'Università tecnologica di Delft hanno dimostrato l'esistenza del cosiddetto "fermione di Majorana", una particella ipotizzata per la prima volta negli anni '30. La scoperta di questa particella è applicabile nella progettazione di computer quantistici ad alta velocità. La pubblicazione *Nature Physics* ha definito i risultati della ricerca come una delle dieci principali scoperte dell'ultimo decennio nel campo della fisica. Questo prestigioso titolo sottolinea l'importante impatto di questo progetto esemplare nell'ambito delle tecnologie quantistiche, che è stato finanziato dall'UE.

Fonte: Consiglio europeo delle ricerche, "[ERC-funded result amongst top 10 physics discoveries of the last decade](#)" ("*Risultati finanziati dall'ERC tra le prime dieci scoperte nel campo della fisica dell'ultimo decennio*", 15 marzo 2016).

non apporta alcun beneficio agli Stati membri. Si tratta di un'altra carenza estremamente critica dei saldi operativi di bilancio.

Un esempio importante è rappresentato dall'aiuto allo sviluppo. Sia le istituzioni dell'UE che gli Stati membri sostengono paesi meno sviluppati attraverso flussi finanziari (ossia prestiti o sovvenzioni a sostegno dello sviluppo economico e del benessere) e cooperazione tecnica. In particolare, il Fondo europeo di sviluppo (FES) è finanziato dai contributi diretti degli Stati membri. Il FES è attualmente escluso dal bilancio dell'UE, anche se la sua inclusione nel prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP) è in corso di discussione. Nel corso del periodo 2014-2020, circa 66 miliardi di euro (pari al 6 % del QFP) sono spesi per il settore politico "Europaglobale" che, insieme ai contributi del FES, raggiunge una spesa significativa di circa 100 miliardi di euro. La maggior parte di questi fondi sono distribuiti a paesi terzi per sostenere lo sviluppo e la cooperazione internazionale, fornire aiuti umanitari o istituire programmi di preadesione per i futuri candidati dell'UE. Da un lato, gli aiuti allo sviluppo possono essere visti come un obbligo umanitario che riflette i valori della solidarietà globale. D'altro canto, un aiuto riuscito, che stabilizza la situazione economica, politica e della sicurezza nel paese beneficiario, crea vantaggi anche per il contribuente (ad esempio un aumento degli scambi con i beneficiari, una riduzione della pressione migratoria, maggiore sicurezza, minore probabilità di terrorismo, imprese con sede nell'UE che sviluppano progetti all'estero).

Il caso di studio 3 quantifica i potenziali benefici derivanti dall'aiuto allo sviluppo e stima le quote nazionali di tali prestazioni. Esso dimostra che **i benefici in termini di potenziale monetario (ad esempio maggiori scambi commerciali, minori costi della migrazione forzata) e non monetario (ad esempio, maggiori stabilità politica e sicurezza) delle spese dell'UE per lo sviluppo sono completamente ignorati nel calcolo del saldo operativo di bilancio.**

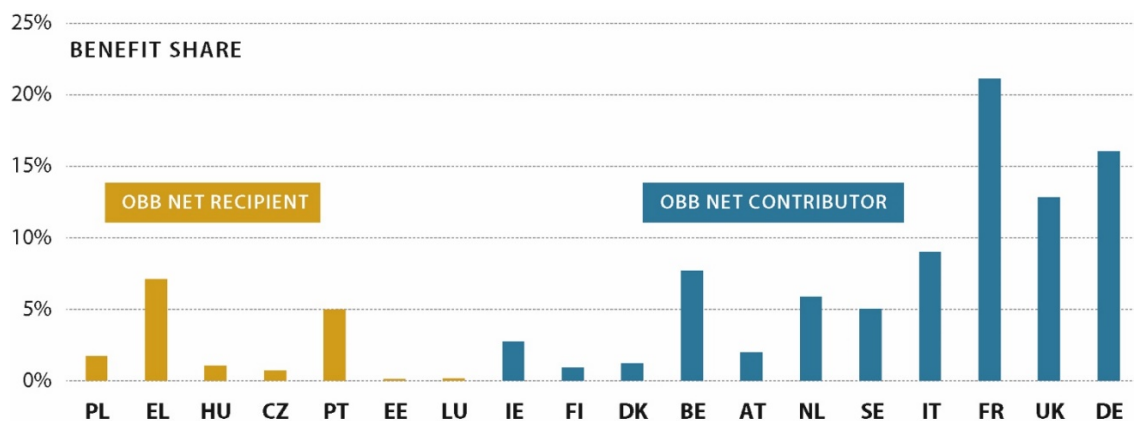
L'aiuto allo sviluppo è anch'esso un esempio di contributo puramente nazionale che potrebbe portare a risultati da sottoperformance. Una caratteristica particolare dei benefici della spesa per lo sviluppo (ad esempio la stabilità politica ed economica nel vicinato europeo) è che essi si ripercuotono su tutti i paesi europei, a prescindere dal fatto che essi vi abbiano o meno contribuito. Di conseguenza, gli Stati membri hanno un incentivo a approfittarne (vale a dire a beneficiare indirettamente delle attività per le quali altri paesi hanno pagato). **Un approccio europeo al finanziamento congiunto degli aiuti allo sviluppo può fornire in modo più efficace un bene pubblico europeo. Anche in questo caso, i saldi operativi di bilancio non tengono conto di questo tipo di valore aggiunto europeo.**

Caso di studio 3: Benefici per i donatori degli aiuti allo sviluppo

Uno studio recente ha elaborato un indicatore dei benefici per i donatori di aiuti allo sviluppo, basato su quattro indicatori iniziali. Lo studio misura, per ciascun paese nell'UE, la quota di: i) richiedenti asilo annuali (medie 2009-2014), ii) importazioni (medie 2011-2013), iii) esportazioni (medie 2011-2013) e iv) numero di attacchi terroristici sul territorio di uno Stato membro e nei confronti dei suoi cittadini in tutto il mondo. L'ipotesi di fondo è che più elevato è il valore dei quattro indicatori, tanto più un paese beneficia della cooperazione allo sviluppo propria e da parte di terzi.

La figura 2 combina questi quattro indicatori utilizzando la stessa ponderazione e descrive i benefici composti a livello nazionale derivanti dalla politica di sviluppo. L'ordine dei paesi corrisponde ai saldi operativi di bilancio per il 2017, con la Germania quale principale contributore netto in cifre assolute. Alcuni Stati membri non figurano a causa di problemi di disponibilità dei dati. Le quote di beneficio nazionale raggiungono il 100% in tutti i paesi del campione. Un valore superiore indica che uno Stato membro beneficia della cooperazione allo sviluppo più di altri. Come dimostrato, **i contributori netti tradizionali attirano gran parte dei benefici complessivi**. Da questo punto di vista, la loro quota di benefici derivanti dalla spesa europea tende a essere sottovalutata nei saldi operativi di bilancio, che non tengono conto dei benefici derivati dalle politiche comuni di sviluppo.

Figura 2. Quote di benefici nazionali derivanti dalla politica di sviluppo (% , 2017)



OBB NET RECIPIENT : Beneficiario netto ; OBB NET CONTRIBUTOR : Contributore netto

Fonte: Calcoli degli autori basati su Harendt, Christoph; Friedrich Heinemann e Stefani Weiss (2018), "[Why and How There Should be More Europe in Development Policy](#)" ("Perché e in che modo dovrebbe esserci più Europa nella politica di sviluppo", Gütersloh: Bertelsmann Stiftung).

A proposito di incidenza economica: chi è il beneficiario finale dei fondi UE?

Anche se i fondi possono essere assegnati con ragionevole certezza a un destinatario situato in un determinato Stato membro (cfr. Briefing 1: I saldi operativi netti: varianti, dati emergenti e storia), come nel caso della politica agricola comune (PAC) e della spesa per la coesione, non è scontato chi esattamente sostenga in realtà i costi e goda dei benefici economici totali di questi fondi. Tale questione riguarda la cosiddetta "incidenza economica", cioè l'effettiva condivisione degli oneri che non può essere desunta dai pagamenti (cfr. il caso di studio 4).

Nel caso dei trasferimenti all'interno dell'UE, la questione di se i fondi assegnati a un determinato paese rimangano in tale paese non è trascurabile. **Si può affermare con assoluta certezza che alcune parti di tali fondi non vi rimangono. Tuttavia, la questione della misura in cui si tratterà di un'incidenza economica dipende dalle condizioni del mercato** (cfr. i casi di studio 5 e 6).

Un altro caveat di rilievo nell'esaminare i flussi finanziari nel quadro dei programmi di coesione è che, **anche se i progetti possono tradursi in flussi transfrontalieri di utili o salari, questi flussi devono essere concettualmente distinti dai trasferimenti**. Gli utili transfrontalieri compensano gli investimenti di capitale; le retribuzioni compensano gli investimenti nel settore del lavoro. Questi pagamenti sono quindi pagamenti di mercato per i fattori forniti. Questi tipi di transazioni sono fondamentalmente diversi dai trasferimenti che avvengono attraverso i fondi di coesione, che sono flussi di risorse senza una compensazione di mercato da parte del beneficiario (cfr. caso di studio 7).

Caso di studio 4: Incidenza economica e risorse proprie tradizionali

L'incidenza economica è da tempo un fattore importante nell'analisi economica. Il suo punto di partenza è che i pagamenti effettivi non costituiscono necessariamente buoni indicatori della reale condivisione degli oneri. Le risorse proprie tradizionali offrono un buon esempio. I dazi doganali per le importazioni dell'UE sono in gran parte pagati ai principali punti di entrata, come il porto di Rotterdam, nel qual caso il pagamento è trasferito dai Paesi Bassi all'UE. Tuttavia, ciò non indica chi sostiene l'onere economico. In effetti, l'onere ricadrà sul consumatore finale alla destinazione finale, che dovrà pagare un prezzo più elevato, oppure sulla società straniera che esporta il bene in Europa e deve accettare un prezzo netto più basso a causa della dogana.

In entrambi i casi, questi due esempi dimostrano che è economicamente sbagliato sostenere che un paese beneficiario di un trasferimento dell'UE sia l'unico beneficiario di tale trasferimento. **Ciò mette in evidenza un'altra importante debolezza concettuale dei saldi operativi di bilancio quali indicatori del beneficio finanziario derivante dalla spesa dell'UE.**

Caso di studio 5: Incidenza dei pagamenti della politica agricola comune

Come nel caso della spesa a titolo della politica di coesione, non è scontato che i pagamenti della PAC agli agricoltori rimangano entro i confini nazionali. È probabile che alcune parti delle sovvenzioni agricole siano capitalizzate in termini di prezzi dei terreni e, dal momento che i terreni sono immobili, rimangano nazionali. Altre parti dei pagamenti PAC possono andare a beneficio dell'agricoltura e della sua forza lavoro, attraverso guadagni e salari più elevati. La questione di individuare quali fattori di produzione (ossia suolo, lavoro, capitali) beneficino maggiormente di queste sovvenzioni non è trascurabile e, nel gergo dell'economia, dipende dall'elasticità relativa della domanda e dell'offerta di questi fattori. In teoria, alcuni beneficiari di tali pagamenti possono essere agricoltori locali o grandi imprese multinazionali. Tuttavia, la nostra ricerca documentale sulla composizione dei primi 10 beneficiari dei pagamenti della PAC in Germania, Italia, Austria, Portogallo, Polonia e Repubblica Ceca nel 2018 non ha potuto dimostrare che una quota significativa dei pagamenti vada ad imprese multinazionali.

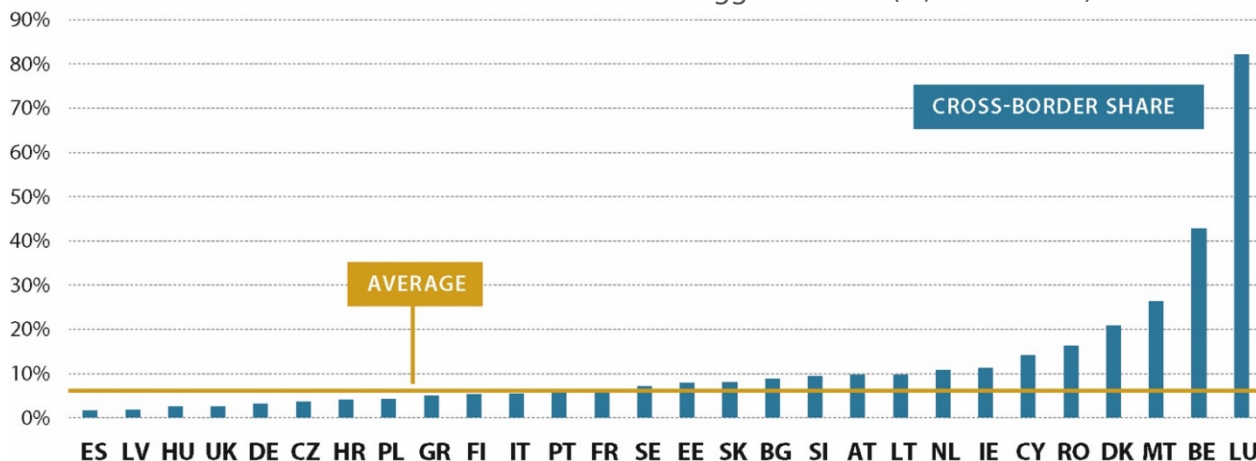
Nota: I dati relativi ai destinatari dei pagamenti della PAC sono stati consultati da ultimo il 22 gennaio 2020 a seguito della [raccolta delle informazioni nazionali da parte della Commissione europea](#). Poco più della metà dei progetti valutati era indirizzata direttamente a imprese nazionali o associazioni regionali e i rimanenti beneficiari erano agenzie e ministeri nazionali. Non è stato possibile identificare beneficiari multinazionali di rilievo in nessuno dei paesi esaminati.

Caso di studio 6: L'incidenza dei fondi strutturali

Un'impresa che realizza un grande progetto infrastrutturale finanziato dai Fondi strutturali e di investimento europei può assumere lavoratori sia locali che stranieri. Tale impresa può essere di proprietà di altre imprese situate in uno Stato membro che non si trova nella regione di coesione. **Il grande progetto infrastrutturale favorirà certamente la crescita economica della regione interessata, ma i profitti e i salari generati durante la sua realizzazione interesseranno anche i dipendenti e i proprietari stranieri della società incaricata della realizzazione, che potrebbero risiedere all'estero.** La questione di stabilire se i proprietari di imprese beneficerebbero dei trasferimenti alle imprese attraverso maggiori profitti o se i lavoratori internazionali beneficino di trasferimenti attraverso retribuzioni più elevate non è evidente e si ricollega alle forze relative della domanda e dell'offerta. Analogamente, le condizioni di mercato determineranno, almeno in parte, se imprese locali o estere otterranno i trasferimenti.

In generale, a causa delle capacità relativamente meno sviluppate delle regioni di coesione, **è probabile che una quota significativa dei loro fondi UE sia utilizzata da imprese di proprietà di altri Stati membri.** Come mostra la figura 3 (pagina seguente), la percentuale di appalti aggiudicati da imprese residenti in altri Stati membri è la più bassa in Spagna (1,50%), seguita dal Regno Unito (2,44%), dalla Germania (3,04%) e dall'Italia (5,42%). Questa percentuale è la più elevata nel Lussemburgo (81,98%), seguito dal Belgio (42,65%), paesi che ospitano molte istituzioni dell'UE. Gli Stati membri più poveri, Romania e Bulgaria, occupano una posizione intermedia (rispettivamente il 16,26% e l'8,69%). Pertanto, l'incidenza dei fondi UE spesi in Stati membri più poveri e più piccoli tendono a fluire in parte verso Stati membri più grandi e più ricchi. Sebbene la portata di questo effetto sia considerevole (ad esempio, **il 16,26% dei fondi UE aggiudicati in Romania si dirige verso imprese non rumene, un tasso che è di tre volte superiore a quello della Germania**), i calcoli potrebbero addirittura sottovalutare questo effetto, poiché le filiali di multinazionali registrate a livello locale non sono considerate come imprese transfrontaliere. D'altra parte è probabile che le regioni più sviluppate dell'Europa, con imprese aventi vincoli di capacità e manodopera costosa, assumano dipendenti di regioni meno sviluppate per realizzare tali progetti. Pertanto, esse trasferiranno una parte delle sovvenzioni della spesa di coesione a queste regioni attraverso la remunerazione del lavoro. **Nel complesso, questo tipo di effetto transfrontaliero è significativo, ma - ad eccezione di pochi paesi - non sembra essere enorme.**

Figura 3. Valore dei contratti di appalto pubblico cofinanziati dall'UE aggiudicatisi da imprese con sede in uno Stato diverso dallo Stato membro aggiudicatore (% , 2006-2017)



AVERAGE= MEDIA; CROSS-BORDER SHARE= QUOTA TRANSFRONTALIERA .

Fonte: Calcoli degli autori basati su *European Union*, "Tenders Electronic Daily" ("Appalti elettronici giorno per giorno") (consultato il 1° giugno 2018). I dati comprendono 20.695 contratti cofinanziati dall'UE, 684 dei quali sono stati aggiudicati a imprese transfrontaliere. Tali contratti ammontano a un totale di oltre 13 miliardi di EUR, di cui 842 milioni di EUR aggiudicati a imprese transfrontaliere.

Caso di studio 7: I trasferimenti nel settore della coesione rispetto agli utili e ai salari transfrontalieri: il rischio di confrontare mele e pere

Si supponga che un'infrastruttura sia costruita nel *paese A*, finanziata mediante un trasferimento a titolo di coesione e realizzata da imprese e lavoratori del *paese B*. Il risultato finale in termini di benessere è il seguente: il *paese A* è infine dotato di una nuova infrastruttura, le imprese e i lavoratori del *paese B* hanno ottenuto il profitto e le retribuzioni che li compensano per il loro servizio. In effetti, il risultato è che le risorse del *paese B* sono state impiegate per realizzare l'infrastruttura del *paese A*. Pertanto, **anche se i progetti di coesione comportano pagamenti transfrontalieri che premiano il servizio di imprese e lavoratori di paesi terzi, ciò non cambia il fatto che il beneficiario ufficiale beneficia anche dal punto di vista del benessere.**

La valutazione del benessere cambierebbe se le risorse del *paese B* non fossero pienamente utilizzate a causa, ad esempio, dell'elevato tasso di disoccupazione durante una recessione. Tuttavia, anche in questo caso, il *paese B* beneficerebbe maggiormente finanziando la nuova infrastruttura, che creerà posti di lavoro, sul proprio territorio anziché all'estero. Esso potrebbe quindi trarre un duplice vantaggio: nuova infrastruttura e occupazione.

Questa analisi non porta a **un risultato più vantaggioso in termini di benessere per il *paese B* a meno che i lavoratori e le imprese di tale paese beneficino di salari e profitti superiori ai normali livelli di mercato grazie al progetto di infrastruttura del *paese A*** ("reddito puro"). La valutazione finale delle conseguenze in termini di benessere dipende anche dal grado di concorrenza nella selezione dei fornitori. Nella misura in cui le aggiudicazioni degli appalti relative alla politica di coesione sono gestite mediante gare pubbliche europee, è improbabile che il livello delle entrate sia significativo.

Caso di studio 8: Una contrattazione con più integrazione per una maggiore spesa di coesione

Le disparità regionali tra Stati membri sono aumentate negli anni '80 con l'adesione di Grecia, Spagna e Portogallo. Questi e altri Stati membri più poveri sono stati, in generale, meno favorevoli ai piani di integrazione profonda dell'UE, nella fattispecie al completamento del mercato unico entro il 1993. Essi temevano che da una maggiore integrazione sarebbe derivato un aumento del divario economico. Pertanto, l'Atto unico europeo del 1986 prevedeva obiettivi di coesione e competenze in materia di politiche strutturali per le Comunità europee. **In seguito a tale contrattazione, volta a creare un mercato europeo pienamente integrato con tutti i suoi benefici economici, i fondi strutturali sono raddoppiati tra il 1987 e il 1993.**

Il trattato di Maastricht avrebbe dovuto approfondire ulteriormente l'integrazione europea. Esso rappresentava la base per l'introduzione dell'unione monetaria, ha stabilito i criteri per aderire alla zona euro e introdotto la cittadinanza europea, con il privilegio della libertà di circolazione e di soggiorno. La Spagna, la Grecia, il Portogallo e l'Irlanda non hanno accolto in modo particolarmente favorevole i criteri fiscali di adesione all'euro. Poiché era necessaria l'unanimità, il Fondo di coesione, che **forniva fondi supplementari**, è stato aggiunto al trattato in cambio della loro approvazione. **Anche in questo caso, i fondi destinati alla coesione hanno fatto parte di una contrattazione politica più ampia, questa volta a fini di integrazione monetaria.**

Fonte: Heinemann, Friedrich; Tobias Hagen; Philipp Mohl; Steffen Osterloh e Mark O. Sellenthin (2010), *Die Zukunft Der EU-Strukturpolitik, (Il futuro della politica strutturale dell'UE)* Baden-Baden: Nomos.

I saldi netti non hanno memoria delle contrattazioni storiche in materia di integrazione

Le decisioni di ampia portata dell'UE che comportano modifiche al trattato richiedono un ampio consenso tra gli Stati membri e le istituzioni dell'UE. Il bilancio dell'UE e i suoi strumenti di finanziamento hanno contribuito storicamente a raggiungere tale unanimità su nuove importanti tappe di integrazione⁷. Pertanto, in una certa misura, l'evoluzione del bilancio dell'UE e la sottostante condivisione degli oneri finanziari possono rispecchiare le grandi contrattazioni politiche su ulteriori misure di integrazione. **Tali accordi a largo raggio possono potenzialmente avere enormi benefici politici ed economici (ad esempio se aprono la strada per un'Unione sia più ampia che più profonda). Tuttavia, tali benefici non si riflettono nel calcolo del saldo operativo di bilancio.**

Le nuove misure di integrazione (ad esempio l'approfondimento del mercato unico) possono essere vantaggiose per l'Unione nel suo insieme, ma possono non essere di pari beneficio per ciascuno Stato membro. Possono quindi emergere **asimmetrie nell'importo dei benefici che gli Stati membri traggono da una specifica fase di integrazione**. In tali casi, **i programmi di spesa dell'UE possono compensare i perdenti relativi e contribuire a raggiungere la necessaria unanimità per una nuova fase di integrazione** (cfr. caso di studio 8). In ultima analisi, sarebbe stato difficile raggiungere tappe di integrazione reciprocamente vantaggiose senza queste contrattazioni; tuttavia, **queste conseguenze potenzialmente di ampia portata dei trasferimenti dell'UE non si riflettono in alcun modo nel calcolo del saldo operativo di bilancio.**

I saldi operativi di bilancio ignorano i benefici derivanti dagli strumenti fiscali esterni al bilancio di base

I saldi operativi di bilancio tengono conto soltanto dei pagamenti effettuati a titolo del bilancio di base dell'UE e verso di esso. Tuttavia, gli Stati membri possono beneficiare di strumenti finanziari anche al di fuori di tale bilancio di base. La figura 4 illustra il crescente universo di strumenti fiscali man mano che sono emersi; alcuni esempi importanti sono elencati qui di seguito.

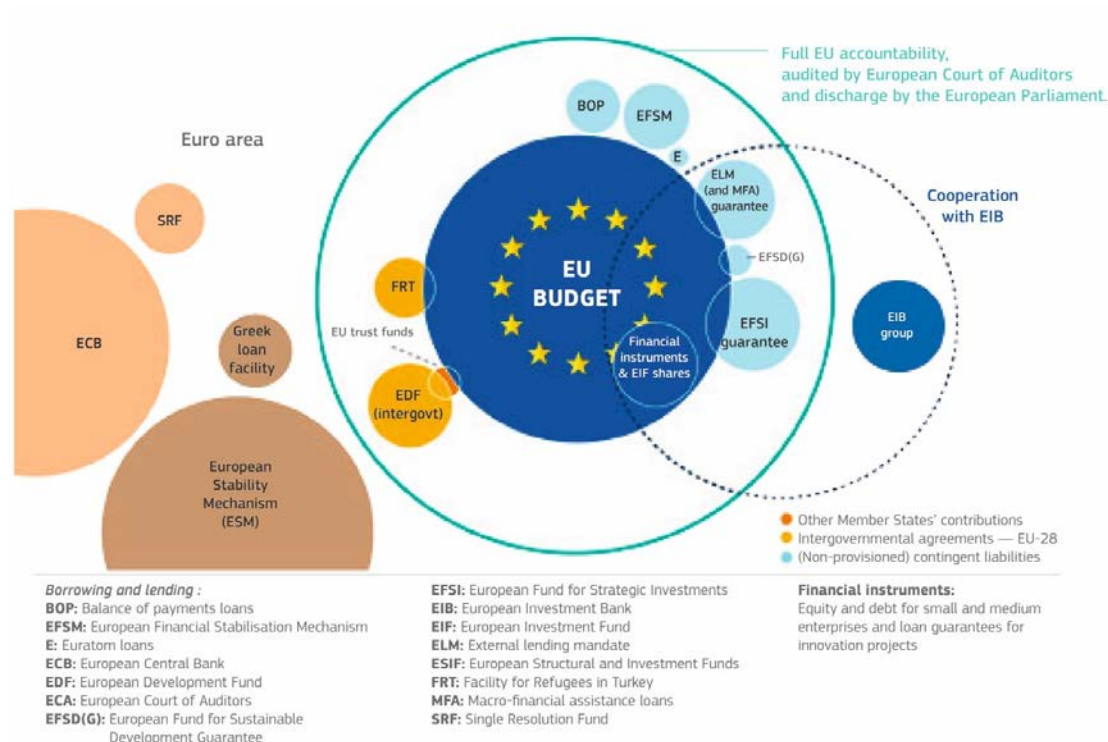
La **Banca europea per gli investimenti** (BEI) è il più grande istituto multilaterale di prestito al mondo ed è la "Banca dell'UE". Le imprese, le istituzioni e le autorità pubbliche possono chiedere prestiti alla BEI e beneficiare di tassi di interesse favorevoli. Per mettere ciò in prospettiva: gli stanziamenti di impegno totali del bilancio dell'UE durante il QFP 2007-2013 ammontavano a circa 976 miliardi di EUR, mentre, nello stesso periodo, l'importo totale dei nuovi prestiti della BEI destinati agli Stati membri ammontava a 390 miliardi di EUR. Il Fondo europeo per gli investimenti fa parte del gruppo BEI e si rivolge principalmente alle piccole e medie imprese. La BEI stima un aumento di 205 miliardi di EUR di investimenti, un impatto dello 0,9% sulla crescita del PIL dell'UE e un milione di posti di lavoro supplementari fino al 2022 derivanti dalle attività del gruppo BEI nel solo 2018.

Inoltre, il **Fondo europeo per gli investimenti strategici** (FEIS) è stato lanciato nel 2014 nel quadro del piano di investimenti per l'Europa. Il bilancio dell'UE garantisce 26 miliardi di EUR, di cui 9,1 miliardi sono versati alla BEI. Inoltre, la BEI assegna 7,5 miliardi di EUR direttamente al FEIS, come ulteriore garanzia, dai fondi versati alla BEI dagli Stati membri. L'obiettivo è mobilitare investimenti per circa 500 miliardi di EUR entro la fine del 2020, mentre 459 miliardi di EUR sono già stati attivati prima del dicembre 2019. I calcoli del saldo operativo di bilancio non tengono conto di questi benefici diretti e indiretti per gli Stati membri, che sono parzialmente garantiti dal bilancio dell'UE.

Il **meccanismo europeo di stabilità** (MES) è un ente creditizio che è stato istituito durante la crisi del debito dell'area dell'euro nel 2012. Esso fornisce assistenza finanziaria sotto forma di prestiti a favore dei paesi dell'area dell'euro o di nuovo capitale per le banche a rischio. Il MES è stato creato come istituzione permanente e ha sostituito il temporaneo strumento europeo per la stabilità finanziaria. Il MES ha una capacità massima di prestito di 500 miliardi di EUR e rfinanzia i propri prestiti con la vendita di obbligazioni. Il MES gode di garanzie finanziarie da parte di tutti i governi dell'area dell'euro che attualmente totalizzano 700 miliardi di EUR (80 miliardi di EUR sono pagati come risorse liquide). Il capitale aggiuntivo può essere attivato se necessario. Poiché fornisce assistenza finanziaria agli Stati membri in situazione di crisi, il beneficio diretto del MES è destinato ai paesi fiscalmente più deboli. Essi beneficiano di tassi di interesse interessanti, spesso inferiori a quelli che questi paesi dovrebbero sostenere sui mercati. Al gennaio 2020, il MES ha prestiti in corso per 295 miliardi di EUR a favore della Grecia, di Cipro, del Portogallo, dell'Irlanda e della Spagna. Poiché il MES contribuisce con successo alla stabilizzazione della zona euro e dell'economia europea nel suo complesso, le sue attività vanno a beneficio anche degli Stati membri fiscalmente più sani, che non richiedono il sostegno del MES ma si limitano a fornire garanzie.

Nel complesso, questi esempi dimostrano che **i saldi operativi di bilancio emettono segnali estremamente distorti del "beneficio" nazionale derivante dalle attività di bilancio europee, poiché una quota crescente di tali attività avviene al di fuori del bilancio di base.**

Figura 4. Le finanze dell'UE: il quadro completo



Fonte: Commissione europea (2017), [Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE](#), COM(2017)358, Bruxelles, pag. 9. L'immagine è a fini illustrativi: le dimensioni dei cerchi non corrispondono ai volumi effettivi.

Conclusioni

Tutti questi argomenti vanno nella stessa direzione: limitarsi a considerare i saldi operativi netti quali indicatori del "beneficio netto" di uno Stato membro dalle attività di bilancio dell'Unione può portare a risultati altamente fuorvianti. Naturalmente, **è del tutto legittimo applicare strumenti di analisi critica dei costi-benefici alla spesa europea**, dal punto di vista sia europeo che nazionale. **Tuttavia, i saldi operativi di bilancio decisamente non sono l'indicatore composito che può fungere da bussola affidabile per dimostrare che uno Stato membro beneficia della spesa europea in termini di bilancio.**

- ¹ Commissione europea (2019), [Bilancio UE 2018: Relazione finanziaria](#), Lussemburgo, pag.72
- ² *Ibidem*, pag. 72
- ³ Heinemann, Friedrich e Stefani Weiss (2018), "[The EU Budget and Common Agricultural Policy Beyond 2020: Seven More Years of Money for Nothing?](#)" ("*Il bilancio dell'UE e la politica agricola comune oltre il 2020: altri sette anni di soldi spesi per niente?*"), Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- ⁴ Commissione europea, "[Progetti Orizzonte 2020](#)" (consultato il 16 gennaio 2020).
- ⁵ Cfr. Commissione europea, "[FP7 H2020 Project Results \(reported IPRs and Scientific Publications\) > Reported IPR Applications \(linked IPRs\)](#)" ("*7° Programma quadro - Risultati dei progetti Orizzonte 2020 (DPI registrati e pubblicazioni scientifiche > Richieste di DPI registrate (DPI connessi)*")" (consultato il 16 gennaio 2020); Commissione europea, "[FP7 H2020 Project Results \(reported IPRs and Scientific Publications\) > Reported IPR Applications \(linked IPRs\)](#)" ("*7° Programma quadro - Risultati dei progetti Orizzonte 2020 (DPI registrati e pubblicazioni scientifiche > Richieste di DPI registrate (DPI connessi)*")" (consultato il 16 gennaio 2020);
- ⁶ Questo secondo canale si distingue dai benefici d'insieme del mercato unico dell'UE. Mentre in quest'ultimo caso i benefici sono dovuti all'eliminazione delle barriere commerciali, l'argomentazione qui è che il finanziamento dell'UE migliora le condizioni economiche nei paesi beneficiari, il che avrà effetti di ricaduta transfrontalieri su altri Stati membri (cfr. Briefing 3).
- ⁷ Carrubba, Clifford J. (1997), "[Net Financial Transfers in the European Union: Who Gets What and Why?](#)" ("*Trasferimenti finanziari netti nell'Unione europea: chi riceve cosa e perché?*"), *The Journal of Politics*, Volume 59, Numero 2, pagg. 469-496.

Clausola di esclusione della responsabilità e diritto d'autore: le opinioni espresse nel presente documento sono di responsabilità esclusiva dell'autore e non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo. Riproduzione e traduzione autorizzate, salvo a fini commerciali, con menzione della fonte, previa informazione del Parlamento europeo e con invio di una copia a quest'ultimo. © Unione europea, 2020.

Amministratore responsabile: Alexandre MATHIS

Contatto: Poldep-Budg@ep.europa.eu

Il documento è disponibile sul seguente sito Internet: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses