

I saldi operativi netti: varianti, dati emergenti e storia

PRINCIPALI CONCLUSIONI

I saldi operativi di bilancio (SOB) vengono calcolati e pubblicati ogni anno dalla Commissione europea nel tentativo di documentare le differenze tra, da un lato, il contributo finanziario di uno Stato membro al bilancio dell'UE e, dall'altro, la sua spesa ripartita a carico di detto bilancio. I SOB sono diventati un concetto altamente politicizzato che presenta gravi lacune.

Il calcolo dei SOB è un mero esercizio contabile. Ciò è dimostrato in maniera estremamente convincente dall'assunto della somma zero intrinseco al concetto di saldi operativi di bilancio, dal momento che un SOB positivo di un paese deve necessariamente essere compensato da un SOB negativo, di pari entità, di un altro Stato membro. Evidentemente, tale prospettiva è in netto contrasto con l'idea di un bilancio dell'UE che non sia principalmente concepito come un sistema di redistribuzione fiscale, ma piuttosto come uno strumento inteso a generare un valore aggiunto europeo.

Oltre alle critiche riguardanti l'interpretazione dei saldi operativi di bilancio, l'approccio del "giusto ritorno" presenta anche forti limitazioni intrinseche:

- sono escluse diverse voci di spesa (ad esempio gli aiuti allo sviluppo a favore di paesi terzi), nonostante il loro impatto sulla portata dei benefici per gli Stati membri derivanti dall'appartenenza all'UE.
- I valori dei SOB degli Stati membri mutano notevolmente nel corso del tempo e il quadro che forniscono varia a seconda che vengano rendicontati in termini relativi o assoluti. Di conseguenza, i valori dei SOB sono uno strumento interessante per le dichiarazioni populiste.
- Poiché alcune voci del bilancio dell'UE (ad esempio le spese amministrative) non possono essere attribuite in modo obiettivo ai singoli paesi, sono necessarie norme per (non) considerarle nel calcolo dei SOB. Tale arbitrarietà evidenzia che non esiste una vera metodologia per il calcolo dei SOB.
- Il calcolo dei SOB separatamente per ciascuno strumento politico dell'UE dimostra come i profili di pagamento (netti) nazionali varino da uno strumento all'altro. Pertanto, gli Stati membri non beneficiano in egual misura dei vantaggi derivanti dall'appartenenza all'UE. Tuttavia, i valori dei SOB dipendono da quali strumenti sono presi in considerazione.

È pertanto fondamentale considerare i valori dei saldi operativi di bilancio solamente per quello che sono realmente, vale a dire semplici indicatori contabili e non una misurazione dei costi e dei benefici derivanti dal bilancio dell'UE (e ancor meno dall'appartenenza all'UE).

Il calcolo dei saldi operativi di bilancio: un esercizio annuale con forti riserve

La Commissione europea calcola regolarmente i saldi operativi di bilancio (SOB) per tutti gli Stati membri dell'UE, come richiesto da questi ultimi. **La Commissione pubblica tali dati, mettendo chiaramente in evidenza le limitazioni di questo esercizio:**

*"È importante sottolineare, tuttavia, che la stima dei saldi operativi di bilancio è un mero esercizio contabile che evidenzia determinati costi e benefici finanziari derivanti dall'UE per ciascuno Stato membro. Inoltre, tale calcolo non è esaustivo e non fornisce alcuna indicazione sui molti altri benefici derivanti dalle politiche dell'UE, come quelli relativi al mercato unico e all'integrazione economica, oltre alla stabilità politica e alla sicurezza."*¹

Tali argomentazioni sono sintetizzate e discusse in modo critico assieme ad altre critiche analoghe in due briefing collegati, che sono incentrati su aspetti attinenti al bilancio (si veda il briefing dal titolo "Perché i saldi operativi netti sono un indicatore distorto dei benefici che uno Stato membro deriva dal bilancio dell'UE") e aspetti non attinenti al bilancio (si veda il briefing dal titolo "I benefici dell'appartenenza all'UE non sono misurati dai saldi operativi netti"). Mentre questi briefing spiegano in modo dettagliato il motivo per il quale i SOB costituiscono un indicatore estremamente fuorviante dei benefici derivanti dal bilancio dell'UE (e dall'appartenenza all'UE), il presente briefing si concentra in particolare sul concetto e sulle diverse varianti di tali saldi e dimostra il carattere fuorviante derivante dalla costruzione aritmetica.

Saldi operativi di bilancio (SOB) e squilibri di bilancio

La Commissione europea è stata per molto tempo contraria alla pubblicazione ufficiale dei saldi operativi di bilancio a causa dei loro gravi limiti concettuali. Solo dopo che il Consiglio europeo di Berlino nel 1999 ha messo nuovamente in evidenza la possibilità dell'esistenza di squilibri tra contributori netti e beneficiari netti (si veda il riquadro 1), la Commissione ha iniziato a pubblicare tali dati annualmente. Tali squilibri avevano rappresentato una questione politica almeno fin dal Consiglio europeo di Fontainebleau del 1984 e dall'introduzione della correzione per il Regno Unito un anno dopo (si veda l'Appendice: La storia delle correzioni).²

Tali "squilibri di bilancio" sono misurati confrontando i contributi di ciascuno Stato membro al bilancio comune con le spese dell'UE ripartite a tale paese.

Riquadro 1 Il Consiglio europeo di Berlino del 1999

Il Consiglio europeo di Berlino, nelle sue conclusioni sugli squilibri di bilancio, ha sottolineato i limiti dei SOB in quanto meri dati contabili:

"Sebbene sia accettato che i benefici risultanti dall'appartenenza all'Unione non possono essere misurati solo in termini finanziari, il Consiglio europeo di Fontainebleau ha riconosciuto l'eventuale esistenza di squilibri di bilancio. Essi debbono, per quanto possibile, essere risolti attraverso una politica di spesa, prevedendo anche la possibilità di un meccanismo correttivo per gli Stati membri che si trovano a dover sostenere un onere di bilancio eccessivo rispetto alla loro prosperità relativa."

Fonte: Consiglio europeo (1999), "[Consiglio europeo di Berlino, 24 e 25 marzo 1999: conclusioni della Presidenza](#)", paragrafo 68.

La formula: spese ripartite e contributi ponderati

Nel calcolo dei SOB si deve tener conto del fatto che il bilancio dell'UE non è interamente assegnato agli Stati membri. In particolare, le spese amministrative, che sono utilizzate per finanziare le istituzioni dell'UE,

non possono essere attribuite in modo obiettivo a determinati paesi e sono pertanto escluse dai calcoli. I SOB nazionali sono calcolati applicando la formula indicata nel riquadro 2. In linea generale, **tale dato contabile è pari alla differenza tra le spese di funzionamento assegnate a ciascun paese e i contributi nazionali ponderati** (escluse le risorse proprie tradizionali)³.

Riquadro 2. Come si calcola il SOB di uno Stato membro:

$$\begin{aligned} \text{Operating budgetary balance} &= \underbrace{\text{Allocated expenditure (excl. admin. expend.)}}_{(TAE_i - ADM_i)} - \underbrace{\text{Weighted national contribution}}_{\left(TNC_i \times \frac{TAE_{EU} - ADM_{EU}}{TNC_{EU}}\right)} \\ OBB_i &= \underbrace{(TAE_i - ADM_i)}_A - \underbrace{\left(TNC_i \times \frac{TAE_{EU} - ADM_{EU}}{TNC_{EU}}\right)}_C \\ OBB_i &= A - C \end{aligned}$$

Come indicato in tutte e tre le righe, la formula può essere divisa in due parti separate. La parte A tiene conto di tutti gli afflussi di finanziamenti dell'UE nei 28 Stati membri, escluse le spese amministrative. Questa parte corrisponde all'importo totale effettivamente assegnato agli Stati membri a titolo di uno degli strumenti politici dell'UE (ad esempio la politica di coesione, la politica agricola comune, Orizzonte 2020). La parte C rappresenta i contributi nazionali ponderati.

Più precisamente, TAE_i equivale al totale delle spese ripartite, ADM_i corrisponde alle spese amministrative e TNC_i sono i contributi nazionali totali degli Stati membri. La ponderazione nella parte C ha la funzione di aumentare o ridurre in modo fittizio i contributi nazionali effettivi per arrivare a un livello che equivale alla somma di tutte le spese ripartite.

La procedura di ponderazione descritta nel riquadro 2 (parte C) è applicata per garantire che, una volta fatta la media per tutti i paesi dell'UE, i SOB risultino esattamente pari a zero.⁴ Ciò evidenzia il carattere dei SOB come dati puramente contabili: il valore negativo di un paese deve necessariamente essere compensato da un numero positivo di pari entità di un altro paese. **Ciò rivela il concetto sottostante di saldi operativi di bilancio come calcoli a somma zero**, una prospettiva che è in netto contrasto con l'idea di un bilancio dell'UE che non sia principalmente concepito come un sistema di redistribuzione fiscale, ma piuttosto come uno strumento inteso a generare un valore aggiunto europeo.

L'applicazione della formula

La tabella 1 illustra in che modo sono calcolati i SOB nella pratica. I calcoli sono basati sui dati relativi al 2018 per Germania, Francia e Italia (i principali contributori netti nel 2017 in cifre assolute) e Romania, Grecia e Polonia (i principali beneficiari netti).⁵

Nella prima colonna sono elencati gli importi aggregati per tutti i 28 Stati membri dell'UE. **Dal raffronto tra il totale delle spese operative (prima riga) e il totale dei contributi nazionali (seconda riga) emerge una piccola discrepanza. Ciò è dovuto al fatto che non tutti i contributi nazionali sono assegnati agli Stati membri**, come spiegato più sopra. Al fine di equilibrare tutti i fondi disponibili e assegnati in termini contabili, i contributi nazionali sono ponderati leggermente al ribasso (terza riga). In funzione del totale delle spese ripartite (TAE) e del totale dei contributi nazionali (TNC) in un dato esercizio, la ponderazione ridurrà o aumenterà in modo fittizio i contributi di ciascuno Stato membro. Di conseguenza, i SOB per l'UE nel suo insieme risultano pari a zero (vale a dire $A - C = 0$).

Tabella 1. Saldi operativi di bilancio (SOB): metodologia e calcolo

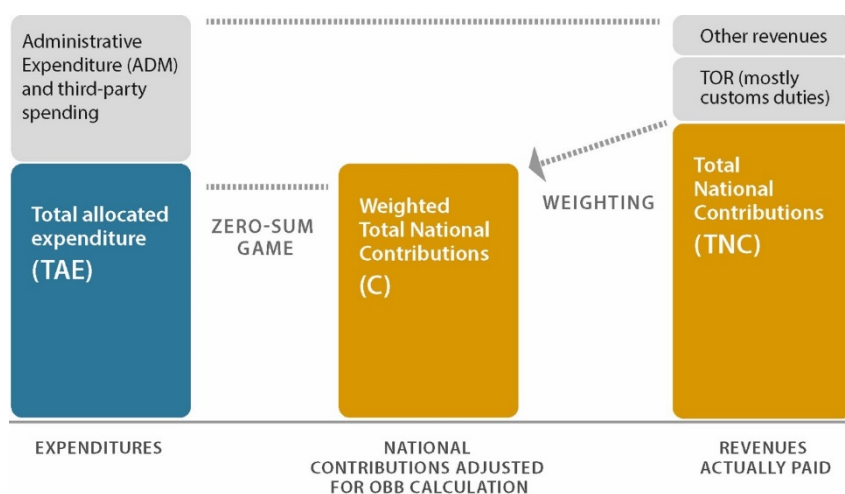
dati 2018 (in miliardi di EUR)	UE-28	DE	FR	IT	RO	EL	PL
(A) Spese ripartite <u>escluse</u> le spese amministrative ($TNA_i - ADM_i$)	121,9	11,8	14,3	10,1	4,8	4,8	16,3
(B) Totale contributi nazionali (TNC_i)	122,1	25,3	20,6	15,2	1,7	1,5	4,0
(C) Contributi nazionali ponderati	121,9	25,2	20,5	15,2	1,7	1,5	4,0
Saldo operativo netto (A - C)	0,0	-13,4	-6,2	-5,1	3,2	3,4	12,3
Saldo operativo netto (% RNL)	0,00%	-0,39%	-0,26%	-0,29%	1,61%	1,83%	2,59%

Fonte: Calcoli degli autori basati su Koopman, Gert Jan (2019), [“Technical briefing on EU’s next long-term budget: Operating budgetary balance \(% GNI\)”](#), Commissione europea.

La procedura di ponderazione nei dettagli

La procedura di ponderazione nei dettagli sintetizza la procedura di ponderazione per i contributi nazionali nel quadro della struttura di finanziamento e di spesa del bilancio dell'UE. Le uniche categorie di spese e di entrate che sono incluse nel calcolo dei SOB nazionali sono le spese ripartite totali (Total allocated expenditure, TAE) e i contributi nazionali totali (Total national contributions, TNC). **Naturalmente, questi dati differiscono gli uni dagli altri in una certa misura, visto che i contributi nazionali sono ponderati al ribasso (o al rialzo) al fine di ottenere un SOB medio pari a zero.** Le restanti categorie di spese e di entrate indicate nella figura 1 sono completamente escluse dal calcolo dei SOB.

Figura 1. Saldi operativi di bilancio: la procedura di ponderazione



ADM= Spese amministrative; TAE= Contributi totali assegnati; Weighted Total National Contributions=Contributi nazionali totali ponderati; TOR=Risorse proprie tradizionali; TNC= Contributi nazionali totali; OBB=Saldo del bilancio operativo

Fonte: Autori sulla base di *ibid.*

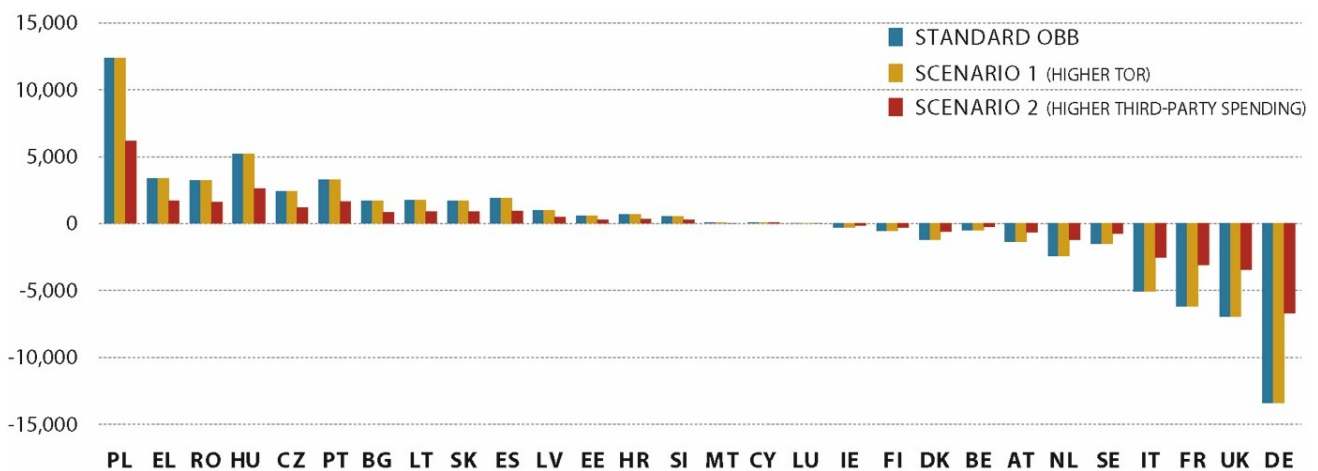
Le conseguenze complicate dell'aritmetica della formula

A causa della procedura di ponderazione, i SOB sono indicatori altamente fuorvianti ai fini di una valutazione esaustiva del contributo dato dal bilancio dell'UE agli Stati membri.⁶ Questo effetto distorsivo della formula per il calcolo dei SOB è illustrato nella figura 2, che mostra l'effetto di due scenari esemplificativi sulla situazione di saldo netto degli Stati membri.

Nello scenario 1, **la quota delle risorse proprie tradizionali (RPT) nel bilancio dell'UE è notevolmente superiore alla quota attuale del 15 %-20 %**. Di conseguenza, i contributi nazionali rappresentano una quota molto ridotta del bilancio totale. A livello intuitivo, questo dovrebbe far sì che tutti gli Stati membri sono beneficiari netti, visto che fondi esterni (ad esempio generati da dazi doganali elevati) possono essere utilizzati per finanziare progetti dell'UE. Tuttavia, contrariamente a questa logica, **uno scenario di questo tipo non avrebbe alcun effetto sui SOB, né sul fatto che uno Stato membro sia un contributore netto o un beneficiario netto**, poiché la procedura di ponderazione descritta nella figura 1 aumenta in modo artificiale i contributi nazionali per farli corrispondere alle spese ripartite.

In alternativa, nello scenario 2 si considera una situazione in **cui le spese per soggetti terzi – sotto forma di aiuti allo sviluppo o di aiuti preadesione a potenziali futuri Stati membri dell'UE – sono aumentate**, mentre le spese per gli Stati membri sono ridotte del 50%. In questo scenario sarebbe naturale aspettarsi che tutti i paesi diventino contributori netti, visto che questo tipo di spesa ha un impatto diretto sul bilancio solamente per i paesi al di fuori dell'UE. Invece, in tale scenario **la classifica dei beneficiari netti e dei contribuenti netti è invariata**. L'unico effetto sui SOB sarebbe una diminuzione proporzionale, in quanto i contributi nazionali degli Stati membri sono ponderati al ribasso artificialmente per farli corrispondere a spese ripartite più contenute.

Figura 2. Conseguenze della procedura di ponderazione: due scenari fittizi



Standard OBB= Saldi operativi di bilancio (SOB) standard;

Fonte: Calcoli degli autori basati su *ibid.*⁷

Questi meccanismi di funzionamento del concetto di SOB mostrano i suoi limiti intrinseci, indipendentemente dalle critiche riguardo alle interpretazioni (scorrette) dei SOB e dei benefici (e costi) dell'UE che essi (non) indicano. Analogamente, dovrebbe essere chiaro che termini quali "beneficiari netti" o "contributori netti" sono estremamente problematici quando sono utilizzati nel contesto dei SOB, visto che persino i contributori netti al bilancio dell'UE possono essere considerati anche beneficiari in un senso più ampio.

I risultati dei saldi operativi di bilancio variano in funzione delle ipotesi: esempi e varianti

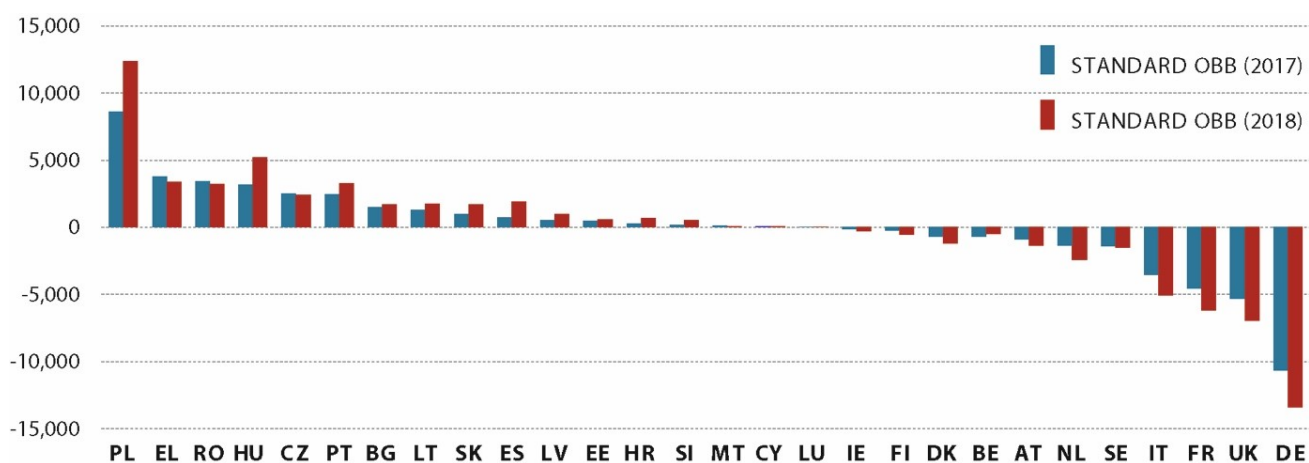
Variatione nel tempo

Un aspetto cruciale del concetto di SOB che non viene considerato è il tempo: i dati pubblicati regolarmente dalla Commissione si riferiscono a un periodo passato e sono pertanto basati su cifre reali. Tuttavia, nei negoziati di bilancio gli Stati membri devono basarsi su stime dei flussi in entrata e in uscita a livello nazionale per calcolare i saldi netti. Naturalmente, queste stime si discostano dalle cifre reali, il che limita la loro funzione nel contesto della negoziazione di meccanismi correttivi *ex ante* per compensare gli squilibri attesi. Questo aspetto esemplifica un problema generale, vale a dire resistere alla tentazione di sovrainterpretare i SOB nazionali e considerarli invece solamente per quello che sono, e cioè semplici indicatori contabili e non una misura dei costi, dei benefici o addirittura della solidarietà a livello nazionale.

Il metodo di calcolo dei SOB non è affatto semplice e, in una certa misura, è controverso tra gli Stati membri. Quale indicatore artificiale dei saldi operativi netti a livello nazionale, **non esiste una vera variante del saldo operativo di bilancio e gli Stati membri tendono a privilegiare un concetto che presenta i loro contributi nazionali in modo più favorevole**. Per illustrare il grado di arbitrarietà, sono presentate e discusse diverse varianti dei SOB di tutti gli Stati membri.

In una prima fase, la figura 3 presenta i SOB di ciascuno Stato membro rispettivamente nel 2017 e 2018, classificati in ordine decrescente in base al SOB assoluto dei paesi nel 2017. In particolare, **la figura mostra come i saldi operativi di bilancio variano nel tempo**, anche nell'arco di due anni. Questa variabilità porta, tra l'altro, a una diversa classificazione degli Stati membri, in particolare per quanto riguarda i beneficiari netti: mentre nel 2017 l'Ungheria era soltanto il quarto maggior beneficiario netto di fondi UE, l'anno successivo il paese presentava già il secondo SOB più elevato tra tutti gli Stati membri. Tali variazioni annuali possono essere imputabili a progetti finanziati dall'UE realizzati in un solo e unico anno e dimostrano le difficoltà nello stimare i SOB per il futuro.

Figura 3. Saldi operativi di bilancio (SOB) (in milioni di EUR, 2017 e 2018)



Standard OBB=Saldi operativi di bilancio (SOB) standard

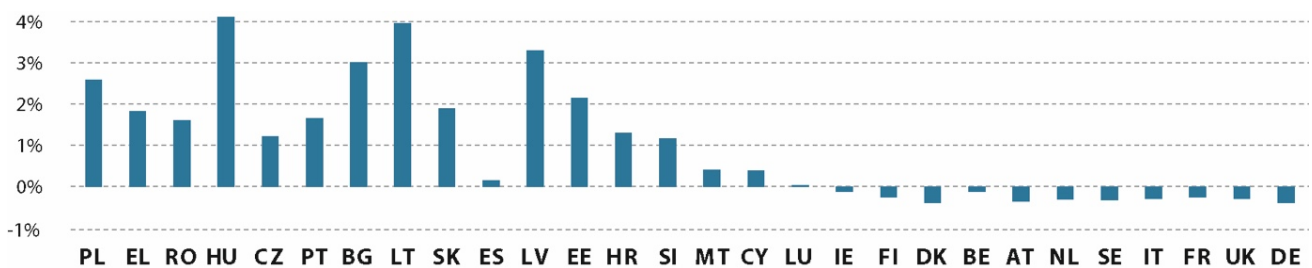
Fonte: Calcoli degli autori basati su *ibid.*

Prospettiva assoluta e prospettiva relativa

Un altro aspetto riguarda le prospettive: **in funzione della prospettiva adottata, vale a dire considerare i saldi operativi di bilancio in termini assoluti o relativi in base al reddito nazionale lordo (RNL), le conclusioni possono cambiare radicalmente.** La figura 4 classifica, come sopra, tutti gli Stati membri in base ai valori assoluti dei loro SOB nel 2017, ma presenta i SOB rispetto all'RNL. Se si guarda ai valori relativi dei SOB, a cambiare rispetto alla figura 3 non è solo la classifica ma anche l'entità dei saldi netti di bilancio: i fondi dell'UE ricevuti in termini netti dai paesi beneficiari netti costituiscono una parte sostanziale dell'RNL di tali paesi; il dato risulta invece di gran lunga inferiore per i contributori netti nel contesto dei SOB. Pertanto, la prospettiva adottata ha un notevole impatto sul quadro complessivo. Ad esempio, dal punto di vista contabile, la Spagna riceve in termini assoluti più finanziamenti dell'UE rispetto alla Lettonia, ma occupa un posto più alto nella classifica se si prende in considerazione il volume relativo dei contributi netti.

Il concetto di RNL aiuta a mettere in prospettiva l'entità dei SOB. Per gli Stati membri con un rapporto tra la spesa pubblica totale e il PIL che si attesta tra il 40% e il 50%, il volume del saldo netto è relativamente contenuto. Pertanto, ciò indica che, anche se i contributori netti considerano i SOB come un indicatore significativo, in realtà tale "onere" non rappresenta un grande problema finanziario.

Figura 4. Saldi operativi di bilancio (% RNL, 2018)



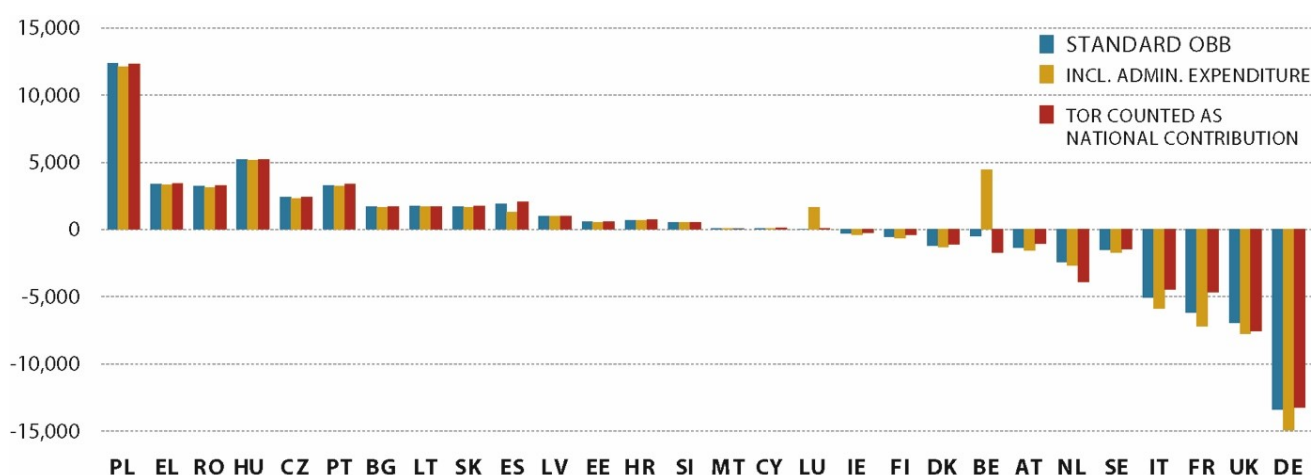
Fonte: Calcoli degli autori basati su *ibid.*

Inclusione o esclusione delle spese amministrative e delle risorse proprie tradizionali

La figura 5 illustra il risultato dei SOB se si applicano due metodi di calcolo alternativi. Le colonne blu indicano le cifre nazionali per il 2018. **In giallo viene indicato l'effetto dell'inclusione delle spese amministrative.** Per quanto riguarda la formula per il calcolo dei SOB (si veda il riquadro 2), ciò significa cancellare ADM_i e ADM_{EU} dall'equazione. Come si può vedere dalla figura, questo adeguamento influisce in misura predominante sui dati relativi ai SOB di Lussemburgo e Belgio. A livello intuitivo ciò è logico in quanto questi due paesi ospitano varie istituzioni dell'UE. Di conseguenza, l'inclusione delle spese amministrative di queste istituzioni nei calcoli migliora la situazione dei saldi operativi di bilancio di entrambi i paesi, che da un punto di vista contabile risultano essere perfino beneficiari netti dei finanziamenti dell'UE.

Come seconda alternativa, **le colonne rosse indicano i SOB quando si includono nei calcoli le RPT.** Ciò implica un aumento di TNC_i e TNC_{EU} (si veda il riquadro 2) rispetto al volume delle RPT riscosse in ciascun paese. Poiché le RPT sono costituite principalmente da dazi doganali comuni a livello di UE, questi contributi al bilancio dell'UE, che precedentemente erano esclusi, sono riscossi principalmente negli Stati membri attraverso i quali entrano nel mercato europeo la maggior parte delle esportazioni provenienti da paesi non appartenenti all'UE. Poiché avviene tradizionalmente in paesi con grandi porti come Rotterdam o Anversa, **questo "effetto Rotterdam" implica che i Paesi Bassi e il Belgio riscuotono la quota più consistente di dazi doganali dell'UE.** Inoltre, considerando tali entrate come se fossero contributi nazionali di questi paesi, **questo adeguamento dei calcoli peggiora in misura significativa la loro posizione in termini di SOB.**

Figura 5. Saldi operativi di bilancio: Approcci alternativi (in EUR, 2018)



Standard OBB= Saldi operativi di bilancio (SOB) standard; Incl. Admin. Expenditure= Spese amministrative incluse; TOR counted as national contribution : Risorse proprie tradizionali considerate come contributo nazionale

Fonte: Calcoli degli autori basati su *ibid.*

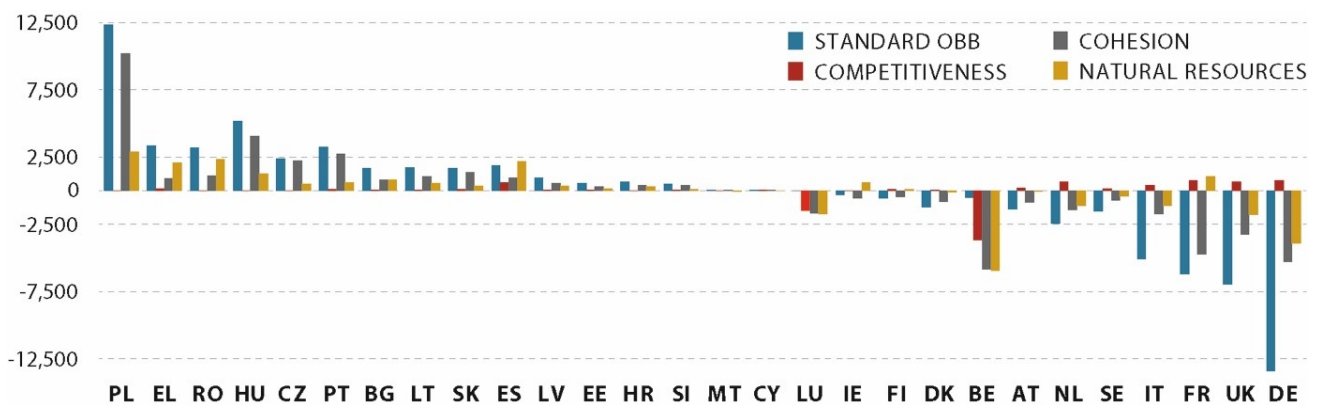
Saldi operativi di bilancio specifici per settore

Infine, i saldi operativi di bilancio per i vari strumenti politici dell'UE possono essere calcolati per stabilire in quale misura gli Stati membri "beneficiano" di detti strumenti in termini puramente contabili. I risultati corrispondenti ai SOB per i tre principali settori d'intervento – *competitività, coesione e risorse naturali* – sono presentati nella figura 6. Tener conto dei singoli settori d'intervento significa semplicemente ridurre TAE_i e TAE_{EU} (si veda il riquadro 2), nella misura in cui sono considerati solamente i fondi assegnati attraverso il rispettivo strumento.

Partendo dai finanziamenti dell'UE destinati a promuovere la competitività economica, la figura 6 mostra che i contributori netti tradizionali risultano essere beneficiari netti dei fondi dell'UE per la competitività. Al contrario, se nei calcoli si tiene conto solamente della spesa per la coesione, i risultati sono più in linea con quelli basati sulla procedura standard per il calcolo dei SOB. **I beneficiari netti tradizionali dei fondi dell'UE si trovano soprattutto nell'Europa orientale e percepiscono elevati importi netti a titolo dei fondi di coesione.**

Uno schema distinto può essere osservato per il settore d'intervento riguardante le risorse naturali (vale a dire principalmente i pagamenti diretti attraverso la politica agricola comune o PAC). Da questa prospettiva, il ruolo dei beneficiari netti tradizionali non cambia molto. Tuttavia, **in quanto principale beneficiario della PAC in termini assoluti, la Francia risulta essere un beneficiario netto dei fondi dell'UE per questo settore.** In conclusione, **il calcolo dei SOB per ciascuno strumento politico dell'UE mostra chiaramente come i profili di pagamento (netti) nazionali varino da uno strumento all'altro.**

Figura 6. Saldi operativi di bilancio per i diversi strumenti politici dell'UE (in EUR, 2018)



Fonte: Calcoli degli autori basati su *ibid.*

Previsioni *ex ante* dei saldi operativi di bilancio

Infine, un altro problema metodologico emerge quando i SOB sono utilizzati *ex ante* (vale a dire per valutare le conseguenze della distribuzione della futura spesa dell'UE). Alcuni programmi di spesa come la coesione dispongono di dotazioni nazionali predefinite che potrebbero essere utilizzate per prevedere i futuri SOB. Tuttavia, il programma di coesione registra regolarmente un sottoutilizzo dei finanziamenti, vale a dire che i fondi destinati ad alcuni Stati membri non sono pienamente utilizzati. Poiché ciò avveniva regolarmente in molti degli Stati membri più poveri, i SOB calcolati *ex ante* sono stati fuorvianti per le previsioni dei pagamenti netti di questi paesi. La questione è ancora più complicata per i programmi che non dispongono di dotazioni nazionali predefinite (ad esempio Orizzonte 2020). Poiché l'assegnazione di questi fondi è basata su procedure competitive tra centri di eccellenza nel settore della ricerca, è difficile prevedere la conseguente ripartizione della spesa tra gli istituti di ricerca dell'UE. Inoltre, è difficile fare previsioni anche per quanto riguarda le nuove politiche dell'UE per le quali non sono disponibili risultati relativi al passato.

Questo problema "*ex ante*" ha implicazioni politiche quando le considerazioni relative ai SOB influenzano in misura notevole le decisioni (ad esempio sul prossimo QFP). **I rappresentanti nazionali tendono a privilegiare le politiche per le quali dispongono di previsioni affidabili, se non addirittura di una garanzia politica, riguardo alla quota delle spese spettante al loro paese.** Questo pregiudizio compromette il sostegno per le politiche nuove o esistenti che hanno una ripartizione delle spese meno stabile e prevedibile. Inoltre, **questo pregiudizio sarà particolarmente costoso per la comunità se queste nuove politiche hanno un potenziale valore aggiunto europeo più elevato rispetto alle politiche di trasferimento di fondi più facili da prevedere, quali la politica di coesione e la PAC.**

Per quale motivo gli Stati membri ricorrono ai saldi netti?

In considerazione di tutte le riserve per quanto riguarda il concetto di SOB, si potrebbe prendere in considerazione semplicemente l'abbandono del calcolo dei saldi netti. Tuttavia, è difficile immaginare che gli Stati membri rinuncino a utilizzare i SOB. Infatti, gli Stati membri hanno sempre cercato di calcolare il proprio saldo netto, anche prima che la Commissione europea iniziasse a pubblicare tali dati. **Pertanto, è necessario capire per quale motivo gli Stati membri ricorrono ai saldi netti**, in particolare nei tempi più recenti.

Come avviene in ogni negoziato, le parti cercano un parametro di misurazione semplice per stabilire se "guadagnano" o "perdono" sia rispetto agli altri, sia rispetto alla loro posizione iniziale. Nei negoziati sul bilancio dell'UE, **gli Stati membri incentrano l'attenzione sul miglioramento dei rispettivi saldi di**

bilancio netti, in quanto questo è un modo facile per comunicare il loro successo ai media e agli elettori. Un aspetto cruciale a tale riguardo è dato dal fatto che le politiche dell'UE presentano sostanziali differenze dal punto di vista della loro importanza per gli elettori: le spese di coesione che finanziano nuove infrastrutture oppure le spese agricole che concentrano i fondi in un settore specifico ricevono una maggiore attenzione nelle circoscrizioni elettorali e quindi ottengono un enorme sostegno politico. **Queste voci di spesa estremamente rilevanti costituiscono un elemento importante dei saldi netti, mentre le politiche con benefici meno evidenti (perché la spesa avviene al di fuori dell'UE) tendono a essere trascurate.** Inoltre, anche i benefici indiretti delle spese dell'UE (ad esempio gli effetti secondari che possono essere di natura transfrontaliera) sono meno evidenti. Tali argomentazioni favoriscono la prassi del calcolo e dell'utilizzo dei saldi operativi (si veda il briefing dal titolo "Strategie per superare la prospettiva del "giusto ritorno" in relazione al bilancio dell'UE", febbraio 2020).

Conclusione

Dalla nostra analisi critica emerge che i saldi operativi di bilancio sono indicatori con un valore informativo molto limitato. La sola costruzione aritmetica, inclusa la procedura di ponderazione, presenta gravi limiti. I saldi operativi di bilancio, per definizione, indicano che il valore aggiunto europeo della spesa dell'UE è pari a zero, dal momento che la somma dei saldi operativi di bilancio di tutti gli Stati membri deve sempre essere pari a zero. Pertanto, **in nessun caso i saldi operativi di bilancio dovrebbero fungere da parametro di riferimento per orientare il bilancio dell'UE verso un valore più elevato per tutti i cittadini europei.**

Appendice: La storia delle correzioni⁸

La richiesta politica di dati sui saldi di bilancio rispecchia le preoccupazioni riguardo all'equità della ripartizione dell'onere finanziario nel bilancio europeo. A partire dagli anni Settanta queste preoccupazioni hanno condotto a vari approcci ad hoc o basati su formule per correggere gli squilibri di bilancio che venivano percepiti come politicamente inaccettabili. Questo può essere illustrato con una breve panoramica della storia del sistema delle risorse proprie e delle sue correzioni (si veda la figura 7):

1970-1984 Viene introdotto il sistema delle risorse proprie, che comprendono i dazi doganali, i prelievi agricoli e i contributi nel settore dello zucchero e dell'isoglucosio, che sono chiamate "risorse proprie tradizionali" (RPT). Gli Stati membri ricevono un rimborso pari al 10 % di tali risorse per coprire le spese amministrative. A partire dal 1980, gli Stati membri hanno versato integralmente l'1 % del gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) (in precedenza vi era stata solo un'introduzione graduale), che all'epoca rappresentava il 50 % del bilancio dell'UE.

1985-1987 A seguito della decisione del Consiglio europeo di Fontainebleau del 1984, è entrata in vigore la correzione per il Regno Unito, dal momento che il PIL pro capite del Regno Unito era inferiore alla media della Comunità economica europea (CEE) e il paese aveva un settore agricolo molto ridotto e importava un'elevata quantità di prodotti agricoli da paesi non appartenenti alla CEE. Pertanto, all'epoca il Regno Unito traeva scarsi benefici dal principale programma di spesa della CEE, vale a dire la politica agricola comune (PAC). Al tempo stesso, il paese versava un importo elevato di contributo IVA, visto che l'aliquota della base IVA applicata al suo prodotto nazionale lordo (PNL) era superiore a quella degli altri Stati membri. Nel 1985 il Regno Unito ha ottenuto una riduzione del suo contributo IVA per un importo pari a 1 miliardo di ECU (unità monetaria europea). A partire dal 1986 la correzione è stata fissata al 66 % della differenza tra la quota del paese rispetto al totale dei contributi IVA e la sua quota rispetto al totale delle spese dell'UE in tutti gli altri Stati membri, esclusa la spesa dell'UE nei paesi terzi. Gli Stati membri hanno finanziato tale correzione in proporzione ai loro pagamenti IVA. La Germania ha ottenuto una correzione pari a un terzo dell'importo supplementare da pagare (la cosiddetta "correzione sulla correzione"). L'aliquota di prelievo IVA è aumentata all'1,4 %.

1988-1992 (Delors I) L'importo massimo delle risorse proprie (vale a dire il massimale globale delle risorse proprie) è fissato all'1,15 % del PNL totale della CEE nel 1988 e all'1,2 % nel 1992. Viene introdotta una nuova fonte di entrate per compensare le spese qualora le entrate derivanti dalle RPT e dall'IVA siano insufficienti: una quota del PNL degli Stati membri. Viene introdotto un "meccanismo di fissazione del massimale" per i contributi IVA: la base IVA degli Stati membri non deve superare il 55 % del rispettivo PNL. Gli Stati membri trattengono il 10 % per coprire i costi di riscossione delle entrate doganali. Gli Stati membri non finanziano più la correzione per il Regno Unito in proporzione alla loro base IVA, bensì in proporzione al loro PNL.

1993-1999 (Delors II) Il massimale globale delle risorse proprie è aumentato dall'1,20 % nel 1993 all'1,27 % nel 1999. Il livellamento della base imponibile IVA è diminuito al 50 %. L'aliquota di prelievo IVA è ridotta gradualmente all'1,0 % tra il 1995 e il 1999.

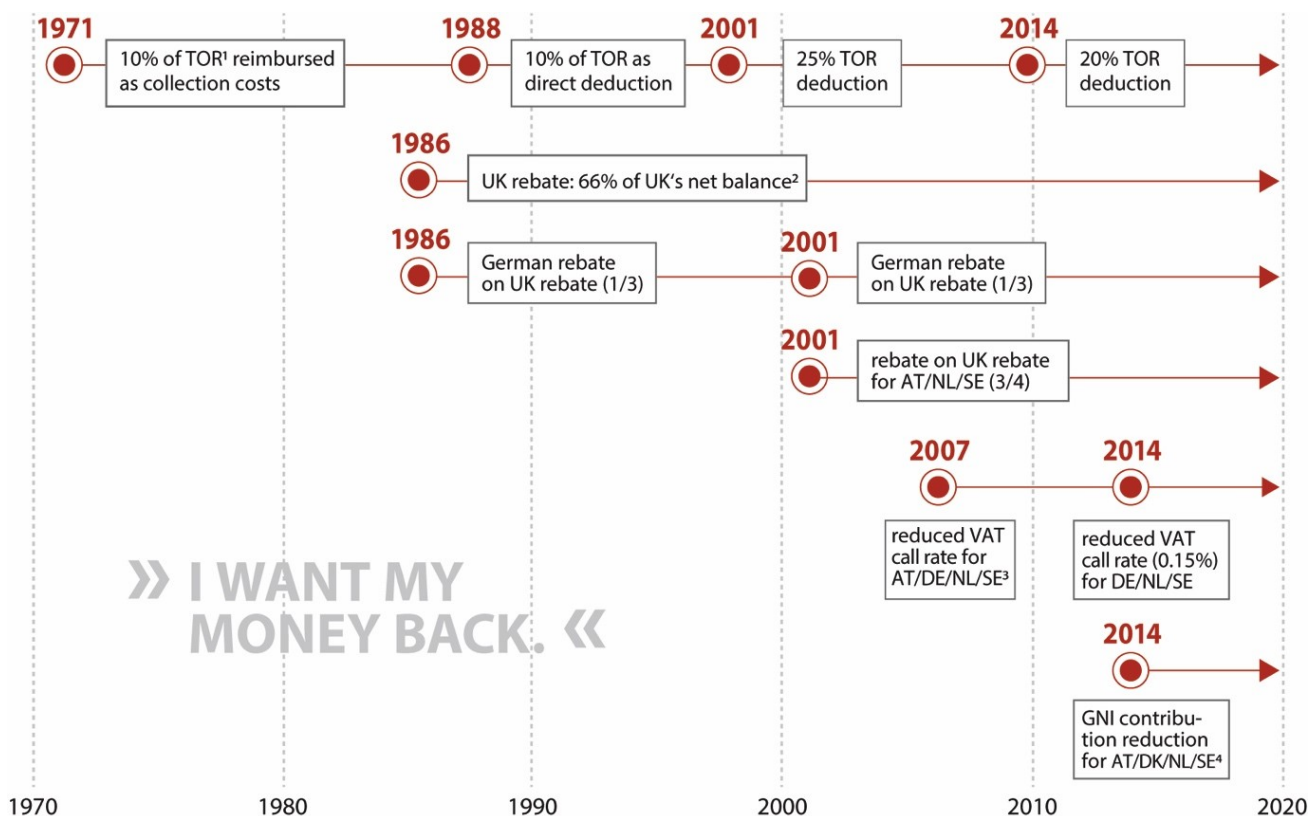
2000-2006 A seguito della decisione del Consiglio europeo di Berlino del 1999, la percentuale del 10 % dei costi di riscossione delle RPT è aumentata al 25 %. L'aliquota di prelievo IVA è ridotta allo 0,75 % nel 2002 e allo 0,5 % nel 2003. L'Austria, la Germania, i Paesi Bassi e la Svezia contribuiscono solamente per un quarto al finanziamento della correzione per il Regno Unito. Il massimale delle risorse proprie è mantenuto all'1,27 % del PNL, che corrisponde all'1,24 % dell'RNL. Nel 2004 i nuovi Stati membri hanno ricevuto una somma forfettaria a titolo dello strumento per i flussi di tesoreria per migliorare la loro posizione netta di bilancio e altri pagamenti temporanei.

2007-2013 L'aliquota di prelievo IVA è ridotta allo 0,3 %. Alcuni paesi hanno beneficiato di una riduzione per questo periodo: 0,225 % per l'Austria, 0,15 % per la Germania e 0,1 % per i Paesi Bassi e la Svezia. Le riduzioni lorde dei contributi annuali basati sull'RNL sono introdotte per i Paesi Bassi (605 milioni di EUR) e la Svezia

(150 milioni di EUR) solamente per questo periodo. Queste ultime riduzioni lorde sono finanziate da tutti gli altri Stati membri, incluso il Regno Unito, attraverso il loro RNL. Il vantaggio tratto dal Regno Unito dalla correzione è limitato a 10,5 miliardi di EUR per far partecipare il paese al finanziamento dell'allargamento. Nel calcolo della correzione per il Regno Unito non viene considerato il valore delle spese non agricole a titolo del bilancio dell'UE nei 13 Stati membri che hanno aderito all'Unione dal 2004.

2014-2020 Alla Germania, ai Paesi Bassi e alla Svezia viene applicata un'aliquota di prelievo IVA ridotta pari allo 0,15 % per questo periodo. La Danimarca, i Paesi Bassi e la Svezia hanno beneficiato di riduzioni lorde dei loro contributi annuali basati sull'RNL pari rispettivamente a 130 milioni di EUR, 695 milioni di EUR e 185 milioni di EUR (esprese in prezzi 2011) solamente per questo periodo. L'Austria ha beneficiato di una riduzione del contributo basato sull'RNL pari a 30 milioni di EUR nel 2014, a 20 milioni di EUR nel 2015 e a 10 milioni di EUR nel 2016. La detrazione trattenuta a titolo dei costi di riscossione delle RPT è ridotta al 20%. Il massimale delle risorse proprie è ridotto dall'1,24 % all'1,23 % dell'RNL.

Figura 1. "I want my money back" (Rivoglio indietro i miei soldi): Cronistoria delle correzioni nazionali



Fonte: Autori. ¹RPT = Risorse proprie tradizionali. ² Il 66 % della differenza tra la percentuale del contributo del Regno Unito alla risorsa IVA rispetto agli altri Stati membri e la quota del bilancio dell'UE spesa nel Regno Unito. ³ AT 0,225 %, DE 0,15 %, NL&SE 0,10 %. ⁴ Riduzioni annuali pari a 130 milioni di EUR per DK, a 695 milioni di EUR per NL, e a 185 milioni di EUR per SE. Riduzione pari a 60 milioni di EUR per AT negli anni 2014-2016.

Reduced VAT call rate : aliquota di prelievo IVA ridotta ; GNI : Prodotto interno lordo

- ¹ Commissione europea (2019), "[EU Budget 2018: Financial Report](#)", Lussemburgo, pag. 72
- ² Haug, Jutta; Alain Lamassoure; Guy Verhofstadt; Daniel Gros; Paul De Grauwe; Gaëtane Ricard-Nihoul and Eulalia Rubio (2011), "[Europe for Growth: For a Radical Change in Financing the EU](#)", Bruxelles: Centro per gli studi politici europei.
- ³ Le risorse proprie tradizionali sono costituite da dazi doganali, diritti agricoli e contributi sullo zucchero derivanti dalla tariffa doganale comune (TDC).
- ⁴ Commissione europea (2019), *op.cit.*
- ⁵ La selezione degli Stati membri rispecchia le istruzioni contenute nella richiesta di elaborazione del presente briefing.
- ⁶ Si veda Gruppo ad alto livello sulle risorse proprie (2016), "[Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources](#)".
- ⁷ Il dato è basato su *op.cit.* del Gruppo ad alto livello sulle risorse proprie (2016)
- ⁸ Si veda Benedetto, Giacomo (2017) "[Institutions and the route to reform of the European Union's budget revenue, 1970-2017](#)", *Empirica* 44(4): 615-633; Cipriani, Gabriele (2014), "[Financing the EU Budget: Moving forward or backwards?](#)", Bruxelles: Centro di studi politici europei. Commissione europea (2015), [European Union Public Finance](#), quinta edizione, Bruxelles. Heinemann, Friedrich; Philipp Mohl and Steffen Osterloh (2008), [Reform Options for the EU Own Resource System](#), Heidelberg: Physica-Verlag Heidelberg.

Clausola di esclusione della responsabilità e diritto d'autore. Le opinioni espresse nel presente documento sono di responsabilità esclusiva degli autori 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