

Strategie per superare il principio del "giusto ritorno" in relazione al bilancio dell'UE

PRINCIPALI CONCLUSIONI

Il saldo netto di bilancio è un indicatore estremamente fuorviante dei benefici derivanti dalla spesa dell'Unione e dall'appartenenza alla stessa.

Le decisioni in materia di bilancio adottate sulla base di questo indicatore si traducono in politiche inadeguate, in quanto sono sbilanciate a favore di programmi che prevedono un flusso monetario di ritorno verso gli Stati membri. Questa mentalità all'insegna del "giusto ritorno" rappresenta un grande ostacolo al conseguimento di un maggiore valore aggiunto europeo attraverso il bilancio dell'UE.

La causa alla radice di tale preoccupazione, fuorviante e negativa, per un saldo netto è da ricondursi all'elevata rilevanza e all'attrattiva politica delle strategie basate sui flussi di ritorno, dove i beneficiari nazionali e regionali sono facilmente identificabili. Le politiche che apportano benefici più disomogenei a livello europeo e che non implicano pagamenti in favore degli Stati membri ricevono un minore sostegno elettorale e politico.

Il presente briefing illustra e discute le opzioni in appresso che potrebbero correggere questa distorsione negativa:

- la cessazione della rendicontazione ufficiale dei saldi operativi netti;
- indicatori rafforzati a livello nazionale;
- campagne di comunicazione differenziate;
- maggiore flessibilità di bilancio per stornare il denaro tra linee di bilancio;
- riforme istituzionali (ad esempio liste di partiti transnazionali per il Parlamento europeo) o un limite al potere di veto nazionale sul bilancio;
- nuove risorse proprie (ad esempio vere e proprie imposte dell'UE);
- un "meccanismo di correzione generalizzata" basato su saldi netti predefiniti;
- tassi di cofinanziamento differenziati.

Il presente documento conclude che, sebbene ciascuna opzione presenti determinati limiti, una combinazione di misure potrebbe attenuare la dannosa ossessione del giusto ritorno a livello di bilancio, che costituisce per l'UE un grande ostacolo al raggiungimento degli ambiziosi obiettivi che si è posta a livello europeo.

Il saldo netto: una visione problematica del bilancio

Il saldo netto di bilancio, che si limita a mettere a confronto il contributo finanziario di uno Stato membro al bilancio dell'UE con le risorse che riaffluiscono nel paese, costituisce un indicatore altamente fuorviante. Un indicatore di questo genere non fornisce molte informazioni sui vantaggi globali garantiti ad uno Stato membro dal bilancio dell'Unione e ancor meno sui benefici complessivi derivanti dall'appartenenza all'Unione stessa.

I saldi netti di bilancio forniscono indicatori fuorvianti per i vantaggi di 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"). Tra le varie carenze che presentano, essi non tengono conto dell'impatto positivo della spesa dell'UE nei paesi terzi (ad esempio lo sviluppo e la migrazione), ignorano i possibili risparmi sui costi a livello nazionale derivanti dalla fornitura di servizi su scala UE e dal valore aggiunto europeo (ad esempio nelle politiche commerciali) e non tengono conto del fatto che la spesa dell'Unione potrebbe sortire effetti positivi a livello transfrontaliero, al di là dello Stato membro beneficiario (ad esempio politiche efficaci in materia di ambiente o clima ovvero innovazioni tecnologiche rese possibili dai finanziamenti UE alla ricerca).

Il saldo netto di bilancio è un indicatore estremamente erroneo dei vantaggi derivanti dall'appartenenza all'UE (si veda il briefing dal titolo "I vantaggi derivanti dall'appartenenza all'UE non sono misurabili in base al saldo operativo netto"): una serie di aspetti rilevanti dei benefici dell'UE non sono attinenti al bilancio, ma rivestono un'importanza fondamentale per il benessere sociale ed economico dei cittadini. Fra tali aspetti figurano la libertà di scegliere il paese di residenza, il sostegno alla democrazia e lo Stato di diritto, e la definizione di norme vincolanti in materia di alimenti, salute e ambiente. Inoltre, la crescita economica e l'occupazione nell'UE traggono beneficio del mercato unico.

Se le decisioni politiche si basano su indicatori erronei, si tradurranno in scelte strategiche inadeguate. È esattamente questo il motivo per cui la preoccupazione per il saldo netto è stata definita "tossica"¹. La preoccupazione per i saldi netti è tossica per le riflessioni razionali sul bilancio dell'UE e la ristrutturazione del bilancio in direzione di politiche volte a creare un autentico valore aggiunto europeo. Di seguito sono esposti i possibili esiti negativi:

- Le politiche dell'UE sono scelte proprio perché generano flussi finanziari verso gli Stati membri, indipendentemente dal loro contributo agli obiettivi politici dell'Unione. Pertanto, questa prospettiva di corto respiro costituisce un forte ostacolo per tutte le politiche di bilancio in cui la spesa avviene al di fuori dei confini dell'UE ma continua a generare un notevole beneficio politico ed economico per gli Stati membri (ad esempio la gestione efficace della migrazione, la spesa per lo sviluppo o l'azione esterna).
- L'orientamento al saldo netto e la mera attenzione per il flusso di denaro verso il proprio paese **riducono le ambizioni di un'attenta valutazione** sulla misura in cui la spesa dell'UE realizza effettivamente l'obiettivo perseguito e crea un valore aggiunto europeo.
- Le considerazioni sul "giusto ritorno" **ignorano i vantaggi della spesa dell'UE derivanti dalle economie di scala** (ossia i risparmi sui costi per gli Stati membri imputabili a una politica più efficiente a livello dell'UE), dal momento che detti risparmi non si concretizzano come flusso di ritorno.
- Una visione ristretta svantaggia le categorie di spesa caratterizzate da un'incertezza *ex ante* circa l'effettiva distribuzione delle risorse tra gli Stati membri (ad esempio l'assegnazione competitiva di fondi per la ricerca sulla base di criteri di eccellenza). Nello specifico, vengono sfavorite nuove priorità di spesa in quanto manca l'esperienza nello stanziamento efficace delle spese tra gli Stati membri.
- L'orientamento al saldo netto distoglie i decisori politici dalle politiche i cui benefici non sono di natura monetaria né quantificabili.

Sebbene le principali argomentazioni addotte contro un'eccessiva focalizzazione sul "giusto ritorno" e sui saldi netti siano ben note da anni, sembra che siano stati fatti pochi passi avanti per abbandonare questa prospettiva di corto respiro. Per ampliare tale prospettiva, sono state discusse varie strategie che si concentrano su diversi fattori e sono spesso controverse. Il presente briefing ne riassume il contenuto, le motivazioni e i pro e i contro più salienti. Nella prima parte vengono ricapitolate brevemente le fonti delle riflessioni a favore del saldo netto; segue poi una sintetica discussione sui possibili fattori che potrebbero consentire il superamento di tale concetto.

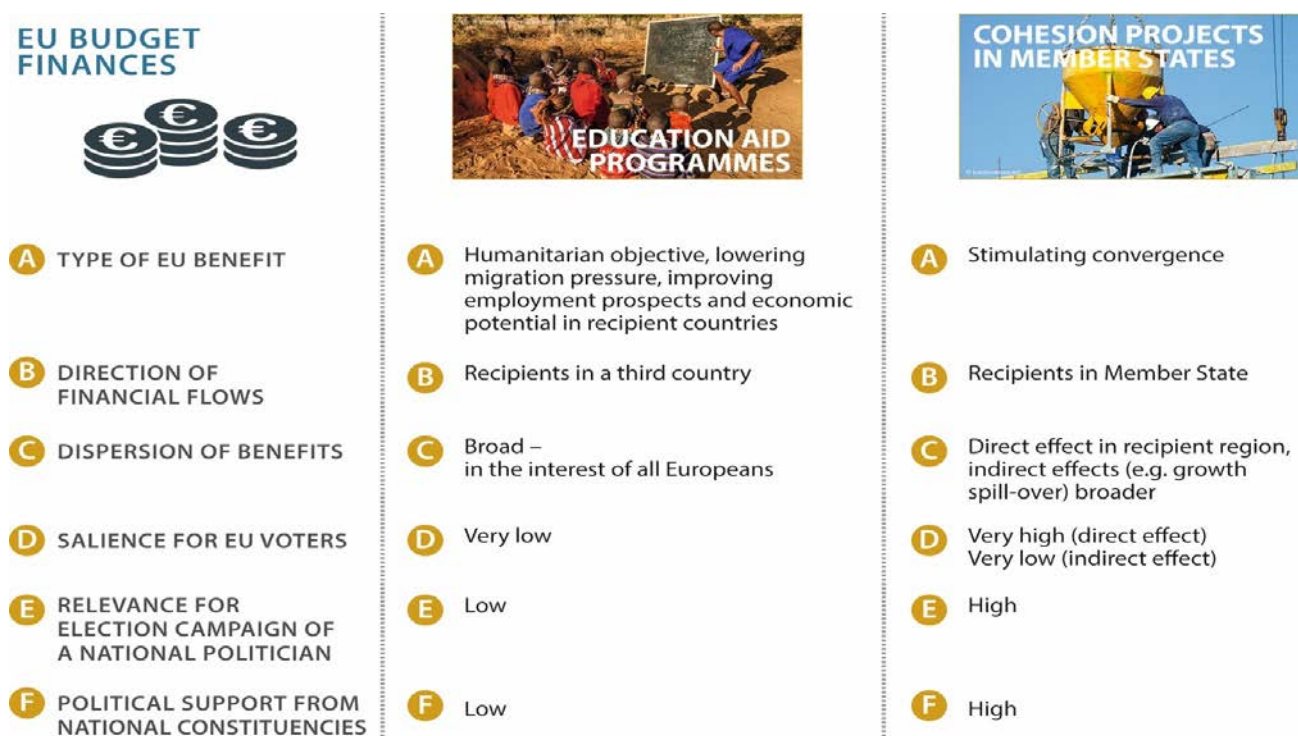
La natura di una prospettiva di corto respiro

L'ossessione del saldo netto nutrita dai politici, dai media e dai cittadini risale quantomeno alla famosa dichiarazione di Margaret Thatcher "I want my money back" ("voglio indietro i miei soldi") in occasione del Consiglio europeo di Fontainebleau del 1984, che ha dato poi il via alla proliferazione di vari tipi di correzioni (si veda il briefing dal titolo "I vantaggi derivanti dall'appartenenza all'UE non sono misurati in base ai saldi operativi netti"). Sono molte le ragioni per cui la prospettiva semplicistica riguardo ai vantaggi del bilancio dell'UE ha avuto così tanto successo in tutta l'Unione. I saldi netti sono più facili da calcolare rispetto a indicatori più sofisticati sui benefici dell'UE, e sono anche facili da comunicare per i media. **Tutto ciò mette in luce una causa alla radice della percezione distorta dei benefici derivanti dalla spesa dell'UE, causa che ha a che fare con la rilevanza delle spese dell'Unione per gli Stati membri.**

Con la politica di coesione e la politica agricola comune (PAC), due tipologie di spesa molto visibili per gli Stati membri, le regioni, le imprese e gli agricoltori continuano a dominare il bilancio. Dal punto di vista dei beneficiari, l'attenzione esclusiva posta sui flussi di ritorno sembra opportuna. **Altri tipi di spesa che avrebbero il potenziale per creare un valore aggiunto europeo di gran lunga superiore per gruppi più ampi di cittadini europei non generano flussi di ritorno a immediato vantaggio di specifici gruppi di destinatari nell'UE** (ad esempio una politica di sviluppo efficace o la protezione delle frontiere; cfr. figura 1). Questo genere di beni pubblici europei apporta tradizionalmente **benefici più disomogenei** per i cittadini europei, che risultano quindi meno percepibili.

I politici che si ripresentano alle elezioni nelle loro circoscrizioni nazionali o regionali sono costretti a reagire a queste differenze di rilevanza e fanno spesso pressione in favore di "politiche basate sui flussi di ritorno". Inoltre, sono incoraggiati a giudicare l'utilità del bilancio dell'UE confrontando il contributo nazionale con detti flussi di ritorno utili sul piano politico (ossia la prospettiva del saldo netto).

Figura 1. I vari livelli di rilevanza della spesa



Cessazione della pubblicazione dei saldi operativi netti

Una prima opzione apparentemente valida per superare la prospettiva di corto respiro consiste nel cessare di rendicontare i saldi operativi netti, che vengono attualmente pubblicati nelle relazioni finanziarie annuali della Commissione europea. Oltre alle lacune concettuali dei saldi operativi di bilancio, si può ulteriormente argomentare dicendo che, a seguito della Brexit e della conseguente abolizione della correzione a favore del Regno Unito, non vi sarà più la necessità tecnica di calcolare tali cifre. Nel documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE², la Commissione europea ha indicato la cessazione della rendicontazione come una possibilità da valutare.

Tuttavia, alcune obiezioni mettono in dubbio il fatto che la cessazione della rendicontazione sia effettivamente un'opzione valida:

- La mancata trasmissione di informazioni sul pagamento dei contributi nazionali e sugli stanziamenti di spesa sarebbe **in contrasto con il principio di trasparenza del bilancio dell'UE**. È opportuno chiedersi se sia lecito rifiutarsi di trasmettere i dati per difendersi contro una loro errata interpretazione da parte dei populistici.
- **I saldi netti non sono del tutto privi di senso.** Alcuni effetti distributivi del bilancio dell'UE seguono semplicemente il principio di solidarietà. Ad esempio, i fondi di coesione sono indirizzati verso paesi e regioni più poveri o i contributi nazionali aumentano in funzione del reddito nazionale lordo (RNL). L'UE non ha motivo di nascondere questa redistribuzione, che è frutto di decisioni prese all'unanimità da tutti gli Stati membri. Essa riflette i principi della solidarietà europea o è il risultato di accordi in base ai quali i più svantaggiati dall'integrazione ricevono un indennizzo nell'interesse di tutti gli Stati membri.
- Cessando di rendicontare le cifre ufficiali dei saldi operativi netti, **parti interessate** (quali i media, i partiti politici o i gruppi di interesse) potrebbero intervenire e **calcolare dati relativi al saldo netto di qualità discutibile o basati su dubbi fondamentali teorici**. Un importante vantaggio

della rendicontazione ufficiale dell'UE è che la pubblicazione può sempre avvenire in combinazione con un elenco di avvertenze intese a ridurre al minimo i malintesi³.

Indicatori più completi e significativi

Un'alternativa alla cessazione della rendicontazione è lo sviluppo di un indicatore più completo che rifletta almeno una parte del valore aggiunto europeo derivante dalla spesa europea. Dal punto di vista concettuale si tratta di un esercizio relativamente semplice (cfr. riquadro 1)⁴: sostituire la logica di un gioco a somma zero dei saldi operativi con un approccio a somma positiva. Va sottolineato che anche questi "saldi netti rafforzati" resterebbero una misura incompleta per tenere conto dei vantaggi netti derivanti dal bilancio dell'UE e dall'appartenenza alla stessa, in quanto non considerano gli effetti di propagazione transfrontalieri derivanti dalla spesa dell'UE né gli effettivi oneri economici imputabili ai pagamenti a titolo delle risorse proprie (vale a dire l'incidenza economica)⁵.

Al di là del fatto che persino un indicatore modificato fornirà solo indicazioni limitate sui benefici complessivi derivanti dalla spesa dell'UE, vi sarebbero comunque altre problematiche da affrontare:

- **Gli indicatori rafforzati dipenderanno, in una certa misura, dalle stime.** Ad esempio, le stime dei benefici del mercato unico o dei risparmi sui costi nazionali derivanti dall'azione dell'UE possono fornire solo intervalli di confidenza per l'entità dell'effetto "reale". Inoltre, vi sono sempre discussioni metodologiche sul grado di credibilità dei risultati forniti da un determinato modello (e da determinati ricercatori). Di conseguenza, i dati sui pagamenti misurabili ed effettivi verrebbero combinati con dati di qualità molto diversa.
- **Se le istituzioni dell'UE elaborassero detti indicatori rafforzati, sorgerebbe uno specifico problema di credibilità.** Istituzioni come la Commissione europea hanno un proprio diretto interesse a dimostrare l'efficacia della spesa dell'UE. Ciò potrebbe falsare i loro calcoli o perlomeno nuocere alla loro credibilità. Pertanto, i calcoli dovrebbero essere di competenza di istituzioni ed esperti dotati di un approccio imparziale più credibile (ad esempio la Corte dei conti europea o il Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche)⁶.

Riquadro 1 Saldi netti rafforzati

Sul piano concettuale, un saldo più completo includerebbe i vantaggi derivanti dalla spesa dell'UE che non possono essere rilevati nei flussi di ritorno misurabili. A titolo di esempio, è possibile ottenere vantaggi grazie alle economie di scala nel caso in cui l'UE fornisca un servizio a costi inferiori a quelli applicati da un singolo Stato membro. In questo caso, le *spese corrispondenti di uno Stato membro* costituiscono una tipologia di beneficio nazionale derivante dalla spesa dell'UE. Si tratta del livello di spesa che uno Stato membro dovrebbe finanziare nello scenario controfattuale di assenza di attività dell'UE nel settore in questione. Una spesa corrispondente è, ad esempio, quella che sta sostenendo il Regno Unito per creare un nuovo ministero del Commercio internazionale, giacché le politiche commerciali del Regno Unito non sono più rappresentate dalla Commissione europea. Il saldo esteso può essere calcolato nel modo seguente:

Saldo netto rafforzato dello Stato membro_i =

flussi di ritorno diretti verso lo Stato membro_i + **spese corrispondenti dello Stato membro** –
pagamenti a titolo delle risorse proprie dello Stato membro_i.

Fonte: Heinemann, Friedrich (2011), "[European Added Value for the EU Budget](#)" in Daniel Tarschys (ed.), *The EU Budget: What Should Go In? What Should Go Out?*, Stoccolma: Swedish Institute for European Policy Studies, pagg. 58-73.

Accrescere la visibilità dei benefici europei derivanti dalle spese dell'UE

Dato che l'errata percezione e l'ignoranza dei benefici meno significativi derivanti dalla spesa dell'UE sono i fattori alla radice della prospettiva del "giusto ritorno", una strategia naturale è quella di combattere tale disinformazione attraverso una **comunicazione sempre più mirata**. Nella logica delle argomentazioni precedenti si potrebbero concentrare gli sforzi sulle politiche che, agli occhi dei cittadini europei, risultano scarsamente rilevanti.

A titolo di esempio, occorrerebbe **incentrare le campagne di comunicazione dell'UE principalmente su quei programmi che, grazie a una spesa al di fuori dei confini dell'Unione, generano vantaggi a livello europeo** (ad esempio lo sviluppo) **o che, con una spesa all'interno dell'UE, generano tuttavia benefici estremamente disomogenei** (ad es. i programmi ambientali). Per contro, ciò comporterebbe una riduzione delle attività di comunicazione sugli effetti diretti della coesione o della PAC per i destinatari, in quanto sono già ben percepiti.

Inoltre, **le campagne di informazione devono cercare di far luce in particolare sugli aspetti nascosti dei vantaggi europei** (ossia gli effetti transfrontalieri derivanti dalla spesa) o sul valore aggiunto europeo frutto delle economie di scala europee. Ad esempio, le misure di comunicazione potrebbero chiarire in che modo i fondi di ricerca dell'UE hanno permesso di realizzare brevetti applicati in tutta l'Unione, come lo strumento per finanziare il meccanismo per collegare l'Europa ha creato reti di trasporto utilizzate dai turisti e dai professionisti dell'UE durante i loro viaggi in Europa, o in che modo il sistema globale di navigazione satellitare Galileo è in grado di favorire la mobilità in tutta Europa.

È ovvio che tali sforzi di comunicazione differenziata potrebbero incontrare la **resistenza di coloro che hanno un interesse per le politiche tradizionali**, tra cui si annoverano non solo i beneficiari di dette politiche ma anche le amministrazioni pubbliche a livello nazionale ed europeo. Inoltre, è difficile stabilire quali politiche e programmi meritino questo supporto di comunicazione.

Flessibilità di bilancio

In linea generale, gli stanziamenti di bilancio per le diverse categorie di spesa nel quadro finanziario pluriennale (QFP) non sono flessibili. Ad esempio, il denaro stanziato per la coesione è riservato a tale ambito e non può essere utilizzato per altre destinazioni, anche in caso di sottoutilizzazione e annullamento dell'impegno di fondi. La necessità di una maggiore flessibilità in tutte le politiche è oggetto di discussione anche nei negoziati in corso sul QFP. **Una maggiore flessibilità per trasferire i fondi inutilizzati dalla PAC e dalla coesione alle nuove priorità politiche con un elevato potenziale in termini di valore aggiunto europeo potrebbe essere interessante**. Tuttavia, il forte interesse degli attori nazionali a disporre di una garanzia affidabile sugli stanziamenti di spesa a livello nazionale costituisce il principale ostacolo politico a tale riforma.

Riforme istituzionali che rafforzino la prospettiva europea dei decisori

Una strategia molto diversa per combattere l'approccio incentrato sul saldo netto consiste nel rafforzare gli attori politici che sono fortemente incentivati ad adottare una prospettiva europea rispetto a una limitata prospettiva nazionale o locale. Ne sono buoni esempi le recenti discussioni sulle liste di partiti transnazionali per il Parlamento europeo e sulla questione di porre fine ai veti nazionali nelle decisioni di bilancio.

La prima idea di liste di partiti transnazionali per le elezioni europee è stata una questione dibattuta nell'ambito della decisione del Parlamento su come utilizzare i seggi vacanti del Regno Unito a seguito della Brexit⁷. Questa decisione comporta diversi compromessi. Nel contesto della politica di bilancio, vi è un importante argomento che pesa a favore di questa innovazione. Per avere successo in una campagna elettorale, i candidati di queste liste avrebbero bisogno di un sostegno da parte degli elettori di un numero critico di Stati membri dell'UE e, pertanto, dovrebbero affrontare questioni che interessano la maggior parte dei cittadini. Pertanto, **le liste transnazionali potrebbero promuovere una prospettiva più europea.** I candidati difficilmente potrebbero avere la possibilità di essere eletti adottando messaggi incentrati su questioni nazionali limitate e specifiche per paese. Di conseguenza, non è improbabile che i deputati al Parlamento europeo eletti in tali liste siano più aperti ai beni pubblici europei e meno tentati di applicare un approccio nazionale limitato basato sul saldo netto (cfr. tabella 1).

Un'importante critica nei confronti delle liste transnazionali si riferisce al **suo possibile impatto sul bilanciamento del potere tra Stati membri grandi e piccoli.** Tali liste potrebbero portare a una sovrarappresentazione dei grandi Stati membri, in quanto i loro politici potrebbero superare più facilmente la soglia di percezione in una massa critica di elettori rispetto a quelli provenienti dai paesi più piccoli⁸.

La seconda riforma istituzionale che potrebbe promuovere un approccio più europeo consisterebbe nell'applicare le decisioni a maggioranza sul QFP in sede di Consiglio ed eliminare l'attuale requisito dell'unanimità previsto dall'articolo 312 TFUE. Tale riforma porrebbe fine al potere di veto nazionale che viene regolarmente utilizzato per proteggere le politiche basate sui flussi di ritorno per i quali i paesi nutrono un interesse particolare. Tuttavia, ciò sembra altamente improbabile poiché gli Stati membri considerano imprescindibile il loro potere di veto, viste le implicazioni di ampia portata del QFP per i pagamenti dei contributi e la spesa dell'UE.

Tabella 1. Liste transnazionali: un cambio di prospettiva

	Deputato al PE con circoscrizione locale in un solo Stato membro	Deputato al PE eletto da una lista di partiti transnazionale
Condizioni per la rielezione	Maggioranza nella circoscrizione locale di un determinato Stato membro	Percentuale sufficiente di voti per la rispettiva lista di partiti nell'UE-27
Ambiti di attenzione programmatica	Politiche a vantaggio degli elettori locali nello Stato membro	Politiche interessanti per percentuali maggiori di votanti in tutta l'UE-27
Destinazione principale del bilancio	Spesa a livello locale, con ammissibilità della propria circoscrizione	Programmi di spesa vantaggiosi per percentuali più ampie della popolazione a livello regionale

Fonte: Heinemann, Friedrich (2016), "Strategies for a European EU Budget" in Thiess Büttner e Michael Thöne (ed.), ["The Future of EU-Finances"](#), Colonia: FiFO Institute for Public Economics, pagg.95-112.

Innovazioni sul versante delle entrate: nuove risorse proprie

Forse la proposta più importante e di più lunga data su come superare la prospettiva del "giusto ritorno" fa riferimento all'aspetto delle entrate del bilancio europeo. Secondo questa opinione diffusa, nuove autentiche risorse proprie (ad esempio, un'imposta UE) cambierebbero in meglio gli incentivi. Nell'attuale sistema delle risorse proprie, gli Stati membri devono finanziare i versamenti dei contributi (RNL e risorse proprie provenienti dall'imposta sul valore aggiunto) con le loro entrate fiscali nazionali. Con una vera e propria imposta dell'Unione, il bilancio europeo sarebbe finanziato direttamente dai contribuenti, senza alcun coinvolgimento dei bilanci nazionali. In questo nuovo contesto, alcuni prevedono che **i governi nazionali non percepiranno più queste entrate europee come "proprie" e saranno quindi più flessibili riguardo al loro utilizzo**⁹.

Il controverso dibattito sulle nuove risorse proprie è ricco di argomenti pro e contro. I sostenitori ritengono, ad esempio, che una nuova imposta UE che sia di particolare rilevanza per i contribuenti europei favorisce la rendicontabilità di bilancio dei politici europei. Inoltre, i tipi specifici di nuove imposte UE potrebbero a loro volta avere un valore aggiunto se, ad esempio, saranno concepiti come imposte "pigouviane" per promuovere gli obiettivi ecologici (ad esempio, una tassa europea sulle emissioni di carbonio)¹⁰. Le tesi contrarie evocano invece la forza dello status quo che caratterizza le risorse basate sull'RNL, che sono generalmente considerate trasparenti, eque e amministrativamente efficienti¹¹.

Tuttavia, nell'esaminare questo ampio dibattito, **è lecito chiedersi come un'innovazione delle entrate spianerebbe la strada a una valutazione realmente più approfondita dei benefici del bilancio europeo**. Non si può dare per scontato che nuove risorse proprie risolveranno le controversie in materia di equa ripartizione degli oneri. Il denaro del bilancio dell'UE non proverrebbe più dalle entrate fiscali nazionali, bensì direttamente dai contribuenti. **La differenza tra entrate provenienti dai contribuenti dei diversi Stati membri** (famiglie, imprese, risparmiatori) **sarebbe comunque quantificabile in molti tipi di imposte dell'Unione** (ad esempio, un'eventuale imposta sul carbonio e l'imposta sulle transazioni finanziarie). Inoltre, gli elettori e/o i contribuenti continuerebbero a essere interessati alla questione della condivisione degli oneri. Pertanto, un nuovo tipo di saldo netto potrebbe essere facilmente calcolato e dar luogo a nuove controversie. Ad esempio, un'imposta europea sul carbonio che sostituisse le risorse proprie basate sul reddito nazionale lordo (RNL) trasferirebbe in parte l'onere finanziario degli Stati membri più ricchi dell'Europa occidentale e settentrionale verso gli Stati membri dell'Europa centrale e orientale, che detengono quote più elevate di energia fossile. Ciò farebbe sicuramente sorgere nuovi conflitti, anche se il denaro non passerà più dai bilanci nazionali al bilancio dell'UE ma sarà versato direttamente da coloro che utilizzano l'energia.

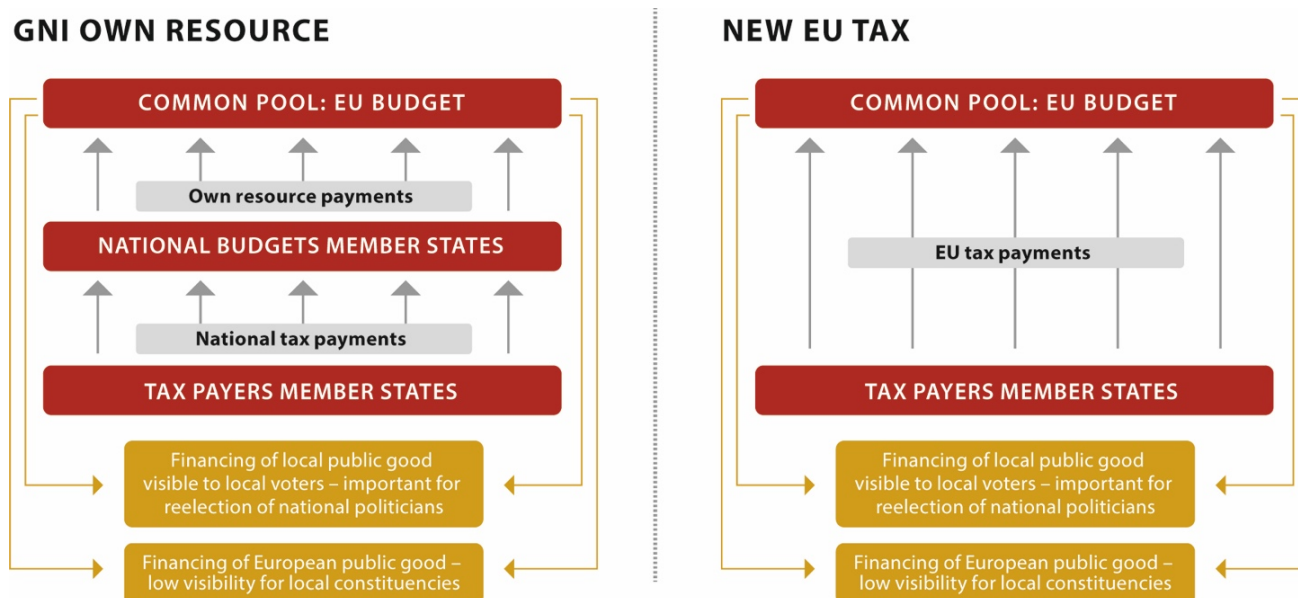
Anche se è possibile introdurre entrate che non possono essere ripartite in modo significativo a livello nazionale, una nuova fonte di entrate non cambierebbe di certo gli incentivi sul fronte delle spese. Anche una nuova risorsa propria senza un onere misurabile per gli Stati membri non ridurrebbe l'importanza e l'attrattiva politica delle politiche basate sui flussi di ritorno (ad esempio, la PAC e la coesione) rispetto alla spesa dell'UE con benefici più dispersivi e meno rilevanti. **Ad esempio, lo svantaggio politico della spesa esterna europea è la sua scarsa rilevanza per gli elettori nazionali, i politici e i mezzi d'informazione degli Stati membri** rispetto ai pagamenti agli agricoltori. **Una nuova fonte di entrate difficilmente permetterebbe di superare tale asimmetria nella percezione**. Pertanto, benché un dibattito generale su nuove risorse proprie sia in corso, il suo potenziale di superare l'attenzione nazionale incentrata sui flussi di ritorno di bilancio sembra essere limitato.

La figura 2 mette a confronto il finanziamento del bilancio dell'UE in base alla situazione attuale della risorsa propria basata sul reddito nazionale lordo (RNL) con un eventuale nuovo sistema in cui un'imposta UE (ad esempio un'imposta sulle emissioni di CO₂) è versata direttamente dai contribuenti al bilancio europeo. Una nuova imposta dell'Unione non risolverebbe il problema fondamentale dell'asimmetria nell'importanza dei programmi di spesa locali, da un lato, e dei beni pubblici europei, dall'altro.

Situazione attuale della risorsa propria basata sull'RNL **Il sistema con una nuova imposta UE**

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Imposte versate agli Stati membri - Gli Stati membri versano le risorse proprie al bilancio dell'UE - Asimmetria nell'importanza politica tra un bene pubblico locale e un bene pubblico europeo finanziati dal bilancio dell'UE - I governi nazionali (e i cittadini) confrontano l'utilità dei progetti dell'UE con i costi, con una preferenza per i beni locali | <ul style="list-style-type: none"> - Imposte versate direttamente al bilancio dell'UE - I bilanci nazionali non sono più utilizzati per il trasferimento di risorse - Asimmetria nell'importanza politica tra un bene pubblico locale e un bene pubblico europeo finanziati dal bilancio dell'UE - I cittadini confrontano l'utilità dei progetti dell'UE con i costi, con una preferenza per i beni locali |
|--|---|

Figura 2: Flussi finanziari con risorsa propria basata sull'RNL («GNI own resource») e una nuova vera e propria imposta UE («New EU tax»)



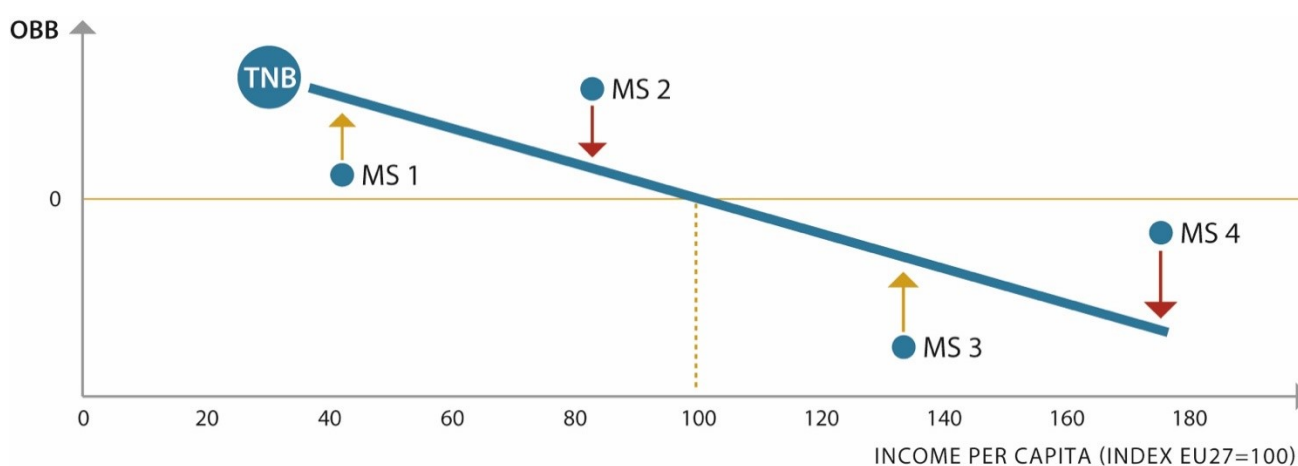
Innovazioni sul versante delle entrate: un meccanismo di correzione generalizzata - MCG

La Commissione europea ha proposto in passato un "meccanismo di correzione generalizzata"¹². Nella letteratura accademica, modelli analoghi sono stati raccomandati come contromisura mirata contro la prospettiva del saldo netto per la spesa dell'UE¹³. A differenza della correzione per il Regno Unito, che è calibrata sulle esigenze di un unico Stato membro, il meccanismo di correzione generalizzata non privilegierebbe nessuno Stato membro. Sebbene siano possibili diversi modelli, esiste un'idea di fondo

comune: separare la decisione riguardante la ripartizione degli oneri tra gli Stati membri dalle decisioni relative alla spesa di bilancio.

Un meccanismo di correzione generalizzata potrebbe essere basato su "saldi netti predefiniti" (cfr. Figura 3), che definirebbero un saldo netto obiettivo (*TNB*) per qualsiasi Stato membro. Questi obiettivi sarebbero il risultato di una decisione politica e sarebbero in genere in funzione dei livelli di reddito. Pertanto, una formula reciprocamente accettata potrebbe facilmente consentire un onere maggiore per gli Stati membri più ricchi, con saldi netti positivi per i paesi poveri e saldi netti negativi per i paesi ricchi. A prescindere dal funzionamento del meccanismo, **la caratteristica essenziale del meccanismo di correzione generalizzata è che la struttura della spesa dell'UE non determinerebbe più l'effettiva ripartizione degli oneri tra Stati membri.** Se l'onere netto si materializza a livelli superiori o inferiori al saldo netto obiettivo (*TNB*), il meccanismo di correzione generalizzata sarebbe attivato e determinerebbe pagamenti correttivi tra i paesi per raggiungere i saldi netti obiettivo (*TNB*).

Figura 3. Un meccanismo di correzione generalizzata con saldi netti predefiniti



OBB : Beneficiario netto; **Income per capita** : reddito pro capite; **MS**: Stato membro

I sostenitori di tale approccio sostengono che questo meccanismo modificherebbe in meglio gli incentivi. **Gli Stati membri perderebbero l'interesse fiscale a massimizzare le dotazioni nazionali nella spesa dell'UE**, nonché l'incentivo a promuovere una determinata politica solo perché comporta un significativo flusso finanziario di ritorno nel proprio paese. Con i saldi netti predefiniti, è prevista un'imposta implicita del 100 % sui flussi di ritorno aggiuntivi realizzati ottenendo una quota maggiore di stanziamenti di spesa.¹⁴ Una tale strategia di disaccoppiamento potrebbe spianare la strada a una riflessione più razionale sul tipo di spesa dell'UE che crea il maggiore valore aggiunto europeo.

Un meccanismo di correzione generalizzata potrebbe anche costituire un'alternativa per superare i nuovi conflitti distributivi che emergerebbero con nuove e ambiziose risorse proprie che generano entrate cospicue (come una tassa europea sul carbonio) e sproporzionate negli Stati membri con una quota elevata di energia fossile. Un nuovo sistema di correzioni generalizzate potrebbe garantire l'accordo delle parti interessate, compensando i contributi lordi anziché i contributi netti e applicandosi a prescindere dal livello di spesa dell'UE in uno Stato membro. Tali correzioni potrebbero essere legate a investimenti in nuovi settori non collegati al settore tassato. Ad esempio, la Polonia pagherebbe un prezzo elevato se venisse introdotta una tassa sul carbonio. Una correzione di tale importo sarebbe subordinata a reinvestimenti da parte della Polonia non legati al settore del carbone.

Un argomento essenziale contro i meccanismi di correzione generalizzata che correggono i saldi netti è che si basano su un concetto di condivisione degli oneri fortemente discutibile. Poiché un saldo netto è un indicatore estremamente distorto del vantaggio nazionale derivante dal bilancio dell'UE, potrebbe anche essere un metro di valutazione errato per apportare correzioni significative. Inoltre, alcuni punti relativi alla spesa dell'UE — in primo luogo la coesione — hanno un'esplicita dimensione redistributiva. Tali politiche sono state elaborate a fini di solidarietà o come parte di una strategia che mira a compensare gli Stati membri per specifici svantaggi (relativi) derivanti dall'integrazione. Potrebbe essere problematico neutralizzare questo tipo di redistribuzione intenzionale. Infine, la definizione precisa di un meccanismo di correzione generalizzata sarà un'operazione non banale e aggiungerà una notevole complessità matematica al sistema, riducendo in tal modo la trasparenza del bilancio.

Adattare i tassi di cofinanziamento nazionali per rendere meno attraenti le politiche basate sui flussi di ritorno

Un'idea meno ambiziosa del meccanismo di correzione generalizzata ma con un'intenzione analoga è **l'adattamento dei tassi di cofinanziamento nazionali per ridurre l'attrattiva delle politiche basate sui flussi di ritorno.** Ad esempio, attualmente il cofinanziamento nazionale per i pagamenti diretti della PAC agli agricoltori è pari a zero. In questo modo il primo pilastro della PAC (ossia il finanziamento di questi pagamenti diretti) è uno strumento molto interessante per convogliare i fondi verso gli Stati membri, indipendentemente dal grado di scetticismo sul fatto che esso serva veramente a realizzare un obiettivo europeo. L'introduzione di un cofinanziamento nazionale per i pagamenti diretti ridurrebbe l'attrattiva finanziaria di questa politica costosa dal punto di vista degli Stati membri.

Grazie a questo approccio più generale, **i tassi di cofinanziamento per tutti i tipi di programmi di spesa dell'UE potrebbero essere rivalutati in base al criterio del vantaggio europeo del programma specifico.** In linea di massima, le politiche a basso potenziale di effetti transfrontalieri e valore aggiunto europeo dovrebbero avere tassi di cofinanziamento nazionali elevati e viceversa.

Il dilemma fondamentale per il successo di un approccio del genere è che **richiederebbe un'intesa comune sui risultati relativi delle politiche dell'UE.** Nella realtà politica, gli interessi nazionali e istituzionali avranno un forte impatto sulle valutazioni ufficiali del successo di uno specifico strumento politico.

Conclusioni

Non esiste un'unica soluzione miracolosa per superare l'orientamento al saldo netto prediletto dai decisori politici, dai media e dagli elettori. Il presente documento ha delineato approcci molto diversi. Alcuni di essi – saldi netti predefiniti, tassi di cofinanziamento adattati, nuove risorse proprie dell'UE – riguardano gli incentivi di bilancio degli attori nazionali. Altri – comunicazione differenziata, indicatori di benefici ampliati – affrontano direttamente il problema dell'importanza asimmetrica delle diverse politiche dell'UE. Infine, modelli come le liste di partiti transnazionali per il Parlamento europeo toccano questioni istituzionali di ampia portata e richiederebbero quindi un'attenta riflessione. **Una combinazione di misure sarebbe una soluzione più promettente dato che alcune di esse vanno a rafforzarsi vicendevolmente.**

Qualunque sia la strategia scelta, **il superamento della preoccupazione per il saldo netto è una condizione imprescindibile per garantire un bilancio europeo orientato a un autentico valore aggiunto europeo e riveste quindi un'importanza cruciale per la futura capacità dell'UE di raggiungere gli ambiziosi obiettivi che si è posta.**

- ¹ Le Cacheux, Jacques (2005), "[European Budget: The Poisonous Rebate Debate](#)", Paris: Notre Europe.
- ² Commissione europea (2017), "[Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE](#)", COM(2017)0358, Bruxelles.
- ³ Questa è la prassi attuale: gli allegati sui saldi operativi contenuti nelle relazioni finanziarie della Commissione europea presentano sempre una breve sintesi dei limiti di tale concetto. "A causa della prevalenza di questo calcolo nella percezione di un'equa ripartizione degli oneri in relazione al bilancio dell'UE, è importante chiarire ulteriormente che la metodologia in questione non coglie determinati elementi del valore aggiunto dell'UE, come [...]". Commissione europea (2019), "[Bilancio UE 2018: Relazione finanziaria](#)", Lussemburgo, pag. 72
- ⁴ Heinemann, Friedrich (2011), "[European Added Value for the EU Budget](#)" in Daniel Tarschys (ed.), *The EU Budget: What Should Go In? What Should Go Out?*, Stoccolma: Swedish Institute for European Policy Studies, pagg. 58-73.
- ⁵ Si tratta di tentativi di calcolare gli effetti transfrontalieri del canale del commercio e di includerli in una misura più completa. Cfr. Cipriani, Gabriele e Stefano Pisani (2004), "The European Budget: An Alternative to Budgetary Balances to Assess Benefits for the Member States", Pavia: Università di Pavia. Tuttavia, occorre chiedersi se un aumento delle esportazioni possa essere effettivamente paragonato al vantaggio in termini di benessere ottenuto grazie alla concessione di fondi di coesione. Mentre questi ultimi flussi costituiscono un trasferimento transfrontaliero di ricchezza, i proventi delle esportazioni si limitano a compensare la fornitura di un bene o servizio (e non rappresentano quindi un trasferimento).
- ⁶ Asatryan, Zareh; Xavier Debrun; Friedrich Heinemann; Michal Horvath; L'udovít Ódor and Mustafa Yeter (2017), "[Making the most of the European Fiscal Board](#)", Mannheim: Leibniz Centre for European Economic Research.
- ⁷ Barbière, Cécile, "[European Parliament votes against transnational lists](#)", *Euractiv*, 7 febbraio 2018.
- ⁸ Pukelsheim, Friedrich e Kai-Friederike Oelbermann (2015), "[Reinforcing uniformity in the European election act: gentle interim arrangements in 2019. Towards systematic double-proportionality in 2024](#)", Bruxelles: Parlamento europeo.
- ⁹ Haug, Jutta; Alain Lamassoure; Guy Verhofstadt; Daniel Gros; Paul De Grauwe; Gaëtane Ricard-Nihoul e Eulalia Rubio (2011), "[Europe for Growth: For a radical change in financing the EU](#)", Bruxelles: Centro per gli studi politici europei.
- ¹⁰ Schratzenstaller, Margit; Alexander Krenek; Danuse Nerudová e Marian Dobranschi (2017), "[EU Taxes for the EU Budget in the Light of Sustainability Orientation – a Survey](#)", *Journal of Economics and Statistics*, Volume 237, Numero 3, pagg.163-189. Monti, Mario; Daniel Daianu; Clemens Fuest; Kristalina Georgieva; Ivailo Kalfin; Alain Lamassoure; Pierre Moscovici; Ingrida Simonyte; Frans Timmermans e Guy Verhofstadt (2016), "[Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources](#)", Commissione europea. Giacomo Benedetto (2017), "[Institutions and the route to reform of the European Union's budget revenue, 1970-2017](#)", *Empirica*, Volume 44, Numero 4, pagg. 615-633.
- ¹¹ Heinemann, Friedrich; Philipp Mohl e Steffen Osterloh (2008), "[Reform options for the EU own resources system](#)", Berlino: Springer Science & Business Media.
- ¹² Commissione europea (2004), "[Il finanziamento dell'Unione europea: Relazione della Commissione sul funzionamento del sistema di risorse proprie](#)" COM (2004) 505 final, Volume II, Bruxelles.
- ¹³ de la Fuente, Angel; Rafael Doménech e Vasja Rant (2009), "[Addressing the net balances problem as a prerequisite for EU budget reform: A proposal](#)", *CESifo Economic Studies*, Volume 56, Numero 2, pagg. 221-250. Heinemann, Mohl e Osterloh (2008), *op.cit.*
- ¹⁴ Haug et al. (2011) sostengono che il meccanismo di correzione generalizzata costituirebbe un incentivo per un paese a "lottare non per una maggiore spesa, bensì per una minore spesa dell'UE nel suo territorio", e affermano che ciò porterebbe ad un'"offerta insufficiente di programmi UE con un valore aggiunto europeo" (pag. 28). Questa opinione è scarsamente convincente in quanto il fatto che la spesa avvenga all'interno del territorio di uno Stato membro non è un indicatore del valore aggiunto europeo, ma è semmai una controindicazione. Un vero e proprio valore aggiunto (vale a dire risparmi sui costi a livello nazionale in conseguenza della spesa dell'UE) non è in alcun modo tassato da un meccanismo di correzione generalizzata. Pertanto, quest'ultimo costituirebbe un incentivo a ricercare un vero e proprio valore aggiunto europeo (che non è semplicemente un vantaggio in un gioco ridistributivo a somma zero).

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