

La nuova Decisione sulle risorse proprie

Il Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020¹ ha approvato con modifiche “Il piano per la ripresa dell’Europa”, che la Commissione europea aveva presentato il 27 maggio scorso², per far fronte alle ripercussioni della pandemia di COVID-19.

Come noto, la Commissione europea ha proposto di articolare il piano intorno a due cardini: 1) il programma di rilancio *Next generation EU*³, il nuovo strumento europeo per la ripresa, tramite il quale si prevede di incrementare il bilancio, su base temporanea, per un ammontare pari a 750 miliardi di euro a prezzi costanti 2018, tramite nuovi finanziamenti raccolti sui mercati finanziari e convogliati agli Stati membri attraverso i programmi della UE; 2) il bilancio pluriennale della UE, ovvero il Quadro finanziario pluriennale (QFP), rivisto per il periodo 2021-27.⁴

Anche per consentire l’attuazione di questo piano, la Commissione europea ha proposto di intervenire sui massimali sulle risorse proprie, previsti dalla cosiddetta “Decisione sulle risorse proprie”.

L’obiettivo di questo *Flash* è quello di fornire una panoramica generale sul ruolo delle risorse proprie nel contesto del quadro finanziario della UE e illustrare la recente proposta di Decisione sulle risorse proprie della Commissione europea, nonché le indicazioni del Consiglio europeo del luglio scorso su questo tema.

¹ Si veda

<https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>.

² Si veda

https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_it.

³ Per una descrizione di *Next Generation EU* e delle modifiche intervenute nel contesto del Consiglio europeo del luglio scorso, si vedano Ufficio parlamentare di bilancio, [Rapporto sulla programmazione di bilancio 2020](#) e [l’Audizione del Presidente dell’UPB sul PNR e la Relazione al Parlamento ex art. 6 della Legge 243/2012](#) del 28 luglio 2020.

⁴ Commissione europea (2020), “*Proposta modificata di REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027*”, COM(2020) 443 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5948a946-a0cf-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF.

Il ruolo delle risorse proprie nel contesto del quadro finanziario della UE

Ai sensi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la UE ha il potere di provvedere con propri mezzi per finanziare le sue azioni e ha una certa discrezionalità nella scelta di tali mezzi finanziari, a patto che rispetti la disciplina di bilancio prevista dal Trattato stesso⁵. La predisposizione del quadro pluriennale delle entrate e delle spese dell'Unione richiede due atti distinti: la Decisione sulle risorse proprie e il QFP. La Decisione sulle risorse proprie è un atto giuridico dell'Unione, di natura quasi-costituzionale, che stabilisce le categorie di risorse proprie e i massimali sulle risorse proprie dell'Unione fissati in termini di percentuale del Reddito nazionale lordo (RNL) europeo, ovvero i contributi finanziari che essa può richiedere agli Stati membri sotto qualsiasi forma, da utilizzare per finanziare i suoi programmi. Tale Decisione, dopo essere stata adottata dal Consiglio dell'Unione all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, deve essere approvata dagli Stati membri in base ai loro requisiti costituzionali⁶.

Il QFP, adottato con regolamento del Consiglio dell'Unione⁷, fissa gli importi massimi annui degli stanziamenti per impegni e pagamenti per categoria di spesa dell'Unione per un periodo attualmente stabilito in sette anni entro i limiti delle sue risorse proprie⁸. Il bilancio annuale dell'Unione è adottato nel rispetto del QFP. Il bilancio della UE è soggetto al vincolo del pareggio e quindi le entrate annuali devono coprire completamente le spese annuali.

L'attuale sistema di risorse proprie

Le risorse proprie attualmente consistono in⁹:

- i) *risorse proprie tradizionali*, vale a dire i dazi doganali, che costituiscono circa il 16 per cento delle entrate del bilancio. Precedentemente, esse comprendevano anche i contributi nel settore dello zucchero, raccolti fino al 2018;

⁵ Si veda l'art. 311 TFUE: "l'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche. Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie". Le altre entrate (tra cui le imposte sulle retribuzioni del personale della UE) sono di importo limitato: erano pari all'1,3 per cento del totale delle entrate del bilancio dell'Unione nel 2018.

⁶ In questa procedura legislativa speciale, il Parlamento europeo può approvare, respingere o proporre emendamenti alla proposta di Decisione della Commissione europea. Il Consiglio dell'Unione non è legalmente obbligato a tenere conto del parere del Parlamento, ma secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, non può adottare una decisione senza averne ricevuto il parere.

⁷ Il Consiglio dell'Unione, con una procedura legislativa speciale, adotta un regolamento che fissa il QFP. Il Consiglio delibera all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. Il Consiglio europeo può adottare all'unanimità una decisione che consente al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata quando adotta il suddetto regolamento.

⁸ Il Trattato prevede una durata di almeno 5 anni (articolo 312(1)).

⁹ Si veda https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/revenue/own-resources_en.

- ii) *risorsa propria basata sull'IVA*, che trasferisce alla UE una parte dei gettiti degli Stati membri basati sulle rispettive basi IVA armonizzate. Rappresenta circa il 12 per cento delle entrate.
- iii) *risorsa propria basata sul Reddito nazionale lordo (RNL)*, che consiste in un contributo con un tasso uniforme proporzionale al reddito nazionale di ciascuno Stato membro, quantificato in misura sufficiente a coprire la spesa, una volta considerate tutte le altre entrate di bilancio, garantendo così il suo pareggio. Attualmente costituisce la fonte più importante di finanziamento del bilancio della UE, circa il 71 per cento delle entrate.

Il cosiddetto “margine” (headroom) e il ricorso al debito

Il ricorso al debito è consentito soltanto in determinati casi, come quelli previsti dall'articolo 122 del TFUE¹⁰. Per il principio della disciplina di bilancio (art. 310(4) del Trattato), il ricorso al debito è permesso a condizione che l'Unione europea sia in grado di far fronte al rimborso del debito stesso e al servizio del debito. A questo fine, è necessario che i massimali sulle risorse proprie, stabiliti con la relativa Decisione, siano sufficientemente elevati in modo da garantire che ogni anno vi sia spazio finanziario per coprire tutte le passività dell'Unione. I massimali stabiliti nella Decisione sulle risorse proprie dell'Unione europea determinano quindi l'importo massimo dei fondi che, sotto qualsiasi forma, l'Unione può chiedere agli Stati membri di mettere a sua disposizione in un dato anno per finanziare le proprie spese, comprese le passività derivanti dal ricorso eccezionale al debito contratto dalla Commissione europea per conto dell'Unione.

La differenza tra a) il massimale sulle risorse proprie e b) il massimale della spesa effettiva (massimale di pagamento del QFP) costituisce il cosiddetto “margine” (*headroom*) di sicurezza per garantire che l'Unione europea sia in grado – in qualsiasi circostanza – di ottemperare ai suoi obblighi finanziari, anche in periodi di recessione economica. Il margine è ritenuto essenziale perché l'Unione possa mantenere un *rating* di livello elevato quando si indebita sui mercati finanziari¹¹, in quanto assicura agli investitori che essi verranno rimborsati.

La nuova Decisione sulle risorse proprie

Come ricordato precedentemente, nel contesto del piano di rilancio del maggio scorso, la Commissione europea ha proposto anche di intervenire sui massimali sulle risorse proprie. Si noti che, per il periodo 2014-2020, i massimali sulle risorse proprie per gli

¹⁰ Assistenza finanziaria a Stati membri in difficoltà.

¹¹ Il *rating* della UE è attualmente AAA (Fitch), Aaa (Moody's) e AA (S&P).

stanziamenti annuali di impegno e di pagamento sono pari, rispettivamente, all'1,29 e all'1,23 per cento del RNL.

Nel 2018, la Commissione europea aveva già proposto un incremento sia del massimale sulle risorse proprie per gli stanziamenti annuali di impegno, sia del massimale sulle risorse proprie per gli stanziamenti annuali di pagamento portandoli, dal 2021, rispettivamente, all'1,35 per cento e all'1,29 per cento del RNL della UE, in vista della fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione europea¹², che comporta una riduzione del RNL della UE e quindi dell'ammontare nominale delle risorse proprie calcolato su tale RNL ridotto.

Nel maggio scorso, alla luce dell'attesa contrazione del RNL della UE a causa della crisi, con conseguente ulteriore riduzione dell'ammontare nominale delle risorse proprie, la Commissione ha rivisto la propria proposta del 2018, ritenendo necessario aumentare permanentemente, a partire dal 2021, il massimale sulle risorse proprie per gli stanziamenti annuali di impegno e di pagamento, rispettivamente, all'1,46 e all'1,40 per cento del RNL della UE¹³.

Inoltre, per far fronte agli obblighi finanziari e alle passività potenziali che risulteranno dal potere eccezionale e temporaneo di contrarre prestiti per finanziare *Next Generation EU*, la Commissione europea ha proposto di innalzare temporaneamente i massimali sulle risorse proprie nella misura ulteriore di 0,6 punti percentuali, portando il massimale sulle risorse proprie per gli impegni al 2,06 per cento e il massimale sulle risorse proprie per i pagamenti al 2 per cento, dal 2021 e fino alla cessazione delle passività legate a *Next Generation EU* e al più tardi fino al 31 dicembre 2058. Tale incremento permette di ampliare il margine (*headroom*) evidenziato in precedenza ed è quindi essenziale per poter garantire l'emissione di debito per 750 miliardi nel periodo 2021-26¹⁴ da parte della UE per finanziare *Next Generation EU*, mantenendo l'elevato *rating* attuale.

Tale innalzamento del massimale sarà usato soltanto per onorare il debito contratto e il suo utilizzo potenziale si ridurrà nel tempo con il ridursi del debito ancora da rimborsare. Oltre a ciò, è importante sottolineare che la proposta sulla Decisione sulle risorse proprie prevede anche che "qualora gli stanziamenti autorizzati iscritti nel bilancio non permettano all'Unione di far fronte agli obblighi risultanti dall'assunzione di prestiti (...), gli Stati membri mettono a disposizione della Commissione europea le risorse necessarie a tal fine".

¹² Commissione europea (2018), "COMMUNICATION FROM THE COMMISSION "A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends The Multiannual Financial Framework for 2021-2027", COM (2018) 321 final, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may2018_en.pdf.

¹³ Commissione europea (2020), "Proposta modificata di DECISIONE DEL CONSIGLIO relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea", COM(2020) 445 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=COM:2020:445:FIN&rid=2>.

¹⁴ Le Conclusioni del Consiglio europeo stabiliscono che "la nuova attività di assunzione netta di prestiti cesserà al più tardi alla fine del 2026".

Il Consiglio europeo ha confermato sia l'aumento permanente, sia quello temporaneo dei massimali sulle risorse proprie proposti dalla Commissione. Il Consiglio europeo ha però specificato che gli ulteriori 0,6 punti percentuali annui potranno essere richiesti agli Stati membri solo come estrema *ratio*, in circostanze che verranno meglio specificate nella Decisione sulle risorse proprie che verrà approvata definitivamente dal Consiglio dell'Unione europea, in particolare qualora non si dimostrasse sufficiente una gestione attiva della liquidità, compresa la possibilità di avvalersi di prestiti a breve termine. Il ricorso a tale spazio di 0,6 punti percentuali in un determinato anno dovrà essere peraltro compensato in senso opposto negli anni successivi.

La riforma del sistema delle risorse proprie

Infine, al fine di facilitare il rimborso delle passività e ridurre la pressione sui bilanci nazionali, la Commissione europea ha proposto di rivedere il sistema delle risorse proprie entro il termine di conclusione del QFP 2021-27. Più in particolare, la Commissione, oltre a confermare le risorse proprie attuali, ha proposto di introdurre nuovi strumenti di finanziamento, per contribuire alle nuove priorità dell'Unione (cambiamento climatico, economia circolare e tassazione equa)¹⁵.

La Commissione europea aveva già proposto nel 2018 risorse proprie basate su un'imposta sul valore aggiunto semplificata e sui rifiuti non riciclati di imballaggi in plastica, e ha espresso l'intenzione di proporre in futuro nuove risorse proprie, tra le quali potrebbero figurare:

- l'estensione ai settori marittimo e aeronautico delle risorse proprie basate sul sistema per lo scambio di quote di emissioni, per generare circa 10 miliardi di euro l'anno;
- un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera (dazi alle importazioni finalizzati alla penalizzazione dei paesi che non prevedono meccanismi efficaci di contenimento delle emissioni), per raccogliere dai 5 ai 14 miliardi di euro l'anno;

¹⁵ Commissione europea (2020), "COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE, Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea", COM (2020) 442 final.

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4524c01c-a0e6-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF. Da molti anni si dibatte sulla riforma delle entrate del bilancio della UE. Un contributo rilevante è stato prodotto dall'*High Level Group on Own Resources* nel dicembre 2016, con un Rapporto finale e raccomandazioni. Si veda [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/long-term-planning/high-level-group-own-resources_en#:~:text=The%20high%2Dlevel%20group%20on%20own%20resources%20\(HLGOR\)%20was,ways%20to%20finance%20the%20EU](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/long-term-planning/high-level-group-own-resources_en#:~:text=The%20high%2Dlevel%20group%20on%20own%20resources%20(HLGOR)%20was,ways%20to%20finance%20the%20EU). Occorre inoltre ricordare il più recente "Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE" elaborato dalla Commissione europea nel giugno 2017. Si veda https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_it.pdf. Entrambi i rapporti si mantengono strettamente nei limiti definiti dell'attuale Trattato, e non considerano, dunque, l'ipotesi dell'attribuzione di potestà impositiva alle istituzioni europee, sebbene tale prospettiva venga in alcuni passaggi evocata.

- una risorsa propria basata sulle operazioni delle imprese che traggono rilevanti benefici dal mercato unico della UE, per raccogliere circa 10 miliardi di euro l'anno;
- un'imposta sul digitale, basata sulle proposte in sede OCSE, applicata a imprese con un fatturato globale annuo superiore a 750 milioni di euro, per generare fino a 1,3 miliardi di euro l'anno.

Secondo la Commissione europea, queste nuove risorse proprie potrebbero contribuire a finanziare il rimborso e gli interessi sul debito contratto e, se fossero introdotte entro il 2024, esse potrebbero almeno in parte sostituire le risorse proprie basate sul RNL degli Stati membri relative al QFP 2021-27.

Le conclusioni del Consiglio europeo di luglio confermano l'intenzione di individuare, nel prossimo settennato, nuove risorse proprie da destinare al rimborso delle passività legate a *Next Generation EU*. A differenza della proposta della Commissione europea, secondo il Consiglio europeo le nuove risorse proprie introdotte dopo il 2021 saranno utilizzate esclusivamente per rimborsare anticipatamente il prestito legato a *Next Generation EU*.

In particolare, il Consiglio europeo ha stabilito che sarà introdotta e applicata a decorrere dal 1° gennaio 2021 una nuova risorsa propria, composta da una quota di entrate provenienti da un contributo nazionale calcolato in base al peso dei rifiuti di imballaggi di plastica non riciclati, con un'aliquota di prelievo di 80 centesimi per chilogrammo¹⁶. Inoltre, è stato dato mandato alla Commissione europea di avanzare, nel primo semestre 2021, proposte relative a un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera e a un prelievo sull'economia digitale, con l'obiettivo di arrivare a una loro effettiva introduzione entro il 1° gennaio del 2023. Infine, il Consiglio ha invitato la Commissione a presentare una proposta di revisione del sistema di scambio delle quote di emissioni – che potrebbe essere esteso anche al trasporto aereo e marittimo – e ha prospettato la possibilità di introdurre altre risorse proprie, tra cui un'imposta sulle transazioni finanziarie a livello della UE.

¹⁶ Si veda il punto 146 delle conclusioni del Consiglio europeo del luglio scorso.