

III

(Atti preparatori)

CORTE DEI CONTI

PARERE N. 2/2012

(ai sensi del secondo comma dell'articolo 287, paragrafo 4, dell'articolo 311 e dell'articolo 322, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché dell'articolo 106 bis del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica)

su una proposta modificata di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea — COM(2011) 739,

su una proposta modificata di regolamento del Consiglio che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea — COM(2011) 740,

su una proposta modificata di regolamento del Consiglio concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie tradizionali e della risorsa basata sull'RNL nonché le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria — COM(2011) 742,

su una proposta di regolamento del Consiglio concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione della risorsa propria basata sull'imposta sul valore aggiunto — COM(2011) 737,

su una proposta di regolamento del Consiglio concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione della risorsa propria basata sull'imposta sulle transazioni finanziarie — COM(2011) 738

(2012/C 112/01)

INDICE

	Paragrafo	Pagina
INTRODUZIONE	1-4	3
PARTE I	5-54	3
Sintesi	5-11	3
Osservazioni specifiche	12-54	4
Eliminazione della risorsa propria basata sull'IVA	12-13	4
Introduzione di una risorsa ricavata dal gettito IVA degli Stati membri	14-24	4
La nuova risorsa IVA è più semplice ma occorre chiarire quali siano le circostanze che portano ad aggiornare i calcoli	17-18	4
La logica delle segnalazioni di frodi e irregolarità non è chiara	19	4
Devono essere specificate le disposizioni in materia di controllo e di accesso	20-22	5
Le relazioni trasmesse dagli Stati membri aiuteranno la Commissione a monitorare i controlli interni	23	5
Le procedure per i recuperi e le inesigibilità dovrebbero essere armonizzate	24	5

	<i>Paragrafo</i>	<i>Pagina</i>
Introduzione di una risorsa propria ottenuta dal gettito dell'imposta sulle transazioni finanziarie degli Stati membri	25-36	5
L'introduzione dell'ITF potrebbe contribuire al risanamento di bilancio degli Stati membri	30	6
Rischi connessi alle ipotesi in merito all'entrata ITF	31-34	6
Cambiamenti nella composizione dei contributi degli Stati membri	35	6
Devono essere specificate le disposizioni in materia di controllo e di accesso	36	6
Riforma dei meccanismi di correzione	37-47	6
La correzione forfettaria è più semplice ma non è ancora trasparente	40-42	6
Mancanza di criteri per determinare l'«onere di bilancio eccessivo»	43-44	7
È necessaria una valutazione intermedia riguardo all'applicabilità delle correzioni	45-47	7
Riduzione della percentuale delle risorse proprie tradizionali (RPT) trattenuta dagli Stati membri per coprire i costi di riscossione	48-51	7
Il rapporto tra il tasso di ritenuta e i costi di riscossione resta poco chiaro.	49-50	7
L'incremento delle RPT può essere inferiore al previsto, nonostante la riduzione del tasso di ritenuta	51	7
Risorsa propria basata sul reddito nazionale lordo	52-54	8
Mancata definizione di «rilevanti modifiche dell'RNL»	53-54	8
PARTE II		8
Elenco delle osservazioni per ciascuna proposta legislativa		8

LA CORTE DEI CONTI DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, l'articolo 311 e l'articolo 322, paragrafo 2,

visti i pareri precedentemente adottati dalla Corte dei conti relativi al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee, in particolare i pareri n. 4/2005 ⁽¹⁾, n. 2/2006 ⁽²⁾ e n. 2/2008 ⁽³⁾ su una proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee,

viste le richieste di un parere della Corte dei conti sulle proposte di cui sopra, presentate dal Consiglio a quest'ultima il 21 ottobre ed il 12 dicembre 2011,

considerando che il Consiglio europeo di Fontainebleau del 25 e 26 giugno 1984 aveva concluso ⁽⁴⁾, tra l'altro, che la politica di spesa è, in definitiva, lo strumento essenziale per risolvere il problema degli squilibri di bilancio e che, comunque, ogni Stato membro che sostenga un onere di bilancio eccessivo rispetto alla propria prosperità relativa può beneficiare di una correzione in qualsiasi momento,

considerando che il Consiglio europeo di Berlino del 24 e 25 marzo 1999 aveva concluso ⁽⁵⁾, tra l'altro, che il sistema delle risorse proprie dell'Unione deve essere equo, trasparente, efficace sotto il profilo dei costi, semplice e basato su criteri che rispecchino il più possibile la capacità contributiva di ciascuno Stato membro,

considerando che il Consiglio europeo di Bruxelles del 15 e 16 dicembre 2005 ha raggiunto un accordo ⁽⁶⁾ in base al quale, tra l'altro, il sistema delle risorse proprie deve essere ispirato all'obiettivo generale di equità e dovrebbe pertanto garantire che nessuno Stato membro si faccia carico di un onere di bilancio eccessivo rispetto alla propria prosperità relativa e che, di conseguenza, tale sistema dovrebbe introdurre disposizioni per determinati Stati membri,

HA ADOTTATO IL PRESENTE PARERE:

INTRODUZIONE

1. A giudizio della Corte, l'attuale sistema di finanziamento del bilancio dell'UE è complesso e manca di trasparenza. La Commissione ha riesaminato tale sistema, cercando di porre rimedio ad alcune delle attuali debolezze. La sua proposta si basa sulle opportunità offerte dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea ⁽⁷⁾ (TFUE) che consente di istituire nuove risorse e tiene conto della necessità di risanare il bilancio per far fronte alla crisi finanziaria in corso.

⁽¹⁾ GU C 167 del 7.7.2005, pag. 1.

⁽²⁾ GU C 203 del 25.8.2006, pag. 50.

⁽³⁾ GU C 192 del 29.7.2008, pag. 1.

⁽⁴⁾ Cfr. Bollettino CE 6-1984.

⁽⁵⁾ Cfr. Bollettino UE 3-1999.

⁽⁶⁾ Cfr. paragrafo 6 delle conclusioni della presidenza (documento del Consiglio 15914/1/05, REV 1, CONCL 3 del 30 gennaio 2006) in cui si fa riferimento al documento del Consiglio 15915/05 CADRE-FIN 268 del 19 dicembre 2005, in particolare al paragrafo 77.

⁽⁷⁾ Articolo 311, paragrafo 3.

2. Il 9 novembre 2011, la Commissione ha proposto una decisione del Consiglio e quattro regolamenti del Consiglio relativi al sistema delle risorse proprie per il periodo 2014-2020. La proposta di decisione del Consiglio e la relativa relazione illustrano la logica alla base del nuovo modello di finanziamento del bilancio UE e definiscono gli elementi principali del nuovo sistema delle «risorse proprie». Le proposte di regolamento definiscono in maniera più dettagliata le modalità di attuazione della decisione sulle risorse proprie.

3. La Commissione propone cinque modifiche significative alle modalità di finanziamento del bilancio dell'Unione europea per il periodo 2014-2020:

- eliminazione dell'attuale risorsa propria basata sull'imposta sul valore aggiunto (IVA),
- introduzione di una nuova risorsa ricavata dal gettito IVA degli Stati membri,
- introduzione di una risorsa propria ricavata dal gettito dell'imposta che è stata proposta sulle transazioni finanziarie (ITF) degli Stati membri,
- riforma dei meccanismi correttivi,
- riduzione della percentuale delle risorse proprie tradizionali (RPT) trattenuta dagli Stati membri per coprire i costi di riscossione.

4. Il presente parere copre la decisione ed i regolamenti intesi come un pacchetto unico. Nella parte I, i paragrafi da 5 a 51 descrivono le modifiche proposte e illustrano le osservazioni della Corte in merito, e si basano, se del caso, su precedenti pareri formulati dalla Corte stessa. I paragrafi da 52 a 54 si riferiscono a disposizioni relative alla risorsa propria basata sul reddito nazionale lordo (RNL) che non sono modificate in maniera significativa dai nuovi regolamenti ma rispetto alle quali la Corte formula alcune osservazioni. La parte II contiene un elenco dei commenti della Corte articolato per proposta legislativa.

PARTE I

Sintesi

5. La Corte osserva che la proposta di eliminazione dell'attuale risorsa propria basata sull'IVA risponde alle debolezze rilevate dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Corte stessa in precedenti pareri.

6. La Corte ritiene che la risorsa propria proposta basata sull'IVA sia ancora complessa, seppure in misura minore rispetto all'attuale risorsa IVA. È importante che vengano chiaramente definite le disposizioni in materia di controllo e di accesso della Commissione. Dovrebbe anche essere fatto riferimento ai diritti di accesso della Corte dei conti europea ai sensi dell'articolo 287 del TFUE.

7. L'uso dell'ITF quale risorsa propria dipende dall'introduzione di tale imposta in tutti gli Stati membri dell'UE. L'entità delle risorse proprie ottenibili da questa fonte non è prevedibile. Una tale entrata ridurrebbe la dipendenza dalla risorsa basata sull'RNL.

8. Le rettifiche forfettarie che vengono proposte per quattro Stati membri sono più semplici dell'attuale sistema, ma presentano ancora degli inconvenienti.

9. La Corte ritiene che il rapporto tra il tasso di ritenuta e i costi di riscossione delle RPT sia ancora poco chiaro.

10. La risorsa propria basata sull'RNL non viene modificata dalle proposte della Commissione. La Corte osserva tuttavia che, così come è avvenuto nell'attuale e nel precedente periodo di finanziamento, la Commissione fa riferimento ad azioni da adottare qualora si verificano cambiamenti significativi dell'RNL, senza tuttavia definire cosa debba intendersi per cambiamento significativo.

11. I cambiamenti proposti dalla Commissione avrebbero l'effetto complessivo di alterare la composizione delle risorse nonché delle quote versate dai singoli Stati membri al bilancio dell'UE.

Osservazioni specifiche

Eliminazione della risorsa propria basata sull'IVA

12. La Commissione propone che l'attuale risorsa propria basata sull'IVA sia eliminata a partire dal 2014. Nella relazione che accompagna la proposta di decisione, essa afferma che la rimozione di tale complessa risorsa propria semplificherebbe considerevolmente i contributi nazionali e ridurrebbe gli oneri amministrativi tanto della Commissione che degli Stati membri. Nel 2010, la risorsa propria basata sull'IVA ha rappresentato l'11,2 % delle risorse proprie.

13. In una serie di occasioni⁽¹⁾, la Corte ha criticato questa risorsa propria per la complessità del calcolo che richiede notevoli risorse amministrative⁽²⁾ e per la mancanza di un collegamento diretto alla base imponibile. La Corte rileva che la proposta affronta tali debolezze.

Introduzione di una risorsa ricavata dal gettito IVA degli Stati membri

14. La Commissione propone di introdurre una nuova risorsa propria proveniente dalle entrate IVA degli Stati membri. La proposta afferma che la quota dell'IVA che ciascuno Stato membro è tenuto a mettere a disposizione della Commissione a titolo di risorsa propria dovrebbe essere dell'1 %⁽³⁾ del valore netto delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi, degli

⁽¹⁾ Ad esempio: Parere n. 4/2005, paragrafi da 9 a 11, e risposta della CCE alla comunicazione della Commissione «Riformare il bilancio, cambiare l'Europa» del 9 aprile 2008.

⁽²⁾ Ad esempio: a livello di Stato membro e della Commissione, si richiedono notevoli risorse amministrative per emettere e successivamente per revocare le riserve. Al 31 dicembre 2010, vi erano 152 riserve pendenti, di cui alcune risalenti addirittura al 1995. Cfr. paragrafo 2.22 della relazione annuale della Corte concernente l'esercizio 2010.

⁽³⁾ Nella proposta modificata della Commissione di decisione del Consiglio COM(2011) 739 del 9.11.2011, il tasso massimo è fissato al 2 %.

acquisti intracomunitari di beni e delle importazioni di beni soggetti a un'aliquota IVA normale in ogni Stato membro stabilito secondo le norme dell'Unione.

15. Il metodo di calcolo dettagliato è illustrato nella proposta di regolamento del Consiglio concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione della risorsa propria basata sull'imposta sul valore aggiunto — COM(2011) 737 del 9 novembre 2011. Esso richiede alla Commissione di determinare, prima del 2014, una proporzione media unica a livello dell'Unione del valore delle forniture imponibili⁽⁴⁾ rispetto al valore delle forniture totali.

16. La nuova risorsa propria IVA dovrebbe essere introdotta dal 1° gennaio 2014 ed essere messa a disposizione mensilmente da parte degli Stati membri, in maniera simile a quanto avviene per le risorse proprie tradizionali, ma senza alcuna trattenuta per spese di riscossione. Secondo la Commissione, questa risorsa propria contribuirebbe, nel 2020, al 18 % delle risorse proprie.

La nuova risorsa IVA è più semplice ma occorre chiarire quali siano le circostanze che portano ad aggiornare i calcoli

17. Questa nuova risorsa si propone di essere più semplice e di richiedere minori costi amministrativi. Tuttavia, il calcolo della proporzione media di cui al paragrafo 15 verrebbe a dipendere dallo stesso tipo di complessi dati statistici usati per il calcolo dell'attuale risorsa basata sull'IVA. Si tratterebbe di un calcolo a tantum della proporzione media destinato a valere per tutto il periodo 2014-2020. È pertanto importante che tale calcolo sia esatto. Viene data la possibilità di aggiornare questo calcolo per motivi debitamente giustificati. La proposta della Commissione non specifica però in quali circostanze ciò possa avvenire.

18. La determinazione del diritto UE richiede inoltre di applicare correzioni all'IVA riscossa, anche se in misura minore rispetto all'attuale sistema basata sull'IVA. La risorsa propria proposta basata su una quota dell'IVA sarebbe pertanto ancora complessa, anche se in misura inferiore all'attuale risorsa basata sull'IVA.

La logica delle segnalazioni di frodi e irregolarità non è chiara

19. La Commissione propone che per la nuova risorsa propria IVA⁽⁵⁾ gli Stati membri segnalino alla Commissione i casi di frodi e irregolarità a danno di diritti d'importo superiore a 10 000 euro. Tale disposizione si basa sull'attuale sistema previsto per la segnalazione di frodi e irregolarità in materia di RPT. La quota dell'IVA riscossa da assegnare alle risorse proprie è modesta. La Corte, pur sostenendo la lotta contro le frodi e le irregolarità, suggerisce tuttavia alla Commissione di chiarire se i potenziali vantaggi delle disposizioni in materia di segnalazione siano superiori ai possibili effetti negativi in termini di costi amministrativi per gli Stati membri.

⁽⁴⁾ Definita come prestazione soggetta al tasso standard dell'IVA applicata in ogni Stato membro.

⁽⁵⁾ Proposta modificata di regolamento del Consiglio che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea — COM(2011) 740

Devono essere specificate le disposizioni in materia di controllo e di accesso

20. Gli articoli 5-8 della proposta modificata di regolamento del Consiglio che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione Europea — COM(2011) 740 del 9 novembre 2011, definiscono le misure di controllo e supervisione del nuovo regime delle risorse proprie. Esse rispettano ampiamente le disposizioni vigenti contenute nel regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio ⁽¹⁾.

21. L'articolo 5, paragrafo 4, stabilisce che gli agenti delegati della Commissione hanno accesso ai documenti giustificativi riguardanti l'accertamento, e la messa a disposizione delle risorse proprie «e ad ogni altro documento correlato ai documenti suddetti». L'introduzione della nuova risorsa propria IVA può necessitare l'accesso degli agenti delegati dalla Commissione ai registri di riscossione e recupero dei tributi degli Stati membri, in ragione del collegamento diretto tra l'imposta riscossa e la risorsa propria. I limiti e la portata esatti di tale accesso dovrebbero essere definiti in maniera esplicita. Dovrebbe inoltre essere fatto riferimento ai diritti di accesso della Corte dei conti europea sanciti dall'articolo 287 del TFUE.

22. Queste disposizioni non opererebbero una discriminazione tra le RPT, ove tutto il gettito va a vantaggio dell'UE (salvo le trattenute a titolo di spese di riscossione), e l'IVA, ove il gettito va a vantaggio dello Stato membro e successivamente una quota viene assegnata all'UE ⁽²⁾. Dovrebbe pertanto essere chiarito se la possibilità per gli agenti delegati della Commissione di prendere contatto con i soggetti passivi, come previsto dall'articolo 7, paragrafo 2, della proposta di regolamento, debba includere i soggetti passivi IVA degli Stati membri.

Le relazioni trasmesse dagli Stati membri aiuteranno la Commissione a monitorare i controlli interni

23. L'articolo 5, paragrafo 4, secondo comma, del COM(2011) 740 è nuovo e richiede agli Stati membri di trasmettere alla Commissione, su richiesta, documenti quali ad esempio le relazioni di audit interno pertinenti. Ciò permetterebbe alla Commissione di ottenere ulteriori garanzie sul funzionamento dei sistemi di controllo interno.

Le procedure per i recuperi e la inesigibilità dovrebbero essere armonizzate

24. Vi è una differenza di trattamento, per quel che riguarda i crediti comunitari soggetti a procedure di recupero, tra gli importi che sono stati versati indebitamente nell'ambito della politica agricola comune e le obbligazioni doganali. Questo avviene, in particolare, nell'ambito della vigente normativa UE

relativa alle procedure di inesigibilità ⁽³⁾. L'articolo 12 della proposta modificata di regolamento del Consiglio concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie tradizionali e della risorsa basata sull'RNL nonché le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria — COM(2011) 742 del 9 novembre 2011, manterrebbe una tale incoerenza. La Corte ritiene che, dal momento che tutti i crediti comunitari dovrebbero ricevere lo stesso trattamento, anche le procedure debbano essere armonizzate.

Introduzione di una risorsa propria ottenuta dal gettito dell'imposta sulle transazioni finanziarie degli Stati membri

25. L'introduzione dell'imposta sulle transazioni finanziarie è stata proposta il 28 settembre 2011 nel COM(2011) 594 «Proposta di direttiva del Consiglio concernente un sistema comune d'imposta sulle transazioni finanziarie e recante modifica della direttiva 2008/7/CE». Alla Corte non è stato chiesto di formulare un parere su tale proposta. Le è stato invece richiesto di formulare un parere sull'adeguatezza dell'imposta in quanto risorsa propria.

26. L'imposta sulle transazioni finanziarie dovrebbe essere un'imposta a livello di tutta l'UE avente per oggetto:

- a) l'acquisto e la vendita di strumenti finanziari;
- b) il trasferimento tra entità dello stesso gruppo del diritto di disporre di uno strumento finanziario a titolo di proprietario e qualsiasi operazione equivalente che implica il trasferimento del rischio associato allo strumento finanziario;
- c) la conclusione o la modifica di un contratto derivato.

27. Come nel caso dell'IVA, i proventi dell'imposta confluirebbero nelle casse degli Stati membri. La Commissione propone che una quota di tale imposta rientri tra le risorse proprie. Tale quota dovrebbe essere di due terzi delle aliquote minime fissate nell'articolo 8, paragrafo 2, della proposta di direttiva sull'ITF. Queste aliquote minime sono fissate allo 0,1 % della base imponibile (0,01 % nel caso dei contratti derivati).

28. Si propone che la risorsa propria ITF sia introdotta dal 1° gennaio 2014, sia riscossa dagli Stati membri e messa a disposizione mensilmente, in maniera simile a quanto avviene per le risorse proprie tradizionali, ma senza alcuna trattenuta a titolo di spese di riscossione. Secondo la Commissione, entro il 2020 la quota UE dell'ITF contribuirebbe al 23 % delle risorse proprie.

29. Secondo la relazione della Commissione, l'ITF potrebbe costituire un nuovo flusso di entrate, tale da ridurre i contributi attuali degli Stati membri e contribuire allo sforzo generale di risanamento di bilancio.

⁽¹⁾ Regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del 22 maggio 2000, recante applicazione della decisione 2007/436/CE, Euratom relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità (GU L 130 del 31.5.2000, pag. 1), versione modificata.

⁽²⁾ Il considerando 7 del COM(2011) 740 dichiara che si devono stabilire disposizioni tenendo conto della natura specifica di ciascuna risorsa propria.

⁽³⁾ Articolo 32 del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 209 dell'11.8.2005, pag. 1) e articolo 17 del regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000, versione modificata.

L'introduzione dell'ITF potrebbe contribuire al risanamento di bilancio degli Stati membri

30. Il considerando 8 della proposta modificata di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione Europea — COM(2011) 739 del 9 novembre 2011, afferma che lo sviluppo del sistema delle risorse proprie dovrebbe ridurre i contributi degli Stati membri al bilancio annuale dell'Unione e partecipare al loro sforzo di risanamento del bilancio. L'introduzione di una ITF, come proposto nel COM(2011) 594, potrebbe fornire maggiori risorse ai bilanci nazionali degli Stati membri e contribuire pertanto al loro risanamento di bilancio.

Rischi connessi alle ipotesi in merito all'entrata ITF

31. La Commissione afferma, nella relazione, che l'iniziativa di introdurre una tale imposta nell'Unione europea costituirebbe un primo passo verso l'applicazione di un'ITF a livello mondiale. Il potenziale di gettito dell'ITF a livello nazionale viene considerato significativo⁽¹⁾, con un contributo previsto di 37 miliardi di euro al bilancio UE entro il 2020.

32. La Corte ritiene che, in assenza di un'ITF mondiale, il rischio di delocalizzazione, per cui le istituzioni finanziarie si trasferiscono al fine di eseguire le transazioni in giurisdizioni esterne all'UE, inciderebbe sostanzialmente su tale ipotesi.

33. La proposta di assegnare una quota dell'ITF alle risorse proprie parte dal presupposto che il Consiglio accetterà la proposta della Commissione che tutti gli Stati membri introducano tale imposta. Non è compito della Corte fare commenti sulla probabilità o sull'auspicabilità di una tale decisione.

34. Le risorse proprie basate sull'IVA e sull'RNL utilizzate nel periodo 2007-2013 rappresentano delle basi imponibili relativamente stabili e prevedibili. Al contrario, una risorsa propria ottenuta dal gettito dell'ITF sarebbe strettamente basata su un'attività economica che è soggetta a variazioni significative ed imprevedibili. Una tale volatilità potrebbe incidere sul livello delle risorse proprie ottenibili da tale fonte.

Cambiamenti nella composizione dei contributi degli Stati membri

35. Il trasferimento di una quota dell'ITF riscossa al bilancio dell'UE ridurrebbe, di un importo corrispondente, i contributi basati sull'RNL. L'effetto sui contributi al bilancio annuale dell'Unione sarebbe quindi neutro a livello di UE-27. Tuttavia, l'assegnazione di una quota dell'ITF alle risorse proprie dell'UE modificherebbe in maniera significativa l'incidenza dei contributi degli Stati membri al bilancio annuale dell'Unione.

⁽¹⁾ Documento di lavoro dei servizi della Commissione: Sintesi della valutazione d'impatto che accompagna il documento COM(2011) 594 [SEC(2011) 1103], sezione 6.1.

Devono essere specificate le disposizioni in materia di controllo e di accesso

36. Gli articoli da 5 a 8 del COM(2011) 740 definiscono le misure di controllo e supervisione del nuovo regime delle risorse proprie. Le osservazioni della Corte sulle disposizioni in materia di controllo e di accesso per la nuova risorsa propria IVA sono illustrate ai paragrafi da 20 a 22. Dette osservazioni della Corte valgono anche per la proposta ITF.

Riforma dei meccanismi di correzione

37. Il Consiglio europeo di Fontainebleau del 1984 ha riconosciuto che «ogni Stato membro con un onere di bilancio eccessivo rispetto alla propria prosperità relativa può beneficiare di una correzione a tempo debito». In seguito, le successive decisioni in materia di risorse proprie hanno incluso una correzione per il Regno Unito. Vi sono anche stati meccanismi temporanei di correzione per la Germania, i Paesi Bassi, l'Austria e la Svezia.

38. La Commissione propone di ristrutturare i meccanismi per correggere gli oneri di bilancio eccessivi. Tutte le correzioni in vigore verrebbero sostituite da correzioni forfettarie per i quattro Stati membri sui quali, in base ad una valutazione della Commissione, ricade tale onere (Regno Unito, Germania, Paesi Bassi e Svezia)⁽²⁾. Tali importi forfettari verrebbero fissati in anticipo e applicati ogni anno nell'arco del periodo 2014-2020.

39. Le correzioni forfettarie rappresentano delle riduzioni lorde dei contributi annuali di questi quattro Stati membri a titolo dell'RNL. Queste correzioni sarebbero finanziate da tutti gli Stati membri, compresi i quattro Stati membri interessati. Secondo i calcoli della Commissione, una riduzione lorda di 7 500 milioni di euro porterebbe annualmente a riduzioni nette per un totale di 4 334 milioni di euro per i quattro Stati membri⁽³⁾.

La correzione forfettaria è più semplice ma non è ancora trasparente

40. La Corte ha affermato in precedenza⁽⁴⁾ che l'esistenza di qualsiasi meccanismo correttore compromette la semplicità e la trasparenza del sistema delle risorse proprie e che i saldi netti di bilancio non sono dei buoni indicatori per valutare i benefici complessivi ottenibili dalle politiche dell'Unione in quanto non tengono conto dell'effetto moltiplicatore di tali politiche. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione⁽⁵⁾ afferma che ogni nuovo meccanismo di correzione dovrà essere rigorosamente giustificato, non solo mediante discutibili misurazioni contabili, ma alla luce del complesso equilibrato dei vantaggi arrecati dal bilancio e dalle politiche dell'UE. Non è provato che ciò sia stato fatto dalla Commissione.

⁽²⁾ Articolo 4, paragrafo 2, del COM(2011) 739.

⁽³⁾ Le riduzioni lorde e nette dei contributi RNL, espresse in euro, sarebbero le seguenti: Germania 2 500 milioni lordi e 990 milioni netti; Paesi Bassi 1 050 milioni lordi e 683 milioni netti; Svezia 350 milioni lordi e 119 milioni netti; Regno Unito 3 600 milioni lordi e 2 542 milioni netti. Dati forniti dalla Commissione.

⁽⁴⁾ Paragrafo 19 del parere n. 4/2005.

⁽⁵⁾ SEC(2011) 876, che accompagna la proposta modificata di decisione del Consiglio. Cfr. in particolare pagina 44 (EN).

41. La vigente decisione del Consiglio sul sistema delle risorse proprie è entrata in vigore due anni e mezzo dopo l'inizio delle attuali prospettive finanziarie pluriennali⁽¹⁾. Ciò è avvenuto in quanto gli Stati membri non hanno potuto raggiungere un accordo sul finanziamento delle correzioni alla fine dei negoziati formali. La proposta della Commissione non è chiara per quel che riguarda le norme in materia di finanziamento delle correzioni, in particolare su come si pervenga alla definizione delle correzioni nette. La Corte ritiene che una maggiore trasparenza sul finanziamento delle correzioni permetterebbe al Consiglio di adottare tempestivamente la normativa specifica.

42. Gli importi forfettari proposti rappresenterebbero tuttavia un miglioramento relativo per quel che riguarda la semplicità e la trasparenza del sistema delle risorse proprie. L'attuale correzione per il Regno Unito è un meccanismo la cui complessità ne ha compromesso l'esattezza ed il cui calcolo contiene degli errori⁽²⁾.

Mancanza di criteri per determinare l'«onere di bilancio eccessivo»

43. La Commissione ha informato la Corte di aver basato la propria decisione in merito agli Stati membri che dovrebbero beneficiare di una correzione forfettaria su un indicatore di saldo netto e di aver poi analizzato il rapporto di detto saldo con la prosperità relativa; infine, le correzioni sono state calibrate in maniera tale da ottenere un rapporto comparabile per i quattro Stati membri. La Corte non ha tuttavia ottenuto tali calcoli e non è quindi in grado di commentare gli stessi.

44. Non emerge chiaramente dalla proposta della Commissione quali criteri siano stati utilizzati per la definizione di «onere di bilancio eccessivo». Sarebbe opportuno considerare l'inclusione di norme chiare in merito alla prosperità relativa per quel che riguarda l'assegnazione delle correzioni agli Stati membri che soddisfano i criteri, garantendo così la parità di trattamento per tutti gli Stati membri. Inoltre, il processo negoziale sul finanziamento del bilancio UE diverrebbe più trasparente e faciliterebbe una maggiore attenzione al futuro del bilancio UE sul versante delle spese.

È necessaria una valutazione intermedia riguardo all'applicabilità delle correzioni

45. La Corte ha criticato in precedenti pareri⁽³⁾ la mancanza di una procedura di monitoraggio che consenta di verificare che le correzioni siano ancora giustificate, oppure che altri Stati membri possano beneficiare di una correzione.

46. La nozione di poter beneficiare di una correzione «a tempo debito» presente nella dichiarazione del 1984 è ripetuta nel considerando 10 del COM(2011) 739. Analogamente, il considerando 11 afferma che una correzione deve «durare

solamente il tempo necessario per raggiungere il suo scopo». La fissazione di importi forfettari per sette anni non è compatibile con tali affermazioni.

47. È pertanto opportuno considerare se non vi debba essere una valutazione intermedia per accertare che i quattro Stati membri (Regno Unito, Germania, Paesi Bassi e Svezia) rispondano ancora ai criteri per beneficiare della correzione forfettaria, per determinare se gli importi debbano essere modificati e per valutare di nuovo se altri eventuali Stati membri rientrino nei criteri.

Riduzione della percentuale delle risorse proprie tradizionali trattenuta dagli Stati membri per coprire i costi di riscossione

48. La Commissione propone di ridurre dal 25 % al 10 % la trattenuta sugli importi riscossi dagli Stati membri per coprire i costi di riscossione. Il 10 % era il tasso di ritenuta in vigore sino al 2000. Si prevede che nel 2020 le RPT costituiranno il 19 % delle risorse proprie (13 % nel 2010).

Il rapporto tra il tasso di ritenuta e i costi di riscossione resta poco chiaro.

49. La Commissione ritiene che la trattenuta del 25 % degli importi riscossi dagli Stati membri a titolo delle RPT celi un meccanismo di correzione in quanto è probabilmente superiore ai costi effettivamente sostenuti. La decisione di scarico 2005 del Consiglio raccomandava che la Commissione procedesse ad una valutazione dei costi amministrativi legati al funzionamento del sistema delle risorse proprie. Non è provato che tale valutazione sia stata effettuata. La riduzione del tasso delle trattenute al 10 % contribuisce a rimuovere questa percezione di correzione nascosta.

50. La Corte raccomanda che il Consiglio consideri se un tasso di trattenuta più elevato possa servire da incentivo nell'incoraggiare gli Stati membri a svolgere la loro attività di audit ex-post. Pochi controlli doganali vengono svolti all'importazione, mentre il controllo chiave è costituito dagli audit ex-post presso l'operatore commerciale. Tali audit dovrebbero essere frequenti e sufficientemente approfonditi per tutelare gli interessi finanziari dell'UE.

L'incremento delle RPT può essere inferiore al previsto, nonostante la riduzione del tasso di ritenuta

51. Un'analisi svolta dalla Commissione stessa prevede un incremento della percentuale delle RPT sull'insieme delle risorse proprie dal 14,7 % del 2012 al 18,9 % nel 2020. Ciò ridurrebbe i contributi degli Stati membri (RNL). La riduzione del tasso di ritenuta dal 25 % al 10 % contribuirebbe al conseguimento di tale incremento. Si dovrebbe tuttavia considerare che la tendenza a lungo termine per le RPT è alla diminuzione, a causa soprattutto della politica commerciale dell'UE e della liberalizzazione del commercio da parte dell'OMC; vi è pertanto il rischio che l'incremento previsto della quota percentuale delle RPT nell'arco del periodo indicato possa non concretizzarsi.

⁽¹⁾ Nell'ambito del corrente quadro finanziario, il primo contributo ai sensi della decisione 2007/436/CE, Euratom, è stato effettuato il 1° giugno 2009.

⁽²⁾ Cfr., ad esempio, paragrafi 2.16 e da 2.31 a 2.33 della relazione annuale della Corte concernente l'esercizio 2010.

⁽³⁾ Paragrafo 14 del parere n. 4/2005 e paragrafo 9, lettere b) e c), del parere n. 2/2006.

Risorsa propria basata sul reddito nazionale lordo

52. La risorsa propria basata sull'RNL non viene modificata dalle proposte della Commissione. La Commissione prevede che essa rappresenterà nel 2020 il 40 % delle risorse proprie (76 % nel 2010).

Mancata definizione di «rilevanti modifiche dell'RNL»

53. Così come nell'attuale e precedente sistema delle risorse proprie, l'articolo 2 del COM(2011) 740 fa riferimento alle azioni che dovrebbero essere intraprese in caso di «rilevanti modifiche dell'RNL». Ciò riguarda in particolare i dati RNL da prendere in considerazione per il pagamento delle risorse proprie a seguito della modifica del quadro contabile ESA. Ma riguarda anche la relativa revisione dei massimali per gli

impegni e i pagamenti nel bilancio [espressa come percentuale della somma dell'RNL di tutti gli Stati membri nell'articolo 3 del COM(2011) 739]. La Corte ha ribadito in precedenza⁽¹⁾ che la Commissione dovrebbe definire cosa debba intendersi per «rilevanti modifiche». La Commissione non ha ancora fornito tale definizione.

54. La definizione di «criteri di rilevanza» è particolarmente importante in quanto, in base all'articolo 2, non è più previsto che il Consiglio possa decidere (deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo) se le modifiche del quadro contabile ESA si applichino ai fini delle risorse proprie. La nuova formulazione proposta stabilisce soltanto che la Commissione comunica al Parlamento europeo e al Consiglio le date di applicazione di tali modifiche dell'ESA.

PARTE II

Elenco delle osservazioni per ciascuna proposta legislativa

Proposta modificata di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea — COM(2011) 739	
Riferimento	Osservazioni
Sezione 2.2 della relazione del COM(2011) 510 [la versione originale del COM(2011) 739]	In assenza di un'ITF mondiale, il rischio di delocalizzazione, per cui le istituzioni finanziarie si trasferiscono al fine di eseguire le transazioni in giurisdizioni esterne all'UE, inciderebbe sostanzialmente sulle previsioni di entrata del bilancio UE formulate dalla Commissione (cfr. paragrafo 32).
Visti	Il visto dovrebbe far riferimento alla Corte dei conti europea .
Considerando 8	L'introduzione della risorsa propria ITF non conseguirebbe l'obiettivo dichiarato di ridurre i contributi nazionali a livello di UE-27. Cambierebbe tuttavia l'incidenza dei contributi degli Stati membri (cfr. paragrafo 35).
Considerando 10 e 11 e articolo 2	La fissazione di importi forfettari per sette anni non è compatibile con la nozione di poter beneficiare di una correzione «a tempo debito» e che una correzione deve «durare solamente il tempo necessario per raggiungere il suo scopo», a meno che non venga effettuata una revisione intermedia (cfr. paragrafi 45 a 47).
Articolo 2, paragrafo 1, lettera b)	Questo articolo dovrebbe far riferimento all'articolo 8, paragrafo 2, della proposta di direttiva [COM(2011) 594], anziché all'articolo 8, paragrafo 3.
Articolo 2, paragrafo 3	In considerazione degli importi recuperati a seguito degli audit doganali ex post, la percentuale da trattenere potrebbe essere maggiore del 10 % al fine di incoraggiare tale attività di audit ex-post (cfr. paragrafo 50).
Articolo 4, paragrafo 2	L'esistenza di qualsiasi meccanismo correttore compromette la semplicità e la trasparenza del sistema delle risorse proprie e i saldi netti di bilancio non sono dei buoni indicatori per valutare i benefici complessivi ottenibili dalle politiche dell'Unione in quanto non tengono conto dell'effetto moltiplicatore di tali politiche (cfr. paragrafo 40).
Tavola di concordanza nell'allegato	Il riferimento dovrebbe essere all'articolo 5 anziché all'articolo 5, paragrafo 1.

Proposta modificata di regolamento del Consiglio che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea — COM(2011) 740

Riferimento	Osservazioni
COM(2011) 740	Il regolamento (CE, Euratom) n. 1287/2003 del Consiglio, del 15 luglio 2003, relativo all'armonizzazione del reddito nazionale lordo ai prezzi di mercato (GU L 181 del 19.7.2003, pag. 1) che è citato nel COM(2011) 740 fa riferimento all'RNL in applicazione dell'ESA 95. In vista della prevista introduzione dell'ESA 2010, dovrebbe esserci un riferimento ad un <u>nuovo</u> regolamento o ad una modifica del regolamento (CE, Euratom) n. 1287/2003.

⁽¹⁾ Paragrafo 11 del parere n. 2/2008.

Riferimento	Osservazioni
Visti	Il visto dovrebbe far riferimento alla Corte dei conti <u>europea</u> .
Articolo 2, paragrafo 1	Nel 2014, l'ESA 95 dovrà essere sostituito dall'ESA 2010. Ciò può avere un impatto significativo sull'RNL. L'articolo 2, paragrafo 1, dovrebbe chiarire che l'RNL è l'RNL annuale ai prezzi di mercato in applicazione dell'ESA in vigore nell'anno interessato.
Articolo 4, paragrafo 2	L'obbligo per gli Stati membri di inviare ogni sei mesi alla Commissione la descrizione dei casi di frodi e irregolarità IVA a danno di diritti d'importo superiore a 10 000 euro, comporterebbe un onere aggiuntivo per gli Stati membri (cfr. paragrafo 19).
Articoli 5, paragrafo 4, e 7, paragrafo 2	In materia di IVA e ITF, dovrebbero essere resi espliciti i limiti esatti dell'accesso degli ispettori della Commissione (e quelli della Corte dei conti europea) (cfr. paragrafi 20-22 e 36).
Articolo 7	Non riguarda l'edizione italiana.

Proposta modificata di regolamento del Consiglio concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie tradizionali e della risorsa basata sull'RNL nonché le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria — COM(2011) 742

Riferimento	Osservazioni
COM(2011) 742	Il regolamento (CE, Euratom) n. 1287/2003 che è citato nel COM(2011) 742 fa riferimento all'RNL in applicazione dell'ESA 95. In vista della prevista introduzione dell'ESA 2010, dovrebbe esserci un riferimento ad un <u>nuovo</u> regolamento o ad una modifica del regolamento (CE, Euratom) n. 1287/2003.
Articolo 12	Viene mantenuta una differenza di trattamento dei crediti comunitari soggetti a procedure di recupero tra gli importi che sono stati versati indebitamente nell'ambito della politica agricola comune e i debiti doganali (cfr. paragrafo 24).

Proposta di regolamento del Consiglio concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione della risorsa propria basata sull'imposta sul valore aggiunto — COM(2011) 737

Riferimento	Osservazioni
Articolo 2, paragrafo 1	La Corte raccomanda che si faccia riferimento alle acquisizioni intra-Unione, al fine di rispecchiare la terminologia derivata dal trattato di Lisbona.
Articolo 3	Un elemento del calcolo richiesto per determinare l'IVA da versare quale risorsa propria dipende dal tipo di dati statistici complessi utilizzati per il calcolo dell'attuale risorsa propria basata sull'IVA (cfr. paragrafo 17). Tuttavia, l'elemento del calcolo verrebbe effettuato solo una volta per l'intera UE e per tutto il periodo di sette anni.

Il presente parere è stato adottato dalla Corte dei conti, a Lussemburgo, il 20 marzo 2012

Per la Corte dei conti
Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente