I

(Comunicazioni)

CORTE DEI CONTI

PARERE N. 8/99

su una proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea

(presentato in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma CE)

(1999/C 310/01)

LA CORTE DEI CONTI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare gli articoli 248, paragrafo 4, e 269,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, in particolare l'articolo 173,

visto il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee ([1]), come modificato da ultimo dal regolamento (CE, CECA, Euratom) n. 2779/98 del Consiglio del 17 dicembre 1998 ([2]), in particolare gli articoli 2 e 4, paragrafo 1,

vista la direttiva 89/130/CEE, Euratom del Consiglio, relativa all'armonizzazione della fissazione del prodotto nazionale lordo ai prezzi di mercato ([3]),

visto il sistema europeo dei conti economici integrati (SEC, seconda edizione),

visto il regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio, del 25 giugno 1996, relativo al sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità ([4]),

visto il documento di lavoro dei servizi della Commissione relativo alle modalità di calcolo della correzione degli squilibri di bilancio,

vista la proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea presentata dalla Commissione ([5]),

vista la richiesta di parere su tale proposta presentata dal Consiglio alla Corte dei conti il 4 agosto 1999 e da essa ricevuta il 9 agosto 1999,

considerando che il Consiglio europeo di Berlino del 24 e 25 marzo 1999 ha concluso che era opportuno modificare il sistema delle risorse proprie; che ha indicato che questo sistema deve essere equo, trasparente, con un rapporto costi-efficacia soddisfacente e semplice; che questo sistema deve anche fondarsi su criteri che riflettano nel miglior modo possibile la capacità contributiva di ogni Stato membro;

considerando che il Consiglio europeo ha ritenuto utile aumentare dal 10 % al 25 % la parte delle risorse proprie tradizionali che gli Stati membri trattengono a titolo delle spese di riscossione;

considerando che è nell'interesse dell'Unione europea disporre di un sistema di finanziamento stabile, in cui tutti gli Stati membri partecipano al finanziamento del bilancio secondo gli stessi principi; che questo sistema deve dar prova di coerenza fra la natura delle risorse scelte e le modalità per la loro riscossione e controllo;

considerando che sono gli effetti delle politiche in materia di bilancio e non i semplici flussi finanziari che forniscono le indicazioni più idonee su eventuali squilibri di bilancio; che è all'atto dell'adozione delle prospettive finanziarie e del bilancio che le autorità di bilancio possono orientare, anche geograficamente, gli effetti dei finanziamenti comunitari,

([1]) GU L 356 del 31.12.1977, pag. 1.
([2]) GU L 347 del 23.12.1998, pag. 3.
([3]) GU L 49 del 21.2.1989, pag. 26.
([4]) GU L 310 del 30.11.1996, pag. 1.

([5]) Documento della Commissione rif. 99/0139 (CNS) — doc 10029/99 — COM(1999) 333 def. dell'8 luglio 1999.

HA ADOTTATO IL SEGUENTE PARERE:

OSSERVAZIONI GENERALI

Un proseguimento del sistema attuale

1. A seguito delle conclusioni del Consiglio europeo di Berlino, la proposta di decisione mantiene in sostanza il sistema attuale delle risorse proprie, con modifiche che hanno l'effetto di cambiare la ripartizione degli oneri finanziari fra gli Stati membri. Fondamentalmente tale sistema rimane quello in vigore dal 1988. Diversi problemi, in particolare di funzionamento, d'incoerenza e di mancanza di trasparenza sono stati menzionati in passato, oltre che dalla Corte dei conti ([1]), dal Parlamento europeo, dalla Commissione, dal Comitato economico e sociale e dal Comitato delle regioni.

Un dispositivo complesso

2. Come la Corte ha già rilevato ([2]), la struttura e il funzionamento del sistema attuale, dettagliato quanto un sistema di bilancio classico basato su entrate fiscali, sembrano sproporzionati rispetto alla natura dei contributi finanziari delle risorse IVA e PNL.

3. Ad esempio, mantenere contemporaneamente le risorse IVA e PNL ha l'effetto di consolidare una struttura complicata e poco coerente. Infatti, la base imponibile della risorsa IVA, che non è fondata direttamente su una base imponibile dichiarata dai soggetti passivi, è fortemente influenzata da dati statistici. Per diminuire il peso della risorsa IVA nel finanziamento del bilancio, il sistema prevede che la sua base imponibile sia limitata ad una quota non superiore al 50 % del PNL, il che è previsto nell'anno 2000 per sette Stati membri ([3]). Pertanto, i contributi basati sulla risorsa IVA sono in gran parte fondati sugli stessi dati della risorsa PNL.

4. Per risolvere il problema degli squilibri di bilancio, il sistema prevede di ridurre i versamenti di uno Stato membro mediante una correzione. Il relativo calcolo è complesso e riguarda diversi esercizi finanziari, dato che questa correzione forma oggetto, inizialmente, di una previsione, in seguito di una revisione e infine di una fissazione definitiva. In base, fra l'altro, a precedenti proposte della Commissione ([4]), l'adozione della presente decisione avrebbe potuto rappresentare l'occasione per semplificare il calcolo e il finanziamento della correzione, così da rendere parimenti il sistema più trasparente.

La questione degli squilibri di bilancio

5. Nel 1984 ([5]) il Consiglio europeo aveva riconosciuto che «qualsiasi Stato membro che sopportasse un onere di bilancio eccessivo rispetto alla sua prosperità relativa potesse beneficiare, al momento opportuno, di una correzione». Al tempo stesso il Consiglio aveva indicato che la politica di spesa costituiva il mezzo essenziale per risolvere a termine la questione degli squilibri di bilancio.

6. Da allora, la politica di spesa non ha consentito di trovare una soluzione a questo problema. Pertanto, il principio di una correzione nelle entrate sussiste da quindici anni.

7. Continua a mancare una definizione precisa ed obiettiva dei concetti di «onere di bilancio eccessivo» e di «prosperità relativa» di uno Stato membro. Ciò comporta parimenti l'impossibilità di porre in essere un sistema generalizzato, dato che in linea di principio ogni Stato membro è suscettibile di beneficiare della correzione in causa.

8. Il calcolo di questa correzione si basa sul saldo fra le entrate versate al bilancio comunitario ed i pagamenti eseguiti dall'Unione europea. Come sia la Corte dei conti sia la Commissione hanno avuto modo di osservare ([6]), i saldi di bilancio portano ad un'interpretazione errata dei vantaggi tratti dalle politiche comunitarie. D'altronde, il Consiglio europeo di Berlino ha riconosciuto che «sugli squilibri di bilancio agiscono, in modo diretto o indiretto, vari fattori, quali il livello globale della spesa, il contenuto delle riforme delle politiche, la composizione della spesa e la struttura delle risorse proprie» ([7]).

OSSERVAZIONI PARTICOLARI

Articoli 2, 3, 4, 8, 10

9. L'entrata in vigore della nuova decisione renderà applicabile alle risorse proprie il regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio, del 25 giugno 1996, relativo al sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità (SEC 1995). Il testo della proposta di decisione fa riferimento al prodotto nazionale lordo (PNL). Questo aggregato non compare fra gli aggregati definiti dal rego-

([1]) Parere n. 8/93 sul bilancio del sistema delle risorse proprie instaurato nel 1988 in vista della sua presa in considerazione nelle conclusioni del Consiglio europeo di Edimburgo (documento non pubblicato nella Gazzetta ufficiale); relazione speciale n. 6/98 sul bilancio del sistema delle risorse basate sull'IVA e sul PNL (GU C 241 del 31.7.1998, pagg. 58-80).

([2]) Relazione speciale n. 6/98, paragrafo 5.2.

([3]) Grecia, Spagna, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito. Progetto di bilancio generale per l'esercizio 2000, volume 1, tabella 1.

([4]) Il finanziamento dell'Unione europea, in particolare il paragrafo 1.3.1 e l'allegato 4; COM(1998) 560 def. del 7 ottobre 1998.

([5]) Consiglio europeo di Fontainebleau del 25 e 26 giugno 1984.

([6]) Relazione speciale n. 6/98, paragrafi 3.29-3.33. Il finanziamento dell'Unione europea, COM(1998) 560 def. del 7.10.1998, paragrafo 2, pagg. 17-20.

([7]) Conclusioni della Presidenza, paragrafo 68.

lamento citato, anche se questo ne precisa l'equivalenza concettuale con il reddito nazionale lordo (RNL) ([1]).

10. Pertanto, il riferimento al PNL in questo contesto non è più pertinente. Sarebbe quindi opportuno fare riferimento, nella proposta di decisione, all'RNL. D'altro canto, ciò consentirebbe di evitare che successivamente il Consiglio sia interpellato in merito alla definizione dell'aggregato applicabile alle risorse proprie.

Articolo 2.3

11. Si propone di aumentare dal 10 % al 25 % la quota delle risorse proprie tradizionali (diritti agricoli, contributi zucchero e isoglucosio e dazi doganali) percepite dagli Stati membri a titolo e per conto dell'Unione europea, che questi possono trattenere a titolo di spese di riscossione, di controllo, repressione delle frodi e segnalazioni periodiche.

12. La percentuale del 10 % applicata attualmente è accordata a titolo forfettario, per coprire le spese di riscossione degli Stati membri, senza che questi ultimi debbano fornire una giustificazione. Questo stanziamento, che in realtà costituisce una spesa, è iscritto in bilancio come entrata negativa, in deroga al principio della non contrazione fra entrate e spese ([2]).

13. In considerazione della sua entità e del suo carattere forfettario e indifferenziato a seconda degli Stati membri, l'aumento proposto dovrebbe essere esplicitato maggiormente. Dato che si tratta, in realtà, di una spesa dell'ordine di diversi miliardi di euro ([3]), essa dev'essere vincolata ad un obiettivo preciso e misurabile, in virtù di uno dei principi della sana gestione finanziaria enunciati dal regolamento finanziario ([4]). Infatti, mancando sia una valutazione dell'efficacia delle amministrazioni nazionali, sia una procedura che consenta di verificare i costi reali ed i progressi registrati nella riscossione, questa misura è più simile ad una restituzione che ad una compensazione delle spese di riscossione.

14. Inoltre, mentre il Consiglio europeo aveva indicato che l'aumento in causa aveva lo scopo di coprire unicamente le spese di riscossione ([5]), la proposta di decisione ne allarga le motivazioni ad altri settori, come la repressione delle frodi oppure la sanità e la sicurezza ([6]). Se è opportuno finanziare spese diverse da quelle direttamente connesse alla riscossione delle risorse proprie tradizionali, l'introduzione di linee di bilancio di spesa costituisce il solo mezzo corretto e trasparente, in conformità dei principi dell'articolo 271 CE e della regolamentazione finanziaria.

15. Per quanto riguarda in particolare le azioni di repressione delle frodi, l'articolo 280 CE costituisce già, per gli Stati membri, l'obbligo di agire per qualsiasi frode lesiva degli interessi finanziari comunitari, oltre il solo settore delle risorse proprie tradizionali.

16. Il fatto di mantenere un tasso di trattenuta del 10 % per gli importi accertati, o che avrebbero dovuto essere accertati entro il 31 dicembre 2000, complica la contabilizzazione degli importi messi a disposizione nel corso di diversi anni, mentre l'impatto finanziario è minore. È per questa ragione che sarebbe opportuno limitarne l'effetto ad un periodo transitorio, come quello degli accertamenti dell'esercizio 2001 relativi agli anni precedenti.

Articolo 2.4

17. Il calcolo dell'aliquota uniforme della risorsa IVA continua a dipendere da tre fattori: l'aliquota massima prevista all'articolo 2.4 a) della proposta di decisione, l'importo della correzione, il suo finanziamento. A questo scopo l'aliquota massima è diminuita ogni anno di un certo importo, detto «aliquota congelata», destinato a coprire il finanziamento della correzione. Questa situazione crea complicazioni inutili e ne conseguono calcoli poco trasparenti. Come indicato al paragrafo 4, sarebbe stato utile tener conto delle proposte di semplificazione presentate dalla Commissione stessa.

18. Nel caso in cui il paragrafo 4 rimanesse immutato, sarebbe utile che le ragioni alla base dell'esistenza di un'«aliquota congelata» fossero esplicitate, ad esempio in un considerando della proposta di decisione.

Articolo 2.7

19. La Corte richiama le osservazioni che ha formulato al paragrafo 10.

Articoli 3.1 e 3.2

20. Per tener conto della terminologia esistente, è opportuno sostituire «stanziamenti d'impegno» con «stanziamenti per impegni» e «stanziamenti di pagamento» con «stanziamenti per pagamenti». Lo stesso dicasi per il decimo considerando della proposta di decisione.

([1]) Regolamento (CE) n. 2223/96, paragrafo 8.94 (GU L 310 del 30.11.1996, pagg. 243 e 244).
([2]) Principio enunciato dall'articolo 4 del regolamento finanziario.
([3]) Un importo di 1,6 miliardi di EUR è stato attribuito agli Stati membri per l'esercizio 1998 a titolo delle spese di riscossione delle risorse proprie tradizionali. L'applicazione, nel 1998, di una percentuale del 25 % avrebbe comportato un importo di 3,9 miliardi di EUR.
([4]) Articolo 2, primo comma, seconda frase: «Si devono fissare obiettivi quantificati e garantire il progresso della loro realizzazione».
([5]) Conclusioni della Presidenza, paragrafo 71.
([6]) COM(1999) 333 def. dell'8.7.1999, paragrafo 2, terzo comma, pag. 4.

Articolo 3.4

21. Il concetto di «rilevanti variazioni» dovrebbe essere definito, per precisare una soglia o individuare l'organismo che è incaricato di prendere una decisione in proposito.

Articolo 4

22. La Corte richiama le osservazioni che ha formulato ai paragrafi 4 e 8.

23. Le delibere del Consiglio europeo di Berlino ([1]), confermando le conclusioni del Consiglio di Fontainebleau del 1984, danno ad ogni Stato membro la possibilità di beneficiare della correzione in causa. Pertanto, sarebbe utile precisare le condizioni in cui uno Stato membro potrebbe avvalersi di tale possibilità, senza ricorrere ad una modifica della decisione sulle risorse proprie, la cui adozione è subordinata a procedure nazionali di ratifica.

Articolo 4 b)

24. La proposta di decisione non dà una definizione di «spesa ripartita». Pertanto, è opportuno precisare i criteri di attribuzione agli Stati membri delle spese comunitarie.

Articolo 4 f)

25. Il testo proposto non consentirebbe di neutralizzare completamente l'effetto delle spese dell'ampliamento sulla correzione. Infatti, la spesa da considerare per il calcolo della correzione sarebbe limitata, dopo l'adesione, alle spese dell'anno precedente l'adesione. In base alle prospettive finanziarie ([2]), la spesa dopo l'adesione sarebbe a termine cinque volte più rilevante di quella prima dell'adesione. Il Consiglio europeo di Berlino aveva auspicato di garantire che la spesa non compensata rimanesse non compensata dopo l'adesione ([3]). Si pone il problema di sapere se il testo proposto abbia l'effetto di rispettare questa condizione.

Articolo 5.1

26. Si propone di redigere la prima frase del secondo comma come segue: «La ripartizione dell'onere è inizialmente calcolata in funzione della parte rispettiva dei redditi nazionali lordi (RNL) degli Stati membri nel totale degli RNL dell'Unione europea, ad esclusione del Regno Unito; in seguito essa è adeguata ...».

([1]) Conclusioni della Presidenza, paragrafo 68.
([2]) Accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio, GU C 172 del 18.6.1999, pag. 15.
([3]) Conclusioni della Presidenza, paragrafo 72.

Articolo 5.2

27. Per tenere conto della prassi attuale, sarebbe opportuno precisare in questa sede che il finanziamento della correzione è già iscritto in un capitolo specifico del bilancio.

Articolo 5.3

28. La proposta di decisione, pur prevedendo che «la Commissione procede ai calcoli necessari», non ne definisce interamente i criteri, come indicato, ad esempio, al paragrafo 24. Ne deriva una situazione ambigua riguardo alla natura del compito affidato alla Commissione. Si tratta di sapere se essa sia incaricata di eseguire un semplice calcolo o se sia competente per completare la decisione in modo da rendere questo calcolo possibile.

28. La prassi attuale mostra che un «modo di calcolo» è stato stabilito dal servizio competente della Commissione per definire le modalità di calcolo, di revisione e di finanziamento della correzione. Questo documento interno completa in effetti alcuni criteri enunciati dalla decisione sulle risorse proprie, compresa la definizione di «spesa ripartita».

29. È comprensibile che, in specie per ragioni pratiche, si ritenga preferibile precisare successivamente, in un altro atto, alcuni criteri necessari al calcolo della correzione. Tale eventualità dovrebbe tener conto delle esigenze di trasparenza e di certezza del diritto. La Corte osserva che l'articolo 8, paragrafo 2, della proposta di decisione è destinato a consentire al Consiglio l'adozione di disposizioni di applicazione.

Articolo 6

31. La decisione attuale sulle risorse proprie richiama, in una disposizione equivalente al presente articolo, la norma della non destinazione delle entrate alle spese. Sarebbe opportuno mantenere il riferimento a questo principio.

Articolo 8. 1, primo comma

32. Nella penultima frase leggere «lettere da a) **a d)**».

Articolo 8.2

33. L'articolo 248 CE, paragrafo 2, incarica la Corte di controllare la legittimità, la regolarità e la sana gestione finanziaria delle entrate e delle spese. A norma del secondo comma di tale dispo-

sizione, il controllo delle entrate si effettua in base agli accertamenti ed ai versamenti alla Comunità.

34. L'articolo 8, paragrafo 2, della proposta di decisione, interpretando l'oggetto delle verifiche e dei controlli della Corte, porta a modificare una disposizione del trattato, al di fuori della procedura prevista allo scopo.

35. Comunque sia, la Corte ritiene che la disposizione proposta non può avere l'effetto di limitare i poteri di controllo che il trattato le ha conferito.

Articolo 9

36. Già nel 1998 la Commissione ha presentato una relazione sul funzionamento del sistema delle risorse proprie ([1]). Sarebbe utile precisare la natura dell'esame che essa è incaricata di svolgere in merito al problema degli squilibri di bilancio.

Articolo 10.1

37. Al terzo comma, ultima frase, leggere «l'articolo 2, paragrafo 3 e **articolo** 4».

Il presente parere è stato adottato dalla Corte dei conti a Lussemburgo nella riunione del 7 ottobre 1999.

Per la Corte dei conti

Jan O. KARLSSON

Presidente della Corte

([1]) Il finanziamento dell'Unione europea, COM(1998) 560 def. del 7.10.1998.