

III

(Atti preparatori)

CORTE DEI CONTI

PARERE N. 5/2018

(presentato in virtù degli articoli 287, paragrafo 4 e 322, paragrafo 2, del TFUE)

concernente a) la proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea (COM(2018) 325 *final*); b) la proposta di regolamento del Consiglio concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie basate sulla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società, sul sistema di scambio di quote di emissioni dell'Unione europea e sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati, nonché le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria (COM(2018) 326 *final*); e c) la proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CEE, Euratom) n. 1553/89 concernente il regime uniforme definitivo di riscossione delle risorse proprie provenienti dall'imposta sul valore aggiunto (COM(2018) 328 *final*)

(2018/C 431/01)

INDICE

	Paragrafo	Pagina
SINTESI		3
INTRODUZIONE (PRIMA DEI CONSIDERANDO)	1 — 6	5
PRIMA PARTE: CONSIDERAZIONI GENERALI	7 — 12	6
Aliquote di prelievo per le risorse proprie	9 — 10	7
Disposizioni di attuazione	11 — 12	8
SECONDA PARTE: OSSERVAZIONI DI CARATTERE SPECIFICO	13 — 48	8
Riforma di alcune delle risorse proprie esistenti	14 — 23	9
Mantenimento dei dazi doganali (RPT), ma con un tasso inferiore per le spese di riscossione	14 — 16	9
Mantenimento della risorsa propria basata sull'RNL	17 — 19	10
Semplificazione della risorsa propria basata sull'IVA	20 — 23	10
Un «paniere» di nuove risorse proprie	24 — 43	11
Risorsa propria basata sulla CCCTB	26 — 33	11
Risorsa propria basata sull'ETS dell'UE	34 — 37	12
Risorsa propria basata sui rifiuti da imballaggi di plastica	38 — 43	13
Eliminazione progressiva delle correzioni	44 — 47	14
Innalzamento dei massimali per le risorse proprie	48	15
TERZA PARTE: CONCLUSIONI E PROPOSTE DI MODIFICA	49 — 54	15
Raccomandazioni volte a migliorare la riforma delle risorse proprie oggetto della proposta	53 — 54	15
Allegato I — Modifiche che la Corte suggerisce di apportare alle proposte		17
Allegato II — Metodologia di calcolo della nuova risorsa propria basata sull'IVA proposta		19

LA CORTE DEI CONTI DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in particolare l'articolo 287, paragrafo 4, e l'articolo 322, paragrafo 2,

viste le seguenti proposte della Commissione del 2 maggio 2018:

- a) proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea (COM(2018) 325 *final*);
- b) proposta di regolamento del Consiglio concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie basate sulla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società, sul sistema di scambio di quote di emissioni dell'Unione europea e sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati, nonché le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria (COM(2018) 326 *final*);
- c) proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea (COM(2018) 327 *final*);
- d) proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CEE, Euratom) n. 1553/89 del Consiglio concernente il regime uniforme definitivo di riscossione delle risorse proprie provenienti dall'imposta sul valore aggiunto (COM(2018) 328 *final*),

viste le richieste, presentate dalla Commissione e pervenute il 15 maggio 2018, di un parere sulle proposte di cui alle lettere b) e d),

viste le richieste, presentate dal Consiglio e pervenute il 28 maggio 2018, di un parere sulle proposte di cui alle lettere b) e d),

vista la richiesta, presentata dal Parlamento europeo e pervenuta il 25 giugno 2018, di un parere sulla proposta di cui alla lettera a),

vista la decisione 2014/335/UE, Euratom del Consiglio, del 26 maggio 2014, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea ⁽¹⁾,

visti il regolamento (UE, Euratom) n. 608/2014 del Consiglio, del 26 maggio 2014, che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, e il regolamento (UE, Euratom) n. 609/2014 del Consiglio, del 26 maggio 2014, concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie tradizionali e delle risorse proprie basate sull'IVA e sull'RNL, nonché le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria ⁽²⁾, come modificato dal regolamento (UE, Euratom) 2016/804 del Consiglio del 17 maggio 2016 ⁽³⁾,

visto il regolamento (CEE, Euratom) n. 1553/89 del Consiglio, del 29 maggio 1989, concernente il regime uniforme definitivo di riscossione delle risorse proprie provenienti dall'imposta sul valore aggiunto ⁽⁴⁾, modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 807/2003 del 14 aprile 2003 ⁽⁵⁾,

visti i pareri precedentemente adottati dalla Corte dei conti europea sul sistema delle risorse proprie dell'Unione europea ⁽⁶⁾,

visto il documento di riflessione della Corte dei conti europea sul futuro delle finanze dell'UE ⁽⁷⁾,

⁽¹⁾ GU L 168 del 7.6.2014, pag. 105.

⁽²⁾ GU L 168 del 7.6.2014, pagg. 29 e 39.

⁽³⁾ GU L 132 del 21.5.2016, pag. 85.

⁽⁴⁾ GU L 155 del 7.6.1989, pag. 9.

⁽⁵⁾ GU L 122 del 16.5.2003, pag. 36.

⁽⁶⁾ Pareri n. 7/2015 (GU C 5 dell'8.1.2016, pag. 1), n. 7/2014 (GU C 459 del 19.12.2014, pag. 1), n. 2/2012 (GU C 112 del 18.4.2012, pag. 1), n. 2/2008 (GU C 192 del 29.7.2008, pag. 1), n. 2/2006 (GU C 203 del 25.8.2006, pag. 50), n. 4/2005 (GU C 167 del 7.7.2005, pag. 1) e n. 7/2003 (GU C 318 del 30.12.2003, pag. 1).

⁽⁷⁾ Documento di riflessione «Il futuro delle finanze dell'UE: riforma delle modalità di funzionamento del bilancio dell'UE», 15 febbraio 2018.

visto il documento di riflessione della Corte dei conti europea sul quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 ⁽⁸⁾,

viste la relazione finale e le raccomandazioni del gruppo ad alto livello sulle risorse proprie sul futuro finanziamento dell'UE, pubblicate a dicembre 2016 ⁽⁹⁾,

considerando quanto segue:

- 1) il Consiglio europeo di Berlino del 24 e 25 marzo 1999 ha concluso ⁽¹⁰⁾, tra l'altro, che il sistema delle risorse proprie dell'UE 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,
- 2) il Consiglio europeo del 15 e 16 dicembre 2005 ha raggiunto un accordo ⁽¹¹⁾ 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,
- 3) il Consiglio europeo del 7 e 8 febbraio 2013 ha invitato a proseguire i lavori sulla proposta della Commissione concernente una nuova risorsa propria basata sull'IVA al fine di renderla quanto più semplice e trasparente possibile, rafforzare il nesso con la politica UE in materia di IVA e le effettive entrate dell'IVA e garantire parità di trattamento ai contribuenti di tutti gli Stati membri ⁽¹²⁾;
- 4) nel dicembre 2013 il Consiglio, il Parlamento europeo e la Commissione hanno adottato una dichiarazione comune, nella quale si affermava che la questione delle risorse proprie richiedeva ulteriori lavori e che sarebbe stato istituito un gruppo interistituzionale ad alto livello per procedere a un esame generale del sistema delle risorse proprie ⁽¹³⁾;
- 5) il Libro bianco della Commissione sul futuro dell'Europa ⁽¹⁴⁾ ha auspicato, nello «Scenario 5 — Fare molto di più insieme», una modernizzazione e un aumento considerevoli del bilancio dell'UE, sulla base di risorse proprie;
- 6) nel suo documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE ⁽¹⁵⁾, la Commissione ha sottolineato che l'attuale approccio al finanziamento è estremamente complicato, opaco e denso di complessi meccanismi correttivi e che, in futuro, il sistema dovrà essere semplice, equo e trasparente;
- 7) la risoluzione del Parlamento europeo sulla riforma del sistema di risorse proprie dell'UE, approvata dal Parlamento europeo nel marzo 2018, ha sottolineato le carenze delle attuali modalità di finanziamento del bilancio UE e invitato a realizzare riforme di più ampia portata. In particolare, ha chiesto di introdurre nuove e differenti categorie di risorse proprie e di abolire tutte le correzioni e rettifiche ⁽¹⁶⁾;

HA ADOTTATO IL PRESENTE PARERE:

SINTESI

- I. Il sistema di finanziamento del bilancio dell'UE non è stato oggetto di riforme significative dal 1988. Le tre principali categorie di entrate, ossia le risorse proprie tradizionali (RPT), la risorsa propria basata sull'imposta sul valore aggiunto (IVA) e la risorsa propria basata sul reddito nazionale lordo (RNL), hanno garantito, negli ultimi trent'anni, la generale stabilità e sufficienza dei fondi riscossi. La Commissione ha proposto di modificare tale sistema di finanziamento per il bilancio futuro nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027 attraverso:

— una riforma delle attuali risorse proprie, che costituiranno l'87 % delle entrate dell'UE. Secondo detta proposta, le RPT saranno mantenute, ma con un importo percentuale inferiore per i costi di riscossione; la risorsa propria basata sull'RNL sarà mantenuta, mentre sarà semplificata la risorsa propria basata sull'IVA;

⁽⁸⁾ Documento di riflessione *The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework* (La proposta della Commissione per il quadro finanziario pluriennale 2021-2027), 10 luglio 2018.

⁽⁹⁾ «Futuro finanziamento dell'UE» — Relazione finale e raccomandazioni del gruppo ad alto livello sulle risorse proprie sul futuro finanziamento dell'UE, dicembre 2016.

⁽¹⁰⁾ Cfr. Bollettino UE 3-1999.

⁽¹¹⁾ Cfr. paragrafo 6 delle conclusioni della presidenza (documento del Consiglio 15914/1/05, REV 1, CONC L 3 del 30 gennaio 2006) in cui si fa riferimento al documento del Consiglio 15914/05 CADREFIN 268 del 19 dicembre 2005, in particolare al paragrafo 77.

⁽¹²⁾ Conclusioni del Consiglio europeo del 7/8 febbraio 2013 sul quadro finanziario pluriennale (EUCO 37/13).

⁽¹³⁾ «Dichiarazione comune sulle risorse proprie» dell'Unione europea, fascicolo interistituzionale 2011/0177 (APP).

⁽¹⁴⁾ COM(2017) 2025 *final* del 1° marzo 2017.

⁽¹⁵⁾ COM(2017) 358 *final* del 28 giugno 2017.

⁽¹⁶⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2018 sulla riforma del sistema di risorse proprie dell'Unione europea (2017/2053(INI)).

- l'introduzione di un «paniere» di tre nuove risorse proprie che, complessivamente, costituiranno il 12 % delle entrate dell'UE: una basata sulla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB), una basata sul sistema di scambio di quote di emissione (ETS) dell'Unione europea e una basata sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati;
 - l'eliminazione progressiva delle correzioni esistenti nel sistema attuale; e
 - un innalzamento dei massimali per le risorse proprie per far fronte alle conseguenze della Brexit e all'integrazione del Fondo europeo di sviluppo (FES) nel bilancio dell'UE, nonché per coprire le passività finanziarie legate a prestiti o strumenti finanziari garantiti dal bilancio dell'UE.
- II. Il nuovo sistema di finanziamento dell'UE oggetto della proposta ha tenuto conto di molti, ma non tutti, principi-chiave della riforma e rettifica alcune criticità identificate dalla Corte in precedenti lavori sull'attuale sistema di risorse proprie. Secondo la Corte, il sistema di finanziamento dell'UE proposto resta complesso.
- III. La Corte ha esaminato le proposte della Commissione e ha rilevato le seguenti problematiche principali:
- la riduzione proposta dell'importo percentuale dei costi di riscossione per le RPT non è giustificata da uno studio che fornisca stime affidabili delle spese sostenute dalle autorità doganali per l'esazione dei dazi;
 - la proposta risorsa propria semplificata basata sull'IVA include ipotesi relative alle operazioni soggette a un'aliquota normale che non corrispondono ad alcuni passaggi di calcolo descritti dalla Commissione;
 - l'applicazione della risorsa propria basata sulla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società è soggetta all'approvazione della direttiva su tale imposta da parte del Consiglio ed al recepimento della stessa da parte degli Stati membri. Pertanto, nella migliore delle ipotesi essa sarà gradualmente introdotta diversi anni dopo l'inizio del nuovo QFP;
 - L'ETS dell'UE costituisce uno strumento importante per l'attuazione delle politiche dell'UE in materia di clima e ambiente. Tuttavia, la risorsa propria proposta basata sull'ETS dell'UE non genera un ulteriore incentivo per gli Stati membri a ridurre le emissioni di gas a effetto serra. Essa, inoltre, non rappresenta una risorsa stabile, poiché i prezzi d'asta delle quote di emissioni sono estremamente volatili;
 - la risorsa propria basata sui rifiuti di imballaggio di plastica incentiva gli Stati membri a incrementare il riciclaggio della plastica. La Corte, tuttavia, ha rilevato la necessità di migliorare la qualità dei dati utilizzati per calcolare tale risorsa propria;
 - l'eliminazione graduale delle correzioni rappresenta un passo in avanti verso l'attuazione di un sistema più trasparente e meno complesso. Secondo la proposta della Commissione, le correzioni avranno fine nel 2026;
 - per quanto riguarda le nuove risorse proprie proposte, è possibile che i poteri di audit della Corte siano limitati per quelle basate sulla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società e sui rifiuti di imballaggio di plastica. Vi è dunque il rischio che ciò ne infici la possibilità di essere sottoposte ad audit e quindi la rendicontabilità.
- IV. La Corte raccomanda agli organi legislativi di chiedere alla Commissione di realizzare senza indugio quanto segue:
- a) riesaminare le proposte legislative; per quanto riguarda le nuove risorse proprie, la Commissione dovrebbe:
 - valutare attentamente le probabilità che la risorsa propria basata sulla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società sia applicata durante il prossimo QFP;
 - specificare in modo chiaro nella sua proposta che la risorsa propria basata sull'ETS dell'UE non incentiva ulteriormente gli Stati membri a ridurre i gas a effetto serra, nonché analizzare l'impatto della volatilità di detta risorsa;
 - valutare attentamente la possibile riduzione degli importi che si prevede saranno riscossi attraverso la risorsa propria basata sui rifiuti di imballaggio di plastica in seguito a cambiamenti nei comportamenti delle famiglie e degli operatori economici,
 - b) riconsiderare la proposta relativa alla risorsa propria semplificata basata sull'IVA e, qualora decidesse di mantenerla, modificare la stessa.

INTRODUZIONE (PRIMA DEI CONSIDERANDO)

1. Il sistema di finanziamento del bilancio dell'UE non è stato oggetto di riforme significative dal 1988. Le tre principali categorie di entrate, ossia le risorse proprie tradizionali (RPT), la risorsa propria basata sull'imposta sul valore aggiunto (IVA) e la risorsa propria basata sul reddito nazionale lordo (RNL), hanno garantito, negli ultimi trent'anni, la generale stabilità e sufficienza dei fondi riscossi. Tuttavia, esse hanno anche mantenuto viva la percezione che i contributi nazionali al bilancio dell'UE costituiscano un mero fattore di costo per gli Stati membri. Ciò ha permesso ad alcuni di essi di negoziare correzioni e sconti per ridurre i rispettivi squilibri di bilancio.

2. Nel 2011, la Commissione aveva proposto di semplificare la risorsa propria basata sull'IVA e di creare una nuova risorsa propria basata su un'imposta sulle transazioni finanziarie (ITF). Tale proposta era stata sostenuta dal Parlamento europeo. Tuttavia, benché vi fosse un ampio consenso circa la necessità della riforma, gli Stati membri non hanno potuto raggiungere un accordo unanime per l'adozione della proposta.

3. La costituzione del gruppo ad alto livello sulle risorse proprie è parte integrante dell'accordo finale sul quadro finanziario pluriennale 2014-2020. Nella relazione finale del 2016, detto gruppo ha raccomandato di introdurre nuove categorie di risorse proprie aventi un legame più stretto con le politiche dell'UE e di mettere fine ai meccanismi di correzione. Nell documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE, la Commissione ha fissato i principi fondamentali per le risorse proprie riformate, tenendo conto delle raccomandazioni del gruppo ad alto livello:

- a) trasparenza;
- b) semplicità;
- c) stabilità;
- d) coerenza con gli obiettivi strategici dell'UE;
- e) impatto sulla competitività e sulla crescita sostenibile;
- f) ripartizione equa tra gli Stati membri.

4. La proposta della Commissione relativa al QFP 2021-2027⁽¹⁷⁾ rappresenta un'opportunità per ammodernare il quadro finanziario dell'UE, per diverse ragioni. L'UE si trova a dover finanziare nuove politiche europee che non possono essere attuate in modo efficiente o efficace con la spesa nazionale. Inoltre, le conseguenze sul bilancio del recesso del Regno Unito dall'UE renderanno necessaria una riforma sul versante delle entrate del bilancio dell'UE.

5. Secondo la Commissione, la spesa dell'UE crea beni pubblici europei che recano vantaggi a tutti gli Stati membri. I vantaggi che derivano dalla stabilità, dalla pace, dai valori comuni e dal mercato unico, però, non figurano nei calcoli relativi al saldo netto. Il futuro QFP dovrebbe ispirarsi al principio del valore aggiunto europeo. Inoltre, con un bilancio dell'UE moderno e ben concepito, tutti gli Stati membri dovrebbero essere beneficiari netti⁽¹⁸⁾.

6. Come si evince dalla relazione che accompagna la proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie, la Commissione, per il periodo 2021-2027, ha proposto di:

- a) riformare alcune delle risorse proprie esistenti:
 - i mantenendo inalterati i dazi doganali (RPT), ma con una percentuale inferiore per le spese di riscossione;
 - ii mantenendo la risorsa propria basata sull'RNL;
 - iii semplificando la risorsa propria basata sull'IVA;
- b) introdurre un «paniere» di tre nuove risorse proprie:
 - i una risorsa propria basata sulla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB);

⁽¹⁷⁾ Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, COM(2018) 322 *final*/2 del 15 maggio 2018.

⁽¹⁸⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, «Un quadro finanziario pluriennale nuovo e moderno per un'Unione europea in grado di realizzare efficientemente le sue priorità post-2020», COM(2018) 98 *final* del 14 febbraio 2018.

- ii una risorsa propria basata sul sistema di scambio di quote di emissioni (ETS) dell'UE;
- iii una risorsa propria basata sui rifiuti di imballaggio di plastica;
- c) eliminare progressivamente le correzioni;
- d) innalzare i massimali per le risorse proprie.

PRIMA PARTE: CONSIDERAZIONI GENERALI

7. La proposta di riforma del finanziamento dell'UE presentata dalla Commissione rimanda alla relazione finale del gruppo ad alto livello sulle risorse proprie e ai principi chiave sanciti dal documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE (cfr. paragrafo 3). Tuttavia, la preparazione della proposta non ha compreso una valutazione d'impatto completa, documentata e pubblicata ⁽¹⁹⁾.

8. La Commissione stima che le modifiche proposte al futuro bilancio dell'UE avranno la seguente incidenza rispetto al sistema attuale (cfr. **figura 1**):

- la risorsa propria basata sull'RNL verrà ridotta di 13 punti percentuali;
- verranno create tre nuove risorse proprie (basate sulla CCCTB, sull'ETS dell'UE e sui rifiuti di imballaggio di plastica), che ammonteranno al 12 %;
- la risorsa propria (semplificata) basata sull'TVA verrà leggermente aumentata;
- le altre fonti (le RPT e le altre entrate) resteranno complessivamente stabili.

I contributi nazionali ⁽²⁰⁾ costituiranno l'84 % circa (secondo le stime della Commissione) delle entrate, come per il sistema finanziario dell'UE attualmente in vigore (83 % nel bilancio 2018).

Figura 1 –

Stima della Commissione relativa alle modifiche proposte per il futuro bilancio dell'UE rispetto al sistema attuale

Risorse proprie	Bilancio 2018			MEDIA annua stimata 2021-2027		
	miliardi di euro	Percentuale sul totale delle entrate		miliardi di euro	Percentuale sul totale delle entrate	
RPT	23	16		26	15	
Risorsa propria (semplificata) basata sull'TVA	17	12	Contributi nazionali: 120 miliardi di euro (83 % del totale delle entrate)	25	14	Contributi nazionali: 150 miliardi di euro (84 % del totale delle entrate)
Risorsa propria basata sull'RNL	103	71		103	58	
Risorsa propria basata sulla CCCTB	—	—		12	6	
Risorsa propria basata sull'ETS dell'UE	—	—		3	2	
Risorsa propria basata sui rifiuti da imballaggi di plastica	—	—		7	4	
Totale risorse proprie	143	99		176	99	

⁽¹⁹⁾ Secondo gli orientamenti della Commissione per legiferare meglio (*Better Regulation Guidelines*, SWD(2017) 350 final del 7 maggio 2017), la valutazione d'impatto si rende necessaria quando l'azione dell'UE è suscettibile di avere un impatto economico, ambientale o sociale significativo (pag. 15).

⁽²⁰⁾ I contributi nazionali sono i pagamenti effettuati direttamente a valere sui bilanci degli Stati membri. Includono tutte le risorse proprie, ad eccezione delle risorse proprie tradizionali.

Risorse proprie	Bilancio 2018			MEDIA annua stimata 2021-2027		
	miliardi di euro	Percentuale sul totale delle entrate		miliardi di euro	Percentuale sul totale delle entrate	
Entrate diverse dalle risorse proprie	2	1		2	1	
Totale delle entrate	145	100		178	100	

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della relazione che accompagna la proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea.

Aliquote di prelievo per le risorse proprie

9. Nel sistema attuale, l'aliquota di prelievo ⁽²¹⁾ da applicare alla risorsa propria basata sull'IVA è fissata nella decisione del Consiglio. Non esista un'aliquota di prelievo per le RPT, e l'aliquota di prelievo effettiva per la risorsa propria basata sull'RNL è determinata annualmente per garantire che il bilancio dell'UE sia equilibrato.

10. Affinché si possa modificare la composizione delle risorse proprie nel periodo del QFP senza modificare la decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie, la Commissione prevede due gruppi di aliquote di prelievo per ogni categoria di risorse proprie, ad eccezione dell'RNL (cfr. **figura 2**): un livello massimo fissato nella proposta di decisione del Consiglio e un'aliquota di prelievo da applicare (a un livello inferiore), fissata nella proposta di regolamento del Consiglio che attua la suddetta decisione (cfr. paragrafi 21, 27, 35 e 39). Questo approccio garantisce ulteriore flessibilità nella modalità di finanziamento del bilancio dell'UE.

Figura 2 –

Aliquote di prelievo massime e aliquote di prelievo da applicare

Risorsa propria	Aliquota di prelievo massima Come indicato nella proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea.	Aliquote di prelievo da applicare Come indicato nella proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea.
Risorsa propria (semplificata) basata sull'IVA Percentuale applicabile alla base imponibile IVA ad aliquota normale.	2	1
Risorsa propria basata sulla CCCTB Percentuale applicabile alla quota degli utili imponibili attribuita a ciascuno Stato membro.	6 %	3
Risorsa propria basata sull'ETS dell'UE Percentuale delle entrate generate dalle quote di emissioni da mettere all'asta e dal valore di mercato delle quote a titolo gratuito per un periodo transitorio ai fini dell'ammodernamento del settore energetico.	30	20

⁽²¹⁾ L'aliquota di prelievo è il tasso unitario (espresso in percentuale o in valore) applicabile agli aggregati utilizzati come base per il calcolo delle risorse proprie.

Risorsa propria	Aliquota di prelievo massima Come indicato nella proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea.	Aliquote di prelievo da applicare Come indicato nella proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea.
Risorsa propria basata sui rifiuti da imballaggi di plastica Applicabile al peso dei rifiuti da imballaggi di plastica non riciclati.	1,00 EUR/Kg	0,80 EUR/Kg

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle proposte della Commissione.

Disposizioni di attuazione

11. La proposta di regolamento del Consiglio concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie basate sulla CCCTB, sull'ETS dell'UE e sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati, nonché le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria, si applica in combinato disposto con il regolamento (UE, Euratom) n. 609/2014 del Consiglio ⁽²²⁾, che continuerà ad applicarsi alle risorse proprie esistenti.

12. La proposta include diversi riferimenti al regolamento (UE, Euratom) n. 609/2014, e i requisiti aggiornati comporteranno due diversi regolamenti sulle risorse proprie. A giudizio della Corte, un unico regolamento, con un insieme completo di disposizioni sulle risorse proprie, renderebbe il sistema più semplice e trasparente (cfr. **allegato I**).

SECONDA PARTE: OSSERVAZIONI DI CARATTERE SPECIFICO

13. Si riportano di seguito le osservazioni di carattere specifico della Corte riguardanti il sistema di finanziamento dell'UE così come riformato dalle proposte. In particolare, la Corte ha valutato:

- il grado di complessità dei sistemi di gestione della Commissione;
- la qualità dei dati e modelli utilizzati come base delle proposte;
- la stabilità dei fondi da riscuotere;
- la trasparenza del calcolo annuale dei contributi degli Stati membri;
- la possibilità che la Corte fornisca garanzie sulla base di un'attività di audit sufficiente (controllabilità tramite audit).

La **figura 3** presenta una sintesi della valutazione della Corte alla luce dei succitati criteri.

Figura 3 –

Valutazione della Corte relativa all'adeguatezza delle singole risorse proprie incluse nella riforma proposta dalla Commissione

Criteri:	Grado di complessità	Qualità dei dati e dei modelli	Stabilità dei fondi	Trasparenza	Controllabilità mediante audit
Risorse proprie basate su:					
Risorsa IVA semplificata	Basso	Bassa (cfr. paragrafo 22)	Elevata	Elevata	MEDIA

⁽²²⁾ Regolamento (UE, Euratom) n. 609/2014 del Consiglio, del 26 maggio 2014, concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie tradizionali e delle risorse proprie basate sull'IVA e sull'RNL, nonché le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria (GU L 168 del 7.6.2014, pag. 39).

Criteri:	Grado di complessità	Qualità dei dati e dei modelli	Stabilità dei fondi	Trasparenza	Controllabilità mediante audit
Risorse proprie basate su:					
ETS dell'UE	Basso	Elevata	Bassa (cfr. paragrafo 37)	MEDIA	Elevata
CCCTB	Medio	Bassa (cfr. paragrafo 33)	Elevata	MEDIA	MEDIA (cfr. paragrafo 30)
Rifiuti da imballaggi di plastica	Medio	Bassa (cfr. paragrafo 40)	MEDIA	Elevata	MEDIA (cfr. paragrafo 41)
RPT	Basso	MEDIA (cfr. nota 24)	Elevata	Elevata	MEDIA
RNL	Medio (cfr. paragrafo 18)	MEDIA (cfr. paragrafo 18)	Elevata	MEDIA	MEDIA (cfr. nota 49)

Fonte: Corte dei conti europea, tenendo conto del lavoro del gruppo ad alto livello sulle risorse proprie (cfr. paragrafi 3 e 7).

Riforma di alcune delle risorse proprie esistenti

Mantenimento dei dazi doganali (RPT), ma con un tasso inferiore per le spese di riscossione

14. Le risorse proprie tradizionali sono i dazi doganali imposti sulle importazioni di prodotti da paesi non appartenenti all'UE. Nel 2018, esse rappresentano il 16 % del bilancio dell'UE (23 miliardi di euro). Secondo le stime della Commissione, il loro contributo al bilancio dell'UE dovrebbe rimanere stabile: si tratta, in media, del 15 % del bilancio annuale dell'UE (26 miliardi di euro) per il periodo 2021-2027. Gli Stati membri riscuotono i dazi per conto dell'Unione e li mettono a disposizione del bilancio dell'UE previa detrazione del 20 %, che trattengono a titolo di costi di riscossione. Questo tasso, nelle precedenti versioni del sistema delle risorse proprie, variava tra il 10 % e il 25 %.

15. La Commissione stima che i costi di riscossione sono attualmente più elevati rispetto alla spesa effettivamente sostenuta dagli Stati membri per la riscossione diligente dei dazi doganali. Essa, inoltre, rileva che gli importi riscossi e l'intensità dei controlli variano significativamente da uno Stato membro all'altro, e che gli importi trattenuti a titolo di costi di riscossione non sempre sono utilizzati a sostegno delle attività doganali⁽²³⁾. Di conseguenza, la Commissione ha proposto di ridurre il tasso al suo livello iniziale del 10 %.

16. Le RPT sono una vera risorsa propria e costituiscono una fonte affidabile di entrate dell'UE⁽²⁴⁾. La Corte, tuttavia, osserva che la Commissione non ha giustificato il tasso del 10 % tramite uno studio fornente stime attendibili delle spese sostenute dalle autorità doganali degli Stati membri per la riscossione dei dazi⁽²⁵⁾.

⁽²³⁾ L'elevato tasso per le spese di riscossione è stato percepito come sconto occulto per alcuni Stati membri, circostanza rilevata anche nella relazione finale del gruppo ad alto livello sulle risorse proprie (pag. 40).

⁽²⁴⁾ L'evasione dei dazi doganali si ripercuote sulla riscossione delle risorse proprie tradizionali. La Corte ha esaminato la questione relativa al «divario doganale» (ossia la differenza tra le entrate doganali previste e quelle effettivamente riscosse) nella relazione speciale n. 19/2017, intitolata «Procedure di importazione: carenze nel quadro giuridico e un'attuazione inefficace incidono sugli interessi finanziari dell'UE». Cfr. anche la relazione annuale della Corte sull'esercizio 2017.

⁽²⁵⁾ Nel suo parere n. 2/2012, la Corte aveva già rilevato l'assenza di uno studio, a livello dell'UE, che fornisse stime attendibili circa le spese effettivamente sostenute dalle autorità doganali per la riscossione dei dazi e la messa a disposizione delle RPT.

Mantenimento della risorsa propria basata sull'RNL

17. La risorsa propria basata sull'RNL costituisce attualmente la principale fonte di entrate dell'UE (103 miliardi di euro, il 71 % del bilancio dell'UE nel 2018). Stando alle stime della Commissione, il suo contributo al bilancio dell'UE dovrebbe ridursi, mediamente, al 58 % del bilancio annuale dell'UE (103 miliardi di euro) per il periodo 2021-2027. Viene calcolata applicando all'RNL degli Stati membri un'aliquota uniforme, stabilita come percentuale dell'RNL annuo previsto, in modo da coprire integralmente la parte del bilancio che non è finanziata dalle RPT, dalla risorsa propria basata sull'IVA e da altre entrate. La risorsa propria basata sull'RNL, pertanto, rappresenta la «voce a saldo» (elemento equilibratore) del bilancio dell'UE.

18. In precedenti pareri ⁽²⁶⁾, la Corte ha sottolineato i rischi elevati dovuti alla complessità della compilazione degli aggregati statistici dell'RNL e dei relativi sistemi di gestione, nonché la mancanza di trasparenza nel calcolo di questa risorsa propria. A causa del ciclo di verifica pluriennale della Commissione e della gestione delle riserve, la revisione dei dati relativi all'RNL utilizzati per calcolare le risorse proprie è un processo molto lungo. Pertanto, i contributi nazionali possono essere sottoposti a correzioni anche più di 10 anni dopo l'anno in questione e gli Stati membri sono esposti a un'incertezza di bilancio ⁽²⁷⁾.

19. La Corte riconosce che la risorsa propria basata sull'RNL assicura la complessiva stabilità del sistema di finanziamento dell'UE. Tuttavia, nelle sue relazioni annuali sugli esercizi 2016 e 2017, la Corte ha sottolineato la necessità di adoperarsi ulteriormente per fare in modo che alcuni fenomeni connessi alla globalizzazione (ad esempio, il trasferimento di multinazionali) siano adeguatamente riflessi nei conti nazionali. La Commissione ne ha preso atto nelle sue proposte, ammettendo che i recenti sviluppi economici fanno sì che sia difficile, per le autorità nazionali, misurare adeguatamente il reddito nazionale lordo. Di conseguenza, i contributi degli Stati membri basati sull'RNL vengono calcolati sulla base di dati che potrebbero non essere del tutto affidabili.

Semplificazione della risorsa propria basata sull'IVA

20. Nel sistema attuale, la procedura di armonizzazione degli imponibili IVA degli Stati membri comporta numerose correzioni e compensazioni. Ugualmente complesso, inoltre, è il calcolo dell'aliquota media ponderata. Questa risorsa propria costituisce il 12 % del bilancio dell'UE per il 2018 (17 miliardi di euro) e, stando alle stime della Commissione, ci si attende che il suo contributo al bilancio aumenti, in media, fino al 14 % del bilancio annuale dell'UE (25 miliardi di euro) per il periodo 2021-2027.

21. La semplificazione proposta prevede tre fasi:

- a) lo spostamento del baricentro sulle forniture cui si applica l'aliquota IVA normale;
- b) la razionalizzazione della procedura per calcolare gli imponibili IVA sulla base di ipotesi semplificate basate sulle entrate soggette a un'aliquota normale;
- c) l'applicazione di un'aliquota uniforme di prelievo agli imponibili soggetti a un'aliquota normale ⁽²⁸⁾ per ottenere la risorsa propria.

22. L'analisi della Corte sulla metodologia proposta ha evidenziato che le ipotesi utilizzate dalla Commissione per il calcolo dei contributi IVA semplificati non sono linea con le suddette fasi a) e b). **L'allegato II** fornisce un'esame dettagliato del sistema attuale e del nuovo sistema proposto per il calcolo della risorsa propria basata sull'IVA ⁽²⁹⁾.

23. Come affermato nel parere n. 2/2012, la Corte ha in più occasioni criticato la risorsa propria basata sull'IVA per la complessità del suo calcolo ⁽³⁰⁾ e per l'assenza di un nesso diretto con la base imponibile. La nuova proposta della Commissione per la risorsa propria basata sull'IVA semplifica il calcolo, ma non introduce ancora alcun collegamento diretto con la base imponibile. Tale collegamento potrebbe invece essere ottenuto applicando un'aliquota di prelievo direttamente alle entrate IVA ⁽³¹⁾.

⁽²⁶⁾ Cfr. nota 6.

⁽²⁷⁾ Cfr. relazione speciale n. 11/2013, intitolata «Ottenere dati affidabili relativi al reddito nazionale lordo (RNL): un approccio più strutturato e meglio mirato renderebbe più efficace la verifica della Commissione», nonché la relazione annuale della Corte sull'esercizio 2014.

⁽²⁸⁾ L'aliquota uniforme fissata dalla proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea ammonta all'1 %. La proposta di decisione del Consiglio sul sistema delle risorse proprie dell'Unione europea dispone che l'aliquota di prelievo effettiva non dovrebbe superare il 2 %.

⁽²⁹⁾ Secondo la Commissione, si è dovuto utilizzare questa metodologia di calcolo della nuova risorsa propria a causa della mancanza di dati disponibili sulla ripartizione delle entrate in base all'aliquota IVA.

⁽³⁰⁾ Nella sua relazione annuale sull'esercizio 2017, la Corte ha rilevato debolezze nella verifica della risorsa propria basata sull'IVA realizzata dalla Commissione, in particolare in relazione al calcolo dell'aliquota media ponderata.

⁽³¹⁾ L'evasione dell'IVA inficia sia il calcolo dell'attuale risorsa propria che il calcolo della nuova risorsa propria proposta basato su questo aggregato. La Corte ha esaminato tale «divario IVA» nella relazione speciale n. 24/2015 («Lotta alle frodi nel campo dell'IVA intracomunitaria: sono necessari ulteriori interventi»).

Un «paniere» di nuove risorse proprie

24. La Commissione ha proposto l'introduzione di un «paniere» di tre nuove fonti di entrate. L'approccio a «paniere» mira a fornire vere e proprie risorse proprie collegate a politiche fondamentali dell'UE, come quella sui cambiamenti climatici, la politica ambientale, la strategia sulla plastica, l'economia circolare e il mercato unico. Tuttavia, le nuove fonti di entrate proposte consistono fondamentalmente in contributi nazionali, e solo due delle tre (quella basata sulla CCCTB e quella basata sui rifiuti da imballaggi di plastica) potrebbero avere un impatto sull'attuazione delle politiche dell'UE (cfr. paragrafi 26 e 42).

25. Secondo la Commissione, l'attuazione del sistema, così come riformato dalle proposte, non comporterà ulteriori stanziamenti di bilancio o personale aggiuntivo, soprattutto per quanto riguarda le nuove risorse proprie. Questa conclusione, tuttavia, non è corroborata da uno studio dettagliato.

Risorsa propria basata sulla CCCTB

26. La globalizzazione e il ruolo crescente delle imprese digitali pongono sfide per le autorità fiscali nazionali. Negli scorsi anni, la crescita delle attività immateriali ha agevolato la mobilità dei capitali, e il dibattito si è spostato sull'inadeguatezza dei quadri fiscali nazionali dinanzi a tali sviluppi. Le discussioni in seno al Consiglio sul progetto relativo all'introduzione di una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società sono iniziate nel 2011 e la Commissione, nel suo piano d'azione del giugno 2015⁽³²⁾, ha proposto un approccio in più fasi volto a realizzare un regime di tassazione delle società a livello di UE. La Commissione ha presentato due proposte legislative simultanee nell'ottobre del 2016:

- a) per la prima fase, una proposta di direttiva del Consiglio relativa a una base imponibile comune per l'imposta sulle società⁽³³⁾, per garantire il corretto calcolo della base imponibile per le società e le stabili organizzazioni all'interno dell'UE;
- b) per la seconda fase, una proposta di direttiva del Consiglio sulla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società⁽³⁴⁾, per affrontare adeguatamente il processo di consolidamento e altre questioni collegate⁽³⁵⁾.

27. Se le suddette proposte legislative saranno adottate dal Consiglio e recepite dagli Stati membri, la tassazione basata sulla CCCTB diverrà obbligatoria per le grandi società che rispondono a determinati requisiti riguardanti la forma giuridica, la fiscalità, il consolidamento della soglia per le entità e i gruppi (ricavi pari a 750 milioni di EUR nell'esercizio precedente l'esercizio finanziario in questione). La nuova risorsa propria proposta, basata su questa imposta, è calcolata applicando l'aliquota di prelievo del 3 %⁽³⁶⁾ agli utili imponibili delle imprese multinazionali e dei gruppi di società.

28. Le imprese che non riuniscono tutti questi criteri possono, su base volontaria, scegliere di assoggettarsi a tale imposta anziché alle altre imposte nazionali degli Stati membri sulle società. Il valore dei loro ricavi sarà però escluso dalla base utilizzata per il calcolo della risorsa propria.

29. La proposta di direttiva del Consiglio relativa alla CCCTB dispone che la base imponibile consolidata dovrebbe essere ripartita tra le entità del gruppo di società nei diversi Stati membri alla fine dell'esercizio finanziario, sulla base di una formula nella quale si dà pari peso (ossia un terzo) a tre fattori: fatturato, lavoro (monte retribuzioni e numero di dipendenti) e attività.

30. La Corte, tuttavia, constata che la capacità dei singoli Stati membri di verificare la corretta attribuzione dei ricavi all'interno del gruppo dipende dalla collaborazione degli altri Stati membri nella trasmissione dei dati sulle varie società controllate e controllanti. L'accesso della Corte e della Commissione a informazioni gestionali dettagliate su imprese private potrebbe essere soggetto a restrizioni.

⁽³²⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, «Un regime equo ed efficace per l'imposta societaria nell'Unione europea: i 5 settori principali d'intervento», COM(2015) 302 *final*.

⁽³³⁾ Proposta di direttiva del Consiglio relativa a una base imponibile comune per l'imposta sulle società, COM(2016) 685 *final* del 25 ottobre 2016.

⁽³⁴⁾ Proposta di direttiva del Consiglio relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società, COM(2016) 683 *final* del 25 ottobre 2016.

⁽³⁵⁾ Ad esempio, le riorganizzazioni dei gruppi, la tassazione delle perdite e delle plusvalenze non realizzate e il metodo di ripartizione per l'allocatione della base imponibile agli Stati membri.

⁽³⁶⁾ Si tratta dell'aliquota uniforme fissata nella proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea. La proposta di decisione del Consiglio sul sistema delle risorse proprie dell'Unione europea dispone che l'aliquota di prelievo effettiva non dovrebbe superare il 6 %.

31. La Commissione ha proposto, sia rispetto alla CCCTB che ai rifiuti da imballaggi di plastica, di non prendere più in considerazione le eventuali modifiche riguardanti il calcolo di tali risorse proprie dopo il 31 luglio del sesto anno successivo a un determinato esercizio ⁽³⁷⁾. Questo periodo nel corso del quale è possibile rivedere i contributi degli Stati membri per un determinato anno è noto come «periodo di prescrizione».

32. La Corte osserva che questo periodo è più lungo di quello utilizzato per le risorse proprie basate sull'RNL e sull'IVA, che è di soli quattro anni. Lo stesso vale anche per il periodo di conservazione dei documenti giustificativi ⁽³⁸⁾. Dal momento che sia la Commissione che gli Stati membri possono prorogare il periodo di prescrizione prevedendo riserve, non sussistono rischi finanziari per il bilancio dell'UE riconducibili alle nuove risorse proprie basate sulla CCCTB e sui rifiuti da imballaggi di plastica (cfr. **allegato I**).

33. Poiché, a due anni dalla pubblicazione delle proposte, la direttiva sulla base imponibile comune per l'imposta sulle società e la direttiva sulla CCCTB non sono ancora state adottate, questa risorsa sarà progressivamente introdotta, nella migliore delle ipotesi, sette anni dopo l'avvio del nuovo QFP. Ci si attende che la risorsa propria basata sulla CCCTB finanzia, in media, il 6 % del bilancio annuale dell'UE (12 miliardi di euro) per il periodo 2021-2027 ⁽³⁹⁾.

Risorsa propria basata sull'ETS dell'UE

34. Nel contesto dell'accordo di Parigi, adottato nel dicembre 2015, l'UE si è impegnata a ridurre le proprie emissioni di gas a effetto serra di almeno il 40 %, rispetto ai livelli del 1990, entro il 2030. L'ETS dell'UE è uno dei principali strumenti ⁽⁴⁰⁾ per conseguire detti obiettivi di riduzione delle emissioni. Con il sistema di scambio di quote di emissioni, l'UE ha stabilito un limite alle emissioni complessive prodotte da alcuni settori dell'approvvigionamento energetico, industrie ad alta intensità energetica e voli all'interno del SEE e ha istituito un mercato per le quote di emissioni, fissando così un prezzo per il carbonio. Ciò consente di stabilire una soglia massima (limite) di emissioni. Le imprese, pertanto, ricevono o acquistano quote di emissioni che possono poi scambiare. Il **riquadro 1** fornisce una panoramica dell'ETS dell'UE ⁽⁴¹⁾.

Riquadro 1 — Panoramica dell'ETS dell'UE

Il sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE si basa sul principio «*cap and trade*» (limitazione e scambio). Il volume totale di gas a effetto serra che possono essere emessi in un periodo pluriennale da centrali elettriche, fabbriche e altre imprese cui si applica il sistema è soggetto a un limite massimo fissato a livello dell'UE. Entro tale limite, le imprese ricevono o acquistano quote di emissioni che, se lo desiderano, possono scambiare.

Nel periodo 2013-2020, il limite massimo alle emissioni dalle centrali elettriche e da altri impianti fissi è stato ridotto dell'1,74 % ogni anno. A partire dal 2021, il tasso di riduzione annuo sarà del 2,2 %.

La vendita all'asta delle quote di emissioni produce introiti per gli Stati membri, che hanno riscosso 21,3 miliardi di euro nel periodo 2013-2017. Ai sensi della direttiva sull'ETS dell'UE, inoltre, almeno il 50 % di detti introiti dovrebbe essere utilizzato per finalità inerenti al clima. Secondo la Commissione, la quota di introiti generati dal sistema che vengono utilizzati per queste finalità è dell'80 % circa.

35. La nuova risorsa propria oggetto della proposta è calcolata applicando l'aliquota di prelievo del 20 % ⁽⁴²⁾ ai proventi della vendita all'asta delle quote di emissioni, valutate in base al prezzo di aggiudicazione all'asta e messe a disposizione per essere distribuite a tutti gli Stati membri sulla base delle emissioni medie del periodo 2005-2007 ⁽⁴³⁾. I prezzi d'asta e i volumi sono pubblicati quotidianamente dalle pertinenti piattaforme.

⁽³⁷⁾ Articolo 13, paragrafo 4, della proposta di regolamento del Consiglio, COM(2018) 326 final.

⁽³⁸⁾ Per la nuova risorsa propria basata sull'ETS dell'UE e per le RPT, il periodo di conservazione dei documenti è di almeno tre anni.

⁽³⁹⁾ A causa della limitata disponibilità di dati, questo calcolo si basa sulle informazioni per il 2012 e include tutti i gruppi multinazionali (compresi quelli che non superano la soglia relativa ai ricavi di cui al paragrafo 28).

⁽⁴⁰⁾ Le emissioni provenienti da settori non inclusi nell'ETS dell'UE sono soggette ad obiettivi annui vincolanti per le emissioni di gas a effetto serra fissati a livello di singolo Stato membro.

⁽⁴¹⁾ La Corte ha in precedenza pubblicato una relazione sull'ETS dell'UE (relazione speciale n. 6/2015: «L'integrità e l'attuazione dell'ETS dell'UE»). A breve seguiranno ulteriori pubblicazioni su questo argomento.

⁽⁴²⁾ Si tratta dell'aliquota uniforme fissata nella proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea. Secondo la proposta di decisione del Consiglio sul sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, l'aliquota di prelievo effettiva non dovrebbe superare il 30 %.

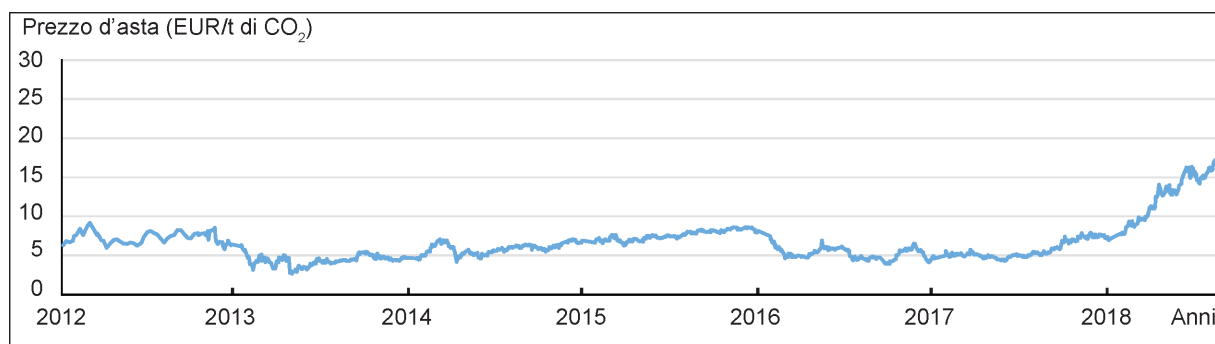
⁽⁴³⁾ Cfr. articolo 10, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (GU L 275 del 25.10.2003, pag. 32), così come modificata dalla direttiva (UE) 2018/410 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 marzo 2018 (GU L 76 del 19.3.2018, pag. 3) (di seguito: «direttiva ETS»).

36. L'ETS dell'UE costituisce uno strumento importante per l'attuazione delle politiche dell'UE in materia di clima e ambiente. Tuttavia, la risorsa propria proposta basata sull'ETS dell'UE non genera un ulteriore incentivo per gli Stati membri a ridurre le emissioni di gas a effetto serra.

37. La Commissione si attende che la risorsa propria basata sull'ETS dell'UE finanzia in media il 2 % del bilancio annuale dell'UE (3 miliardi di euro) per il periodo 2021-2027. Come illustrato nella **figura 4**, il prezzo di aggiudicazione d'asta ⁽⁴⁴⁾ delle quote di emissioni è molto variabile. Ciò non pregiudicherà però la stabilità del bilancio, poiché la risorsa propria basata sull'ETS dell'UE costituisce solo una piccola quota delle entrate dell'UE.

Figura 4 –

Prezzi d'asta delle quote di emissioni (gennaio 2012-settembre 2018)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni pubblicamente disponibili sul sito Internet della piattaforma d'asta (www.eex.com).

Risorsa propria basata sui rifiuti da imballaggi di plastica

38. Gli imballaggi di plastica sono responsabili di circa il 60 % dei rifiuti di plastica post-consumo nell'UE. La Commissione ha proposto un obiettivo di riciclaggio di almeno il 50 % di tutti gli imballaggi di plastica nell'UE entro il 2025 e di oltre il 50 % entro il 2030. Ha inoltre fissato un obiettivo secondo il quale, entro il 2030, tutti gli imballaggi di plastica immessi sul mercato dell'UE dovrebbero essere riutilizzabili o facilmente riciclabili ⁽⁴⁵⁾.

39. Il contributo di ogni Stato membro a questa nuova risorsa propria del bilancio dell'UE proposta sarà direttamente proporzionale alla quantità di rifiuti da imballaggi di plastica da esso generati che non vengono riciclati e sarà calcolato applicando l'aliquota di prelievo di 0,80 EUR per ogni chilogrammo ⁽⁴⁶⁾ di rifiuti.

40. **Il riquadro 2** illustra le fonti e la qualità dei dati utilizzati dalla Commissione per calcolare la risorsa propria basata sui rifiuti da imballaggi di plastica.

⁽⁴⁴⁾ Le modifiche apportate alla direttiva ETS hanno introdotto meccanismi che conferiscono maggiore stabilità ai prezzi d'asta. Ciononostante, detti prezzi dipendono dagli esiti delle aste.

⁽⁴⁵⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «Strategia europea per la plastica nell'economia circolare» (COM(2018) 28 *final* del 16 gennaio 2018) e comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa al quadro di monitoraggio per l'economia circolare, COM(2018) 29 *final* del 16 gennaio 2018.

⁽⁴⁶⁾ Si tratta dell'aliquota uniforme introdotta dalla proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea. La proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea dispone che l'aliquota di prelievo effettiva non debba essere superiore a 1,00 EUR per chilogrammo.

Riquadro 2 — Fonte e qualità dei dati sui rifiuti da imballaggi di plastica

I dati sulla produzione e sul riciclaggio degli imballaggi sono già comunicati alla Commissione (Eurostat), così come previsto dall'articolo 12 della direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio⁽⁴⁷⁾.

La Commissione propone, per taluni Stati membri, di migliorare ulteriormente i dati relativi agli imballaggi di plastica riciclati, prevedendo di poter conseguire tale obiettivo con una nuova normativa sui rifiuti che introduca norme di calcolo rigorose e armonizzate. Tale normativa è stata adottata nel maggio 2018⁽⁴⁸⁾ e ha modificato la direttiva citata. Queste modifiche della direttiva, che introducono calcoli rigorosi e armonizzati, devono essere recepite negli ordinamenti nazionali entro il luglio 2020.

41. La Corte fa notare che, per ragioni inerenti al segreto statistico⁽⁴⁹⁾, non le è possibile stabilire una pista di audit esaustiva per documentare la compilazione dei dati statistici utilizzati come base per il calcolo di questa risorsa propria. La verifica di questa fonte di entrate da parte della Commissione dovrebbe essere soggetta a una procedura di controllo pluriennale, come per la risorsa propria basata sull'RNL (cfr. paragrafo 18).

42. La risorsa propria basata sui rifiuti da imballaggi di plastica è stata concepita per incentivare gli Stati membri a ridurre detti rifiuti. Tale cambiamento del comportamento, nel lungo termine, potrebbe ridurre la base di calcolo. La Corte osserva che, come per la risorsa propria basata sulla CCCTB, il periodo di prescrizione è allineato con quelli delle risorse proprie basate sull'IVA e sull'RNL (cfr. paragrafi 31 e 32 e l'*allegato I*).

43. Secondo le stime della Commissione, la risorsa propria basata sui rifiuti da imballaggi di plastica finanziaria in media il 4 % del bilancio annuale dell'UE (7 miliardi di euro) nel 2021-2027. Queste stime si basano sull'ipotesi che tutti gli Stati membri conseguiranno gli obiettivi di riciclaggio fissati dalle direttive, ma non tengono conto del possibile cambiamento nei comportamenti di cui sopra.

Eliminazione progressiva delle correzioni

44. Al vertice europeo di Fontainebleau del giugno 1984 si era giunti alla conclusione che gli Stati membri sottoposti a oneri di bilancio eccessivi rispetto alla loro prosperità relativa potessero beneficiare di una correzione. Da allora, nel sistema di risorse proprie sono stati inclusi alcuni meccanismi di correzione a favore di alcuni Stati membri. Ciò ha reso il finanziamento del bilancio dell'UE eccessivamente complesso e meno trasparente, una critica che la Corte ha già espresso in suoi precedenti pareri⁽⁵⁰⁾.

45. I meccanismi correttivi attualmente in vigore sono: la correzione per il Regno Unito⁽⁵¹⁾, le «correzioni sulla correzione per il Regno Unito» per Germania, Paesi Bassi, Austria e Svezia, le riduzioni forfetarie della risorsa propria basata sull'RNL per Danimarca, Paesi Bassi, Austria e Svezia e le aliquote di prelievo ridotte della risorsa propria basata sull'IVA per Germania, Paesi Bassi e Svezia.

46. Una modifica proposta dalla Commissione nella sua riforma del sistema di finanziamento dell'UE consisteva nell'eliminazione progressiva di tali correzioni (escludendo la correzione per il Regno Unito, ma includendo le «correzioni sulla correzione per il Regno Unito») tra il 2021 e il 2025. Gli importi di riferimento di tutte le correzioni per i cinque Stati membri⁽⁵²⁾ interessati saranno basati sui relativi calcoli per l'anno 2020 in base al sistema attuale (viene stimato un totale di 5,8 miliardi di euro). Tutte le correzioni saranno convertite in somme forfetarie e progressivamente ridotte, in fasi, della stessa percentuale (17 % all'anno).

⁽⁴⁷⁾ GU L 365 del 31.12.1994, pag. 10.

⁽⁴⁸⁾ Direttiva (UE) 2018/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (GU L 150 del 14.6.2018, pag. 141).

⁽⁴⁹⁾ Per «segreto statistico» s'intende la «protezione dei dati riservati, concernenti singole unità statistiche, ottenuti direttamente a fini statistici o indirettamente da fonti amministrative o di altro tipo; ciò implica il divieto dell'utilizzo a fini non statistici dei dati ottenuti e della loro divulgazione illecita». Cfr. articolo 2, paragrafo 1, lettera e), del regolamento (CE) n. 223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, relativo alle statistiche europee e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1101/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alla trasmissione all'istituto statistico delle Comunità europee di dati statistici protetti dal segreto, il regolamento (CE) n. 322/97 del Consiglio, relativo alle statistiche comunitarie, e la decisione 89/382/CEE, Euratom del Consiglio, che istituisce un comitato del programma statistico delle Comunità europee (GU L 87 del 31.3.2009, pag. 164).

⁽⁵⁰⁾ Nei pareri n. 2/2012 e n. 2/2006, la Corte ha espresso preoccupazione circa la complessità e mancanza di trasparenza dell'attuale e del futuro sistema delle risorse proprie che finanziano il bilancio dell'UE.

⁽⁵¹⁾ Secondo la proposta, la correzione a favore del Regno Unito resterà in vigore finché detto paese continuerà a versare contributi al bilancio dell'UE (ossia fino al 2020).

⁽⁵²⁾ Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Austria e Svezia.

47. Secondo la Commissione, l'eliminazione immediata delle correzioni a partire dal 2021 potrebbe tradursi in un aumento improvviso dei contributi degli Stati membri che avevano in precedenza beneficiato di dette correzioni. La Corte ritiene che l'eliminazione progressiva delle correzioni sia un passo da compiere verso un sistema più trasparente e meno complesso di quello esistente (cfr. paragrafi 44 e 45). Stando alla proposta della Commissione, le correzioni saranno eliminate del tutto a partire dal 2026.

Innalzamento dei massimali per le risorse proprie

48. Il massimale attuale per le risorse proprie per gli stanziamenti annuali per i pagamenti è fissato all'1,20 % della somma dell'RNL di tutti gli Stati membri e all'1,26 % per gli stanziamenti di impegno. Tenuto conto dell'impatto del recesso del Regno Unito dall'UE e dell'incorporazione del Fondo europeo di sviluppo (FES) nel bilancio dell'UE, nonché della necessità di coprire la responsabilità finanziaria legata a prestiti o strumenti finanziari garantiti dal bilancio dell'UE, la Commissione ha proposto di innalzare detti massimali rispettivamente all'1,29 % e all'1,35 % dell'RNL di tutti i 27 Stati membri.

TERZA PARTE: CONCLUSIONI E PROPOSTE DI MODIFICA

49. La Commissione ha proposto le seguenti modifiche al futuro finanziamento dell'UE rispetto al sistema attuale: una riduzione di 13 punti percentuali della risorsa propria basata sull'RNL, l'introduzione di un «paniere» di nuove risorse proprie (basate sulla CCCTB, sull'ETS dell'UE e sui rifiuti di imballaggio di plastica), costituenti il 12 % delle entrate dell'UE, un lieve incremento della risorsa propria semplificata basata sull'IVA e il mantenimento delle altre fonti (RPT e altre entrate) agli stessi livelli complessivi. La Commissione ha altresì proposto di eliminare progressivamente le correzioni attualmente concesse ad alcuni Stati membri e di innalzare i massimali per le risorse proprie.

50. Il documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE fissa i principi chiave di tale riforma, tenendo conto delle raccomandazioni del gruppo ad alto livello sulle risorse proprie. La proposta tiene conto di alcune di queste raccomandazioni, ma non di tutte. Inoltre, la riforma in questione affronta solo alcune delle criticità rilevate dalla Corte nell'ambito di precedenti lavori sulle risorse proprie esistenti. Secondo la Corte, il sistema di finanziamento dell'UE oggetto della proposta resta complesso.

51. La Corte rileva altresì che nella predisposizione della proposta non è stata inclusa una valutazione d'impatto completa, documentata e pubblicata (cfr. paragrafo 7).

52. L'esame della Corte relativo al sistema proposto ha evidenziato le seguenti problematiche principali:

- la proposta risorsa propria semplificata basata sull'IVA include ipotesi relative alle operazioni soggette a un'aliquota normale che non corrispondono ad alcuni passaggi di calcolo descritti dalla Commissione (cfr. paragrafo 22);
- poiché l'applicazione della risorsa propria basata sulla CCCTB è soggetta all'adozione della direttiva su tale imposta da parte del Consiglio e al recepimento della stessa negli ordinamenti degli Stati membri, essa sarà progressivamente introdotta, nella migliore delle ipotesi, sette anni dopo l'avvio del nuovo QFP (cfr. paragrafi 26, 27 e 33);
- L'ETS dell'UE costituisce uno strumento importante per l'attuazione delle politiche dell'UE in materia di clima e ambiente. Tuttavia, la risorsa propria proposta basata sull'ETS dell'UE non incentiva ulteriormente gli Stati membri a ridurre le emissioni di gas a effetto serra. Detta risorsa, inoltre, non è stabile, a causa della grande variabilità dei prezzi d'asta delle quote di emissioni (cfr. paragrafi 36 e 37);
- la risorsa propria basata sui rifiuti da imballaggi di plastica incentiva gli Stati membri a riciclare una maggiore quantità di plastica, ma è necessario migliorare la qualità dei dati utilizzati per calcolare questa risorsa propria (cfr. paragrafi 40 e 42);
- l'eliminazione progressiva delle correzioni rappresenta un passo in avanti verso un sistema più trasparente e meno complesso. Stando alla proposta della Commissione, le correzioni avranno fine a partire dal 2026 (cfr. paragrafo 47);
- per quanto riguarda le nuove risorse proprie proposte, è possibile che i poteri di audit della Corte siano limitati per quelle basate sulla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società e sui rifiuti di imballaggio di plastica. Vi è dunque il rischio che ciò pregiudichi la controllabilità mediante audit e quindi la rendicontabilità (cfr. paragrafi 30 e 41).

Raccomandazioni volte a migliorare la riforma delle risorse proprie oggetto della proposta

53. La Corte raccomanda agli organi legislativi di chiedere alla Commissione di realizzare senza indugio quanto segue:

Raccomandazione 1: riesaminare le proprie proposte legislative

La Commissione dovrebbe riesaminare le proprie proposte legislative concernenti le nuove risorse proprie:

- a) risorsa propria basata sulla CCCTB — la Commissione dovrebbe valutare attentamente le probabilità che tale risorsa si concretizzi durante il prossimo QFP e le conseguenze di eventuali ritardi;
- b) risorsa propria basata sull'ETS dell'UE — la Commissione dovrebbe specificare chiaramente, nella sua proposta, che tale risorsa non incentiva ulteriormente gli Stati membri a ridurre le emissioni di gas a effetto serra. Dovrebbe inoltre analizzare l'impatto della volatilità associata a questa fonte di entrate;
- c) risorsa propria basata sui rifiuti di imballaggio di plastica — la Commissione dovrebbe valutare in che misura le entrate che si prevede saranno riscosse da questa risorsa potrebbero ridursi a causa di cambiamenti nei comportamenti delle famiglie e degli operatori economici.

Raccomandazione 2: riconsiderare la proposta relativa alla risorsa propria semplificata basata sull'IVA

La Commissione dovrebbe riconsiderare la propria proposta relativa alla risorsa propria semplificata basata sull'IVA. Qualora decidesse di mantenere tale fonte di entrate, essa potrebbe:

- chiarire che le semplificazioni proposte non comportano il calcolo dei contributi IVA sulla base degli imponibili ad aliquota normale, oppure
- introdurre una nuova fonte di entrate basata esclusivamente sulle entrate dell'IVA.

54. *L'allegato I* riporta le modifiche e i commenti alle proposte della Commissione illustrati nella prima e nella seconda parte.

Il presente parere è stato adottato dalla Corte dei conti a Lussemburgo, nella riunione del 9 ottobre 2018.

Per la Corte dei conti,

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ALLEGATO I

MODIFICHE CHE LA CORTE SUGGERISCE DI APPORTARE ALLE PROPOSTE

Proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea (COM(2018) 325 final)

Riferimento	Suggerimento/modifica proposta dalla Corte	Osservazioni
Introduzione (prima dei considerando)	«visto il parere della Corte dei conti europea,»	Poiché il Parlamento europeo ha richiesto il parere della Corte dei conti europea, tale riferimento dovrebbe essere inserito.
Articolo 2, paragrafo 1, lettera b)	Sopprimere «prelevata sulle forniture imponibili cui si applica l'aliquota normale» e riconsiderare la proposta, come indicato nella raccomandazione 2 .	La metodologia proposta dalla Commissione non isola le forniture imponibili cui si applica l'aliquota normale (cfr. paragrafo 22)

Proposta di regolamento del Consiglio concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie basate sulla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società, sul sistema di scambio di quote di emissioni dell'Unione europea e sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati, nonché le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria (COM(2018) 326 final)

Riferimento	Suggerimento/modifica proposta dalla Corte	Osservazioni
Articolo 2, paragrafo 1 e articolo 13, paragrafo 4	Sostituire «sesto anno» con «quarto anno».	Sei anni possono rappresentare un periodo di tempo eccessivamente lungo in cui lasciare aperti i dati. Ciò si traduce in un'incertezza di bilancio sia per la Commissione che per gli Stati membri (cfr. paragrafi 31, 32 e 42). La proposta della Corte mira ad allineare le due nuove risorse proprie (basate sulla CCCTB e sui rifiuti da imballaggi di plastica) alle risorse proprie basate sull'RNL e sull'IVA.
Articolo 4	—	Per motivi di chiarezza, la disposizione dovrebbe formare parte di una modifica del regolamento (UE, Euratom) n. 609/2014 (cfr. paragrafi 11 e 12)

Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CEE, Euratom) n. 1553/89 concernente il regime uniforme definitivo di riscossione delle risorse proprie provenienti dall'imposta sul valore aggiunto (COM (2018) 328 final)

Riferimento	Suggerimento/modifica proposta dalla Corte	Osservazioni
Considerando (1), (2) e (3); articolo 1, paragrafi 2, 4, 6 e 7	Sopprimere «ad aliquota normale» e riconsiderare la proposta, come indicato nella raccomandazione 2.	La metodologia proposta dalla Commissione non isola le forniture imponibili cui si applica l'aliquota normale (cfr. paragrafo 22)

ALLEGATO II

METODOLOGIA DI CALCOLO DELLA NUOVA PROPOSTA RISORSA PROPRIA BASATA SULL'IVA

Sistema attuale

Il metodo di calcolo delle risorse proprie basate sull'IVA degli Stati membri si basa su una base imponibile IVA convenzionalmente armonizzata. Ciò serve a impedire che le scelte degli Stati membri rispetto alla composizione delle aliquote IVA (entro i limiti fissati dalla direttiva sull'IVA) si ripercuotano sui contributi dovuti. Secondo questo metodo complesso, si parte dall'importo dell'IVA riscossa da ciascuno Stato membro (i suoi introiti) e, al netto delle necessarie correzioni e compensazioni, si divide tale importo per l'aliquota media ponderata. L'aliquota media ponderata è il risultato di una complessa analisi statistica dell'insieme delle forniture di beni e servizi, e delle aliquote IVA applicate, in tutti gli Stati membri. La risultante base imponibile IVA convenzionalmente armonizzata viene poi moltiplicata per un'aliquota di prelievo fissa per ottenere il contributo di ciascuno Stato membro.

Questo calcolo è illustrato dalla seguente formula, applicata a ogni Stato membro:

$$\text{Risorsa propria basata sull'IVA} = \frac{\text{Gettito IVA totale (aggiustato)}}{\text{Aliquota media ponderata}} \times \text{Aliquota di prelievo}$$

Nuovo sistema proposto

Data la complessità di calcolo dell'aliquota media ponderata, la Commissione propone di eliminare questi passaggi e di adottare un approccio semplificato. Il nuovo sistema proposto dalla Commissione si basa sulle operazioni soggette a un'aliquota normale. Ciò vuol dire che sono esclusi i beni e i servizi cui si applicano altre aliquote d'imposta.

La Commissione ha analizzato i dati per il periodo 2011-2015 ed è giunta alla conclusione che, in media, le forniture di beni e servizi soggette a un'aliquota normale hanno rappresentato il 74 % delle operazioni. Questa percentuale variava dal 46 % al 99 %, a seconda dello Stato membro. La Commissione ha concluso che la quota comune, a livello dell'UE, delle forniture soggette a un'aliquota normale è pari al 45 %.

Il primo passaggio del calcolo proposto dalla Commissione consiste nell'applicare quest'aliquota del 45 % al gettito IVA totale di ogni Stato membro. Ciò è dovuto alla indisponibilità di dati sulla suddivisione delle forniture in base all'aliquota d'imposta. La Commissione ipotizza che da tale moltiplicazione si otterrà il **gettito** degli Stati membri **soggetto a un'aliquota normale**. La Corte ritiene che tale metodologia non sia valida. Il risultato della moltiplicazione basata sull'aliquota al 45 % non esclude gli introiti riscossi applicando altre aliquote IVA. Come risultato si ottiene soltanto il 45 % degli introiti totali (il 45 % delle forniture soggette a un'aliquota normale più il 45 % delle forniture non soggette a un'aliquota normale). Questo dato non equivale agli introiti cui si applica un'aliquota normale.

Il secondo passaggio consiste nel dividere gli introiti soggetti a un'aliquota normale di ciascuno Stato membro per l'aliquota IVA normale ad esso applicabile. Secondo la Commissione, da tale operazione si ottiene la **base imponibile soggetta a un'aliquota normale**. Pertanto, la risultante «base imponibile soggetta a un'aliquota normale» rappresenta un insieme eterogeneo di introiti derivanti dall'applicazione di aliquote diverse, che però vengono divise per una singola aliquota normale. Tale operazione risulta quindi scarsamente significativa dal punto di vista pratico.

Infine, la Commissione propone di applicare un'aliquota di prelievo (dall'1 % fino a un massimo del 2 %) alla base imponibile soggetta a un'aliquota normale.

Questi passaggi possono essere sintetizzati con la formula seguente:

$$\text{Risorsa propria basata sull'IVA} = \frac{45 \% \times \text{gettito IVA totale}}{\text{Aliquota IVA normale}} \times \text{Aliquota di prelievo}$$

Secondo la Corte, la formula può essere riscritta da un punto di vista puramente matematico nel modo seguente:

$$\text{Risorsa propria basata sull'IVA} = \frac{\text{Gettito IVA totale}}{\text{Aliquota IVA normale}} \times 45 \% \times \text{Aliquota di prelievo}$$

Si arriva pertanto esattamente agli stessi dati semplicemente dividendo il gettito IVA per l'aliquota normale e applicando un'aliquota di prelievo dello 0,45 % (l'1 % di 45 %).

La conclusione della Corte, pertanto, è che la Commissione ha sostituito la complessa aliquota media ponderata con un'aliquota normale la cui procedura di calcolo è semplice. Ciononostante, le ipotesi su cui si è basata la Commissione per calcolare i contributi IVA semplificati non corrispondono ad alcuni dei passaggi di calcolo descritti nella proposta.
