



Bruxelles, 22.12.2021
COM(2021) 566 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

La prossima generazione di risorse proprie per il bilancio dell'UE

1. PREPARARE L'EUROPA DEL DOPO COVID-19

All'insorgere della crisi senza precedenti causata dalla COVID-19, l'UE è riuscita a concordare in tempi rapidi una forte risposta comune. Il 27 maggio 2020 la Commissione ha presentato un piano di ripresa ambizioso, innovativo ed eccezionale per avviare l'Unione sul cammino di una ripresa sostenibile e resiliente. Lo strumento dell'Unione europea per la ripresa (NextGenerationEU), approvato formalmente dal Consiglio il 14 dicembre 2020¹ con il sostegno del Parlamento europeo, mobilita fino a 750 miliardi di EUR² per far fronte ai danni economici e sociali causati dalla pandemia. Unendo tale importo al bilancio a lungo termine dell'UE, il quadro finanziario pluriennale, si ottiene un totale di 1 800 miliardi di EUR che stanno contribuendo a ricostruire un'Europa post COVID-19.

L'obiettivo di NextGenerationEU è uscire dalla crisi più forti e più resilienti, avviando le nostre economie su un percorso di crescita sostenuta. Per conseguire tale obiettivo NextGenerationEU affronta le sfide più urgenti che ci troviamo ad affrontare in quanto Unione, e principalmente la duplice transizione verde e digitale. Le entrate generate dalle nuove risorse proprie contribuiranno a rimborsare il finanziamento di NextGenerationEU.

Nelle sue conclusioni del 21 luglio 2020 il Consiglio europeo ha affermato che, negli anni a venire, l'Unione avrebbe lavorato a una riforma del sistema delle risorse proprie e avrebbe introdotto nuove risorse proprie³. Nel successivo Accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020⁴, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno convenuto che "[i]l rimborso di tale capitale da utilizzare per le spese a titolo dello strumento dell'Unione europea per la ripresa [NextGenerationEU] e il pagamento dei relativi interessi dovranno essere finanziati dal bilancio generale dell'Unione, anche tramite entrate sufficienti derivanti da nuove risorse proprie introdotte dopo il 2021"⁵. Le tre istituzioni riconoscono inoltre l'importanza del contesto dello strumento dell'Unione europea per la ripresa e affermano che le spese a carico del bilancio dell'Unione correlate al rimborso dello strumento dell'Unione europea per la ripresa non dovrebbero comportare un'indebita riduzione delle spese relative ai programmi o degli strumenti di investimento nell'ambito del quadro finanziario pluriennale. In aggiunta, le tre istituzioni affermano che è inoltre auspicabile contenere gli incrementi della risorsa propria basata sul reddito nazionale lordo per gli Stati

¹ Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno della ripresa dopo la crisi COVID-19 (GU L 433 I del 22.12.2020, pag. 23).

² Tutti gli importi indicati nel presente documento sono a prezzi 2018, salvo indicazione contraria.

³ Punto 145 delle conclusioni del Consiglio europeo (17-21 luglio 2020).

⁴ Accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020 tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia verso l'introduzione di nuove risorse proprie (GU L 433 I del 22.12.2020, pag. 28).

⁵ Nel preambolo, lettera D, dell'Accordo interistituzionale si stabilisce che il "rimborso di tale capitale da utilizzare per le spese a titolo dello strumento dell'Unione europea per la ripresa e il pagamento dei relativi interessi dovranno essere finanziati dal bilancio generale dell'Unione, anche tramite entrate sufficienti derivanti da nuove risorse proprie introdotte dopo il 2021. Tutte le passività collegate saranno integralmente rimborsate al più tardi il 31 dicembre 2058".

membri⁶. La Commissione si è impegnata a proporre nuove risorse proprie nel 2021 in vista della loro introduzione, al più tardi, entro il 1° gennaio 2023⁷.

2. LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE

2.1. Un paniere di nuove risorse proprie

La Commissione propone di integrare ulteriormente le priorità politiche dell'UE nel versante delle entrate del bilancio dell'UE. Lo scambio di quote di emissioni e un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere sono strumenti a livello dell'UE che contribuiscono all'obiettivo comune di ridurre le emissioni di gas a effetto serra al minor costo possibile, limitando le emissioni e fornendo un segnale del prezzo del carbonio. Lo storico accordo raggiunto l'8 ottobre 2021 nell'ambito del quadro inclusivo OCSE/G20 sull'erosione della base imponibile e sul trasferimento degli utili (BEPS) su una soluzione a due pilastri per affrontare le sfide fiscali derivanti dalla digitalizzazione dell'economia⁸ coinvolge 137 paesi e giurisdizioni che rappresentano oltre il 90 % del PIL mondiale. Il pilastro 1 dell'accordo prevede che una quota degli utili delle imprese multinazionali più grandi e più redditizie a livello globale sia riassegnata ai paesi partecipanti di tutto il mondo, garantendo che tali imprese paghino una quota equa delle imposte ovunque operino e generino profitti. Tali iniziative richiedono un intervento dell'UE e costituiscono pertanto una base adeguata per le risorse proprie dell'UE.

La Commissione propone di modificare la decisione sulle risorse proprie⁹ in modo che una parte delle entrate generate dalle proposte legislative presentate il 14 luglio 2021 su un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere¹⁰ e sullo scambio di quote di emissioni¹¹ confluisca nel bilancio dell'UE. Inoltre, sulla scorta dello storico accordo del quadro inclusivo OCSE/G20 sull'erosione della base imponibile e sul trasferimento degli utili, la Commissione propone di istituire una nuova risorsa propria basata su una quota degli utili residui delle multinazionali più grandi e più redditizie che sarà riassegnata agli Stati membri dell'UE. Tale risorsa propria sarà introdotta una volta che la convenzione multilaterale negoziata dal quadro inclusivo sull'erosione della base imponibile e sul trasferimento degli utili e la relativa direttiva UE saranno sia in vigore sia effettivamente applicate. L'introduzione di ciascuna nuova risorsa propria richiederà l'adozione delle proposte settoriali sottostanti.

La Commissione propone che il 25 % delle entrate derivanti dallo scambio di quote di emissioni dell'UE diventi una risorsa propria per il bilancio dell'UE. La Commissione ha proposto un pacchetto legislativo ad ampio raggio per ridurre

⁶ Preambolo, lettera E dell'accordo interistituzionale.

⁷ Programma di lavoro della Commissione per il 2021 (COM(2020) 690 final).

⁸ *Dichiarazione su una soluzione a due pilastri per affrontare le sfide fiscali derivanti dalla digitalizzazione dell'economia*, progetto di accordo OCSE/G20 sull'erosione della base imponibile e sul trasferimento degli utili, 8 ottobre 2021.

⁹ Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea (GU L 424 del 15.12.2020, pag. 1).

¹⁰ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (COM(2021) 564 final).

¹¹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, della decisione (UE) 2015/1814 relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra e del regolamento (UE) 2015/757 (COM(2021) 551 final).

ulteriormente le emissioni di gas a effetto serra entro il 2030, con l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Sono in particolare inclusi in tale pacchetto il rafforzamento del vigente sistema per lo scambio di quote di emissioni dell'UE¹² e la sua estensione al settore marittimo, l'aumento delle aste delle quote di emissioni del trasporto aereo e l'istituzione di un nuovo sistema per lo scambio delle quote di emissioni per gli edifici e il trasporto stradale. Mentre le entrate derivanti dalla vendita all'asta delle quote di emissioni nell'ambito del sistema per lo scambio di quote di emissioni dell'UE vigente confluiscono in gran parte nei bilanci nazionali, la Commissione propone che in futuro una parte delle entrate provenienti dallo scambio di quote di emissioni dell'UE confluisca nel bilancio dell'UE. Tale parte includerebbe anche i proventi delle quote disponibili per la vendita all'asta che gli Stati membri hanno tuttavia deciso di non mettere all'asta, approfittando della flessibilità insita nel sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE¹³. Sono escluse dall'ambito delle risorse proprie le quote messe all'asta dalla Banca europea per gli investimenti per finanziare il Fondo per l'innovazione e la dotazione iniziale del Fondo per la modernizzazione. Le entrate per il bilancio dell'UE sono stimate a circa 9 miliardi di EUR all'anno per il periodo 2023-2030, una parte dei quali consentirà il finanziamento del Fondo sociale per il clima.

La Commissione propone inoltre un meccanismo temporaneo di adeguamento solidale per garantire un contributo equo da parte di tutti gli Stati membri alla risorsa propria basata sul sistema per lo scambio di quote di emissioni. In particolare, fino al 2030 si applicheranno un limite superiore e uno inferiore per il contributo alla risorsa propria basata sul sistema per lo scambio di quote di emissioni dell'UE, in relazione ai criteri correlati al reddito nazionale lordo. In questo modo si eviterà che alcuni Stati membri contribuiscano in modo sproporzionato al bilancio dell'UE rispetto alle dimensioni della loro economia durante il periodo di transizione verso economie e società più sostenibili e si farà sì che i contributi di tutti siano ripartiti equamente.

La Commissione propone che il 75 % delle entrate derivanti da un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere diventi una risorsa propria per il bilancio dell'UE. L'obiettivo principale del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere è sostenere la riduzione delle emissioni globali di carbonio intervenendo sul rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio. Nell'ambito del meccanismo i dichiaranti dovranno acquisire una quantità sufficiente di certificati per coprire le emissioni delle loro merci importate. A norma della proposta di regolamento che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, gli Stati membri sarebbero responsabili della riscossione delle entrate derivanti dalla vendita dei certificati nell'ambito del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere. Le entrate per il bilancio dell'UE sono stimate a circa 0,5 miliardi di EUR all'anno nel periodo 2023-2030¹⁴.

¹² Direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione.

¹³ La deroga per l'assegnazione gratuita di quote al settore della produzione di energia elettrica, la cancellazione di quote di emissioni a norma del regolamento sulla condivisione degli sforzi, ulteriori trasferimenti discrezionali al Fondo per la modernizzazione.

¹⁴ Non è previsto che il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere generi entrate nel periodo transitorio 2023-2025, in conformità al regolamento (UE) [XXX] del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere.

La Commissione propone una risorsa propria equivalente al 15 % della quota degli utili residui delle imprese multinazionali più grandi e più redditizie riassegnati agli Stati membri dell'UE in virtù dell'accordo sulla riforma del quadro fiscale internazionale. L'8 ottobre 2021 è stata concordata da 137 paesi aderenti al quadro inclusivo OCSE/G20 sull'erosione della base imponibile e sul trasferimento degli utili una soluzione a due pilastri sulla redistribuzione degli utili delle imprese multinazionali e su un'aliquota minima effettiva a livello mondiale. Il pilastro 1 dell'accordo prevede la redistribuzione di una quota degli utili residui delle imprese multinazionali più grandi e più redditizie alle giurisdizioni di mercato finale in cui i beni o servizi sono utilizzati o consumati. Gli aspetti relativi all'attuazione pratica dell'accordo sono ancora in fase di finalizzazione. Nel suo programma di lavoro per il 2022 la Commissione si è impegnata a presentare una proposta di direttiva sull'attuazione dell'accordo nel rispetto del diritto dell'UE e dei requisiti del mercato unico. Secondo la proposta della Commissione sulle risorse proprie, gli Stati membri fornirebbero un contributo nazionale al bilancio dell'UE sulla base della quota degli utili imponibili delle imprese multinazionali ridistribuiti a ciascuno Stato membro nell'ambito del pilastro 1. In attesa della finalizzazione dell'accordo, le entrate destinabili al bilancio dell'UE potrebbero raggiungere un importo compreso tra 2,5 e 4 miliardi di EUR all'anno¹⁵.

2.2. Modifica del regolamento che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027

Il rimborso di NextGenerationEU seguirà un profilo stabile e prevedibile di riduzione delle passività, grazie a disposizioni opportune nel quadro finanziario pluriennale. Un flusso costante di entrate provenienti dalle nuove risorse proprie garantirebbe la prevedibilità e la stabilità del rimborso. Per riflettere le modalità tramite cui i proventi delle nuove risorse proprie possono consentire il rimborso di NextGenerationEU¹⁶, la Commissione propone pertanto un meccanismo di adeguamento automatico dei massimali del quadro finanziario pluriennale¹⁷ basato sulle entrate derivanti dalle nuove risorse proprie¹⁸.

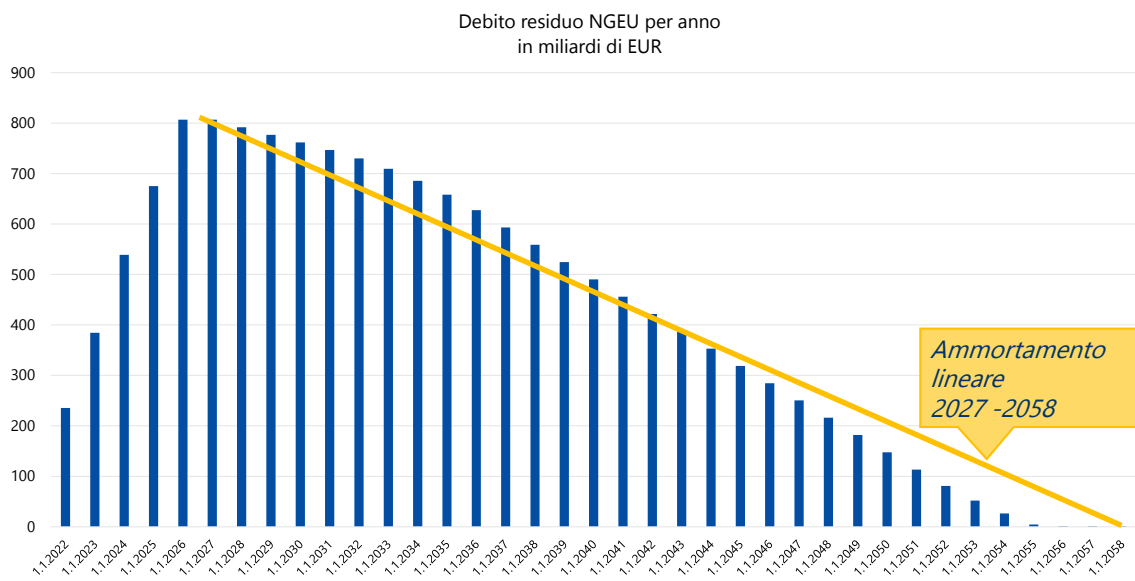
¹⁵ Non è al momento possibile individuare una cifra più precisa, poiché sono ancora in corso le discussioni su alcune modalità tecniche di attuazione dell'accordo OCSE/G20 "Pilastro 1". L'intervallo indicato è basato su una serie di ipotesi generali e non può essere ulteriormente precisato anche a causa di problemi di limitazione dei dati per quanto riguarda le imprese che, potenzialmente, potrebbero in ultima analisi contribuire alla redistribuzione dei diritti di imposizione ai sensi dell'accordo.

¹⁶ In linea con il punto 150 delle conclusioni del Consiglio europeo (17-21 luglio 2020), nelle quali si dichiara che le "entrate derivanti dalle nuove risorse proprie introdotte dopo il 2021 saranno utilizzate per il rimborso anticipato dei prestiti contratti a titolo di Next Generation EU. La Commissione è invitata a proporre a tempo debito una revisione del QFP a tal fine".

¹⁷ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 (GU L 433 I del 22.12.2020, pag. 11).

¹⁸ Il meccanismo di adeguamento automatico è limitato a 15 miliardi di EUR (a prezzi 2018), il che corrisponde a una media annua di 17,4 miliardi di EUR (a prezzi correnti) per il periodo 2024-2027. Gli importi necessari per il rimborso di NextGenerationEU dopo il 2027 dipenderanno dall'importo effettivo del prestito per finanziare il sostegno a fondo perduto e da eventuali rimborsi di tale prestito nell'ambito dell'attuale quadro finanziario pluriennale.

Figura 1 - Riduzione pianificata delle passività NGEU



Fonte: Commissione europea. Importi a prezzi correnti.

La Commissione ha presentato una proposta relativa al Fondo sociale per il clima¹⁹ per proteggere le famiglie vulnerabili da oneri finanziari supplementari derivanti dall'istituzione di un nuovo sistema per lo scambio di quote di emissioni nell'UE per gli edifici e il trasporto su strada. La dotazione finanziaria del Fondo è commisurata agli importi corrispondenti, in linea di principio, a circa il 25 % delle entrate previste dall'inclusione degli edifici e del trasporto su strada nell'ambito di applicazione del sistema per lo scambio di quote di emissioni dell'UE. Tale spesa aggiuntiva non era prevista nella proposta iniziale della Commissione per un nuovo quadro finanziario pluriennale. La Commissione propone pertanto di includere un aumento della rubrica 3 e, di conseguenza, del massimale dei pagamenti nella modifica mirata del regolamento sul quadro finanziario pluriennale, per tener conto delle spese aggiuntive per il Fondo per il periodo 2025-2027.

Un vantaggio fondamentale garantito dall'utilizzo del bilancio dell'UE per affrontare gli impatti sociali del nuovo sistema per lo scambio di quote di emissioni è quello di potersi avvalere, per il Fondo sociale per il clima, delle disposizioni di controllo già in vigore per il bilancio generale. Il Fondo sarà sottoposto al controllo della Corte dei conti e il Parlamento europeo, previa raccomandazione del Consiglio, dovrà concedere il discarico alla Commissione per il suo funzionamento. Ciò assicurerà la rendicontabilità delle spese e fornirà garanzie sulla qualità delle spese del Fondo.

3. PROSSIME TAPPE

L'accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020 prevede che le istituzioni adottino le misure necessarie per agevolare una rapida approvazione del quadro per le nuove risorse proprie. Il Consiglio si è impegnato a deliberare sul primo paniere di nuove risorse

¹⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo sociale per il clima (COM(2021) 568 final).

proprie entro il 1° luglio 2022 in vista della loro introduzione entro il 1° gennaio 2023. Inoltre, in considerazione dell'impegno assunto nell'accordo interistituzionale e della necessità di presentare un importo adeguato di nuove risorse proprie per il rimborso dello strumento dell'Unione europea per la ripresa, **la Commissione presenterà una proposta per un secondo paniere di nuove risorse proprie entro la fine del 2023.**

In tale contesto, come ribadito nella comunicazione "Tassazione delle imprese per il 21° secolo"²⁰ del maggio 2021, la Commissione proporrà risorse proprie supplementari che potrebbero includere una tassa sulle transazioni finanziarie e una risorsa propria legata al settore delle imprese. Questo secondo pacchetto si fonderà sulla proposta "Imprese in Europa: quadro per l'imposizione dei redditi (BEFIT)" prevista nel 2023.

Un accordo rapido sulle proposte di modifica della decisione sulle risorse proprie e del regolamento che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 e un'approvazione in tempi brevi da parte degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali, della modifica della decisione sulle risorse proprie fornirebbero all'Unione i mezzi per realizzare le sue ambizioni: una società climaticamente neutra, digitale, giusta, inclusiva e resiliente per tutti i cittadini europei.

La Commissione valuterà costantemente il processo di adozione al fine di garantire importi adeguati per il rimborso dello strumento dell'Unione europea per la ripresa.

²⁰ COM(2021) 251 final.