

**UNIVERSITA' DI BARI**  
**DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE**

**MODULO 5**  
**Il Bilancio dell'Unione Europea**

**CORSO DI POLITICHE ECONOMICHE EUROPEE**  
**2019-20**  
**Prof. Gianfranco Viesti**

Quali politiche dirette realizza l'Unione Europea?

Per capirlo, guardiamo alle spese del bilancio europeo: Politica agricola, regionale e (poco) tecnologica.

Ma guardiamo prima all'insieme del bilancio UE:

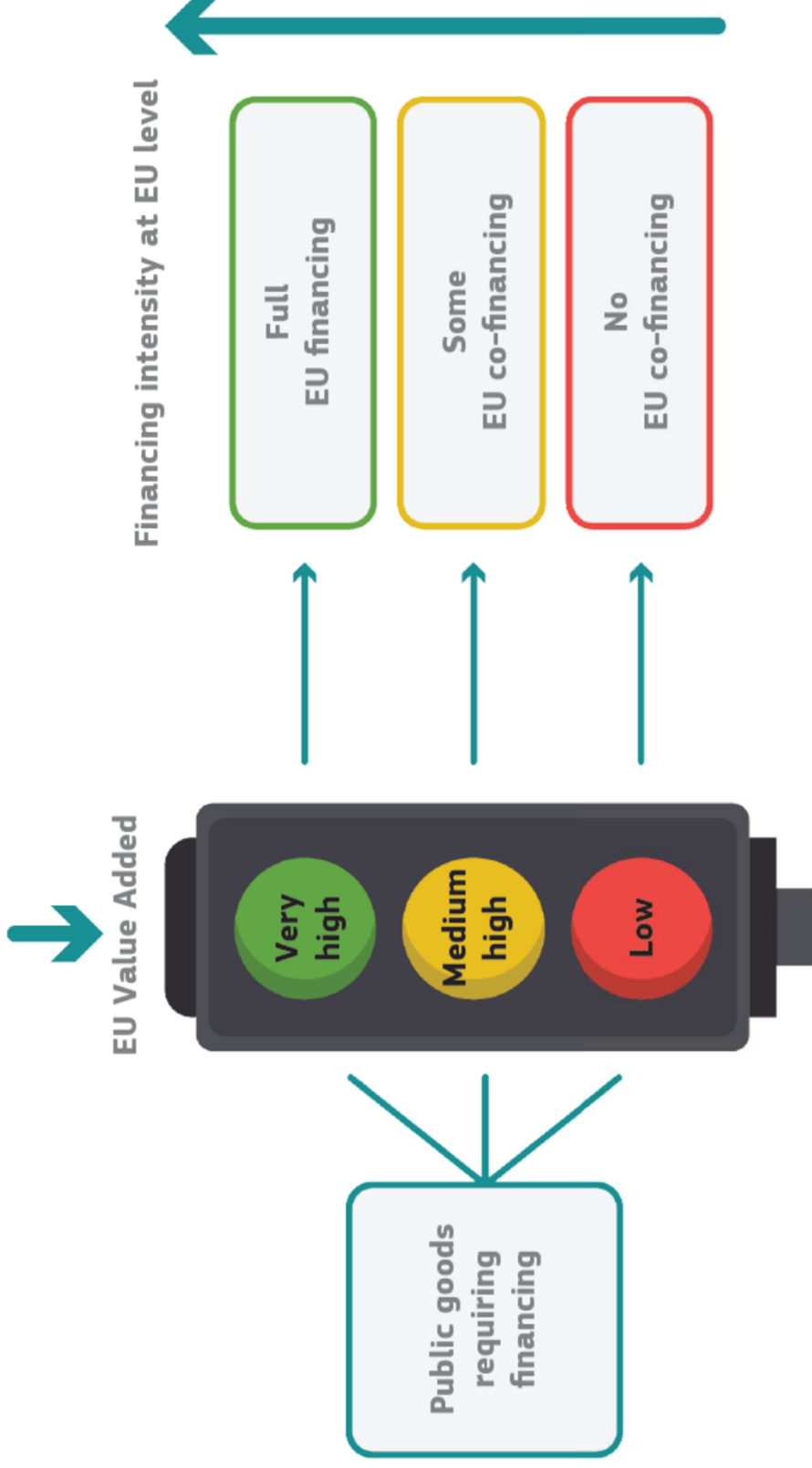
- dimensione
- fonti di finanziamento
- rapporto con gli Stati Membri

Perché il bilancio dell'UE? Per intervenire negli ambiti in cui c'è un «Valore aggiunto comunitario»

va tenuto anche presente che il quadro degli interventi finanziari dell'UE va oltre la dimensione del bilancio

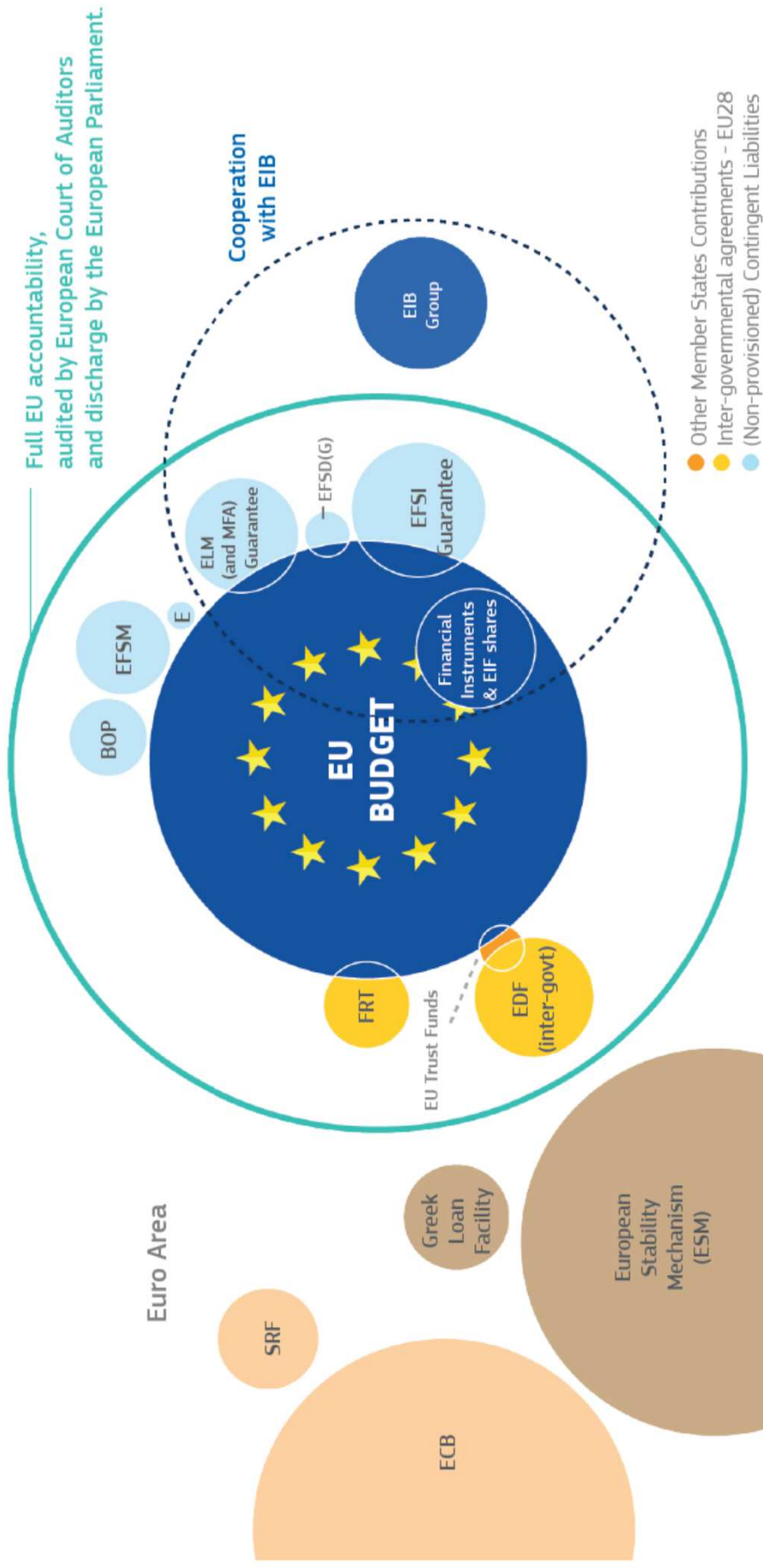
## EU value added and funding from the EU budget

**CRITERIA:**  
Treaty objectives and obligations - Public goods of a European dimension - Economies of scale -  
-Spillover effects - Subsidiarity - Benefits of EU integration  
- European values: peace, democracy, rule of law



## EU finances: the whole picture

purely illustrative, the size of the circles does not correspond to actual volumes



Source: European Commission

- La dimensione del Bilancio Comunitario è molto contenuta; infinitamente più piccola del bilancio federale americano o del bilancio pubblico degli Stati Membri.
- Il bilancio dell'Unione Europea ammonta complessivamente, a circa l'1 % del PIL dell'UE.
- Esiste un massimale di spesa. Il «massimale delle risorse proprie» è fissato attualmente all'1,24 % del reddito nazionale lordo (RNL) dell'Unione per i pagamenti effettuati a partire dal bilancio UE.
- Per di più, la dimensione del Bilancio comunitario si è ridotta, seppur lievemente, negli ultimi periodi di programmazione.

## The EU budget compared to overall EU income and public spending



Source: European Commission

## The size of the EU budget as percentage of gross national income



Data: EU budget payment ceiling expressed as a percentage of EU GNI

Source: European Commission



- Questo è molto importante. L'Unione Europea non ha una significativa politica di spesa (fiscale) propria. Come si vedrà, la politica fiscale è nelle mani degli Stati membri, con stringenti regole comunitarie.
- La dimensione finanziaria delle politiche europee dirette è limitata e non cresce.

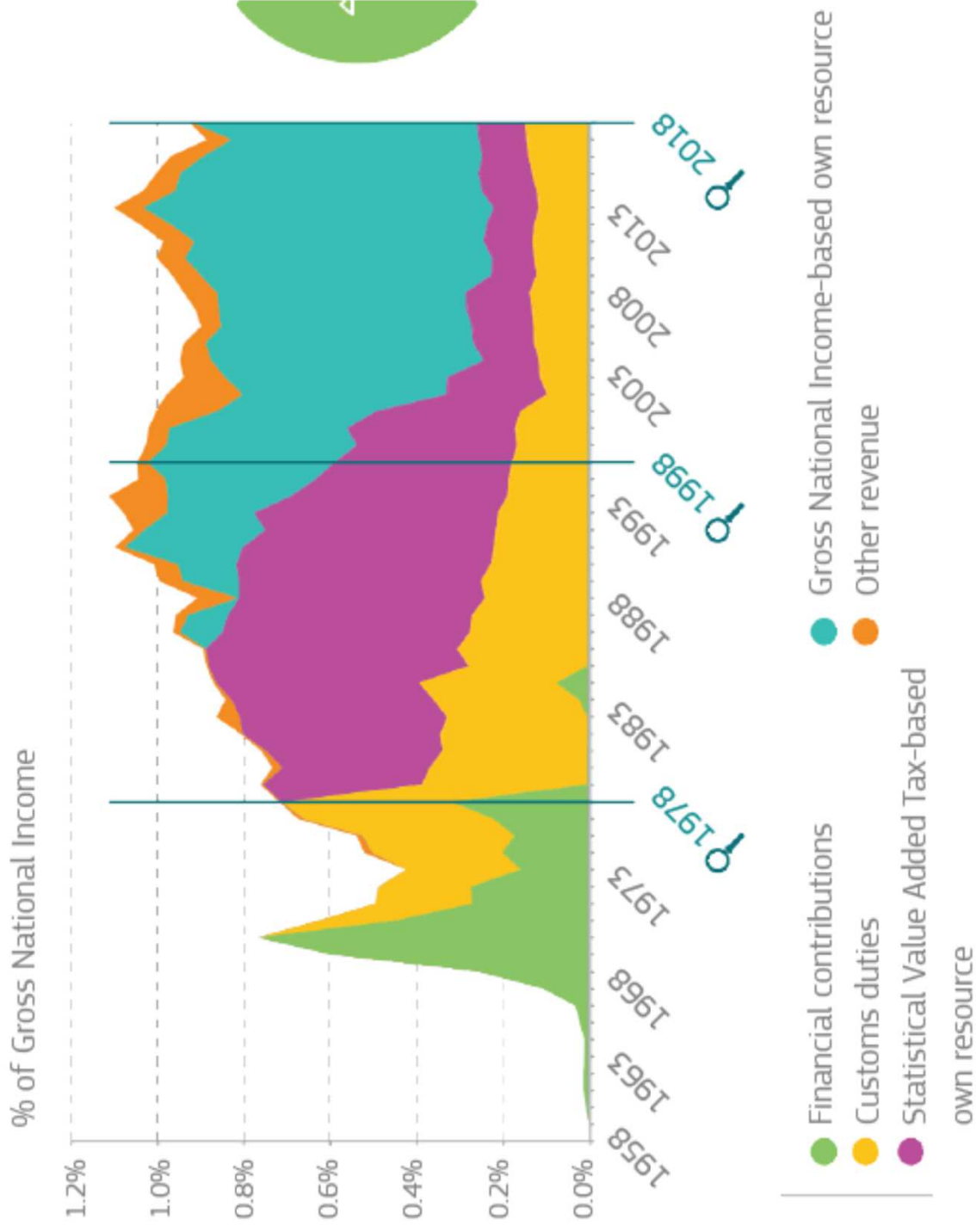
- L'Unione europea dispone di «risorse proprie» per finanziare la sua spesa.
- Giuridicamente queste risorse appartengono all'Unione e gli Stati membri le riscuotono a suo nome e le trasferiscono al bilancio comunitario.

Le risorse proprie sono di tre tipi:

1. Risorse proprie tradizionali (RPT), consistenti principalmente in dazi doganali percepiti sulle importazioni di prodotti provenienti dai paesi terzi.
2. La risorsa basata sull'imposta sul valore aggiunto (IVA), che è una percentuale uniforme applicata alla base imponibile IVA armonizzata in ciascuno Stato membro.
3. La risorsa basata sul reddito nazionale lordo (RNL), che è una percentuale uniforme (0,73%) applicata al RNL di ciascuno Stato membro.

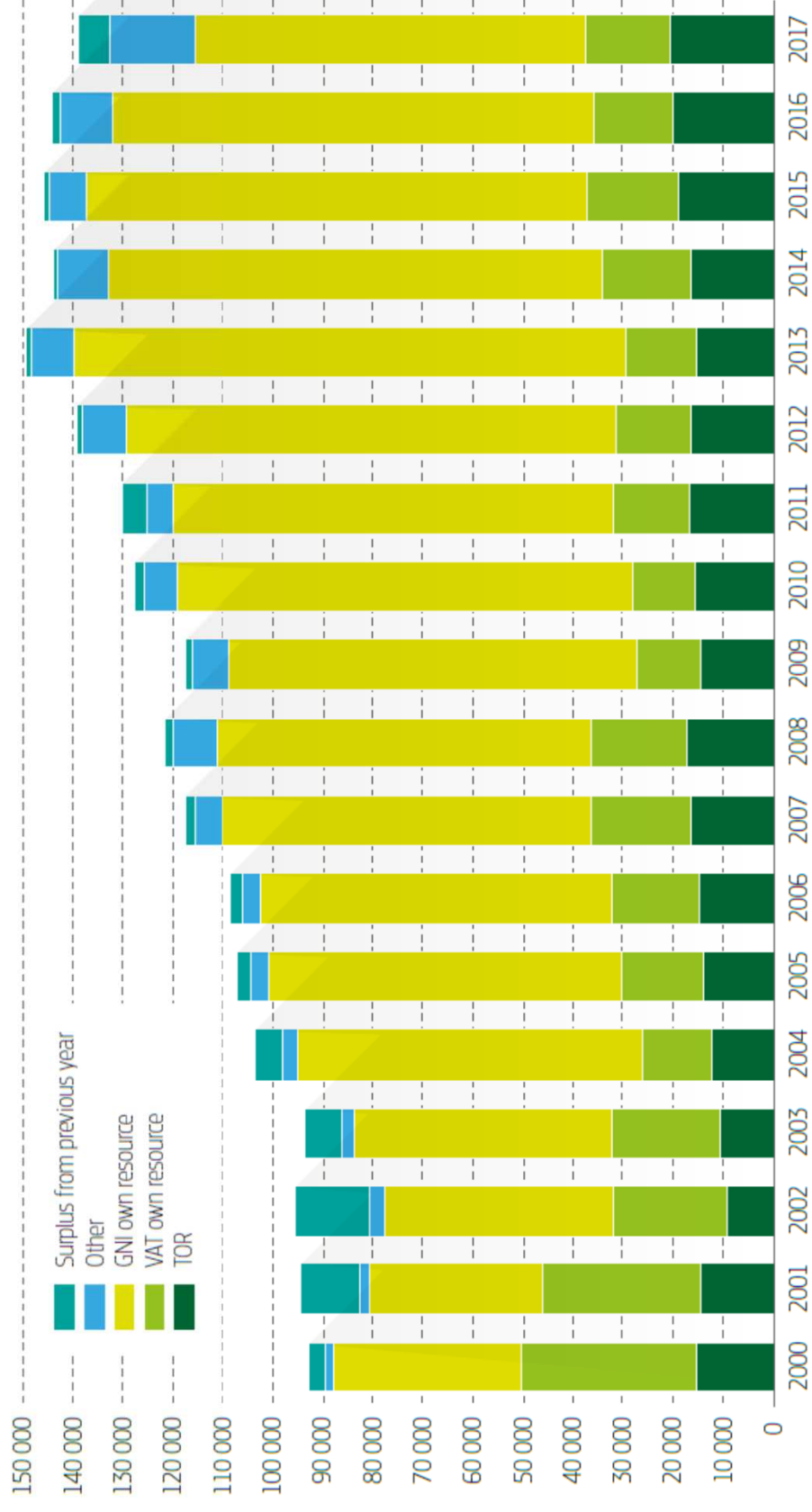
- Inizialmente, i dazi doganali rappresentavano la voce principale di bilancio, ma con liberalizzazione commerciale internazionale, la loro importanza diminuisce fortemente.
- La risorsa basata sul PIL diviene largamente prevalente.
- Questo ha un'implicazione pratica molto importante: sono gli Stati Membri che trasferiscono risorse finanziarie all'UE. Esse rappresentano circa l'85% delle entrate comunitarie; i principali contribuenti del bilancio comunitario sono i paesi più grandi e ricchi dell'Unione.
- Importante: di conseguenza i grandi stati membri hanno un potere di condizionamento sulle attività comunitarie.

## Sources of Financing of the EU budget



Source: European Commission

EU revenue 2000-2017 (million EUR)



### National contribution per Member State and traditional own resources collected on behalf of the EU in 2017 (million EUR)



- Negli anni '80 il Regno Unito è riuscito ad ottenere uno “sconto” particolare (*UK rebate*) ai propri contributi all'Unione grazie alla pressione politica della Thatcher proprio beneficiava poco delle politiche agricole.
- Tale valore è divenuto materia di trattativa nel corso dei negoziati successivi; purtroppo non solo non si è riusciti ad eliminarlo, ma nel 2007-13 sono stati contabilizzati anche altri “sconti” per altri paesi contribuenti netti. Il bilancio è così divenuto materia di grandi trattative e compensazioni.



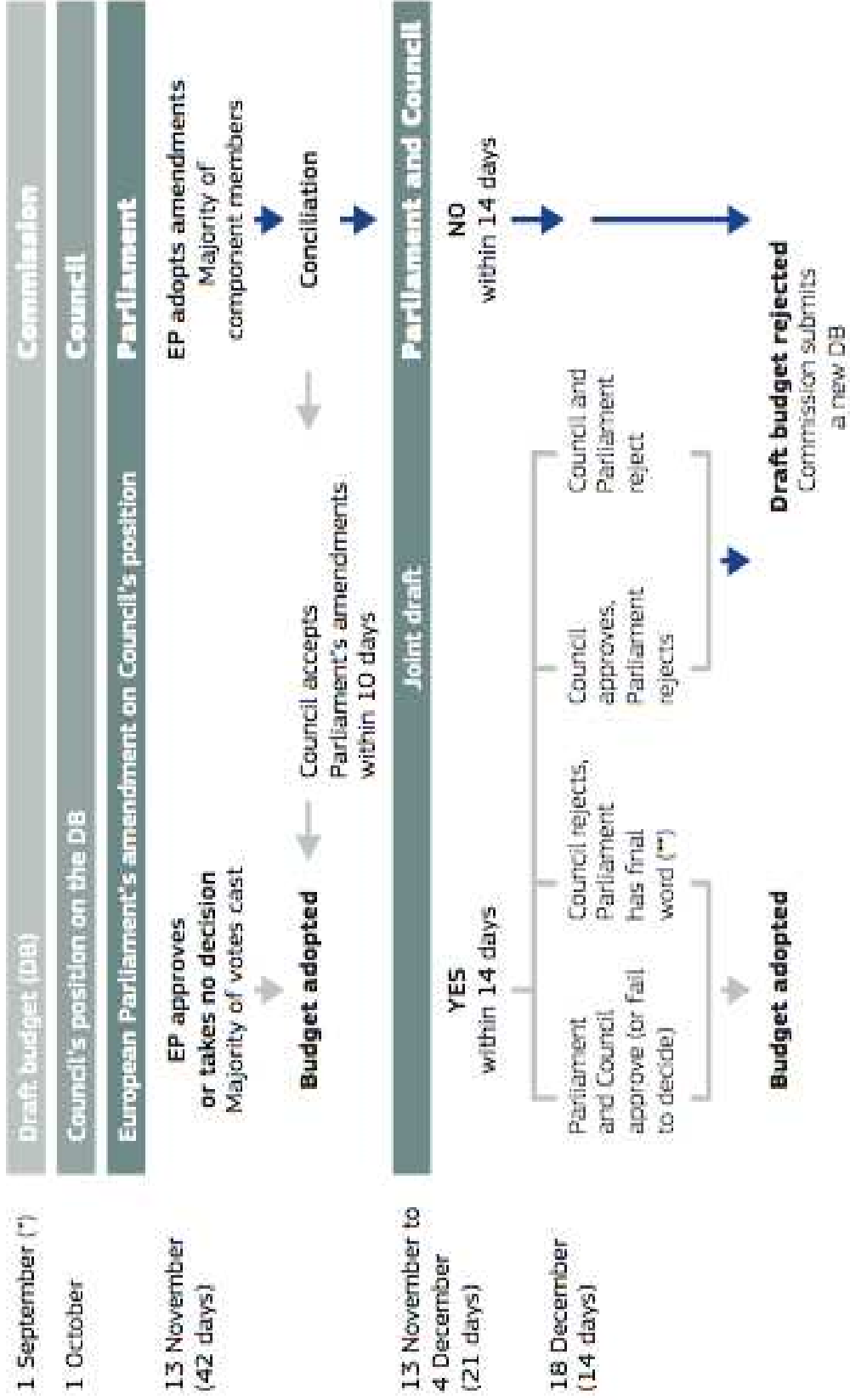
- Le risorse comunitarie vengono programmate su un bilancio che copre 7 anni (2007-13; 2014-20), definito Prospettive Finanziarie, da cui discendono poi i bilanci operativi annuali.

Le trattative per il bilancio sono particolarmente importanti, perché determinano la dimensione delle politiche dirette per 7 anni.

- Il processo di definizione del bilancio dell'Unione (Prospettive Finanziarie Settennali) è lungo e complesso.
- Inizia diversi anni prima del periodo cui si riferisce.
- La Commissione propone; poi vi è una lunga trattativa fra gli Stati membri (Consiglio). Con i nuovi trattati, anche il Parlamento Europeo ha un importante potere di co-decisione.

- La Commissione, il Parlamento e il Consiglio dei ministri concludono un accordo vincolante per assicurare la disciplina di bilancio e la programmazione a lungo termine e per rafforzare la cooperazione nell'ambito dei bilanci annuali.
- Questo «accordo interistituzionale» comprende un «quadro finanziario pluriennale» che fissa i limiti superiori annui (noti come «massimali») per capitolo.

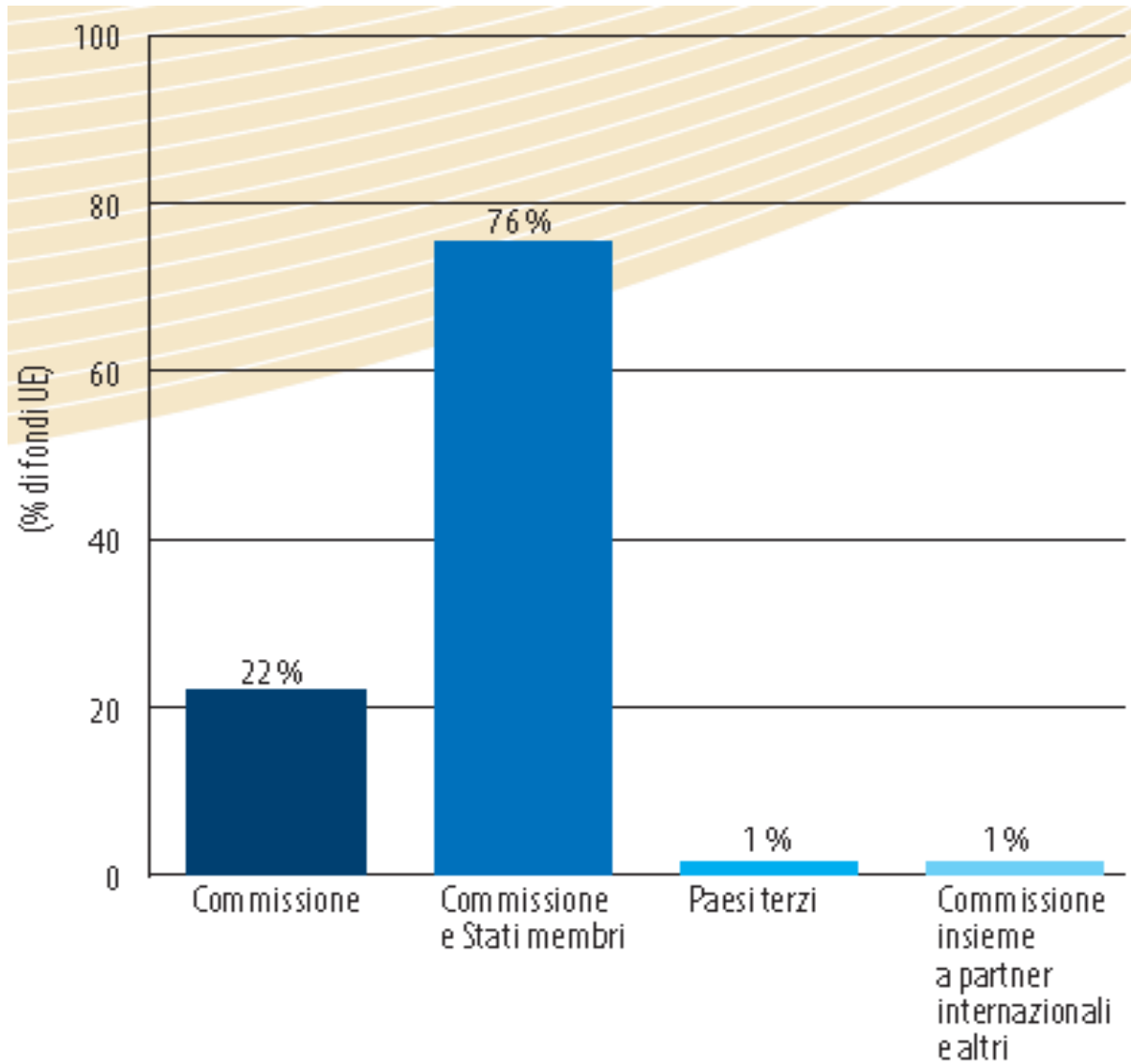
**Treaty timetable**



(\*) In practice, the Commission endeavours to present the draft budget before the end of April/beginning of May.  
 (\*\*) i.e. European Parliament approves the joint text and then, within 14 days of Council's rejection, decides (by a majority of its component members and 3/5 of the votes cast) to confirm all or some of its amendments.

- La responsabilità ultima dell'esecuzione del bilancio è della Commissione europea.
- In pratica però la parte prevalente del bilancio UE (76 % circa) è eseguita nell'ambito della cosiddetta «gestione condivisa».
- In base a tale modalità, le spese sono gestite dalle autorità degli Stati e delle regioni

## Soggetti responsabili della gestione del bilancio UE



- La costruzione del bilancio 2014-2020 è stata particolarmente difficile, data la crisi economica e le difficoltà di bilancio pubblico di molti paesi contribuenti netti.
- E' stata molto forte sulla scena politica europea la posizione "eurosceppica", che mira a ridurre dimensione e spesa dell'UE, per ridurre i contributi nazionali.

This table presents the key figures of the MFF 2014-2020. You will find a comparison between the amounts proposed by the European Commission and those agreed by the European Council as well as a comparison with the MFF for the period 2007-2013.

Commitment appropriations In million euros (2011 prices)	MFF 2007- 2013	MFF 2014- 2020 Commission proposal June 2012	MFF 2014- 2020 European Council conclusions 06.02.2013	European Council conclusions vs MFF 2007-2013		European Council Conclusions vs Commission Proposals	
				million euros	%	million euros	%
<b>1. Sustainable Growth</b>	<b>446.310</b>	<b>503.310</b>	<b>450.763</b>	<b>+4.453</b>	<b>+1%</b>	<b>-52.547</b>	<b>-10%</b>
Ia. Competitiveness for Growth and Jobs*	91.495	164.316	125.614	+34.119	+37%	-38.702	-24%
of which: Connecting Europe Facility	12.783	40.249	19.299	+6.516	+51%	-20.950	-52%
of which: Galileo, ITER and GMES	8.047	15.548	12.793	+4.746	+59%	-2.755	-18%
Ib. Cohesion for Growth and Employment	354.815	338.994	325.149	-29.666	-8%	-13.845	-4%
of which: Investment for growth and jobs	345.935	327.116	313.197	-32.738	-9%	-13.919	-4%
of which: European territorial cooperation	8.880	11.878	8.948	68	+1%	-2.930	-25%
of which Contribution to CEF			10.000				
<b>2. Preservation and Management of Natural Resources</b>	<b>420.682</b>	<b>369.972</b>	<b>373.179</b>	<b>-47.503</b>	<b>-11%</b>	<b>-16.793</b>	<b>-4%</b>
of which: market related expenditure and direct payments**	318.820	286.551	277.851	-40.969	-13%	-8.700	-3%
of which: rural development	95.741	91.966	84.936	-10.805	-11%	-7.030	-8%
<b>3. Citizenship, freedom, security and justice</b>	<b>12.366</b>	<b>18.809</b>	<b>15.686</b>	<b>+3.320</b>	<b>+27%</b>	<b>-3.123</b>	<b>-17%</b>
<b>4. EU as a global player</b>	<b>56.815</b>	<b>70.000</b>	<b>58.704</b>	<b>+1.889</b>	<b>+3%</b>	<b>-11.296</b>	<b>-16%</b>
<b>5. Administration***</b>	<b>57.082</b>	<b>63.165</b>	<b>61.629</b>	<b>+4.547</b>	<b>+8%</b>	<b>-1.536</b>	<b>-2%</b>
of which: Administrative expenditure	46.247	51.000	49.798	+3.551	+8%	-1.202	-2%
<b>6. Compensations****</b>	<b>920</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>
<b>Total commitment appropriations</b>	<b>994.176</b>	<b>1.045.282</b>	<b>959.988</b>	<b>-34.188</b>	<b>-3%</b>	<b>-85.294</b>	<b>-8%</b>
<b>as a percentage of GNI</b>	<b>1,12%</b>	<b>1,09%</b>	<b>1,00%</b>		<b>-0,12%</b>		<b>-0,09%</b>

Note: \*For comparison purposes, the Commission proposal is increased for the amount for ITER and GMES that have been integrated in Heading 1a by the European Council.



Il Bilancio 2014-20 dell'UE è organizzato su 6 rubriche:

1. Competitività per la crescita e l'occupazione; b. coesione economica, sociale e territoriale
2. Crescita sostenibile: risorse naturali
3. Sicurezza e cittadinanza
4. Ruolo mondiale dell'Europa
5. Amministrazione
6. Compensazione

**Areas financed by the EU budget for the period 2014-2020**  
In billion EUR and as a percentage, current price



Note: Commitment; adjusted for 2018

Source: European Commission, Reflection paper on the future of EU finances, 2017

Le prime due sono le più importanti:

- la 1 (competitività e coesione) riguarda le politiche regionali (o di coesione) e della ricerca/competitività dell'UE;
- la 2 (crescita sostenibile) riguarda le politiche agricole.

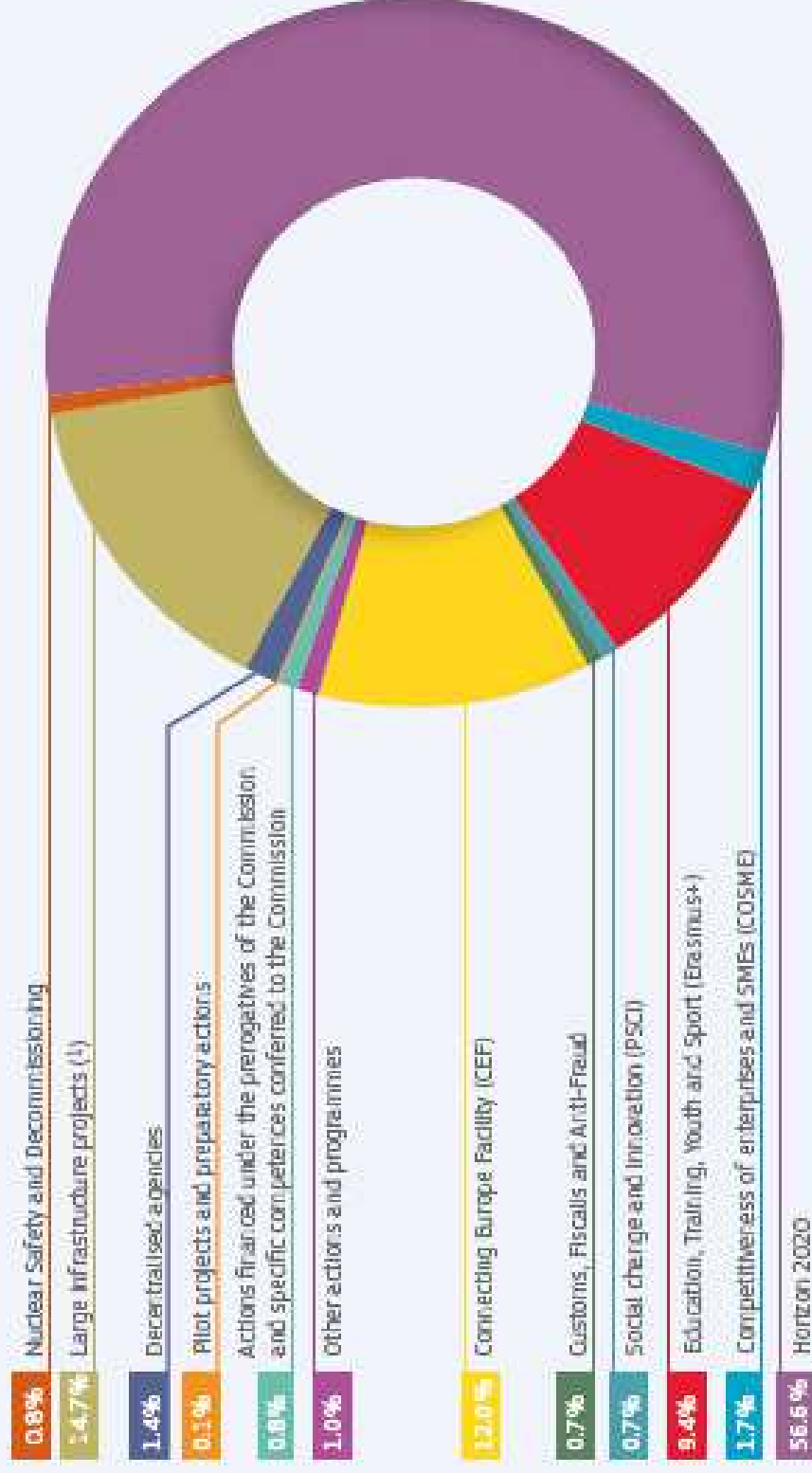
Ad esse si affiancano, su scala più limitata, le azioni esterne.

Le tabelle e i grafici che seguono mostrano la composizione del bilancio UE 2014-20. Esso vale, per i sette anni, meno di mille miliardi di euro.

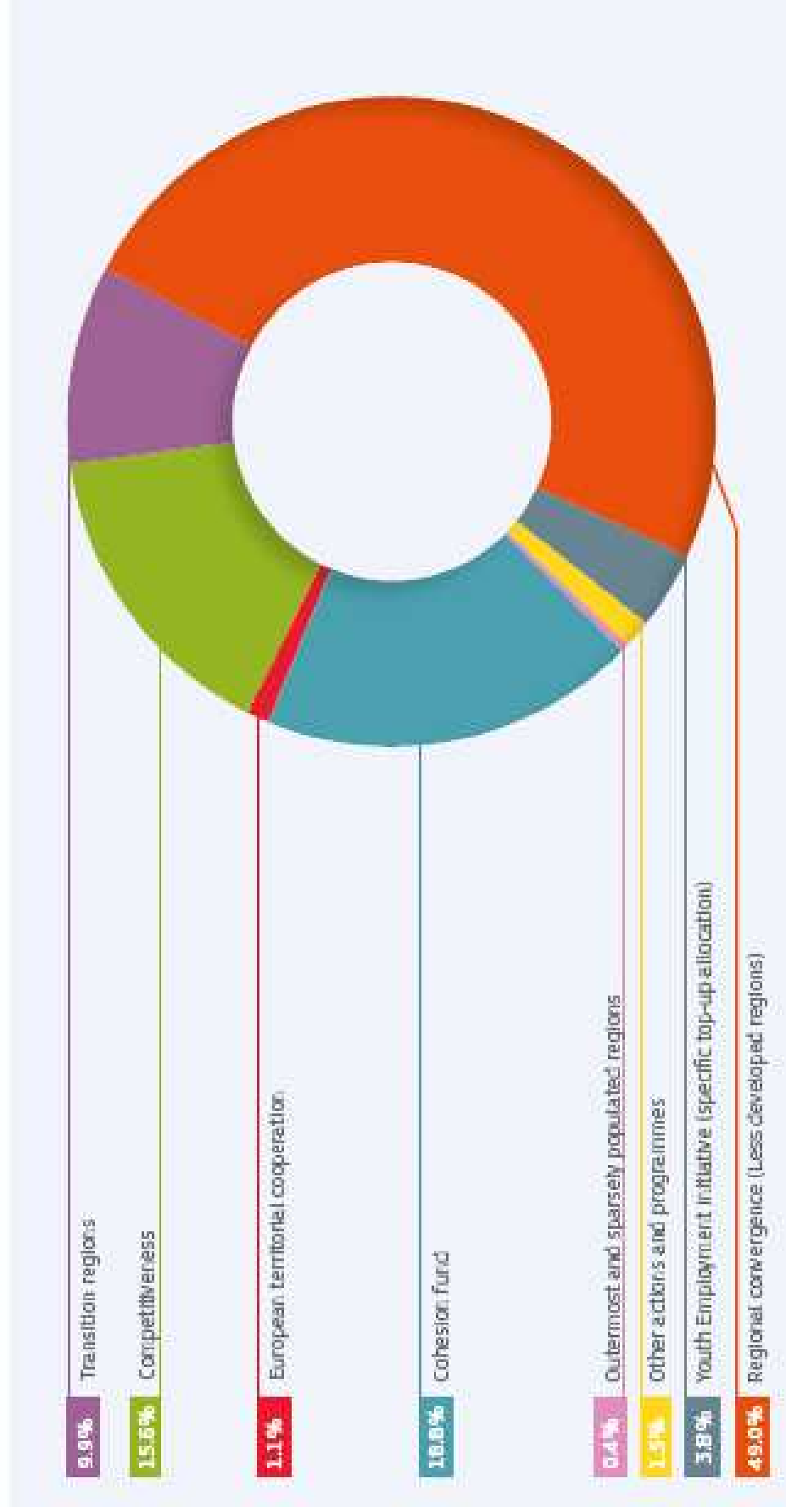
- Le politiche più rilevanti sono:
  - agricole (rubrica 2, 373 miliardi)
  - regionale (rubrica 1b, 325 miliardi)
  - “competitività” (rubrica 1a, 125 miliardi)

- **La rubrica 1a** (126 miliardi) comprende Horizon 2020, le TEN-T, la Connecting Europe Facility, Erasmus e altro
- **La rubrica 1b** (325 miliardi) comprende Fondi Strutturali (per i tre tipi di regioni: Competitiveness, Transition e Convergence) e Fondo di Coesione

# Heading 1a: Competitiveness for growth and jobs



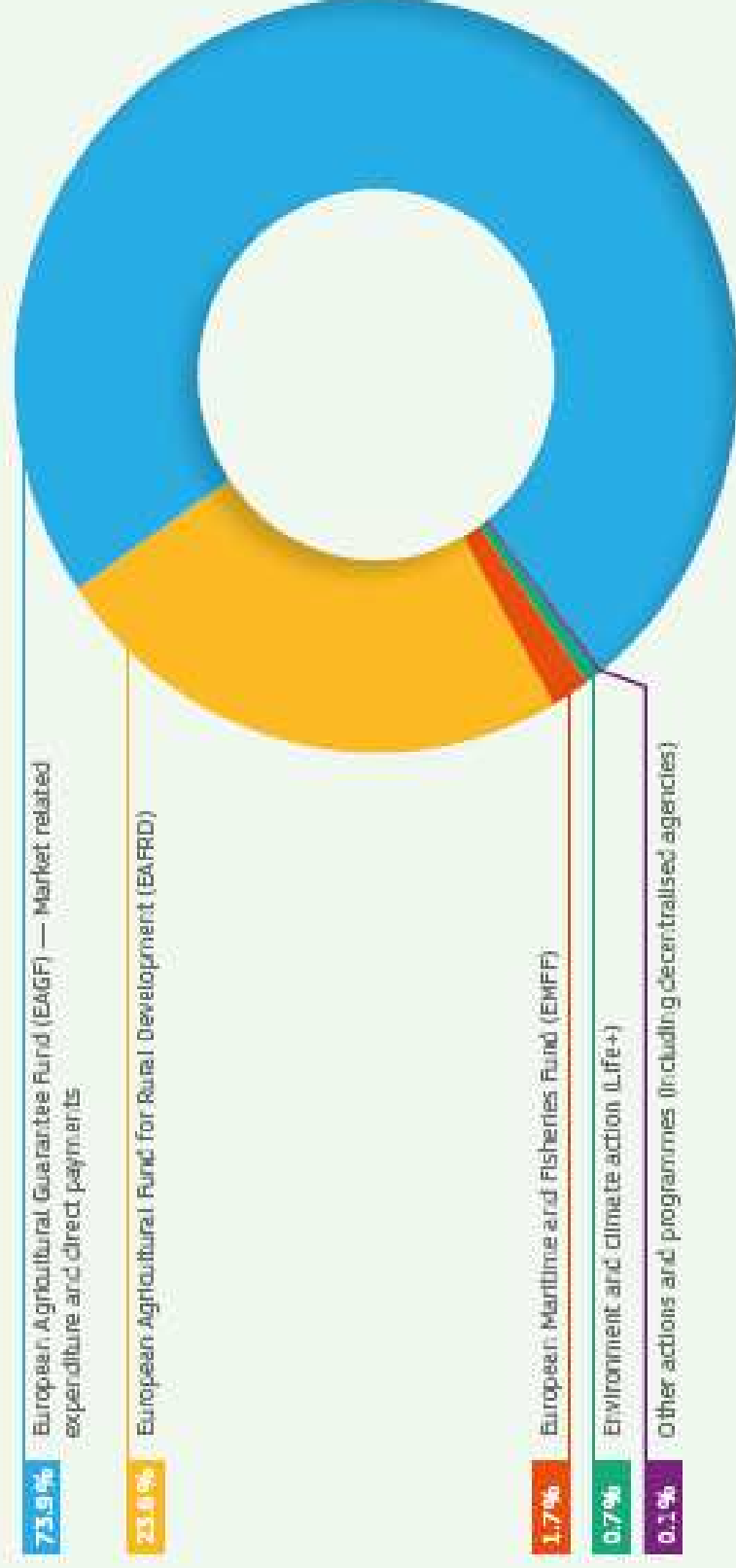
# Heading 1b: Economic, social and territorial cohesion



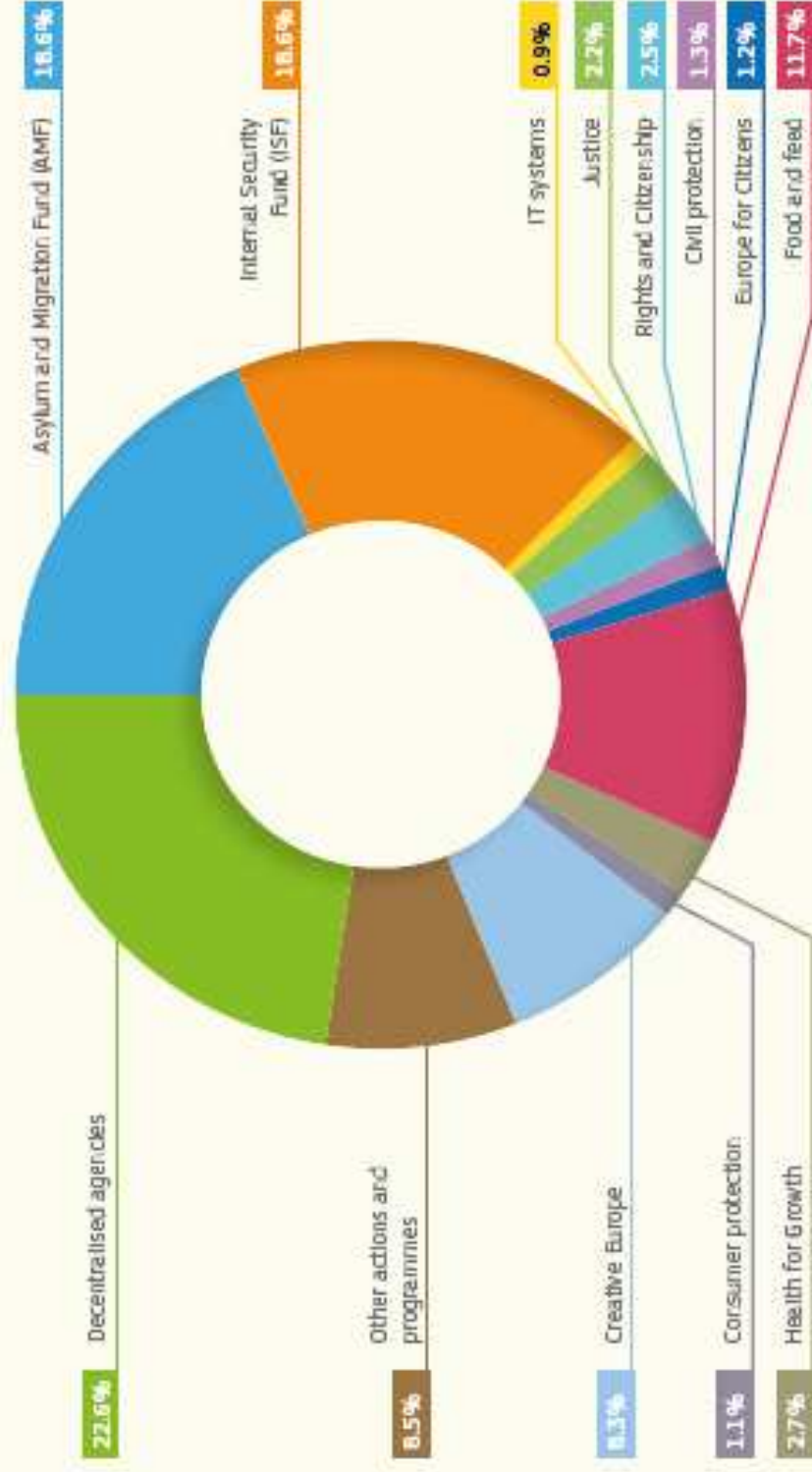
- **La rubrica 2** (373 miliardi) comprende le politiche agricole: pagamenti diretti/interventi di mercato e FEASR (Fondo Europeo Sviluppo rurale)
- **La rubrica 3** è molto piccola (16 miliardi): include accoglienza e sicurezza



## Heading 2: Sustainable growth: natural resources

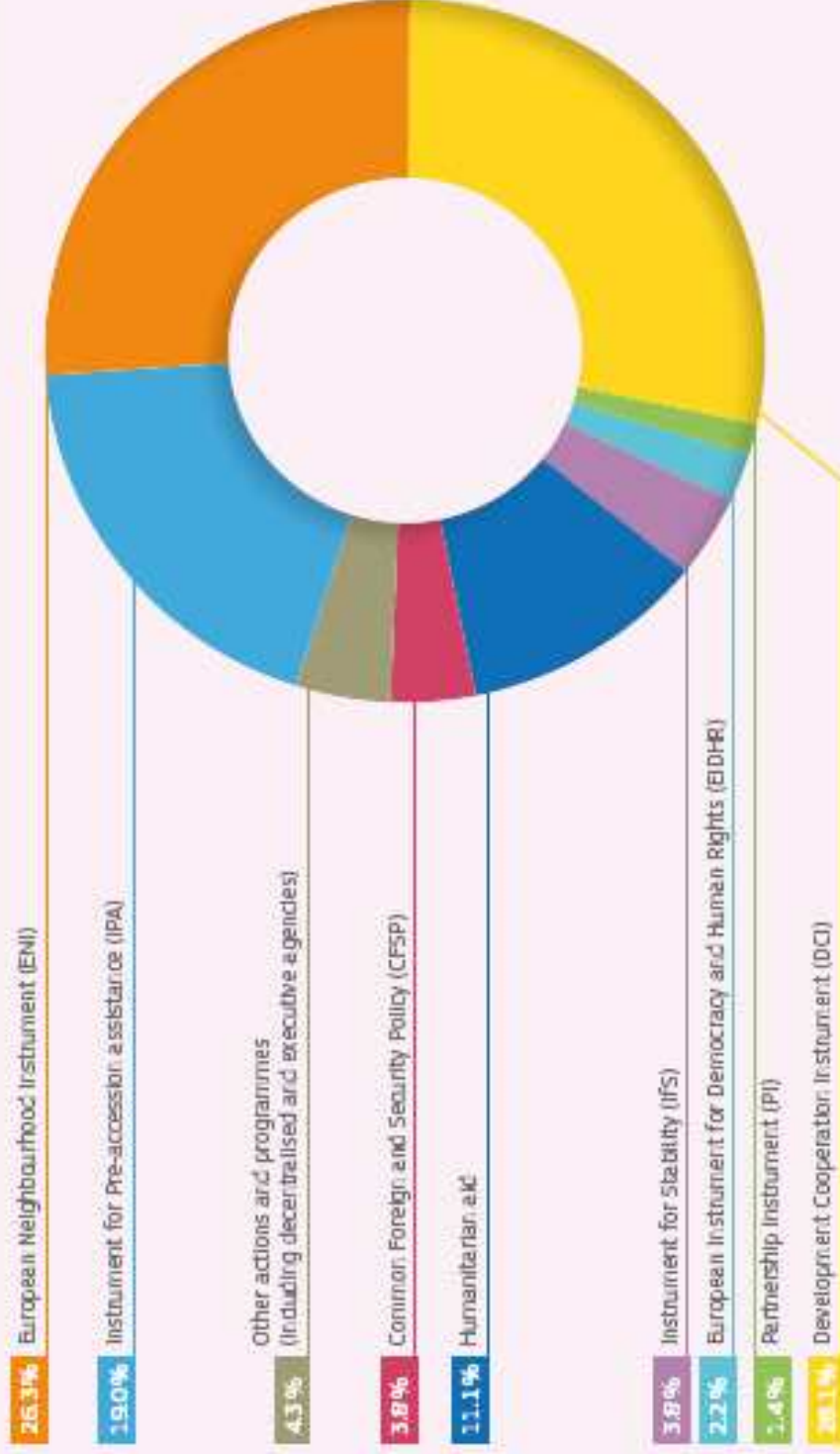


## Heading 3: Security and citizenship



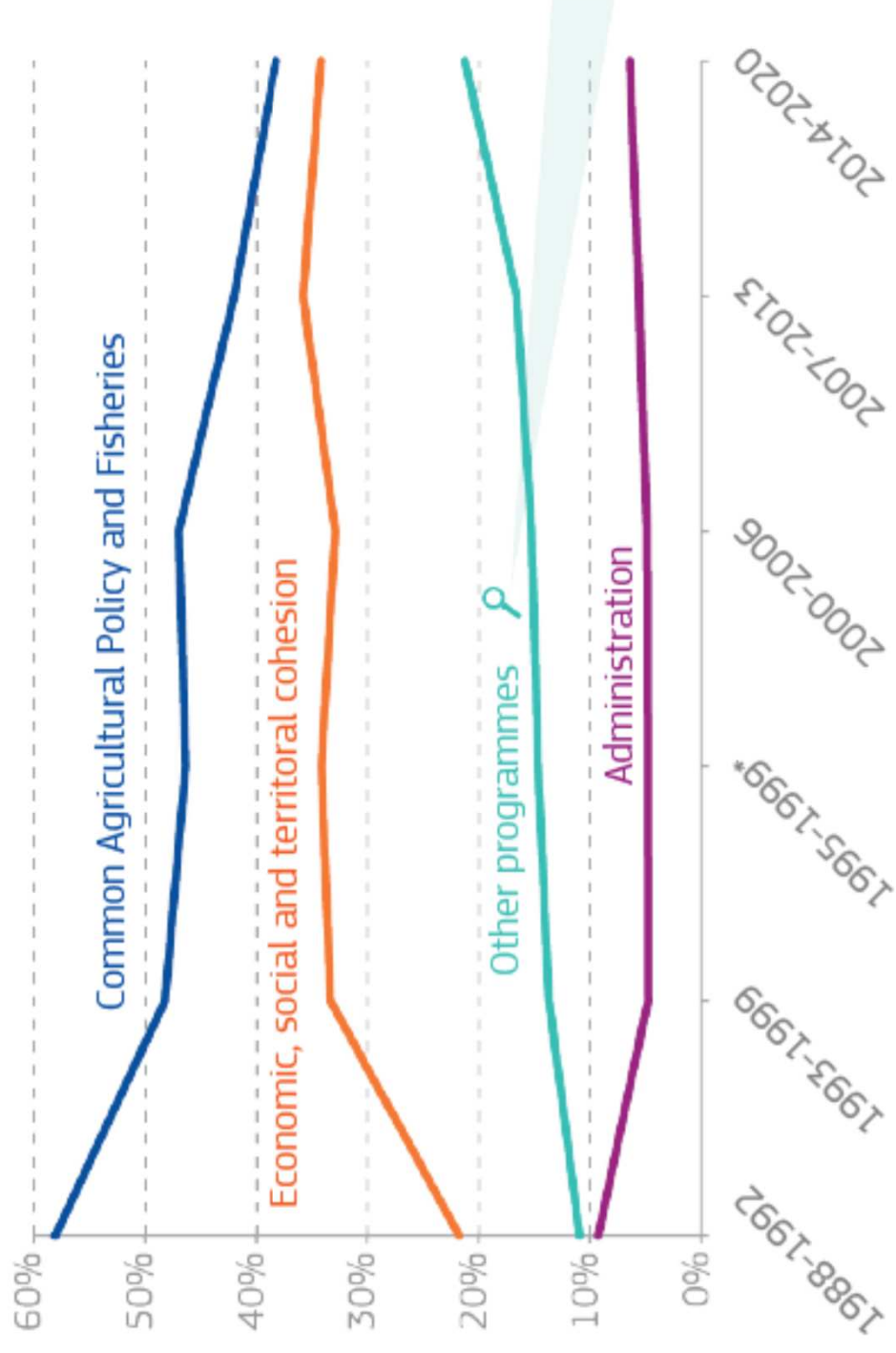
- **La rubrica 4** (59 miliardi) include le azioni esterne: ENI (vicinato), IPA (preadesione), DCI (cooperazione allo sviluppo) e le azioni umanitarie
  
- **La rubrica 5** (62 miliardi) le spese di funzionamento

## Heading 4: Global Europe



- Il bilancio dell'Unione Europea è variato poco nel tempo
- Non ci sono maggiori disponibilità ed è molto difficile sottrarre risorse alle politiche che già si fanno, per gli interessi dei beneficiari, e per la difficoltà di raggiungere una posizione condivisa (interessi specifici degli Stati Membri)
- Principale mutamento: riduzione spesa agricola e aumento «altri interventi» (politiche tecnologiche, infrastrutture)

## Evolution of main policy areas in the EU budget



\*Adjusted for 1995 enlargement

Source: European Commission

- Le spese dell'Unione (a differenza delle entrate) non sono formalmente organizzate per paese di destinazione, ma per obiettivi politici.
- Ogni politica comunitaria ha le sue regole, che determinano chi (e quindi quale paese) beneficia degli interventi.

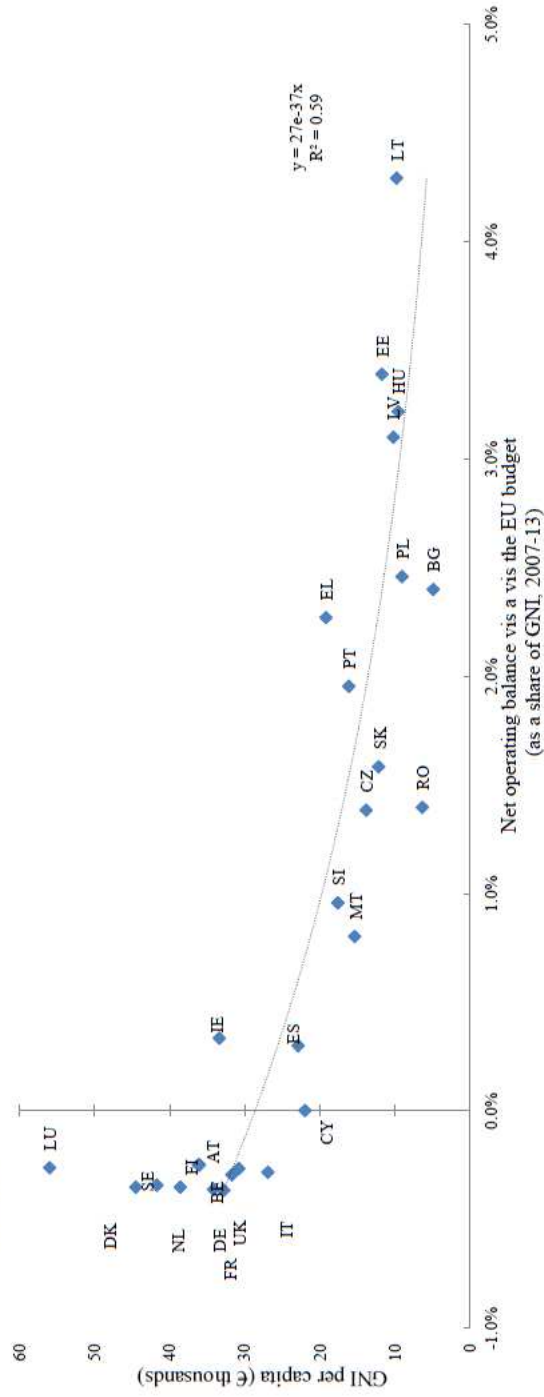
- Tutte le spese dell'Unione, organizzate per politiche, ricadono all'interno del territorio dei diversi Stati membri, che così sono "beneficiari" delle politiche comunitarie.
- Sulla base delle spese effettivamente realizzate, è possibile verificare chi sono i "beneficiari".



- I principali beneficiari, in valore assoluto, sono Polonia, Spagna, Francia, Germania e Italia; cioè i paesi più grandi.
- Sono importanti beneficiari, però, anche paesi come Grecia, Belgio e Ungheria, relativamente grandi e meno avanzati.
- In termini relativi (rispetto al PIL di ciascun paese) i principali beneficiari sono i paesi meno avanzati e relativamente piccoli.



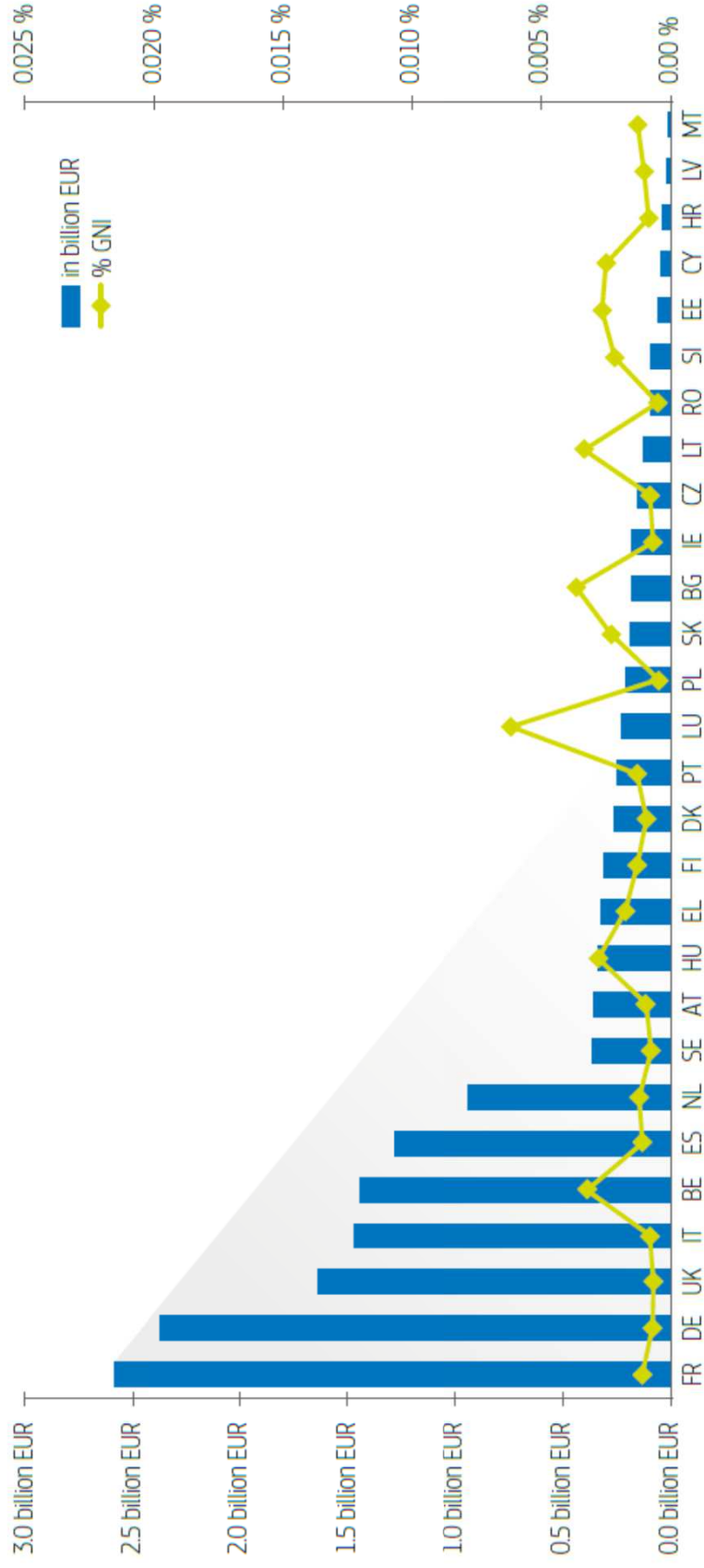
Graph 4.1: Net contributions to the EU budget and GNI per capita by Member State, 2007-2013



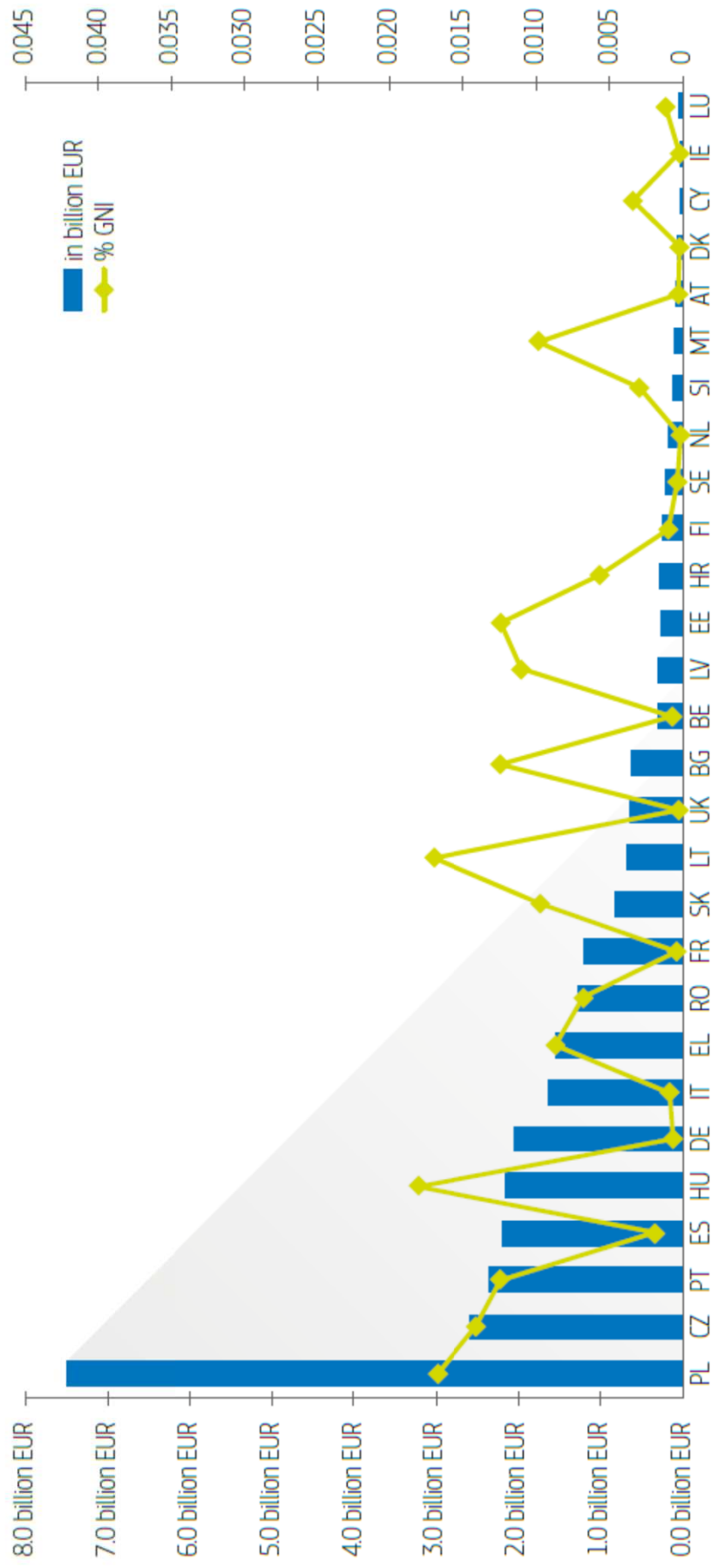
Source: European Commission

- Il beneficio per ciascun paese dipende principalmente da quanto esso riceve a titolo di politica regionale e politica agricola.
- La ripartizione territoriale delle spese di queste due politiche è guidata dalle regole proprie di ciascuna (cfr. lezioni seguenti).
- Questo fa sì che vi sia un interesse speciale di ciascun paese per specifiche politiche che lo beneficiano.
- Ad esempio Francia, Regno Unito (!), Danimarca per le politiche agricole; Polonia, Spagna, Italia per le politiche regionali. Importante per Belgio e Lussemburgo la spesa per le istituzioni comunitarie.

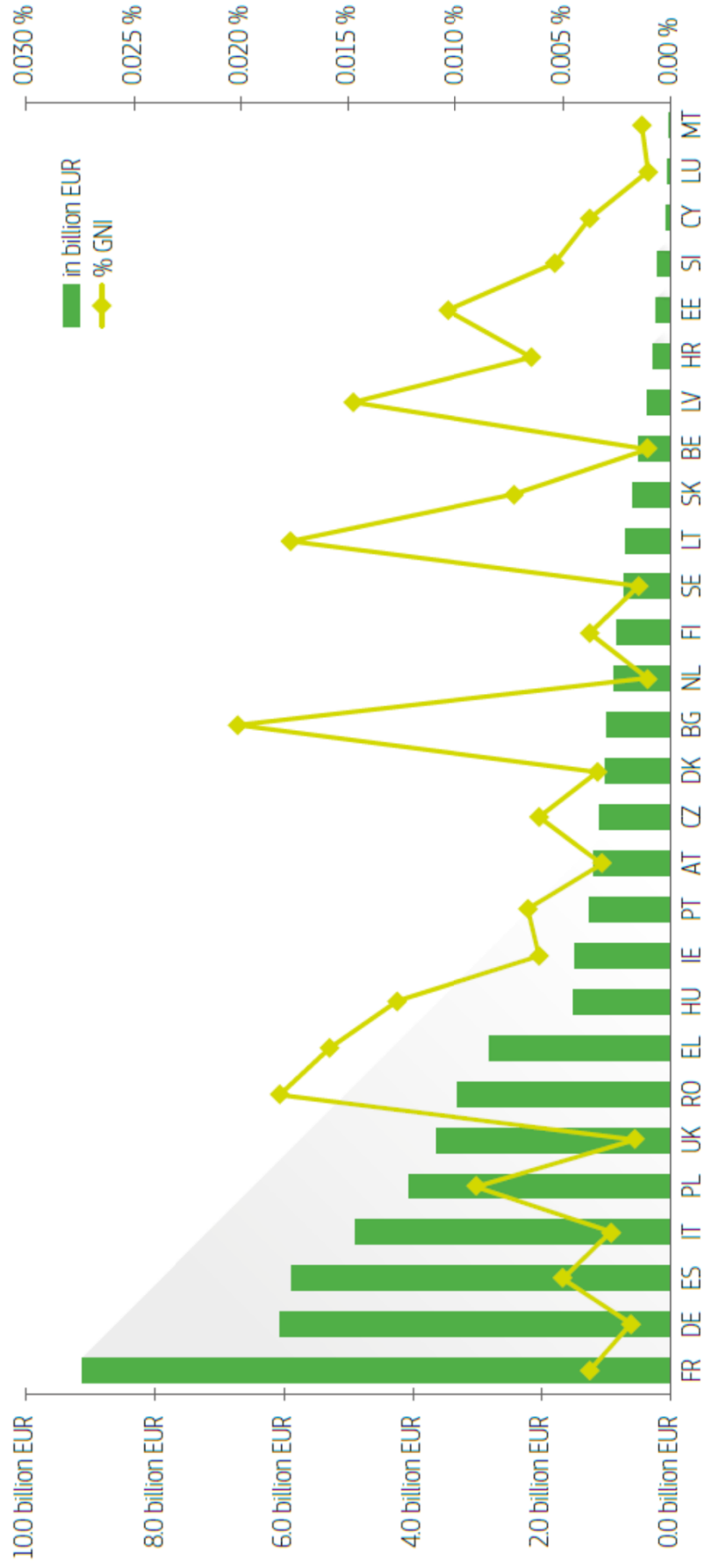
**Heading 1a — Expenditure by Member State in 2017 <sup>(1)</sup>**



**Heading 1b — Expenditure by Member State in 2017 <sup>(1)</sup>**



**Heading 2 — Expenditure by Member State in 2017 <sup>(1)</sup>**



Nelle posizioni politiche di ciascun paese riguardo al bilancio UE si mescolano quindi 3 ordini di considerazioni. Non solo di carattere generale ma anche di carattere particolare:

- a) quali sono le politiche più opportune per l'intera UE
- b) quanto è grande il bilancio, e quindi quanto il mio paese contribuisce;
- c) quali politiche si fanno, e quanto il mio paese ne beneficia.

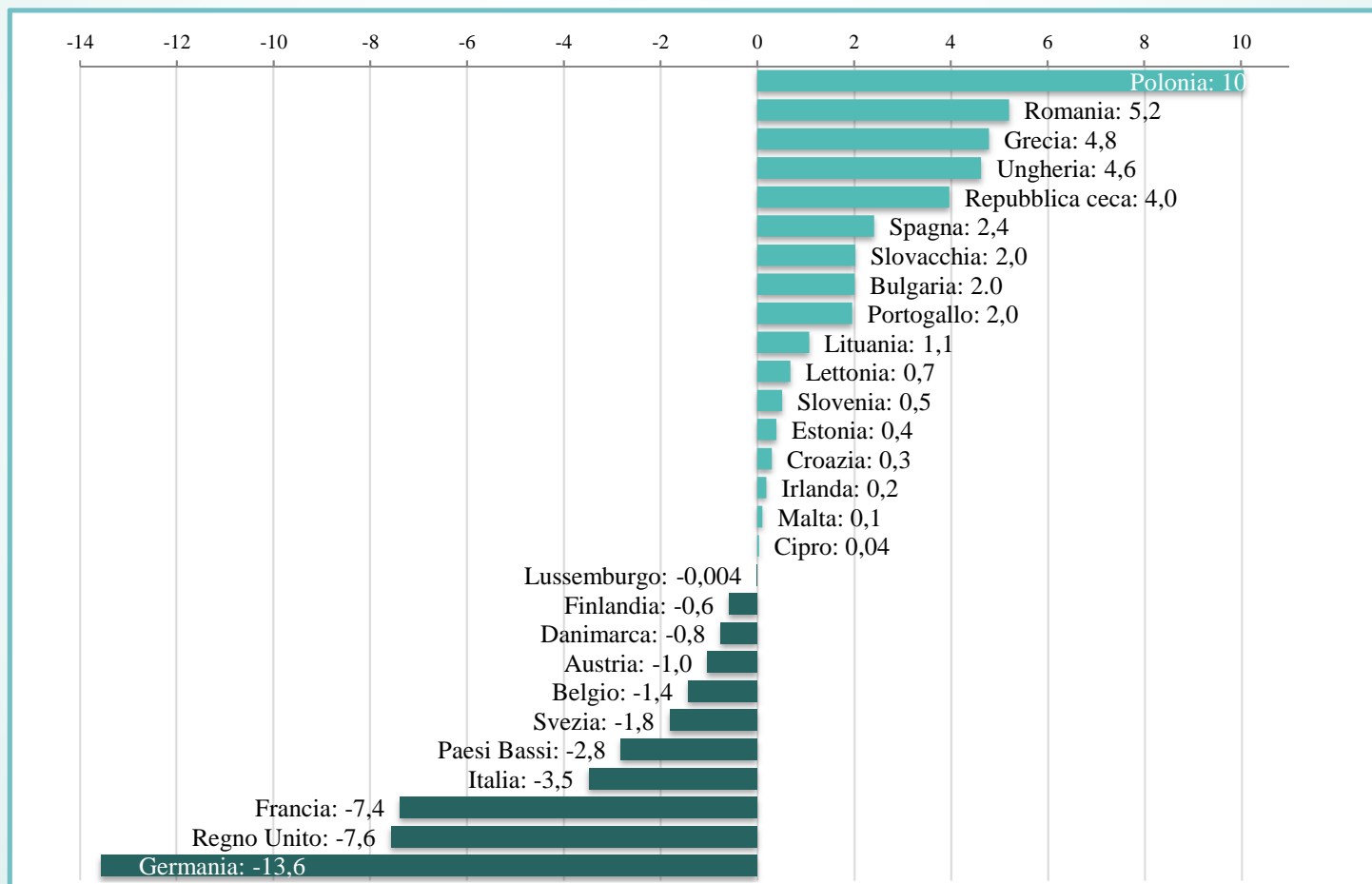


- Contributi e spese sono del tutto indipendenti.
- Ma viene calcolato informalmente un “saldo netto” per ciascun paese. Vi sono così paesi “contribuenti netti” e paesi “beneficiari netti”.
- I primi sono i paesi più ricchi dell’Unione, i secondi i più poveri, ma il rapporto fra reddito pro-capite e contributo/beneficio non è lineare. L’Italia è contribuente netto del bilancio UE.
- Il “Saldo netto” è diventato sempre più importante, sia per un crescente egoismo degli Stati membri, sia per le difficoltà dei bilanci pubblici, specie dopo il 2008 e materia politicamente molto rilevante.



## Contribuenti e beneficiari netti Saldi annuali (media 2014-2016)

(in miliardi di EUR)



European  
Commission

## Il “Saldo netto” è però un assurdo economico

1. Perché il vantaggio che i paesi hanno dalla partecipazione all'UE non dipende certo dalle spese dirette dell'Unione, ma molto di più dalle regole comuni; come l'essere parte del mercato unico europeo (possibilità di esportare).
2. Perché anche le politiche che beneficiano uno specifico paese, si ripercuotono poi sugli altri, in misura significativa: ad esempio politica regionale UE in Polonia determina crescita della domanda interna e quindi delle esportazioni tedesche in Germania.

## Futuro del Bilancio UE:

- Brexit
- Trattativa post-2020
- Le proposte della Commissione



## Riformare il sistema delle risorse proprie: la proposta

- Tenuto conto dell'accorpamento del Fondo Europeo di Sviluppo nel bilancio UE, la Commissione propone di **accrescere il tetto per i pagamenti all'1,29%, contro l'attuale 1,20%** (1,35% per gli impegni)
- **Eliminazione del sistema degli sconti**, con un meccanismo di riduzioni forfettarie da sopprimere gradualmente nell'arco di cinque anni per attenuare l'impatto sui maggiori contribuenti.
- Introduzione graduale di un **paniere di nuove risorse proprie**.



## Un paniere di nuove risorse proprie

Il 12% del finanziamento (circa 22 mld € deriverebbe da nuove risorse)

Emission trading - La Commissione propone di allocare al bilancio europeo il 20% delle entrate derivanti dal sistema di scambio delle quote di emissioni, che è uno schema disegnato e gestito a livello europeo.

Base imponibile consolidata comune per le società - L'adozione della legislazione sulla base imponibile comune renderebbe possibile il trasferimento al bilancio europeo delle imposte societaria che beneficiano del mercato interno. L'aliquota di prelievo proposta è il 3%.

Contributo nazionale calcolato sull'ammontare dei rifiuti in plastica non riciclati – La Commissione propone un contributo di 0,80€ al Kg. Questa risorsa creerebbe un incentivo per gli stati membri e aiuterebbe la transizione verso l'economia circolare.



# Composizione del nuovo QFP

## IL NUOVO QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027 UN BILANCIO AL SERVIZIO DI UN'UNIONE CHE PROTEGGE, DÀ FORZA E DIFENDE

In miliardi di EUR, a prezzi correnti

### **I. MERCATO UNICO, INNOVAZIONE E AGENDA DIGITALE** 187,4 €

- 1 Ricerca e innovazione
- 2 Investimenti strategici europei
- 3 Mercato unico
- 4 Spazio

### **COESIONE E VALORI** 442,4 €

- 5 Sviluppo regionale e coesione
- 6 Unione economica e monetaria
- 7 Investire nelle persone,  
Coesione sociale e valori

### **RISORSE NATURALI E AMBIENTE** 378,9 €

- 8 Agricoltura e politica marittima
- 9 Ambiente e azione per il clima

### **MIGRAZIONE E GESTIONE DELLE FRONTIERE** 34,9 €

- 10 Migrazione
- 11 Gestione delle frontiere

### **SICUREZZA E DIFESA** 27,5 €

- 12 Sicurezza
- 13 Difesa
- 14 Risposta alle crisi

### **VICINATO E RESTO DEL MONDO** 123 €

- 15 Azioni esterne
- 16 Assistenza preadesione

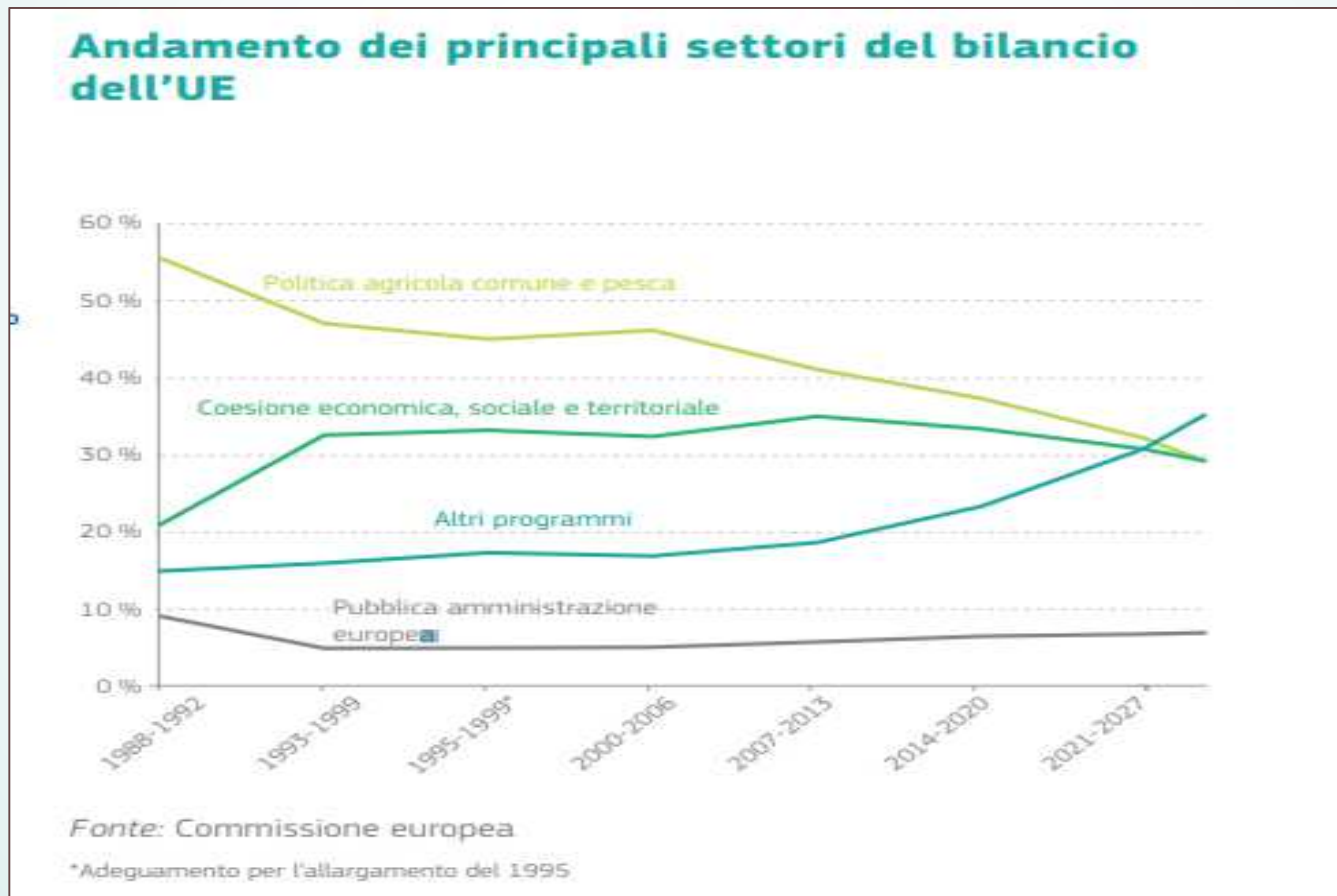
### **PUBBLICA AMMINISTRAZIONE EUROPEA** 85,3 €

- 17 Pubblica amministrazione europea





## Cresce il peso relativo degli «altri programmi»

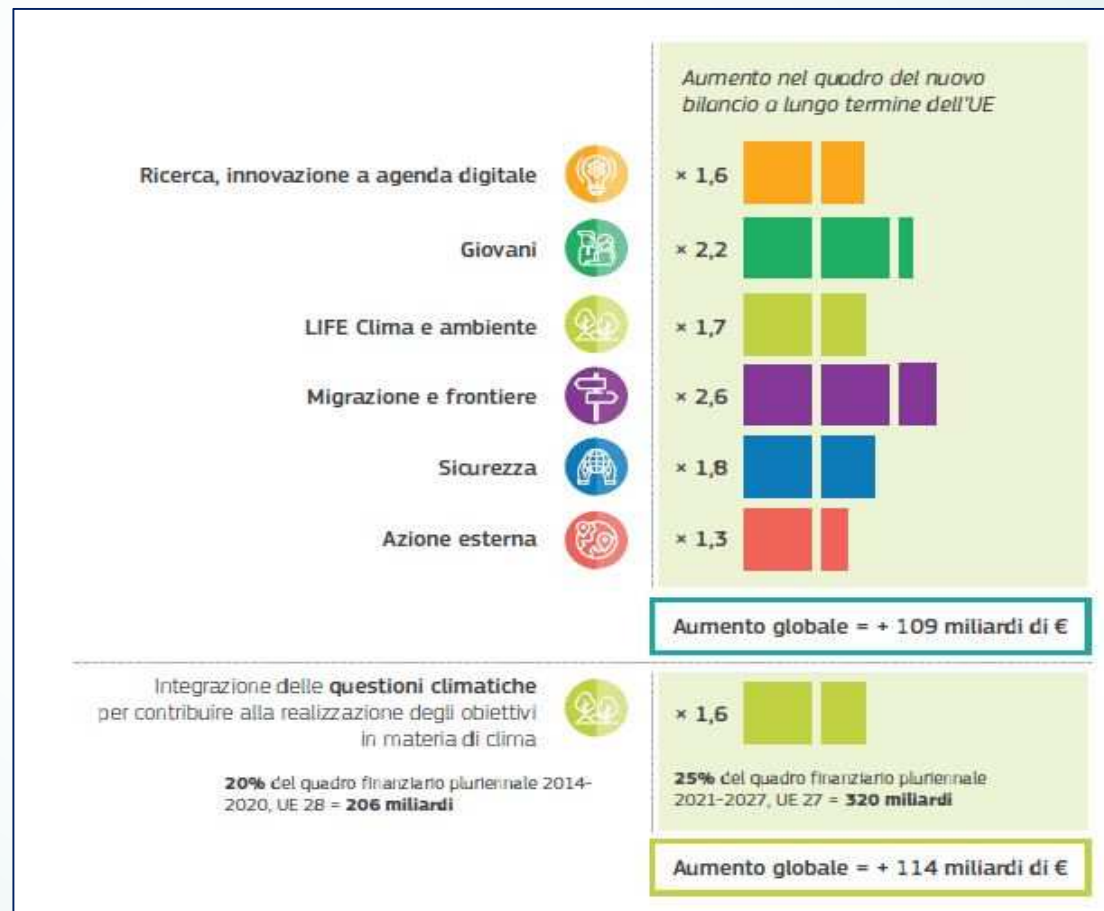






## Più risorse per le nuove sfide

Come affrontare le nuove sfide





## Ridimensionamenti limitati per PAC e Coesione

Per far fronte alle nuove priorità, e al venir meno del contributo netto del Regno Unito, la Commissione propone una riduzione contenuta dei finanziamenti i finanziamenti a favore della **Politica agricola comune** e della **Politica di coesione**

Approssimativamente, rispetto alle dotazioni attuali i **tagli ammontano al 5% circa per la PAC e al 7% per la Coesione** (in termini di impegni).

In entrambi i casi sono previste riforme intese a migliorare l'efficacia di queste politiche «storiche» e la loro coerenza con le priorità dell'Unione.