

Comunità europee

PARLAMENTO EUROPEO

Documenti di seduta

1980 - 1981

5 gennaio 1981

DOCUMENTO 1-772/80

RELAZIONE

presentata a nome della commissione per i bilanci

sulle risorse proprie della Comunità

Relatore: on. Altiero SPINELLI

Con decisione del 17 aprile 1980, l'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo ha autorizzato la commissione per i bilanci a elaborare una relazione sulle risorse proprie della Comunità.

La relazione è stata elaborata dal gruppo di lavoro ad hoc presieduto dall'on. Spinelli e composto dagli onn. Ansquer, Arndt, Barbi, Nord e J.M. Taylor.

La commissione per i bilanci ha esaminato il progetto di rapporto del gruppo ad hoc nelle riunioni del 28 maggio, 4 giugno, 11 e 24 settembre, 25 novembre e 3 dicembre 1980.

Essa ha approvato la presente relazione nella riunione del 3 dicembre 1980, con 21 voti favorevoli, 5 contrari e 2 astensioni.

Erano presenti: gli onn. Lange, presidente; Notenboom e Spinelli, vicepresidenti; Adonnino, Aigner, Ansquer, Arndt, Baillet, Barbi, Colla, Fich, Flanagan, Forth, Gouthier, Hoff, Robert Jackson, Langes, Motchane, Newton Dunn, Orlandi, Pfennig, Pruvot (in sostituzione dell'on. Nord), Ryan, Konrad Schön, Scrivener, Simonet, John Mark Taylor e Tuckman.

I N D I C E

| | <u>Pag.</u> |
|--|-------------|
| A. PROPOSTA DI RISOLUZIONE | 5 |
| Allegato I : modifica dell'art. 201 CEE | 13 |
| Allegato II : meccanismo di ponderazione dell'IVA | 14 |
| B. MOTIVAZIONE | 15 |
| I. il rapporto tra la massa finanziaria comunitaria e quella degli Stati membri | 17 |
| II. il bilancio del sistema attuale delle risorse proprie della Comunità | 27 |
| III. la politica comunitaria in materia di prestiti | 45 |
| IV. la redistribuzione attraverso misure di bilancio | 63 |
| V. le nuove risorse proprie della Comunità | 75 |
| VI. il meccanismo decisionale in materia di risorse proprie della Comunità | 91 |

A.

La commissione per i bilanci, sulla base della motivazione di seguito riportata, sottopone al voto del Parlamento europeo la seguente proposta di risoluzione :

PROPOSTA DI RISOLUZIONE

sulle risorse proprie della Comunità

Il Parlamento europeo,

- visto il trattato che istituisce la Comunità economica europea ed in particolare l'articolo 201;
 - visto il trattato che istituisce la CEEA ed in particolare l'articolo 173;
 - visto il trattato che istituisce la CECA ed in particolare l'articolo 49;
 - vista la comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo sul "finanziamento del bilancio delle Comunità: il cammino da percorrere" (COM(78)531 def.);
 - vista la relazione della commissione per i bilanci (doc. 1-772/80);
- a) considerando che il bilancio generale della Comunità per il 1980 ammonta a 15.683 MUCE, in stanziamenti di pagamento e, da una parte rappresenta lo 0,80% del PIL globale della Comunità, il 2,6% dell'insieme dei bilanci degli Stati membri, è destinato per il 73,2% alle spese del FEAOG garanzia, per il 14,1% alle spese strutturali, per il 3,8% alle spese di funzionamento e per il 3,9% alle spese di cooperazione con i PVS;
- b) considerando che al di fuori del bilancio generale la Comunità gestisce nel 1980:
- le spese della CECA, con un prelievo parafiscale pari a 113 MUCE;
 - le operazioni di prestiti e mutui, con il ricorso al mercato dei capitali; (CECA, EURATOM, NIC (1979), Prestiti comunitari (1977) pari a 3.115 MUCE;
 - il Fondo europeo di sviluppo, con contributi degli Stati membri pari a 300 MUCE;
- ossia un volume finanziario globale per il 1980 di 3.528 MUCE, pari al 22,5% del bilancio CEE;
- c) considerando che il bilancio generale della Comunità è finanziato nel 1980 secondo la seguente ripartizione:
- prelievi agricoli e contributi zucchero 14,1% delle risorse proprie, pari a 2.223,7 MUCE,
 - dazi doganali 36,1% pari a 5.667,8 MUCE,

- IVA 45,6%, pari a 7.151 MUCE,
- entrate varie 4% , pari a 640,5 MUCE;

- d) considerando che il gettito IVA è sottoposto al limite dell'1% della base imponibile degli Stati membri; che il gettito dei dazi doganali, a causa degli effetti delle riduzioni tariffarie in sede GATT, aumenterà in misura progressivamente decrescente e che infine il gettito dei prelievi piccoli resterà una frazione modesta delle risorse proprie ed avrà un andamento instabile;
 - e) considerando che le operazioni di prestito e mutuo, quantunque debbano essere estese, non potranno superare certi limiti;
 - f) considerando quindi che il limite massimo delle risorse proprie attribuite attualmente alla Comunità sarà molto probabilmente raggiunto nel bilancio 1981 e che perciò bisognerà ricorrere presto a ulteriori risorse proprie per evitare il ritorno al sistema dei contributi nazionali;
 - g) considerando che la modifica del limite massimo delle risorse proprie è subordinata a una ristrutturazione più razionale e più economica del bilancio comunitario;
1. approva le conclusioni e le raccomandazioni della commissione per i bilanci che figurano nei seguenti paragrafi :

1. Le dimensioni del bilancio comunitario

2. conferma la sua convinzione espressa più volte della necessità e dell'urgenza di controllare le spese destinate al sostegno dei prezzi agricoli, in modo da mettere fine alla loro crescita incontrollabile e alla creazione di produzioni eccedentarie - e in modo da poter procedere a una migliore ripartizione degli stanziamenti destinati alle diverse politiche comunitarie;
3. sollecita l'attenzione dell'opinione pubblica, degli Stati membri e di tutte le istituzioni comunitarie sul fatto che la Comunità dovrà ampliare la sfera dei propri compiti ed assumersene di nuovi e che perciò il volume del bilancio dovrà aumentare;
4. conferma la validità delle conclusioni del rapporto MacDougall e su questa base ritiene che le spese comunitarie di carattere strutturale e congiunturale potranno esercitare una influenza rilevante solo se esse raggiungeranno un livello sostanzialmente più elevato in percentuale del PIL della Comunità;

5. è convinto che di norma tali aumenti dovranno avere luogo correlativamente a trasferimenti di compiti ulteriori e consisteranno quindi nel trasferimento di risorse dagli Stati membri alla Comunità senza che per questa ragione debba crescere la pressione fiscale globale sui contribuenti.

II. Unità e universalità del bilancio

6. ricorda che gli articoli 199 CEE e 171 CEEA hanno sancito i principi dell'unità e dell'universalità del bilancio comunitario e cioè che tutte le spese e tutte le entrate della Comunità devono essere iscritte in bilancio e che le entrate del bilancio non devono essere destinate a spese specifiche;
7. deplora che a tutt'oggi le risorse provenienti dai prestiti e quelle destinate al Fondo europeo di sviluppo sono fuori bilancio; che alcune entrate sono assurdamente considerate come spese negative, e chiede che sia al più presto messo fine ad entrambe queste situazioni;
8. ritiene che le imposizioni parafiscali sono ammissibili solo in via eccezionale, ma vanno comunque iscritte in bilancio fra le entrate;
9. ritiene che occorra mettere fine alla situazione anormale del bilancio CECA, che continua ad essere escluso dal bilancio comunitario ed a essere stabilito con procedure diverse da quelle valide per il bilancio generale.
10. ricorda che il Parlamento europeo si è pronunciato a favore di una nuova classificazione delle spese che non riguardano direttamente la politica agricola comune, onde assicurare maggiore trasparenza e obiettività nella ripartizione degli stanziamenti di bilancio;

III. I miglioramenti da introdurre nel sistema attuale delle risorse proprie

11. considera indispensabile perfezionare il sistema delle risorse esistenti, affinché esso sia pienamente conforme ai principi del diritto comunitario ed agli impegni assunti dalle istituzioni della Comunità;
12. ritiene perciò indispensabile procedere rapidamente alla armonizzazione integrale della base imponibile IVA e preparare la successiva armonizzazione dei tassi, necessaria anche per abolire ogni controllo di frontiera al commercio intracomunitario;
13. chiede che, conformemente alla Decisione del 21 aprile 1970, il versamento del gettito IVA venga effettuato - a partire dal 1° gennaio 1983 - non più con il metodo statistico ma con quello dichiarativo, senza pesi amministrativi supplementari specialmente per le piccole e medie imprese, facendo così di questa risorsa una vera e propria IVA comunitaria, parallela alle IVA nazionali, in quanto verrà calcolata sullo stesso imponibile ma a tassi suoi, indipendenti da quelli delle IVA nazionali;

14. ritiene assolutamente necessario che la Commissione possa disporre di servizi adeguati di controllo sul territorio degli Stati membri;
15. è convinto che l'applicazione di questi principi contribuirà a ridurre negligenze, frodi ed evasioni, a far crescere la consapevolezza nei cittadini dell'esistenza e dello sviluppo della Comunità; ad eliminare l'idea falsa ma persistente che siano gli Stati membri come tali a finanziare la Comunità.

IV. La politica comunitaria in materia di prestiti

16. ribadisce l'orientamento assunto dal 1975 favorevole ad un accresciuto ricorso ai prestiti, alla duplice condizione che tale politica sia razionalizzata e controllata in modo sufficiente dall'autorità di bilancio;
17. è convinto che tale sviluppo è necessario per promuovere in modo efficace gli investimenti produttivi e la convergenza delle economie nazionali;
18. considera che, per conseguire questi obiettivi, le operazioni di prestiti e mutui della Comunità dovrebbero rapidamente raggiungere un volume medio annuo del 25% del bilancio della Comunità, affiancandosi alle operazioni della BEI;
19. invita la Commissione ad esaminare la possibilità di incentivare il risparmio della collettività attraverso obbligazioni comunitarie, emesse simultaneamente su tutto il mercato finanziario della Comunità, espresse in ECU ed attende proposte in tal senso.

V. Il finanziamento del bilancio comunitario nel breve periodo

20. considera che le necessarie ulteriori risorse possono essere reperite nel breve periodo solo se si fa ricorso a procedure relativamente rapide e che perciò occorre limitarsi ad una più ampia utilizzazione di fonti già esistenti;
21. esclude tuttavia che i dazi della tariffa esterna comune possano essere adoperati come strumento di finanziamento della Comunità;
22. considera quindi che l'aumento del limite massimo dell'IVA al di là del limite dell'1% resta, a breve termine, lo strumento più adeguato sul piano politico, istituzionale ed amministrativo, e che ciò presuppone che gli Stati membri approvino secondo le loro rispettive procedure costituzionali la modifica dell'articolo 4, paragrafo 1, secondo capoverso della Decisione del 21 aprile 1970, concernente il tasso massimo dell'1%;
23. constata che soluzione più opportuna è la soppressione del limite massimo dell'IVA comunitaria;

VI. La ridistribuzione attraverso misure di bilancio

24. considera che per introdurre nel sistema fiscale comunitario una maggiore equità fra i vari paesi membri occorre mettere in atto un sistema di correzione del meccanismo dell'IVA, il quale di per sé non ha attualmente elementi di progressività;
25. è convinto che, per poter aumentare in modo sensibile le spese di bilancio ad effetto redistributivo - avendo come priorità l'obiettivo di ridurre le ineguaglianze di redditi per abitante e le disparità economiche fra le regioni -, è necessario procedere a ponderazioni dei versamenti IVA;
26. propone quindi :
- a) una ponderazione basata sul diverso livello del prodotto interno lordo in potere d'acquisto pro capite negli Stati membri della Comunità
 - tramite una chiave che abbia effetto redistributivo e che sia basata sul maggiore o minore PNL rispetto alla media tenendo conto del potere d'acquisto pro capite,
 - di calcolare tale chiave in modo che anzitutto venga stabilita per

- ogni Stato membro la differenza dal valore medio della Comunità e
- la decima parte di tale differenza vada ad aggiungersi o a sottrarsi all'ammontare IVA stabilito a 100 di ogni singolo Stato membro;
- b) una ponderazione basata sull'aliquota degli Stati membri nella popolazione globale della Comunità
- tramite un'ulteriore chiave basata sulla maggiore o minore aliquota rispetto al numero totale di abitanti della Comunità europea,
 - di calcolare tale chiave in modo che venga anzitutto fissata per ogni Stato membro la differenza da un valore medio fissato al 10% della popolazione globale e
 - la decima parte di tale differenza si aggiunga o si detranga dall'ammontare dell'IVA fissato a 100 per ogni singolo Stato membro (1).

VII. Il finanziamento del bilancio comunitario a medio termine

27. è convinto che il meccanismo correttivo previsto nei paragrafi 24-26 di questa risoluzione introduce bensì una maggiore equità tra i paesi membri (preso ciascuno nel suo insieme) ma non ha carattere progressivo nei confronti dei singoli contribuenti e perciò le risorse provenienti dall'IVA e dai dazi non possono restare le sole imposte di una comunità che voglia essere sempre più attenta a problemi di equità sul piano economico, sociale e fiscale;
28. ritiene che dopo una eventuale armonizzazione comunitaria dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dell'imposta sulle società e delle imposte di consumo (come l'IVA), queste imposte potranno costituire una nuova base per le risorse proprie comunitarie;

VIII. Meccanismo decisionale

29. è consapevole che lo sviluppo dei compiti e perciò delle entrate e delle uscite della Comunità non può aver luogo senza una forte partecipazione di tutte le istituzioni politiche comunitarie e nazionali; ritiene dunque indispensabile a tale scopo instaurare un'appropriata procedura;

(1) Cfr. allegato 2 alla risoluzione.

30. propone quindi che in virtù della propria responsabilità verso gli elettori della Comunità il Parlamento europeo, nel corso del primo anno dopo ogni sua elezione:

a) esamini con la Commissione se - e a quali condizioni - è necessario modificare la ripartizione dei compiti e delle risorse finanziarie fra gli Stati membri e la Comunità;

b) adotti e trasmetta alle altre Istituzioni, se del caso, un progetto di dichiarazione comune relativa alle esigenze e ai mezzi di finanziamento della Comunità per i cinque anni a venire.

31. ritiene indispensabile che, in virtù dell'autonomia finanziaria della Comunità, le Istituzioni possano d'ora in poi modificare o rafforzare da sole il regime delle risorse proprie, e chiede pertanto alla Commissione di rimettere in moto la procedura di revisione dell'articolo 201 del Trattato CEE avviata nel 1973, tenendo conto della proposta allegata alla presente risoluzione (1):

32. ritiene che in tal modo la delimitazione dei nuovi compiti della Comunità ed i relativi costi formerebbero la materia centrale delle future campagne elettorali europee, nelle quali sarebbero necessariamente coinvolti tutti i partiti e che il dibattito fiscale tra le varie Istituzioni sarebbe simultaneamente un grande dibattito politico sugli obiettivi della Comunità nel quinquennio successivo.

IX. Conclusioni

33. chiede quindi che la nuova commissione nel presentare il proprio programma al Parlamento europeo:

- si impegni anzitutto a proporre senza indugi l'abolizione del tetto del 1,1% dell'imponibile IVA (vedi par. 22 e 23) e il correttivo del meccanismo IVA (vedi par. 24-26);

- si impegni a presentare proposte per lo sviluppo della politica dei prestiti che siano conformi alle richieste del Parlamento europeo (vedi par. 16-19);

- iscriva la tassa di corresponsabilità nel bilancio fra le entrate (vedi par. 7 e 8);

- indichi con precisione la scadenza per la presentazione di proposte concernenti :

(1) Vedi allegato 1 alla risoluzione

- a) armonizzazione integrale della base imponibile e poi dei tassi IVA (vedi par. 12);
 - b) introduzione del metodo dichiarativo IVA (vedi par. 13);
 - c) controllo della riscossione dei dazi (vedi par. 14)
 - d) obbligazioni comunitarie in ECU (vedi par. 19);
 - e) armonizzazione eventuale degli imponibili e dei tassi delle imposte dirette e indirette (vedi par. 28);
- ritiri la proposta del 1973 di modifica dell'attuale articolo 201 CEE, sostituendola con una nuova proposta conforme al meccanismo decisionale proposto dal Parlamento europeo (parr. 30 - 32).

34. s'impegna per quanto concerne l'utilizzazione futura delle risorse proprie della Comunità a definire i compiti che incombono congiuntamente o separatamente alla Comunità e agli Stati membri;

35. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione e la relazione ad essa attinente alla Commissione, ai Parlamenti nazionali, al Consiglio, ai governi ed ai Parlamenti spagnolo e portoghese.

ALLEGATO I

Attuale articolo 201

La Commissione studierà a quali condizioni i contributi finanziari degli Stati membri di cui all'articolo 200 potrebbero essere sostituiti con risorse proprie, e in parti colare con entrate provenienti dalla tariffa doganale comune dopo la definitiva instaurazione di quest'ultima.

A tal fine, la Commissione presenterà proposte al Consiglio.

Il Consiglio, deliberando all'unanimità, dopo aver consultato l'Assemblea in merito a tali proposte, potrà stabilire le disposizioni di cui raccomanderà l'adozione da parte degli Stati membri, in conformità delle loro rispettive norme costituzionali.

Testo proposto dalla
Commissione
il 10.10.1973

La Commissione studia le condizioni in cui nuove risorse proprie possono essere attribuite alle Comunità.

Il Consiglio, su relazione della Commissione e previa consultazione dell'Assemblea, esamina almeno ogni cinque anni se e in quali condizioni occorre istituire nuove risorse proprie.

Su proposta della Commissione e previo parere conforme del Consiglio che delibera all'unanimità, l'Assemblea, deliberando alla maggioranza dei membri che la compongono e dei tre quarti dei suffragi espressi, può modificare la quota massima delle risorse proprie esistenti o istituire nuove risorse.

Testo proposto
dal Parlamento europeo

La Commissione studia le condizioni in cui le risorse proprie esistenti debbano essere modificate, o possano essere attribuite nuove risorse proprie alle Comunità.

Su relazione della Commissione, il Parlamento e il Consiglio esaminano ogni cinque anni se e in quali condizioni occorre modificare le risorse proprie esistenti o istituire nuove risorse proprie.

Su proposta della Commissione e previo parere conforme del Consiglio che delibera all'unanimità, l'Assemblea, deliberando alla maggioranza dei membri che la compongono e dei tre quarti dei suffragi espressi, può modificare le risorse proprie esistenti o istituire nuove risorse.

MECCANISMO DI PONDERAZIONE DELL'IVA

Tabella 1.

| | Prodotto nazionale lordo ± CE. | - Media | - Chiave |
|-------------|--------------------------------|---------|----------|
| Belgio | 4.68% | + 23% | 102.3% |
| Danimarca | 2.72% | + 38% | 103.8% |
| Germania | 31.75% | + 35% | 103.5% |
| Francia | 23.66% | + 15% | 101.5% |
| Irlanda | 0.63% | - 50% | 95.0% |
| Italia | 13.41% | - 38% | 96.2% |
| Lussemburgo | 0.17% | + 21% | 102.1% |
| Paesi Bassi | 6.34% | + 18% | 101.8% |
| Regno Unito | 16.65% | - 22% | 97.8% |

Tabella 2.

| | Aliquota di abitanti | Scarto del 10% | Chiave |
|-------------|----------------------|----------------|--------|
| Belgio | 3.79% | - 6.21% | 99.4% |
| Danimarca | 1.97% | - 8.03% | 99.2% |
| Germania | 23.56% | + 13.56% | 101.4% |
| Francia | 20.55% | + 10.55% | 101.1% |
| Irlanda | 1.26% | - 8.74% | 99.1% |
| Italia | 21.90% | + 11.90% | 101.2% |
| Lussemburgo | 0.14% | - 9.86% | 99.0% |
| Paesi Bassi | 5.39% | - 4.61% | 99.5% |
| Regno Unito | 21.45% | + 11.45% | 101.1% |

Tabella 3

Le due chiavi insieme.

| | |
|-------------|--------|
| Belgio | 101.7% |
| Danimarca | 103.0% |
| Germania | 104.9% |
| Francia | 102.6% |
| Irlanda | 94.1% |
| Italia | 97.4% |
| Lussemburgo | 101.1% |
| Paesi Bassi | 101.3% |
| Regno Unito | 98.9% |

Tabella 4

Effetti delle chiavi 1, 2, 3 sulla situazione 1980 in Mio di UCE

| | Progetto preliminare | Chiave 1 | Chiave 2 | Chiave 3 (1+2) |
|-------------|----------------------|--------------|--------------|----------------|
| Belgio | 304 | 311 | 302 | 309 |
| Danimarca | 176 | 182 | 174 | 181 |
| Germania | 2 195 | 2 272 | 2 225 | 2 302 |
| Francia | 1 652 | 1 676 | 1 669 | 1 694 |
| Irlanda | 57 | 55 | 57 | 54 |
| Italia | 729 | 702 | 738 | 711 |
| Lussemburgo | 14 | 14 | 13 | 14 |
| Paesi Bassi | 405 | 413 | 403 | 411 |
| Regno Unito | 1 162 | 1 136 | 1 175 | 1 149 |
| | <u>6 694</u> | <u>6 761</u> | <u>6 756</u> | <u>6 825</u> |

B.

MOTIVAZIONE

Nella riunione del 28 novembre 1979, la commissione per i bilanci ha deciso di creare un gruppo di lavoro ad hoc incaricato di esaminare l'evoluzione delle risorse proprie della Comunità.

Tale gruppo, presieduto dall'on. Spinelli, vicepresidente della commissione per i bilanci, era composto dagli onn. Ansquer, Arndt, Barbi, Nord e Taylor J.M., membri della commissione per i bilanci.

Sulla base di un documento preliminare dell'on. Spinelli, il gruppo ha imperniato i propri lavori su sei temi principali, su ognuno dei quali ciascun membro ha elaborato un documento di lavoro:

- on. Ansquer "Il bilancio del sistema attuale delle risorse proprie della Comunità" (PE 63.459/def.),
- on. Arndt "La redistribuzione attraverso misure di bilancio" (PE 63.557/def.),
- on. Barbi "Il rapporto tra la massa finanziaria comunitaria e quella degli Stati membri" (PE 63.567/def.),
- on. Nord "Il meccanismo decisionale in materia di risorse proprie" (PE 63.435),
- on. Spinelli "Le nuove risorse proprie della Comunità" (PE 64.510),
- on. Taylor "La politica comunitaria in materia di prestiti" (PE 63.761/def.).

Detti documenti sono allegati alla presente relazione della cui motivazione fanno parte integrante.

Sulla base di questi documenti, l'on. Spinelli ha elaborato una proposta di risoluzione che è stata adottata dalla commissione per i bilanci nella riunione del 3 dicembre 1980.

Il gruppo ha iniziato i propri lavori il 18 dicembre 1979 e li ha conclusi il 30 aprile 1980. Esso ha tenuto 6 riunioni e ha ascoltato interventi del Commissario responsabile per i problemi di bilancio e di vari funzionari dei servizi economici e finanziari della Commissione.

Nella sua attività esso si è ispirato in particolare ai due seguenti documenti:

- il "Libro verde" della Commissione del 23 novembre 1978 dal titolo "Prospettive di finanziamento del bilancio comunitario" (cfr. supplemento 8/78 al Bollettino delle Comunità europee),
- uno studio di esperti (gruppo Mc Dougall) dell'aprile 1977 dal titolo "Rapport du groupe de réflexion sur le rôle des finances publiques dans l'intégration communautaire".

Infine, il gruppo aveva previsto di ascoltare vari esperti europei in materia di finanze pubbliche, ma non ha potuto realizzare questa sua intenzione a causa delle restrizioni imposte dalla situazione di bilancio creatasi all'inizio dell'esercizio 1980 (regime dei dodicesimi provvisori).

I.

Il rapporto tra la massa finanziaria comunitaria
e quella degli Stati membri

Redattore: on. BARBI

INTRODUZIONE

1. Il documento s'ispira alle idee esposte nel programma di lavoro del Gruppo al capitolo "rapporto tra la massa finanziaria comunitaria e nazionale".

2. Nel corso dei suoi lavori, il Gruppo è stato colpito dalla crescente discrepanza tra :

- da un lato, il carattere ambizioso degli scopi assegnati alla Comunità dai Trattati e dalle più recenti dichiarazioni dei Capi di governo degli Stati membri, e soprattutto da quelle espresse in occasione del Vertice di Brema (1).

- d'altro lato, l'esiguità dei mezzi finanziari attualmente a disposizione delle Comunità e la reticenza degli stessi Capi di governo ad aumentarli.

3. E' sembrato al Gruppo che i motivi di questa discrepanza la cui gravità si accentua con l'esaurimento delle risorse disponibili, fossero tanto di ordine politico quanto di ordine tecnico e potessero essere così riepilogati :

- rimessa in causa (soprattutto dopo l'ampliamento) dell'obiettivo di integrazione comunitaria e, quindi, incertezze in merito all'auspicabile portata delle politiche comuni;

- persistenza - e persino aggravazione - delle reticenze nazionali nei confronti dei trasferimenti di sovranità a beneficio delle Comunità ; tali reticenze hanno radici tanto negli organi amministrativi nazionali quanto in seno alle autorità politiche;

- relativa delusione di fronte ai modesti progressi realizzati in materia di convergenza delle economie - e ciò malgrado gli effetti dell'apertura dei mercati, da un lato, e delle politiche attive di redistribuzione, dall'altro;

- dubbi sempre maggiori sull'efficacia di alcune delle politiche comunitarie finora attuate -, e in particolare della principale tra di esse, la politica agricola, - politiche troppo spesso "compartimentate" e isolate dal contesto delle economie nazionali e comunitarie prese nel loro insieme;

- aumentate difficoltà di bilancio, che l'evoluzione della situazione economica generale dopo il 1975 ha causato agli Stati membri.

(1) Riguardanti, in particolare, il potenziamento dell'azione comunitaria nei settori dell'energia, delle strutture industriali e dell'occupazione

4. Non è certamente compito del Gruppo di lavoro prendere posizione sui fenomeni politici sopra descritti. E' comunque di sua competenza, nel quadro del suo mandato generale di studio dell'evoluzione delle risorse proprie, sviluppare alcune osservazioni onde situare il problema del finanziamento della Comunità in una prospettiva più corretta di quella che generalmente è usata dal Consiglio, e persino dalla Commissione.

5. Le sue osservazioni possono così riassumersi :

- a) nel loro volume attuale, le risorse attribuite alla Comunità sono del tutto marginali rispetto a quelle che sono attribuite ai bilanci ed alle spese pubbliche totali degli Stati membri;
- b) una parte cospicua delle spese comunitarie è in realtà rappresentata da un trasferimento degli oneri degli Stati membri verso la Comunità e non provoca quindi aumento netto delle spese pubbliche globali;
- c) le spese comunitarie hanno, rispetto alle spese nazionali, un effetto produttivo (effetto moltiplicatore ed effetto di economie su scala) che non deve essere sottovalutato;
- d) l'efficacia di alcune spese comunitarie è suscettibile di essere migliorata, e possono, quindi, essere realizzate economie di risorse;
- e) acciocchè gli effetti benefici delle spese comunitarie divengano determinanti, queste ultime devono portarsi al di sopra di una soglia critica da cui, per ora, si è ancora molto lontani e devono anche iscriversi nel contesto di una politica economica globale e coerente;

Ognuna di queste osservazioni viene separatamente sviluppata nei paragrafi che seguono.

I. IL CARATTERE MARGINALE DELLE RISORSE COMUNITARIE

6. Il volume globale delle risorse comunitarie (14,6 miliardi di UCE nel 1979) deve sempre essere valutato confrontandolo con quanto globalmente prelevato dagli Stati membri per finanziare l'insieme delle loro spese pubbliche nonchè tenendo anche conto della "ricchezza" globale della Comunità espressa in termini di prodotto interno lordo.

7. La tabella che segue pone, soprattutto, in evidenza l'estrema modicità del bilancio comunitario, se confrontato col volume totale delle spese a carattere pubblico effettuate dagli Stati membri per i loro interventi ai diversi livelli.

| BILANCIO CEE. IN % SU | | | |
|-----------------------|----------------------------|--|---|
| | Bilanci degli Stati membri | Spese pubbliche globali degli Stati membri (1) | Prodotti interni lordi degli Stati membri (2) |
| 1973 | 2,0 | 1,29 | 0,53 |
| 1974 | 1,8 | 1,21 | 0,51 |
| 1975 | 1,8 | 1,17 | 0,55 |
| 1976 | 2,0 | 1,34 | 0,61 |
| 1977 | 1,9 | 1,26 | 0,57 |
| 1978 | 2,6 | 1,71 | 0,80 |
| 1979 | 2,8 | 1,76 | 0,83 |

(1) Spese del governo centrale, degli enti regionali e locali e di Sicurezza Sociale

(2) In termini nominali

8. E' anche utile confrontare i trascorsi tassi di crescita di questi vari parametri onde determinare se la situazione rilevata nella tabella di cui sopra - cioè a dire il carattere statisticamente quasi trascurabile delle spese comunitarie - è suscettibile di rilevante modifica a corto o a medio termine.

9. La tabella che segue pone in evidenza i dati di tale confronto :

| TASSI DI CRESCITA. ANNUI. A PARTIRE DAL 1973 | | | | |
|--|--------------|-----------------------|--|---|
| | Bilancio CEE | Bilancio Stati membri | Spese pubbliche globali Stati membri (1) | Prodotti interni lordi Stati membri (2) |
| 1974 | 8,5 | 21,3 | 16,8 | 13,5 |
| 1975 | 23,4 | 27,3 | 27,1 | 14,6 |
| 1976 | 28,6 | 13,2 | 14,2 | 16,1 |
| 1977 | 6,1 | 12,6 | 13,3 | 12,8 |
| 1978 | 45,4 | 15,6 | 12,8 | 10,5 |
| 1979 | 16,9 | 11 | 13,1 | 12,2 |

(1) Spese del governo centrale, degli enti regionali e locali e di Sicurezza Sociale

(2) In termini nominali

10. Anche se relativamente modesto, il prelievo delle risorse comunitarie può incidere sull'equilibrio dei bilanci nazionali degli Stati membri - ed è ben noto che le resistenze del Consiglio nei confronti dell'aumento delle spese comunitarie sono, a volte, motivate dalla preoccupazione di non aggravare i deficit dei bilanci nazionali. Qual è, in realtà, la situazione ? Occorre in primo luogo ricordare che le entrate comunitarie non sono più, a partire dal 1975, prelevate sugli stanziamenti di bilancio degli Stati membri, ma che esse sono alimentate dalle risorse proprie delle Comunità prelevate, in modo autonomo e diretto, alla fonte. Oltre a ciò, occorre rilevare che le risorse proprie di tipo comunitario (cioè a dire i prelievi ed i dazi doganali) sono attribuite alla Comunità per il fatto stesso dell'esistenza dell'Unione doganale, che postula la "comunione" di tali risorse. L'eventuale effetto squilibrante dei "prelievi" comunitari sui bilanci nazionali deve, quindi, essere valutato sulla base del rapporto tra le risorse proprie non commerciali (1) della Comunità e l'importo globale dei bilanci nazionali.

11. La tabella che segue illustra tale rapporto : come le tabelle precedenti, essa è basata su una media comunitaria senza riferimenti alle situazioni di bilancio particolari di ogni Stato membro. Da essa emerge chiaramente che, in media, l'elemento contributo finanziario/IVA delle risorse proprie rimane del tutto marginale rispetto alla massa globale dei bilanci nazionali e non può quindi incidere che in modo impercettibile sulla situazione di bilancio netta degli Stati membri.

| Risorse proprie non commerciali in % sui bilanci nazionali (1) | | |
|---|------|-------|
| 1975 | 0,61 | } UC |
| 1976 | 0,62 | |
| 1977 | 0,56 | |
| 1978 | 1,13 | } UCE |
| 1979 | 1,35 | |
| (1) Contributi PNL e IVA comunitari | | |

(1) Cioè a dire : dal 1975 al 1978, i contributi finanziari basati sul PNL, mentre a partire dal 1979, tali contributi sono stati sostituiti (per i Sei Stati membri fondatori) dall'IVA comunitaria

II. IL TRASFERIMENTO A CARICO DELLA COMUNITA' DEGLI ONERI FINANZIARI NAZIONALI

12. Occorre, in secondo luogo, rilevare che gli oneri finanziari presi in carico dalla Comunità non vengono necessariamente ad aggiungersi alle spese pubbliche già sostenute dagli Stati membri.

13. Al contrario, la maggior parte delle risorse attribuite alla Comunità serve a finanziare spese che non sono più erogate a carico dei bilanci nazionali : ne deriva che, per questo fenomeno di trasferimento, l'onere fiscale globale che viene in ultima istanza a gravare sul cittadino-contribuente è accresciuto molto moderatamente.

14. Più del 60 % delle risorse comunitarie è in realtà attribuito al sostegno dei mercati agricoli, sostegno che in questo momento è integralmente finanziato dalla Comunità : in questa sede l'"effetto trasferimento" opera pienamente, al contrario di quello che avviene in materia di miglioramento delle strutture agricole il cui finanziamento permane ancora in larga parte nazionale.

15. In molti settori quali la ricerca e l'aiuto (finanziario ed alimentare) ai Paesi in via di sviluppo, può essere constatato un trasferimento, per lo meno parziale, degli oneri di bilancio. L'esatta misura di tali trasferimenti è, tuttavia, di difficile valutazione, per mancanza di strumenti statistici adeguati. Inoltre, tali trasferimenti sono frequentemente impediti o rallentati dalle resistenze delle amministrazioni nazionali, il che può provocare un aumento ingiustificato dell'onere finanziario globale, per lo meno a titolo temporaneo.

16. Vi sono, però, anche altri importanti settori dell'attività comunitaria per i quali l'importo globale dei bisogni finanziari è tale che l'impegno comunitario viene ad aggiungersi - e non a sostituirsi - agli sforzi compiuti dagli Stati membri. Tra questi settori si possono citare l'insieme della politica regionale e l'aiuto ai settori industriali in difficoltà (siderurgia).

III. L'EFFETTO PRODUTTIVO DELLE SPESE COMUNITARIE

17. Occorre ricordare, in questa sede, un'"evidenza" economica che taluni sembrano avere dimenticato : ed è che le spese comunitarie dovrebbero, normalmente, indurre una produttività maggiore delle spese nazionali, che esse sostituiscono o completano.

18. In realtà, alcune spese comunitarie sono dotate di un cospicuo effetto moltiplicatore, il che significa che i vantaggi che esse sono suscettibili di produrre (in termini economici e di bilancio) sono ben superiori al loro costo iniziale. E' soprattutto il caso della creazione e della risistemazione del mercato interno comunitario : le spese incontrate (essenzialmente spese di funzionamento) hanno aperto un vasto mercato unificato, elemento motore della crescita economica degli anni sessanta. Ugualmente, tutte le misure di armonizzazione di regolamentazioni, di norme di fabbricazione, ecc. sono destinate a produrre un beneficio collettivo ben superiore al loro costo, che è soltanto burocratico.

19. Lo stesso effetto moltiplicatore si ritrova nel contesto dello SME in cui le spese, trascurabili, di gestione sono largamente compensate dagli effetti stabilizzatori del sistema e, quindi, dalle economie così realizzate in materia di intervento delle Banche centrali sui mercati dei cambi. In termini molto generali, si può affermare che tutte le spese sostenute per realizzare obiettivi di coordinazione e di armonizzazione sono dotate di un notevolissimo effetto moltiplicatore.

20. Nel settore delle spese di intervento, l'azione comunitaria può anche essere più produttiva dell'azione nazionale grazie al fenomeno delle economie di scala : l'azione comune degli Stati membri permette realizzazioni di maggiore grandezza il cui rendimento si dimostra superiore all'azione dispersa - e su scala inferiore - dei diversi Stati membri. Nell'ambito comunitario "stricto sensu", non esistono ancora molti esempi di azioni comuni di questo tipo se si escludono i settori della ricerca e, in una certa misura, dell'informatica. A livello della cooperazione intergovernativa, invece, sono state intraprese molte operazioni comuni (soprattutto nel settore aerospaziale) onde ridurre i costi che progetti molto ambiziosi comportano.

IV. IL MIGLIORAMENTO DELL'EFFICACIA DELLE SPESE COMUNITARIE

21. E' certo che il rendimento delle spese comunitarie, come d'altronde delle spese pubbliche in generale, è suscettibile di essere migliorato - il che significa che possono essere realizzate economie di spese (e quindi di risorse).

22. E' certamente nel settore del FEAOG che potrebbero essere realizzare le economie più sostanziose - senza che siano con questo modificati gli obiettivi ed i mezzi della politica agricola comune ; è chiaro che, nel settore agricolo, le considerazioni di costo e di efficacia finanziaria hanno svolto sinora un ruolo alquanto marginale e che un maggior rigore di bilancio, nei

momenti tanto dell'ideazione quanto alla gestione della politica agricola permetterebbe una riduzione sensibile dei costi.

2.3. In via generale - e senza voler sconfinare in quello che è il settore del controllo "stricto sensu" delle spese, che non rientra nell'idea ispiratrice del presente documento - si può affermare che le Comunità non dispongono di alcuna impostazione dottrinale e metodologica in materia di controllo costo/efficacia. Le ripercussioni finanziarie delle nuove azioni fanno sicuramente oggetto di studio, più o meno preciso, prima della loro approvazione, ma non esiste la previsione di un metodo qualsivoglia per riesaminare i costi delle politiche già decise e in corso di esecuzione. L'autorità di bilancio, da parte sua, non si preoccupa affatto dell'efficacia finanziaria dei "servizi votati" - cioè a dire dei programmi in corso - e concentra la sua attenzione sullo sviluppo di tali programmi nonché sui nuovi programmi che costituiscono, pur tuttavia, meno del 10 % del volume totale di spesa.

24. L'estensore di quest. documento ritiene, quindi, necessario che si metta a punto un meccanismo per il controllo sistematico dell'efficacia delle spese impegnate nei diversi settori dell'attività comunitaria. Egli è del parere che potrebbero essere utilmente adattate alle spese comunitarie due tecniche che hanno già fatto buona prova all'estero (1) :

- riesame sistematico (entro un termine di due o tre anni) di tutti i programmi di spese comunitarie onde determinare se, dal punto di vista dell'efficacia finanziaria, essi debbano essere :

- . soppressi
- . proseguiti senza modifiche
- . proseguiti con un diverso livello di spese (maggiori/minori)

- autorizzazione annuale di ogni programma fondata sull'analisi costo/beneficio di tutti gli elementi del programma stesso e in funzione delle priorità chiaramente enucleate dalla Commissione.

25. La Comunità, come la maggior parte degli organismi pubblici, non si cura sufficientemente della buona gestione finanziaria delle politiche che essa gestisce. Essa, comunque, ha il vantaggio di possedere una Amministrazione relativamente poco pesante e giovane e le deve quindi essere più facile di quanto non lo sia per le amministrazioni nazionali porre fine ad una certa noncuranza per la problematica di bilancio, adottando spirito e metodi più consoni con la buona gestione finanziaria.

(1) Si pensi in particolare ai sistemi "sunset bill" e "Zero budgeting", utilizzati negli Stati Uniti.

V. LA "SOGLIA CRITICA" DELLE SPESE COMUNITARIE

26. In materia di finanze pubbliche viene ammesso che gli interventi raggiungono la loro efficacia ottimale soltanto se viene superato un certo volume di spese, volume che varia, evidentemente, con la natura dell'obiettivo perseguito.

27. Si può affermare, quindi, di un programma di spese pubbliche che esso è suscettibile di "divergere" - analogicamente ad una centrale nucleare - quando l'intervento finanziario ha raggiunto un livello "dato" rispetto al costo totale dell'operazione : a partire da tale "soglia critica", l'efficacia marginale delle spese si accresce considerevolmente e, con essa, le possibilità di risolvere con efficacia reale il problema affrontato.

28. Al contrario, se le spese permangono inferiori a tale "soglia critica", esse avranno soltanto l'effetto di impedire il deterioramento di una "data" situazione e l'emorragia di stanziamenti rischia di continuare all'infinito.

29. Tale principio è certamente applicabile alle finanze pubbliche comunitarie ; si possono ad esempio citare due settori nei quali l'intervento, in mancanza di un volume di stanziamenti sufficiente, non ha potuto raggiungere tale "soglia critica" e non ha, così, permesso un rovesciamento di tendenza : si tratta della trasformazione delle strutture agricole (in particolare nel settore lattiero-caseario) e, soprattutto, delle disparità regionali.

In settori essenziali quali l'energia e i trasporti, le azioni, e quindi le spese, si collocano ad uno stadio embrionale e conseguentemente, ancora più distante da tale soglia.

30. In modo più generico, e fondandosi su alcune ipotesi relative allo sviluppo della Comunità, un gruppo di esperti (1) ha ritenuto che la "soglia critica" del bilancio della Comunità potrebbe situarsi, in percentuale, intorno al 2,5 % del prodotto interno lordo della Comunità (contro lo 0,83 % nel 1979).

Gli stessi esperti hanno, d'altro canto, potuto stimare che un aumento delle spese comunitarie di circa 10 miliardi di UCE, concentrato sugli Stati membri o sulle regioni più deboli, permetterebbe di realizzare una perequazione di circa il 10 % per quel che riguarda gli attuali scarti di reddito pro capite tra gli Stati membri.

(1) Guidato da Sir Donald MC Dougall

CONCLUSIONI

31. Sulla base del presente documento, il Gruppo potrebbe far proprie molte conclusioni che potrebbero costituire una sorta di contesto generale nell'ambito del quale verrebbero ad inserirsi altre proposte del Gruppo, di natura più tecnica. Tali conclusioni, già preannunziate al paragrafo 5, possono essere così riassunte :

1. le spese comunitarie rappresentano soltanto una parte infima delle spese pubbliche globali della Comunità ed il loro divenire non ha, quindi, effetti determinanti sulla situazione finanziaria interna degli Stati membri;
2. nella loro essenzialità, gli oneri finanziari presi in carico dalla Comunità si sostituiscono agli sforzi di bilancio degli Stati membri ; probabilmente meno del 20 % delle spese comunitarie si cumula realmente con le spese nazionali;
3. alcuni tipi di spese comunitarie (soprattutto nel settore dell'armonizzazione/coordinamento delle politiche nazionali) sono particolarmente produttivi ; in materia di spese di intervento, la Comunità può finanziare, con un costo minore, azioni comuni di tipo industriale;
4. la gestione finanziaria della Comunità difetta di rigore sia per la mancanza di una corretta impostazione di bilancio al momento del concepimento di alcune politiche comuni, (e in primo luogo della politica di garanzia agricola), da un lato, sia per l'assenza di precisi metodi di controllo costi/benefici, d'altro lato; a questo riguardo, le istanze competenti del Parlamento dovrebbero assumere iniziative precise;
5. le spese comunitarie potranno, probabilmente, essere totalmente efficaci - e quindi redditizie - soltanto quando esse supereranno una soglia che può essere grossolanamente stimata al 2,5 % del prodotto interno lordo totale della Comunità, rimanendo inteso che tale aumento si effettuerà, in via principale, mediante trasferimenti a carico della Comunità degli oneri pubblici degli Stati membri, e, conseguentemente, senza aumento sensibile della pressione fiscale globale sui cittadini-contribuenti.

Soltanto il superamento di tale soglia permetterà che, a livello comunitario, si gestiscano efficientemente azioni che non possano essere isolatamente intraprese dagli Stati membri o il cui sviluppo presupponga la cooperazione e la coordinazione degli Stati membri stessi.