

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI BOLOGNA

Facoltà di Economia e Commercio

Istituto di Scienze delle Finanze

Corso di Laurea in Economia e Commercio

IL BILANCIO DELLA COMUNITA'

Situazione attuale e prospettive di sviluppo

Tesi di Laurea di:

Mauro Michelini

Relatore:

Chiar.mo Prof. Paolo Bosi

Correlatore:

Jacopo Di Cocco

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI BOLOGNA

Facoltà di Economia e Commercio

Istituto di Scienze delle Finanze
Corso di Laurea in Economia e Commercio

IL BILANCIO DELLA COMUNITA'

Situazione attuale e prospettive di sviluppo

Tesi di Laurea di:
Mauro Michelini

Relatore:
Chiar.mo Prof. Paolo Bosi
Correlatore:
Jacopo Di Cocco

PARTE PRIMA : LE FINANZE DELLA COMUNITA'.

INTRODUZIONE. PAG. 5

SEZIONE I.Cap. I:Le istituzioni della Comunità. 10

a)Il Consiglio 10

b)La Commissione 13

c)Il PE 15

d)Il CES 17

e)La C. dei C. 17

NOTE al capitolo. 19

SEZIONE II.Cap. I:La procedura di bilancio. 20

a)Le disposizioni finanziarie 20

b)Il bilancio 21

c)Le previsioni finanziarie plur. 22

d)I principi generali 23

e)La struttura del bilancio 28

f)La presentazione del bilancio 30

g)L'approvazione del bilancio 31

h)Il rigetto del bilancio 35

i)L'esecuzione del bilancio 37

	1)La verifica dei conti	PAG.	41
	NOTE al capitolo		44
SEZIONE III.Cap.	I: <u>Le risorse di bilancio.</u>		
	a)Le entrate di bilancio		46
	b)L'andamento nel periodo		53
	c)Gli effetti dell'ampliamento		58
	NOTE al capitolo		52e60
	Cap. II: <u>Le altre risorse.</u>		
	a)Gli strumenti finanziari extra- bilancio		61
	b)L'andamento nel periodo		64
	NOTE al capitolo		67
SEZIONE IV.Cap.	I: <u>L'utilizzazione delle risorse.</u>		
	a)Le spese di bilancio		68
	b)L'andamento nel periodo		81
	NOTE al capitolo		93
SEZIONE V.Cap.	I: <u>I flussi finanziari nella Comunità.</u>		
	a)Flussi finanziari netti di bil.		95
	b)Flussi finanziari netti com- plessivi		96
	Cap. II: <u>Le funzioni economiche della finanza comunitaria.</u>		100

NOTE al capitolo.	-3-	PAG.	I07
PARTE SECONDA : <u>LE PROPOSTE DI RIFORMA DELLE FINANZE DELLA COMUNITA'.</u>			
SEZIONE I.Cap.	I:	<u>La crisi fiscale della Comunità.</u>	I08
		NOTE al capitolo	II3
SEZIONE II. Cap.	I:	<u>I tentativi di riforma della finanza comunitaria: il rapporto MacDougall.</u>	
	a)	Il rapporto MacDougall	II4
	b)	L'integrazione Europea: il rapporto Werner	II6
	c)	La fase attuale: lo SME	II7
	d)	La crescita del bilancio comunitario come condizione di stabilità	I20
		NOTE al capitolo	I27
SEZIONE III. Cap.	I:	<u>Le fasi dell'integrazione comunit.</u>	
	a)	Il ruolo futuro della finanza C.	I28
	b)	La fase dell'integrazione prefederale	I30
	c)	La fase federale con un settore pubblico ristretto	I32
	d)	La fase federale con un settore pubblico allargato	I33
		NOTE al capitolo	I35
SEZIONE IV. Cap.	I:	<u>Le funzioni di spesa trasferibili a livello comunitario.</u>	
	a)	i criteri di determinazione delle opportunità di trasferimento delle funzioni di spesa a livello C. .	I36

b) Gli orientamenti emersi per le spese nella fase "dell'integrazione prefederale"	I42
c) Il finanziamento	I45
d) Simulazione del "bilancio prefederale" sull'economia italiana	I48
NOTE al capitolo	I49
SEZIONE V. Cap. I: <u>Le proposte sul reperimento delle nuove risorse.</u>	
a) I principi	I51
b) I criteri	I55
c) Le nuove risorse	I56
d) Prospettive a breve termine	I60
NOTE al capitolo	I62
CONCLUSIONI	I63
BIBLIOGRAFIA	I67
APPENDICE STATISTICA.	I74

INTRODUZIONE.

Obiettivo del presente lavoro è l'analisi delle prospettive di bilancio comunitario nel medio periodo; a questo fine è stata operata una suddivisione logica in due parti dei diversi aspetti della finanza comunitaria che vengono esaminati.

Nella prima parte vengono descritti gli aspetti giuridico-istituzionali che presiedono alla preparazione, approvazione e gestione del bilancio; e le politiche sostanziali perseguite mediante il bilancio e gli altri strumenti finanziari a disposizione.

Nella seconda parte, di tipo propositivo, vengono riportate: le previsioni finanziarie che delineano l'imminenza della crisi fiscale a cui sarà soggetta la Comunità nei prossimi anni; e le proposte di riforma e le prospettive di un bilancio che nel medio periodo risponda in modo soddisfacente agli interessi della Comunità.

Le procedure che presiedono all'approvazione del

bilancio sono ancora lontane dall'aver assunto un assetto stabile e definitivo. Nell'attuale struttura di governo comunitario, di tipo confederale, l'elezione diretta del PE ha introdotto un nuovo elemento di dialettica tra la posizione della Commissione, più portata a difendere gli interessi comunitari, rispetto a quella del Consiglio dei ministri più portata a favorire gli interessi nazionali. La presenza del PE, investito di una nuova autorità, è quindi destinata a modificare sensibilmente il quadro dei rapporti tra le istituzioni e quindi la procedura di bilancio.

L'analisi delle politiche sostanziali perseguite dal bilancio nell'ultimo decennio ha permesso di constatare come la preponderanza degli interventi comunitari sia concentrata nel settore agricolo; questo ha favorito i paesi che disponevano di una agricoltura efficiente e ad alta produttività (F; D; DK); e ne ha sfavorito altri (RU) che dipendevano dall'esterno per le loro derrate alimentari.

La finanza comunitaria nel suo complesso ha comunque permesso di coprire il saldo finanziario negativo che questi paesi hanno con il bilancio della Comunità, ripristinando l'equilibrio contabile attraverso le erogazioni di flussi crescenti di risorse da parte di alcune istituzioni creditizie comunitarie (CECA; BEI; Euratom).

La seconda parte del lavoro si è invece soffermata più su aspetti propositivi e di impostazione. Questa parte è stata sviluppata seguendo le conclusioni delle previsioni finanziarie pluriennali ('80-'82), secondo le quali, in assenza di profondi cambiamenti di indirizzo, si assisterà nei prossimi anni ad una crescente rigidità nell'elaborazione delle politiche di spesa.

Questa situazione di progressivo irrigidimento dell'autonomia finanziaria della Comunità ha trovato una prima risposta nelle conclusioni descritte nel rapporto MacDougall. Le accresciute dimensioni che dovrà

assumere il bilancio, favoriranno una politica più incisiva, di riavvicinamento dei tassi di sviluppo dei diversi paesi comunitari. L'espansione del bilancio comunitario (2% del PIL C.), dovrà essere conseguita, in misura maggiore, attraverso il trasferimento a livello comunitario, di spese sostitutive rispetto a quelle effettuate dagli stati nazionali, per evitare che si aggravi la pressione fiscale globale sui contribuenti.

Altre proposte di riforma della finanza comunitaria sono state formulate in seguito dalla Commissione e dal "gruppo di lavoro sulle risorse proprie" del PE; ma tutte convergono nell'affermare che nel medio periodo è necessario:

- 1) effettuare una politica di riqualificazione delle spese comunitarie, che comprima la spesa agricola;
- 2) ricorrere nell'immediato ad un aumento dell'aliquota dell'IVA, per fronteggiare le nuove spese.

Diventa quindi indispensabile, anche per la lunghezza

dei tempi necessari, arrivare al più presto ad una conclusione sulle nuove risorse da adottare, la cui assenza rischia di paralizzare l'attività esistente della Comunità.

PARTE PRIMA : LE FINANZE DELLA COMUNITA'.

SEZIONE I.Cap.I : Le istituzioni della Comunità.

La Comunità Europea riunisce attualmente una pluralità di organismi comunitari che inizialmente erano dotati di una propria autonomia istituzionale e di bilancio. La CE rappresenta quindi un complesso istituzionale (CEE;CECA;CEEa)dotato di una propria personalità giuridica.Le disposizioni normative originarie riguardanti le istituzioni comunitarie erano disciplinate nel trattato istitutivo della CEE e nei trattati delle altre Comunità(1).Successivamente con l'entrata in vigore del trattato di fusione si è proceduto alla creazione di un'unica Commissione e di un'unico Consiglio(2).Con il trattato del 22-7-'75 è stata inoltre istituita una Corte dei Conti della Comunità(3).

a)Il Consiglio.

Il Consiglio dei ministri della Comunità ha il compito

di stabilire le principali politiche della Comunità. E' composto da ministri di ogni stato membro che variano in funzione dei diversi ordini del giorno. Così mentre i ministri nazionali dell'agricoltura discutono il livello generale dei prezzi agricoli, i ministri nazionali del lavoro prendono misure contro la disoccupazione. Questi Consigli costituiti dai ministri nazionali competenti per materia vengono definiti speciali; mentre il Consiglio Generale è costituito dai ministri degli affari esteri ed ha il compito di coordinare le attività degli altri Consigli.

I lavori preparatori delle decisioni comunitarie sono gestiti da un Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER) composto dagli ambasciatori nazionali nominati presso la Comunità e da uno staff di tecnici.

Dal '75 in poi sono state istituzionalizzate tre sedute annuali del Consiglio Europeo che esprimono la massima rappresentatività dei rispettivi esecutivi nazio-

nali con la presenza dei capi di stato e di governo dei paesi membri. Le conclusioni del Consiglio Europeo favoriscono solitamente un ruolo di orientamento e di impulso politico generale non produttivo comunque di effetti giuridici. Gli atti giuridici aventi forza di legge sono infatti emessi dal C. dei ministri, e dalla Commissione quando dispone di poteri autonomi di decisione. Questi atti giuridici sono detti:

- regolamenti, quando costituiscono una legge comunitaria e sono destinati a tutti indistintamente;
- decisioni, quando sono destinati ai soli stati membri, alle imprese o a individui determinati;
- direttive, quando fissano soltanto obiettivi obbligatori che gli stati membri devono tradurre nelle rispettive legislazioni nazionali;
- raccomandazioni e pareri, quando si tratta di atti non vincolanti.

Il Consiglio a seconda delle diverse ipotesi previste dai trattati può deliberare all'unanimità, a maggio-

ranza assoluta e a maggioranza qualificata. Il ricorso alle decisioni maggioritarie è prerogativa in particolare della procedura di bilancio. La deliberazione a maggioranza qualificata è il frutto di una ponderazione di voto tra gli stati membri in base alla quale i "grandi paesi" hanno 10 voti (F; I; D; RU) ciascuno, cinque ciascuno al B ed ai PB e tre alla DK e Irl (più due al L). Considerando che la maggioranza qualificata è di 41 voti su 58 è sufficiente quindi il voto contrario di due grandi paesi o di un grande paese più due piccoli affinché essa non venga raggiunta.

b) La Commissione.

La Commissione esercita il ruolo esecutivo della comunità assicurando il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune mediante la formulazione di raccomandazioni e di pareri previsti dal trattato CEE(4). La Com. è composta di tredici membri scelti in base alla loro competenza

generale e che offrano garanzia di indipendenza(5). I grandi paesi hanno diritto a due commissari, i rimanenti ad uno solo. I membri della Com. operano esclusivamente nell'interesse della Comunità; essi non possono ricevere istruzioni da alcun governo e sono sottoposti unicamente al controllo del PE; solo quest'ultimo può far dimettere collettivamente i membri della Com. dalle loro funzioni. Questo può avvenire se l'Assemblea approva una "mozione di censura" che raccolga la maggioranza dei 2/3 dei voti espressi alla presenza della maggioranza dei membri che la compongono(6).

Le decisioni della Com. vengono prese collegialmente sebbene vi sia una suddivisione delle competenze nell'ambito del collegio. La Com. ha il compito, in quanto custode dei trattati, di assicurare il rispetto delle regole comunitarie e dei principi del mercato comune. Ha il potere di proporre al C. dei ministri della Comunità le misure destinate allo sviluppo delle politiche comunitarie

e di applicare poi in concreto le politiche derivanti dalle decisioni del Consiglio.

L'amministrazione della maggior parte dei fondi che vengono assorbiti dal bilancio comunitario per l'attuazione delle politiche comuni sono di competenza della Commissione. La Com. gestisce infatti i fondi per il sostegno e l'ammodernamento dell'agricoltura, per la promozione della ricerca scientifica e della riconversione di alcuni settori industriali in crisi.

c) Il Parlamento Europeo.

Il PE è composto di 410 membri ed è stato eletto per la prima volta a suffragio universale e diretto in tutta la Comunità il 10-6-'79. Il PE svolge una funzione consultiva, di controllo e legislativa. In quanto assemblea consultiva il PE deve dare il suo parere su tutti gli atti legislativi del Consiglio. In quanto assemblea di controllo il PE può giudicare l'operato della Com. attraverso la "mozione di censura". Nell'assolvimento della sua funzione

legislativa il PE condivide con il Con. il potere di elaborazione del bilancio di previsione ed ha una certa responsabilità nell'elaborazione degli atti che hanno importanti implicazioni finanziarie. Resta comunque nelle mani del PE il compito di adozione definitiva del bilancio preventivo.

La condivisione dei poteri di bilancio tra il PE e il Con. è stata anche sancita da una dichiarazione comune delle istituzioni comunitarie interessate alla procedura di adozione del bilancio. Con questa dichiarazione le istituzioni comunitarie convengono sulla necessità di istituire una "procedura di concertazione" tra il PE ed il Con. con il concorso attivo della Com. applicabile agli atti comunitari di portata generale che abbiano implicazioni finanziarie notevoli. Al momento della presentazione di una proposta, la Com. deve indicare se l'atto in questione può essere oggetto di una procedura di concertazione. In questo caso il PE ed il Con. possono chie-

dere l'apertura della procedura; oppure il Con. quando intende divergere dal parere adottato dal PE. La procedura avviene all'interno di una "commissione di concertazione" con lo scopo di trovare un accordo tra il PE ed il Con. (7).

d) Il Comitato Economico e Sociale.

Il CES ha una funzione puramente consultiva all'interno della Comunità. Le proposte della Com., prima di essere adottate dal Con., vengono trasmesse nella maggior parte dei casi non solo al PE ma anche al CES. Il CES è un organo che mostra una composizione estremamente eterogenea, in cui a fianco delle organizzazioni sindacali contrapposte dei lavoratori e dei datori di lavoro vengono rappresentati anche i consumatori.

e) La Corte dei Conti.

La Corte dei Conti delle CE istituita con il trattato del 22-7-'75 rileva la precedente commissione di controllo

istituita dal trattato CEE. Parallelamente al controllo preventivo (interno) sulle entrate e sulle spese per la verifica della "sana gestione finanziaria" esercitato dal controllore finanziario, la C. dei C. esercita il controllo consuntivo (esterno) a seguito dell'esecuzione del bilancio.

Il controllo delle entrate viene effettuato in base agli accertamenti ed ai versamenti delle entrate della Comunità. Il controllo delle spese si effettua in base agli impegni ed ai versamenti. I controlli vengono effettuati sia sui documenti sia presso le istituzioni della Comunità o presso gli stati membri. Questi controlli in situazioni di necessità possono essere effettuati anteriormente alla chiusura dei conti dell'esercizio dell'anno considerato. Successivamente alla chiusura dell'esercizio, le istituzioni della Comunità e le istituzioni nazionali competenti comunicano alla C. dei C. i documenti e le informazioni necessarie all'espletamento delle

sue funzioni. Ricevute le informazioni necessarie la C. dei conti stende la relazione propria di ciascun esercizio. Accompagnata dalle risposte delle istituzioni interessate, la C. dei C. fa successivamente pubblicare la relazione annuale sulla Gazzetta ufficiale delle CE (8).

NOTE al capitolo.

- 1) Trattato CEE, Art. 137-198.
- 2) GUCE, 13-7-'67.
- 3) Entrato in vigore il 1-6-'67.
- 4) Trattato CEE, Art. 155.
- 5) Trattato di fusione, Art. 10.
- 6) Trattato CEE, Art. 144.
- 7) GUCE, NC 89/1 del 22-4-'75.
- 8) GUCE, NL 359/II del 31-12-'77, Art. 16 par 4.

SEZIONE II. Cap. I : La procedura di bilancio.

a) Le disposizioni finanziarie.

Le disposizioni finanziarie che disciplinano la procedura di bilancio sono previste nel trattato istitutivo della CEE e nelle modifiche intervenute con l'adozione di successivi trattati(1)(2). A queste disposizioni occorre aggiungere il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità Europee che viene redatto dal Consiglio con deliberazione all'unanimità. Al fine di situare il bilancio della Comunità in un ambito di prospettive pluriennali le istituzioni comunitarie hanno anche consentito l'adozione di previsioni finanziarie pluriennali(3)(4).

Inoltre, dall'inizio degli anni '70 il bilancio della Comunità è stato caratterizzato dalla progressiva sostituzione dei contributi finanziari degli stati membri con risorse proprie della Comunità(5). Solo recentemente è stato comunque effettuato il passo definitivo

con l'estensione del regime delle risorse proprie all'imposta del valore aggiunto percepito in tutti i paesi della Comunità(6).

b) Il bilancio.

Il bilancio della CE è l'atto che prevede ed autorizza preventivamente ogni anno le entrate e le spese prevedibili della Comunità(7). L'esercizio finanziario ha inizio il 1° gennaio e si chiude il 31 dicembre(8). Le spese e le entrate della Comunità comprendono:

- le spese di amministrazione della CECA e le relative entrate;
- le spese e le entrate della CEE;
- le spese e le entrate della CEEA compresi i prestiti accordati ed i relativi oneri, nonché i rimborsi dei prestiti contratti.

Le spese descritte comprendono quelle che derivano dalle attività delle istituzioni(9).

Il bilancio è stabilito in Unità di Conto Europee (UCE). L'UCE è definito come la somma degli importi ottenuti moltiplicando i corsi delle singole monete rilevati quotidianamente sul mercato dei cambi con una percentuale prefissata (10). Il valore dell'UCE in una qualunque moneta europea è pari alla somma dei controvalori, in tale moneta, degli importi delle monete fissati precedentemente (11). I tassi di conversione delle singole monete nazionali sono comunque pubblicati giornalmente sulla Gazzetta Ufficiale delle CE.

c) Le previsioni finanziarie pluriennali (12).

Occorre a questo punto ricordare che la Com. a fianco del progetto preliminare di bilancio elabora anche un rapporto relativo alle previsioni finanziarie pluriennali. Tali previsioni, ripartite per categorie di spese, indicano per tre esercizi successivi le conseguenze finanziarie derivanti dai regolamenti e dalle decisioni in vigore nonché dalle proposte della Commissione. Al

termine di ogni anno, in base ad una relazione della Com., il Con. esamina la concordanza tra le previsioni elaborate e gli sviluppi constatati. Nel caso in cui le spese effettive di un determinato settore superino considerevolmente le previsioni formulate la Com. deve rispettare l'impegno di presentare al Con. proposte di misure comunitarie adeguate.

d) I principi generali.

Al bilancio generale delle CE sono applicabili i principi dell'unità, dell'annualità, dell'universalità e dell'equilibrio. Per il principio dell'unità il complesso delle entrate deve coprire il complesso delle spese (13); questo significa che non esiste destinazione per le spese (14). Per la regola dell'universalità le entrate e le spese devono essere iscritte nel loro importo integrale in bilancio e nei conti senza contrazione tra loro (15). Il secondo comma dell'art. 199 del trattato CEE accoglie invece la regola dell'equilibrio: nel bilancio le entrate

e le spese devono risultare in pareggio. Per il principio dell'annualità il periodo di durata del bilancio deve essere uguale a quello dell'anno solare. L'esercizio finanziario inizia il 1 gennaio e termina il 31 dicembre (16).

L'introduzione in bilancio della distinzione tra stanziamenti d'impegno e di pagamento (stanziamenti dissociati) riproduce la separazione tra voci di competenza e voci di cassa. La bipartizione tra stanziamenti d'impegno e di pagamento si verifica per gli stanziamenti destinati all'esecuzione di azioni pluriennali (17). Gli stanziamenti d'impegno coprono durante l'esercizio il costo totale degli obblighi giuridici contratti per le azioni che vanno eseguite in più esercizi. Gli stanziamenti di pagamento coprono sino a concorrenza dell'importi iscritti in bilancio le spese derivanti dall'esecuzione degli impegni contratti nel corso dell'esercizio e/o degli esercizi precedenti.

La distinzione tra stanz. d'impegno e di pagamento è accompagnata dalla presentazione per ciascuna linea di bilancio interessata di uno scadenziario che contiene le previsioni indicative del ritmo d'iscrizione nel bilancio degli stanz. d'impegno in rapporto agli stanz. di pagamento(I8).

Nel preparare lo scadenziario, per ragioni di semplicità, non si tiene conto del riporto di diritto degli stanz. di pagamento per non appesantire la valutazione annuale degli impegni che ancora influiscono su una data linea con operazioni che sono ormai giunte al loro ultimo stadio. Con riferimento ad esempio al bilancio preliminare del '79 nella colonna di sinistra degli impegni la presentazione dello scadenziario deve tener conto di quattro elementi(tabella I):

--degli impegni assunti prima del '78(diminuiti dei riporti di diritto per stanz. di pagamento del '77)che devono essere liquidati su nuovi stanz. di pagamento.

--degli stanz. d'impegno non utilizzati alla fine del

'77 e riportati quindi all'anno successivo;

--degli stanz. d'impegno autorizzati per il '78;

--degli stanz. d'impegno proposti per il '79.

La presentazione delle linee di bilancio "dissociate" effettuata con l'uso di criteri oggettivi permette così una migliore lettura del bilancio da parte dell'Autorità di bilancio. I primi due elementi sono infatti derivabili dal conto di gestione del '77 mentre i rimanenti in base al bilancio approvato del '78 o a quello proposto per il '79. Un'impostazione di questo genere permette anche di stabilire il totale degli stanz. di pagamento autorizzati o proposti per il '78-'79 distribuiti secondo le esigenze degli stanz. di pagamento dei quattro gruppi d'impegno precedentemente indicati. Anche in questo caso si ritrova la stessa impostazione obiettiva accolta per gli impegni e cioè la possibilità di effettuare una immediata verifica della concordanza adottata, sulla base del bilancio '78 e del progetto preliminare per il '79.

Tabella I: modello del nuovo scadenziario.					
IMPEGNI	PAGAMENTI				
	'78	'79	'80	'81	oltre
(1) Impegni assunti prima del '78 e da liquidare su nuovi stanz. di pagamento					
(1) Stanz. d'impegno sussistenti					
(2) Stanz. d'impegno del '78					
(2) Stanz. d'impegno del '79					

(FONTE: Suppl. Boll. della CE N 6/78)

- 1) Elementi derivanti dal conto di gestione del '77.
- 2) Elementi risultanti dal bilancio '78 e dal progetto preliminare per il '79.

Sulle linee di bilancio degli stanz. dissociati, gli stanz. di pagamento non utilizzati alla fine dell'esercizio per il quale sono stati iscritti sono riportati di diritto al solo esercizio successivo, così come per gli

stanz. d'impegno iscritti per quell'anno e non utilizzati.

Sulle linee di bilancio degli stanz. non dissociati (cioè che non comportano distinzione tra stanz. d'impegno e di pagamento) possono essere oggetto di un riporto limitato al solo esercizio successivo gli stanz. non impegnati al 31 dicembre (riporto non automatico); e oggetto di un riporto di diritto limitato all'esercizio successivo gli stanz. regolarmente impegnati tra il 1 gennaio e il 31 dicembre ma relativi a pagamenti non ancora effettuati (riporti di diritto). Il riporto all'esercizio successivo degli stanz. non impegnati è soggetto comunque a perenzione qualora non siano stati impegnati e pagati alla fine dell'esercizio medesimo (19)(20).

e) La struttura del bilancio.

Il bilancio comprende:

- uno stato generale delle entrate della comunità;
- sezioni divise per le entrate e per le spese di ogni

istituzione comunitaria(21);

--ogni sezione del bilancio(Com.;Con.;PE;CES;C. dei C.; C. di G.) può comprendere anche un capitolo per gli stanziamenti accantonati e uno di riserva per gli imprevisti(22).

Lo stato generale delle entrate comprende le previsioni delle entrate della Comunità per l'esercizio in questione e le entrate che si riferiscono all'esercizio precedente. Nelle sezioni divise per ciascuna istituzione vengono iscritte le entrate previste per l'esercizio in questione e le entrate previste ed accertate per l'esercizio precedente. Per quanto riguarda le spese vengono iscritti gli stanziamenti di pagamento dell'esercizio in questione per gli stanziamenti dissociati, e gli stanziamenti per le azioni pluriennali inseriti in uno scadenario. Vengono inoltre riportati gli stanziamenti e le spese dell'esercizio precedente(23).

La Commissione allega pure un documento in cui raccoglie:

--le operazioni in capitale e la gestione dell'indebitamento in corso;

--le operazioni in capitale e la gestione dell'indebitamento per l'esercizio finanziario in questione(24).

f) la presentazione del bilancio.

Le istituzioni della Comunità elaborano annualmente uno stato di previsione delle entrate e delle spese per l'anno successivo che viene trasmesso entro il 1 luglio alla Commissione e per conoscenza all'Autorità di bilancio.

Successivamente la Com. trasmette non oltre il 1 settembre il progetto preliminare di bilancio al Consiglio.

Al progetto preliminare la Com. allega pure un parere motivato sugli stati di previsione delle altre istituzioni. Il progetto preliminare di bilancio raggruppa:

--uno stato generale delle entrate della Comunità;

--gli stati di previsione delle entrate e delle spese di tutte le istituzioni;

--un'analisi della gestione finanziaria e un bilancio finanziario dell'esercizio precedente.

La Commissione può anche, su propria iniziativa, presentare con una lettera rettificativa delle proposte di modifica al progetto preliminare di bilancio quando siano intervenuti fatti ed elementi nuovi tali da non essere previsti e noti al momento della sua redazione.

Ricevuta la stesura definitiva del progetto preliminare di bilancio il Consiglio se intende discostarsene deve consultare la Commissione e le altre istituzioni interessate(26). Successivamente con una deliberazione a maggioranza qualificata stabilisce il progetto di bilancio e lo invia entro il 5 ottobre al PE(27).

g) L'approvazione del bilancio(28).

La procedura che porta all'approvazione del bilancio incomincia quando il PE, ricevuto il progetto di bilancio dal Con., deliberando alla maggioranza dei membri che lo compongono, ha il diritto di emendare (riguardo alle spese non obbligatorie) il progetto di bilancio e, deli-

berando alla maggioranza assoluta dei suffragi espressi, di proporre al Consiglio modificazioni (riguardo alle spese obbligatorie) al progetto per quanto riguarda le spese derivanti obbligatoriamente dal trattato o dagli atti emanati per la sua esecuzione.

Se entro 45 giorni il PE ha dato la sua approvazione, oppure non ha emendato il progetto, nè proposto modificazioni, il bilancio è definitivamente adottato. Nel caso in cui il PE abbia adottato emendamenti o proposto modifiche il bilancio è trasmesso al Consiglio.

Se entro 15 giorni il Consiglio non ha modificato gli emendamenti e/o le proposte di modifica risultano accettate, il bilancio si considera adottato (95). Ugualmente entro lo stesso termine il Con. può "deliberando a maggioranza qualificata modificare ciascuno degli emendamenti adottati dall'assemblea". Inoltre "qualora una modificazinne proposta dall'Assemblea non abbia l'effetto di aumentare l'importo globale delle spese di una istitu-

zione,.....il Consiglio può deliberando a maggioranza qualificata rigettare tale proposta di modificazione. In mancanza di decisione di rigetto, la proposta di modificazione è accettata". "....Il progetto di bilancio così modificato in funzione delle proposte di modifica accettate dal Consiglio e/o modificato negli emendamenti è trasmesso nuovamente all'Assemblea.

La procedura di bilancio si chiude se l'Assemblea non si è pronunciata entro un termine di 15 giorni dalla comunicazione del progetto di bilancio da parte del Consiglio. A questo punto il Presidente dell'Assemblea constata che il bilancio è stato definitivamente adottato". Ugualmente entro lo stesso termine l'Assemblea può, "deliberando a maggioranza dei membri che la compongono e dei 3/5 dei suffragi espressi, emendare o rigettare le modifiche apportate dal Consiglio ai suoi emendamenti e adottare il bilancio". Il bilancio adottato, così come quelli suppletivi o rettificativi, sono

pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale a cura del presidente del PE(29).

Dalla procedura di approvazione del bilancio preventivo emerge una profonda differenziazione nei criteri di adozione delle spese cosiddette obbligatorie e non obbligatorie. Sulle spese obbligatorie il potere decisionale spetta in ultima istanza al Consiglio (queste spese rappresentano oltre i 4/5 del bilancio). Sulle spese non obbligatorie e sulle entrate la parola definitiva spetta al PE.

Attualmente vengono riconosciute come spese obbligatorie quelle del F. garanzia e orientamento e i bonifici d'interesse effettuati sui prestiti agli stati membri in applicazione degli accordi istitutivi dello SME. Le spese non obbligatorie vengono invece ritenute quelle riguardanti le politiche d'intervento e strutturali (politiche energetiche, sociali, regionali). Il tasso massimo di crescita delle spese non obbligatorie, fissato annual-

mente dalla Com., deve risultare:

--dall'evoluzione del PIL C.;

--dalla variazione media dei bilanci degli stati membri;

--dall'aumento del costo della vita nell'ultimo esercizio(30).

Inoltre il dispositivo della procedura di approvazione del bilancio mette anche in evidenza la possibilità che una concertazione tra maggioranza del PE/e minoranza qualificata presente nel Con., basata su di un accordo tra due o più stati della Comunità, possa far passare delle modifiche(ad emendamenti)al bilancio proposto dal PE.

h)Il rigetto del bilancio.

Il rigetto del progetto preliminare di bilancio può avvenire, per importanti motivi, attraverso una delibera dell'Assemblea che raccolga la maggioranza dei componenti e i due terzi dei suffragi espressi(31).

A questo punto perchè la procedura di bilancio possa riprendere è necessario che la Com. inoltri un nuovo progetto preliminare come base di discussione.

Nel frattempo il periodo che va dall'inizio dell'esercizio finanziario fino al momento in cui viene definitivamente adottato il bilancio è coperto dall'art. 204 della CEE. Le spese possono essere effettuate mensilmente per capitolo nei limiti di 1/12 dei crediti aperti nel bilancio dell'esercizio precedente. Il Consiglio può innalzare il tetto dell'1/12 riguardante le spese obbligatorie mediante deliberazione a maggioranza qualificata. Per le spese non obbligatorie è il PE che può innalzare il limite di 1/12 dei crediti aperti nell'esercizio precedente, deliberando alla maggioranza dei membri che lo compongono e dei 3/5 dei suffragi espressi. La deliberazione deve avvenire entro 30 giorni dalla trasmissione al PE della decisione già presa dal Consiglio. In caso contrario quest'ultima si considera già adottata.

i) L'esecuzione del bilancio.

La Com. cura l'esecuzione del bilancio conformemente alle disposizioni del regolamento finanziario; conferisce ad ogni istituzione i poteri necessari per l'attuazione della propria sezione del bilancio, senza rinunciare alla responsabilità generale che le deriva dal trattato. Ogni istituzione ha quindi il potere di effettuare le spese entro il limite stabilito dagli stanziamenti iscritti all'interno della propria sezione del bilancio (32).

Il bilancio approvato fornisce la base giuridica necessaria per l'utilizzazione e l'esborso degli stanziamenti. In mancanza di una tale base non si può effettuare nessuna spesa o entrata, anche se non sempre è sufficiente per poter effettuare una spesa. In questo caso possono porsi dei grossi problemi quando, per alcune voci di bilancio, la spesa non può essere coperta nè direttamente, nè indirettamente da atti giuridici preesistenti.

Gli stanziamenti, nei capitoli della Com. relativi a politiche non definite con precisione, possono essere utilizzati solo quando ne è stato emanato l'atto giuridico previsto dai trattati. Nel caso invece di stanziamenti relativi a misure chiaramente definite, la Com. utilizza gli stanziamenti ed effettua le spese in conformità del regolamento finanziario.

Una prassi giuridica particolare è stata adottata dalla Com. nel caso in cui si trovi a dover inserire in bilancio nuove politiche, la cui base giuridica per l'effettuazione delle spese debba essere preventivamente fissata da una decisione del Con. .Se la proposta della Com. è stata accettata, o essendo fatta prima del 15-6, ha tutte le possibilità per essere accettata entro la fine dell'anno in base agli orientamenti emersi, allora la Com. iscrive lo stanziamento sulla linea. Nel caso in cui la proposta della Com. non sia stata ancora accettata, ma vi sia il motivo di ritenere che lo sarà entro

l'anno seguente, allora la Com. inserisce lo stanziamento al capitolo 100 e apre una linea "per memoria" nel capitolo opportuno all'interno della propria sezione. Infine viene effettuata una semplice apertura di linea dotata di un "per memoria" nel caso in cui la nuova politica è ancora in gestazione presso le istituzioni interessate e la Com. non ha avanzato formalmente una proposta di regolamento al Con., oppure benchè sia già stata definita non ne è stato ancora verificato il costo.

I soggetti interessati alla procedura di esecuzione del bilancio sono nell'ordine: l'ordinatore, il controllore finanziario e il contabile.

La gestione degli stanziamenti spetta all'ordinatore che è il solo competente ad impegnare le spese e ad accertare i diritti(33). Valgono come impegni di spesa anche le decisioni adottate dalla Com. per il sostegno finanziario dei fondi di cui è responsabile(34). Le proposte di impegno accompagnate dai documenti giustificativi sono trasmessi al controllore finanziario e al contabile

presenti in ogni istituzione(35). Il controllore finanziario è l'agente incaricato del controllo dell'impegno e dell'ordinazione di tutte le spese, nonché del controllo di tutte le entrate(36). Il contabile è il responsabile dell'effettuazione delle riscossioni e dei versamenti (37).

L'atto seguente alla proposta di impegno è quello relativo alla liquidazione della spesa. Con questo atto l'ordinatore verifica l'esistenza dei diritti del creditore e determina l'importo del credito(38).

L'ordinazione è l'atto con il quale l'ordinatore dà al contabile l'ordine di pagamento per una spesa già liquidata(39). Col pagamento effettuato dal contabile si chiude quindi la procedura e l'istituzione è liberata da ogni gravame verso i creditori.

Per esigenze di gestione; la Commissione ha spesso la necessità di effettuare (trasferimenti) storni di stanziamenti da capitolo a capitolo o da articolo ad articolo.

Gli storni da articolo ad articolo sono effettuati dalla Com. che decide in base all'urgenza(40). Nel caso di storni da capitolo a capitolo richiesti dalla Com. si verifica la stessa separazione decisionale che esiste in bilancio per le spese obbligatorie e le spese non obbligatorie. La parola definitiva spetta così al Con. per le proposte di storni riguardanti le spese obbligatorie, e al PE per le spese non obbligatorie. Le proposte di storni si ritengono comunque approvate se a distanza di sei settimane dalla loro ricezione il PE e il Con. non hanno ancora deliberato.

1) La verifica dei conti.

Tre diverse fasi qualitative caratterizzano il controllo sull'attività di bilancio nella sua globalità. La prima è quella di tipo burocratico-preventivo espletata dal controllore finanziario all'interno di ogni istituzione. La seconda fase è di tipo consuntivo, rivolta ad accertare la legittimità degli impegni e degli accertamenti

effettuati dagli ordinatori e la legittimità (e regolarità) dei versamenti e pagamenti effettuati dal contabile. La terza fase porta alla formulazione da parte del PE di un giudizio politico sull'operato della Commissione.

La fase della rendicontazione inizia con la trasmissione alla Com. dei dati necessari per compilare il conto di gestione ed il bilancio finanziario. Ogni istituzione invia entro il 1 aprile i dati in proprio possesso (41). In seguito la Com. deve redigere entro il 1 giugno il conto di gestione e un bilancio finanziario che descriva l'attivo e il passivo della Comunità. Il conto di gestione comprende la totalità delle operazioni di entrata e di spesa di ogni istituzione, relative all'esercizio trascorso (42). Queste relazioni, accompagnate da un'analisi della gestione finanziaria, vengono trasmesse entro lo stesso termine al PE, al Con. e alla C. dei C. (43).

: Ogni istituzione comunica inoltre alla C. dei C., entro il mese che segue la fine di ogni trimestre i do-

cumenti giustificativi delle scritture e in particolare quelli riguardanti l'esatta applicazione delle disposizioni che disciplinano l'esecuzione del bilancio. Su di essi la C. dei C. compie un'operazione di verifica per accertare la legittimità e la regolarità delle entrate e delle uscite e, per poter esprimere un giudizio di "sana gestione finanziaria".

Concluso l'esame dei rendiconti ricevuti, la C. dei C. redige la sua relazione annuale accompagnata da un giudizio di merito che invia successivamente, non oltre il 30 novembre, all'Autorità di bilancio che ha il potere di dare scarico alla Com. dell'esecuzione del bilancio. Il PE, dopo avere esaminato il conto di gestione ed il bilancio finanziario trasmessogli dalla Com. e la relazione della C. dei C., previa raccomandazione del Con. che delibera a maggioranza qualificata, dà atto alla Commissione dell'esecuzione del bilancio (44).

NOTE al capitolo.

- 1) Trattato CEE, Art. 199-209.
- 2) Trattato del 22-7-'75.
- 3) Regolamento finanziario del 21-12-'77.
- 4) Decisione del Consiglio del 21-4-'70.
- 5) " " " " , Reg. 2891/'77.
- 6) " " " " , " 2892/'77.
- 7) " " " " , Art. I.
- 8) Trattato CEE, Art. 203 par. I.
- 9) " " " " .
- 10) Reg. fin. del 21-12-'77, Art. 10 par. I.
- 11) " " " " 2.
- 12) Decisione del Con. del 21-4-'70, N 70/244, Art. 2.
- 13) Reg. fin. del 21-12-'77, Art. 3 par. I.
- 14) D. STRASSER, Les finances de l'Europe, Presses universitaires de France, Paris, 1975, Pag. 5.
- 15) Reg. fin. del 21-12-'77, Art. 3 par. I.
- 16) " " " , Art. 5.
- 17) " " " , Art. I par. 3.
- 18) " " " , Art. 9I.
- 19) " " " , Art. 6.
- 20) " " " , " par. 5.
- 21) " " " , Art. 5 par. I.
- 22) " " " " par. 4.

- 23) Reg. fin. del 21-12-'77, Art. 16 par. 2 b.
- 24) " " " " par. 3 b.
- 25) " " " , Art. 12.
- 26) Trattato CEE, Art. 203 par 3.
- 27) Reg. fin. del 21-12-'77, Art. 13.
- 28) Trattato CEE, Art. 203.
- 29) Reg. fin. del 21-12-'77, Art. 9.
- 30) Trattato CEE, Art. 203 par. 9.
- 31) " " par. 7.
- 32) Reg. fin. del 21-12-'77, Art. 18.
- 33) " " , Art. 17.
- 34) " " , Art. 32.
- 35) " " , Art. 33.
- 36) " " , Art. 19.
- 37) " " , Art. 17.
- 38) " " , Art. 36.
- 39) " " , Art. 39.
- 40) " " , Art. 21 par. 3.
- 41) " " , Art. 74.
- 42) " " , Art. 75.
- 43) " " , Art. 77.
- 44) Trattato CEE, Art. 203 ter.

SEZIONE III. Cap. I: le risorse di bilancio.

a) le entrate di bilancio.

Per effetto del trattato di fusione la Comunità dispone attualmente di due bilanci: il bilancio generale delle CE e il bilancio operativo della CECA. Il bilancio operativo della CECA è finanziato mediante prelievi effettuati in funzione dei valori medi dei prodotti carbo-siderurgici, con un'aliquota massima dell'1%. Questo tipo di imposizione fu la prima nell'ambito della Comunità del tipo delle "risorse proprie", cioè svincolata dagli obblighi giuridici posti a carico degli stati membri.

Il bilancio generale delle CE nel periodo '68-'70, a seguito del trattato di fusione, fu invece finanziato mediante contributi CECA e contributi finanziari degli stati membri. Questo significa che le necessità finanziarie della C. venivano coperte da parte degli stati membri mediante delibere dei relativi parlamenti nazionali. I vincoli giuridici interno a questo meccanismo generavano

una forte limitazione dell'autonomia finanziaria della Comunità.

Questa situazione fu mutata radicalmente dalla decisione del 21-4-'70 relativa alla sostituzione dei contributi finanziari con risorse proprie della Comunità. Le risorse proprie appartengono di diritto alla C. anche se formalmente vengono riscosse dagli stati membri e accreditate dalle istituzioni del Tesoro nazionali alla Com. della Comunità. L'introduzione delle risorse proprie ha quindi permesso di disporre di una propria dotazione finanziaria senza dipendere dalle decisioni delle autorità degli stati membri.

Le risorse proprie sono costituite da dazi doganali, prelievi agricoli, contributi sullo zucchero e sull'isoglucosio e da un'aliquota IVA calcolata sull'1% della base imponibile. I dazi e i prelievi costituiscono risorse di natura commerciale; l'IVA rappresenta una risorsa di natura fiscale, mentre i contributi sullo zucchero rap-

presentano risorse di natura parafiscale.

L'introduzione completa del finanziamento mediante risorse proprie è stato oggetto di un andamento rallentato nel tempo. I problemi maggiori sono comunque sorti per l'introduzione dell'IVA negli stati membri e nel finanziamento del bilancio comunitario. Le prime due direttive a questo proposito furono emanate nel '67. La prima disciplinava l'introduzione dell'IVA in tutti gli stati membri della Comunità, mentre la seconda definiva le caratteristiche alle quali si sarebbero dovute adeguare le legislazioni nazionali. La seconda direttiva in alcuni stati non fu recepita se non con ritardi di parecchi anni. La seconda fase, che entrò in vigore nel '78, fu caratterizzata dall'introduzione di una base uniforme dell'IVA in tutti i paesi membri per evitare distorsioni negli scambi commerciali(1).

Attualmente in quasi tutti i paesi della Comunità, e fino all'83, le risorse proprie da versare alla Comunità

vengono calcolate anzichè direttamente in base alle di-
chiarazioni sull'imponibile fatte dai contribuenti al
fisco nazionale, mediante un metodo statistico in base al
quale l'imponibile viene ricavato dal gettito totale ef-
fettivo e dalla stima di un'aliquota, media dell'IVA. Fi-
no al '75, il saldo non coperto con i dazi e i prelievi
è stato ripianato con i contributi finanziari degli sta-
ti basati su un determinato criterio di ripartizione.
Successivamente, la mancanza di un accordo all'interno
del Consiglio sulla razionalizzazione comunitaria del-
l'IVA, e poi la lenta introduzione in alcuni paesi della
direttiva che uniformava la base imponibile hanno pro-
tratto fino al '79 la contribuzione finanziaria al bilan-
cio per alcuni paesi basata sulla quota parte del loro
PIL rispetto al PIL della Comunità. Inoltre, se si conside-
ra che la stessa decisione del '70 imponeva fino al '77
dei limiti alle variazioni annuali della quota parte
degli stati membri al finanziamento del bilancio, e che

l'atto di adesione del '73 dei tre nuovi paesi fissava dei limiti ai loro versamenti, se ne può dedurre che solo a partire dall'80 il bilancio potrà essere finanziato integralmente mediante risorse proprie. Comunque, ancora nel '79, alcuni paesi partecipavano al bilancio anziché con l'aliquota dell'IVA mediante i contributi finanziari basati sul PIL(2). Il prospetto delle entrate di bilancio comprende quindi: le risorse proprie, i contributi finanziari per quei paesi in ritardo con l'armonizzazione della base imponibile, una quota dei prelievi CECA, le tratte tenute sulle retribuzioni del personale dipendente della C. e i fitti riscossi sugli immobili di proprietà (tavola I).

Nell'ambito delle risorse proprie sono compresi i dazi doganali, i prelievi agricoli, i contributi sullo zucchero e sull'isoglucosio e gli introiti dell'IVA. Come conseguenza del mercato comune e della liberalizzazione dei movimenti di merci all'interno della C., i dazi doganali

riscossi sulle merci importate dall'esterno rappresentano ideali risorse proprie appartenenti alla Comunità. I dazi doganali sono tuttavia riscossi per motivi di protezione e per regolarizzare i mercati, ed hanno obiettivi economici piuttosto che finanziari (tavola 2).

I prelievi agricoli sono imposizioni variabili istituiti in funzione delle importazioni di prodotti agricoli e intesi a compensare il divario esistente tra i prezzi mondiali e quelli all'interno della Comunità (tavola 3 e 4). Per il principio della salvaguardia comunitaria i prelievi oltre che all'importazione possono essere istituiti anche all'esportazione. Essendo riscossi in egual misura in tutti i paesi della Comunità in virtù dell'esistenza dell'unione agricola rappresentano anch'essi un'ideale risorsa propria della Comunità. Anche i contributi sullo zucchero e sull'isoglucosio fanno parte dei prelievi agricoli (tavola 3 e 4). I primi vengono riscossi per coprire le spese di sostegno del mercato comune dello

zucchero durante l'intera campagna (contributi all'ammasso). I secondi sono stati istituiti in seguito al recente uso industriale di questo prodotto per la necessità di prendere misure comuni per il settore.

La copertura degli stanziamenti previsti viene effettuata in primo luogo detraendo dal totale le entrate derivanti dalle trattenute sulle retribuzioni e dai prelievi CECA (tav. I) e dai proventi dei dazi doganali e dei prelievi agricoli (tav. 1, 2, 3, 4). La differenza da finanziare viene coperta mediante i contributi finanziari basati sul PIL per quei paesi che non adottano ancora la base IVA (tav. 5), e da un'aliquota uniforme dell'IVA per i restanti paesi (tav. 6).

NOTE al capitolo.

1) Sesta direttiva IVA.

2) Germania, Lussemburgo, Irlanda.

FINANZIAMENTO DEL BILANCIO.

Categ. Entrate	t. stanz./79	I3.494MUCE
Entrate varie		138 "
Contributi per i programmi CEEA		10 "
Prelievi CECA		5 "
Eccedenze dell'es. precedente		P.M.
	t. Entrate	I54 "
Stanz. da coprire a norma della dec. 21-4-70		I3.339 "

Fin. conforme alla dec. 21-4-'70	I3.339 "
dazi doganali; prelievi agricoli; contr. zucchero e isoglucosio.	6.918 :
<u>Differenza da finanziare</u>	6.421 "

TAVOLA I

(I)

DAZI DOGANALI.

Base economica: la destinazione dei dazi quali risorse proprie risulta logicamente dalla libera circolazione delle merci all'interno della CEE.

Base giuridica: art; 2 lett. b della dec. del 21-4-'70; art. 201 del tratt. CEE; reg. 2891/77.

B	318 MUCE	es. '79
DK	118 "	
D	I.445 "	
F	718 "	
Irl	50 "	
I	451 "	
Lux	3 "	
PB	448 "	
RU	I.190 "	
tot. <u>DAZI DOGANALI</u>		4.745 "

TAVOLA 2

(I)

PRELIEVI AGRICOLI.

Base economica: i prelievi sono imposizioni variabili sulle importazioni di prodotti agricoli regolamentati in provenienza dei paesi terzi intese a compensare il divario tra i prezzi mondiali e quelli che si è stabilito di raggiungere all'interno della C.

Base giuridica: art. 2 lett. a della dec. del 21-4-'70.

CONTRIBUTI SULLO ZUCCHERO.

Base economica: l'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero prevede che le imprese saccarifere versino contributi alla produzione per coprire le spese di sostegno del mercato; per garantire lo smercio regolare dello zucchero durante l'intera campagna è stato istituito un sistema di perequazione delle spese d'ammasso il cui equilibrio finanziario è mantenuto da contributi all'ammasso.

Base giuridica: art. 2 lett. a della dec. del 21-4-'70.

CONTRIBUTI SULLA ISOGLUCOSIO.

Base economica: la necessità d'intervento deriva dal

TAVOLA 3

(I)

recente sviluppo industriale di questo settore.

Base giuridica: art. 9 del reg. I.III/77 in applicazione dell'art. 2 lett. a della dec. del 21-4-'70.

paesi.	prelievi agricoli	
	contr. zuc.eisogl.	Altri
B	27 MUCE	215 MUCE
DK	22 "	23 "
D	147	321
F	161	78
Irl	5	9
I	36	373
Lux		
PB	36	335
RU	29	348
tot.	467 "	1.706 "

TAVOLA 4

(1)

CONTRIBUTI FINANZIARI.

Base giuridica: contributi previsti dall'art. 4 par. 2/3
della dec. del 21-4-'70.

686		DIFFERENZA DA FINANZIARE 6.421 MUCE	
stati che non appl. l'IVA dal 1-1-79	Coeff. PIL	Centr. Fin.	
D	31,8	2.046 MUCE	
Irl	0,5	37 "	
Lux	0,2	13 "	
	tot.	32,6 "	2.097 "

DIFFERENZA DA FINANZIARE tramite le risorse IVA:

$$6.421 \text{ MUCE} - 2.097 \text{ MUCE} = 4.323 \text{ MUCE.}$$

TAVOLA 5

(1)

RISORSE PROVENIENTI DALL'IVA.

Base giuridica: art. 4 della dec. del 2I-4-'70; sesta direttiva IVA a partire dal I-I-'79.

stati	Risorse IVA	tasso IVA	importo MUCE
B	418	0,71	300 MUCE
DK	235	"	169 "
F	2.180	"	1.568 "
I	950		683
PB	575		413
RU	1.650		1.187
tot.	6.008	"	4.323 "

TAVOLA 6

(I)

b) L'andamento nel periodo.

La composizione delle risorse di bilancio ha avuto un andamento instabile nel tempo. La quota dei dazi doganali sul totale delle risorse di bilancio si è espansa notevolmente a metà degli anni '70 parallelamente al processo di crescita della C., subendo in seguito una fase di rallentamento (tav. V). Le risorse ottenibili dai dazi doganali hanno comunque subito un'andamento decrescente nel tempo, sia per le riduzioni tariffarie concesse in sede del GATT, sia perché un innalzamento delle barriere doganali è incompatibile con il processo di liberalizzazione economica e politica intrapreso dalla Comunità, soprattutto verso i paesi in via di sviluppo. Tuttora rappresentano ancora una quota considerevole delle risorse di bilancio; negli ultimi anni ('75-'78) si è infatti stabilizzata attorno al 40%.

I maggiori introiti vengono forniti dalla Germania e dal Regno Unito che anche dopo il suo ingresso nella

Comunità ha mantenuto crescenti correnti d'importazione con il resto del mondo (tav. 8). Di scarso significato è invece la percentuale dei dazi doganali fornita dal Belgio e dai Paesi Bassi in quanto non indicativa del reale prelievo effettuato sul reddito di questi paesi; i loro porti sono infatti di transito per le merci che entrano in altri paesi della Comunità con il risultato che diventa pressochè impossibile stabilirne l'aggravio per i paesi di destinazione.

I prelievi agricoli hanno fornito, nel periodo considerato, un gettito irregolare (tav. 7). L'andamento dei prelievi, essendo un'imposizione variabile, risente molto del differenziale esistente tra i prezzi interni e i prezzi sul mercato internazionale, e dell'andamento degli ICM. La quota più elevata di prelievi è stata versata per l'importazione di cereali (70%) di cui la Comunità è strutturalmente deficitaria (I).

L'Italia e la Germania sono i paesi che maggiormente

hanno contribuito alla crescita di queste entrate, anche se recentemente la quota versata dal RU si mostra in rapida ascesa (tav. 8). Nel contesto dei prelievi agricoli, i contributi sullo zucchero hanno sempre avuto un ruolo marginale (tav. 7). Oltre i 2/3 di questi contributi sono stati versati dalla Francia e dalla Germania, che sono i paesi maggiormente responsabili di queste eccedenze, su cui si calcola il contributo (2).

Il ritardo nell'applicazione integrale delle risorse derivanti dall'IVA e l'insufficienza delle altre risorse hanno protratto nel tempo la contribuzione finanziaria dei paesi proporzionale al loro PIL (tav. 7). La divisione tra gli stati membri dell'onere finanziario sostenuto per il finanziamento del bilancio mostra come principale contribuente la Germania, seguita a distanza dalla Francia, RU e poi dall'Italia (tav. 8). Ma mentre l'onere sostenuto dagli altri paesi tende a stabilizzarsi, quello del RU tende ad accrescersi per il venir meno dei benefici fi-

nanziari accordatogli al momento del suo ingresso nella Comunità.

Per valutare l'effetto perequativo dell'onere finanziario tra gli stati membri, che risulta dal sistema tributario della Comunità, occorre confrontare il prelievo di risorse effettuato in ciascun paese con la sua capacità contributiva(3). A questo scopo, nella definizione di prelievo, viene inserito il complesso dei versamenti effettuati da parte di ogni stato membro al bilancio della Comunità; mentre tra le diverse misure della capacità contributiva si è scelta quella basata sul PIL. Da questo confronto emerge con chiarezza che la Francia è l'unico paese che ha partecipato al finanziamento del bilancio (nel periodo considerato) con una quota costantemente inferiore al peso che essa ha nel PIL C. (tav. 9). Anche l'Italia ha avuto lo stesso andamento, se si eccettua la breve parentesi avutasi nel '78. Per la Germania, il prelievo di risorse è stato per un certo periodo superiore alla sua capacità fiscale mentre recentemente ha mostrato

segni di una maggiore proporzionalità. La partecipazione del RU è quella che più preoccupa, per la costante ascesa della sua quota di partecipazione nel bilancio della Comunità. Questo processo è inoltre accelerato dalla scomparsa dell'art. 131 del trattato di adesione che accordava dei benefici finanziari per i primi anni di adesione alla Comunità.

Nei prossimi anni le sperequazioni fiscali tra gli stati membri potrebbero accentuarsi per l'aumento del peso dell'IVA nel sistema di finanziamento del bilancio comunitario. L'espansione del gettito dell'IVA comporterebbe nuovi effetti di regressività tributaria tra gli stati in quanto colpendo principalmente i consumi privati e le esportazioni ed escludendo gli investimenti e le esportazioni dall'imponibile graverebbe sui paesi meno prosperi, in cui la quota dei consumi sul reddito nazionale e il loro disavanzo commerciale sono relativamente più elevati, in misura maggiore rispetto alla loro effettiva

capacità contributiva.

c) Gli effetti dell'ampliamento.

L'andamento delle entrate della C. subirà ulteriori sviluppi nei prossimi anni per effetto dell'ingresso della Grecia, Spagna e Portogallo nella Comunità(4). In previsione di questo ampliamento, la Com. ha effettuato una simulazione sul bilancio preventivo per il '78 per verificare l'incidenza della C. allargata sul processo di acquisizione e di utilizzazione delle risorse(5). Secondo queste previsioni l'acquisizione di nuovi introiti per i dazi doganali dovrebbe risultare modesta, anche perchè un ingresso immediato di questi paesi nella C. avrebbe comportato una caduta verticale di queste risorse (tav. 4). Sarebbe di modesto valore anche l'importo fornito con i prelievi agricoli, mentre enormi difficoltà si verificheranno nella fase di armonizzazione della base imponibile per l'IVA.

L'andamento delle spese per questi paesi si presenta invece più sostenuto. In primo luogo per la necessità di

sostenere le loro produzioni agricole che richiedono un incremento adeguato degli interventi comunitari in questo settore. Inoltre, la liberalizzazione dei movimenti di merci e dei lavoratori nella Comunità allargata accentua l'esodo dalle campagne e il declino inarrestabile delle regioni che non riescono a reggere il peso della maggiore aggressività della concorrenza. Per questi motivi si dovrebbe assistere nei prossimi anni ad un aumento delle dotazioni di risorse nei fondi strutturali a vantaggio dei nuovi aderenti.

La Commissione, nella sua simulazione statica, stima che se i tre paesi candidati all'ingresso nella C. fossero entrati immediatamente nel '78, avrebbero ricevuto un trasferimento di risorse a loro favore pari a 2.700 MUCE rispetto ad un versamento complessivo nelle casse della Comunità di 1.600 MUCE (tav. 10). Questo significa che il trasferimento netto a loro favore sarebbe stato di circa 1.100 MUCE. Questa cifra, sebbene equivalga allo

O, I del PIL C., è tuttavia sufficiente, nelle attuali condizioni finanziarie, a porre in crisi l'autonomia finanziaria della Comunità e ad evidenziare la necessità di nuove risorse.

NOTE al capitolo.

- 1) S. ZECCHINI, Dattiloscritto dell'Uff. Studi della B. d'Italia, Roma 7-5-'80, Pag. 38.
- 2) S. ZECCHINI, Dattiloscritto dell'Uff. Studi della B. d'Italia, Roma 7-5-'80, Pag. 38.
- 3) Vedi sopra, Pag. 40.
- 4) La Grecia entra nella Comunità il 1-1-'81.
- 5) Vedi anche Comm. per i bilanci del PE, Documento 42/79 del PE del 8-5-'79.

EVOLUZIONE DELLE ENTRATE .

	'70	'71	'72	'73	'74	'75
daz. dog.		12,9	24,9	32,6	55,5	48,3
prel. agr.		14,2	15,3	10,5	5,3	6,8
contr. zucch.		2,7	5,3	2,1	1,8	1,1
altre ris.				7,1	1,1	
contr. degli st.	98,7	33,2	36,1	45,6	33,3	37,9
altr. entr.	1,3	37	18,4	2,1	3,0	5,9
tot. generale	100		100	100	100	100

	'76	'77	'78	Tot. %	tot. MUCE
daz. dog.	50	41,8	37,1	38,4	20.904 MUCE
prel. agr.	11,5	16,6	15,8	12,1	6.599 "
c. zucch.	1,5	2,3	3,4	2,3	1.275
al; risor.					383
c. stati	32,3	35,4	41,9	40,1	21.864
al. entr.	4,7	4	1,8	6,4	3.462
tot. gener.	100	100	100	100	54.489 MUCE

TAVOLA 7

(3)

EVOLUZIONE DEI DIRITTI DOGANALI, PRELIEVI AGRICOLI,

ALIQUOTA DELL'IVA.

		'76	'77	'78	'79	'80
B,L	(1)	6,8	6,9	6,8	6,8	6,7
	(2)	12,8	12,4	9	11	10,8
	(3)			5,4	4,8	4,8
DK	"	3,4	3	2,5	2,5	2,4
	"	1,6	1,5	1,3	2,2	1,6
	"			2,7	2,6	2,6
D	"	30,7	30,9	31,3	30,5	29,9
	"	21,7	20,9	19	21,6	20,2
	"			32,5	32,6	32,8
F		15,6	15	14,8	15,1	15,1
		9,9	8,4	11,4	11,1	12,9
				24,9	24,1	24,6
IRL	I		I	I,1	I	I,1
		0,7	0,8	0,4	0,7	0,4
				0,7	0,7	0,8
I		9,7	9,6	9,1	9,5	8,8
		18,8	22,5	24,3	18,9	20,3
				10,6	10,5	10,9
PB		9,4	9,9	10,1	9,5	9,3
		27,5	21	18,8	17,1	15,2
				6,3	6,3	6
RU		23,4	23,7	24,3	25,1	26,7
		7	12,5	15,8	17,4	18,6
				16,5	18,2	17,3
TOTALE		100	100	100	100	100
		100	100	100	100	100
				100	100	100

1)evoluzione dei dazi dog.;2)evol. dei prel. agr. ;
3)evoluzione dei versamenti IVA.

TAVOLA 8

(4)

Quota degli stati nel finanziamento del bilancio e nel
 PIL della Comunità.

		'76	'77	'78(3)	'79(3)	'80(3)
B	(1)	7,40	7,6	6,4	6,6	6,0
	(2)	4,7	4,9	4,8	4,6	4,6
DK	"	2,2	2,5	2,2	2,5	2,4
	"	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
D	"	35,1	35,6	31,1	30,6	30,1
	"	31,4	32,1	32,2	30,7	30,9
F	"	22	22	19,2	20	19,9
	"	24,7	23,8	23,8	23,6	24,3
IRL	"	0,3	0,3	0,5	0,7	0,9
	"	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6
I	"	11,3	10,3	14,4	12,1	11,5
	"	13,2	13,4	13,1	14,2	13,9
L	"	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	"	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
PB	"	10,6	11	10,3	9,6	8,3
	"	6,3	6,6	6,6	6,3	6,3
RU	"	10,7	12,2	15,3	17,5	20,4
	"	15,6	15,3	15,5	16,7	16
TOTALE	"	100	100	100	100	100
	"	100	100	100	100	100

I)% nel bilancio; 2)% nel PIL; 3) tasso del I-2-'78 per il
 '79 e tasso del I-2-'79 per l''80.

TAVOLA 9

(4)

Simulazione di bilancio 1978 per la Comunità dei dodici
elaborata dalla Commissione.

Spesa	tre stati
F. garanzia	I.000-1.500 MUCE
F. orient.	350-450
F. sociale	I90-300
F. reg.	420
Rimborsi IO% ris. prop.	400
TOTALE	2.400-3.000

Risorse	tre stati
dazi dog.	480+/-80 MUCE
prelievi	450+/-85
0,77 IVA	685
varie	
TOTALE	I.620
SALDO	- 1.000

TAVOLA IO

(5)

Cap. II: Le altre risorse.

a) Gli strumenti finanziari extra-bilancio.

Negli ultimi anni il bilancio generale delle CE ha fornito solo poco pou della metà dell'intera massa finanziaria erogata a livello comunitario dalle diverse istituzioni a sostegno delle attività economiche(I). Il quadro complessivo dei flussi finanziari di risorse offerto a livello comunitario comprende oltre al bilancio generale le attività di credito della BEI e della CECA e quelle inserite nei capitoli di bilancio. Esiste comunque una differenza sostanziale tra i diversi strumenti esistenti. I trasferimenti di risorse operati dal bilancio rappresentano trasferimenti alle imprese e agli stati operati in via permanente. Mentre i trasferimenti effettuati dalle altre istituzioni creditizie esterne al bilancio rappresentano trasferimenti di risorse in via transitoria e a titolo oneroso. La somma dei due strumenti verrà effettuata solo in sede di determinazione del flusso finanziario netto complessivo rispetto ai singoli stati.

La BEI, facendo appello alle risorse proprie e a quelle del mercato dei capitali, facilita finanziamenti per effettuare progetti di interesse comune a diversi stati membri e per agevolare l'opera di ammodernamento e riconversione delle imprese per le quali non esistono sufficienti risorse a livello degli stati membri(2).

Anche la CECA favorisce i progetti di ammodernamento e di riconversione, ma nel campo delle imprese carbo-siderurgiche. Le risorse di cui dispone sono proprie o comunque ottenute mediante l'imposizione di un'aliquota sulla vendita dei prodotti carbo-siderurgici. La Commissione è l'organo che gestisce con una propria contabilità interna la procedura di questi prestiti, mentre per i prestiti della BEI è la stessa istituzione che fa fronte alle proprie esigenze con una contabilità autonoma.

Accanto a queste istituzioni creditizie esterne al bilancio esistono una pluralità di strumenti di prestito

inseriti al proprio interno. Si tratta in primo luogo dei prestiti attivi e passivi che l'Euratom può effettuare per il finanziamento di programmi d'investimento per la costruzione di centrali nucleari. Questa possibilità esisteva già nel '77 per un importo complessivo di 1.000 MUCE; ma a seguito della crisi petrolifera sono stati istituiti anche dei prestiti comunitari (dal '75) ai paesi che versino in gravi difficoltà di bilancia dei pagamenti per il finanziamento di programmi di sviluppo nel settore energetico. L'importo massimo stabilito, ma rinnovabile, è di tre miliardi di dollari USA. Il regolamento istitutivo prevede anche un sistema di garanzie mediante le quali, qualora lo stato non fosse in grado di far fronte agli obblighi assunti, gli altri stati (o il bilancio comunitario) si assumerebbero l'onere del debito secondo un determinato criterio di ripartizione.

In bilancio sono anche iscritti (e garantiti) prestiti per investimenti che contribuiscano ad una maggiore

convergenza ed integrazione delle politiche economiche nazionali. Questi finanziamenti vengono effettuati a sostegno di investimenti nei settori dell'industria e dell'energia.

b) L'andamento nel periodo.

I mutui accordati dalla BEI hanno avuto un andamento crescente nel periodo considerato, soprattutto a seguito della crisi petrolifera. Oltre il 70% dei finanziamenti sono stati destinati al settore energetico per la costruzione di infrastrutture (tav. II). Ne hanno beneficiato soprattutto le aree regionali più deboli; in modo particolare l'entità dei finanziamenti si è più che raddoppiata nel giro di pochi anni nel periodo di uscita dalla crisi del petrolio. In totale sono stati accordati nel periodo mutui per 8,1 miliardi di UCE, una cifra superiore di 1/4 a quella dei mutui effettivamente versati che è pari a 6,1 miliardi di UCE (tav. II). Rispetto ai prestiti accordati, i flussi effettivi di risorse erogati si collocano su

livelli inferiori in conseguenza della lunghezza dei tempi di esecuzione dell'investimento da cui dipendono gli esborsi dei finanziamenti e, ancor di più, per effetto dell'incidenza dei rimborsi(3). Ne consegue che le dimensioni e il profilo temporale dei flussi finanziari al netto dei rimborsi differiscono da quelli dei prestiti assegnati. Anche se la distribuzione effettiva delle risorse tra i diversi paesi non viene minimamente alterata.

Tra i paesi membri l'Italia è quello maggiormente beneficiario, con il 39% dei crediti assegnati (tav. II). Questi ultimi sono destinati per l'80% alle regioni del Mezzogiorno per investimenti infrastrutturali nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e delle opere idrauliche(4). Gli altri paesi che hanno beneficiato dei prestiti sono in ordine decrescente il RU(23,4 %), la Francia e la Germania (tav. II).

Anche la CECA ha erogato nel periodo un flusso consistente di risorse, che è la metà circa di quella della BEI(4,5 miliardi di UCE)(tav. I2). A metà degli anni '70

si è avuto un impulso notevole di queste forme di intervento creditizio per l'esigenza di rilanciare l'industria estrattiva e per intervenire a sostegno dell'industria siderurgica. Gli interventi privilegiati sono stati quelli a sostegno dell'industria carbonifera (29,2 %), e per l'ammodernamento e la riconversione delle industrie siderurgiche (63,3 %) (tav. I2). La ripartizione dei crediti tra i paesi riflette naturalmente il diverso peso che l'industria carbo-siderurgica ha nel complesso delle economie nazionali. La parte più cospicua dei crediti è così rifluita verso quei paesi che hanno saputo presentare tempestivamente dei piani di rinnovamento delle loro imprese. Ne è risultata così una distribuzione delle risorse concentrata in alcune aree ben definite. I paesi maggiormente avvantaggiati alla fine sono risultati il RU, la Germania e la Francia (tav. I2). L'Italia, con un'industria estrattiva quasi inesistente e un'industria siderurgica con minori problemi di ammodernamento, ha usufruito di una percentuale leggermente inferiore (16,4 %).

L'Euratom ha concesso crediti nel '77-'78 per la costruzione di centrali nucleari; l'importo erogato risulta peraltro inferiore di circa 2/3 a quello inizialmente accordato (tav. I3). L'Italia, la Francia e la Germania sono gli unici paesi che nel periodo hanno usufruito dei finanziamenti. L'Italia ha comunque ricevuto solamente 2/5 dei pagamenti effettuati dalla Comunità in quanto gli altri paesi sono risultati avvantaggiati per l'esistenza di progetti in avanzato stato di realizzazione (tav. I3).

NOTE al capitolo.

1) Nel '79 il 60 %.

2) Trattato CEE, Art. 129-130.

3) S. ZECCHINI, Datt. dell'Uff. Studi della B. d'Italia, Roma 7-5-'80, Pag. 50.

4) S. ZECCHINI, Datt. dell'Uff. Studi della B. d'Italia, Roma 7-5-'80, Pag. 49.

MUTUI BEI (periodo '70-'78).

	Mutui al lordo dei rimb.		Mutui al netto rimb.	
	in %	in MUCE	in %	in MUCE
D	8,9	725,8	5	310,4
F	19,2	1.553,6	20,1	1.237,3
RU	23,4	1.895,1	28,3	1.742,9
I	39	3.158,5	36,6	2.259,3
PB	0,9	72,3	0,8	52,3
B	1,7	142,9	2,3	138,8
DK	2,4	191,9	2,1	132,4
IRL	4,5	363,8	4,8	292,6
L	0	1,0	0	- 2,6
totale	100	8.104,9	100	6.164,4

MUTUI BEI per settore economico in % (periodo '72-'78).

energia	31,5
comunicazioni	29,6
infrastrutture idrauliche	10,6
industrie	25,2
altri	3,1
TOTALE	100

TAVOLA II

(3)

MUTUI CECA (periodo '70-'78).

	Mutui al lordo dei rimb.		Mutui al netto rimb.	
	in %	in MUCE	in %	in MUCE
D	23,3	I.042,2	21,7	810,2
F	19,5	870,4	20,9	781,2
RU	31,8	I.420,4	37,9	I.416,7
I	16,4	731,9	14	520,7
PB	3	I34,5	1	35,8
B	3,3	I46	2,4	90,7
DK	1	44,5	1	36,2
IRL	0	I,1	0	I,1
L	1,7	77,7	1,1	41,7
TOTALE	100	4.468,4	100	3.734,3

Mutui CECA per settore economico in % (periodo '72-'78).

industria siderurgica	63,3
industria carbonifera	22,2
riconversione industriale	9
altre voci	5,5
TOTALE	100

TAVOLA I2
(3)

PRESTITI EURATOM(I)

Totale impegni		Totale pagamenti		
in %	in MUCE(2)	in %	in MUCE(2)	
D	42,3	203,6	65,7	109,3
F	42,2	203,1	12,7	21,2
I	15,5	74,9	21,6	35,9
TOT.	100	481,6	100	166,4

1) prestiti destinati alla costruzione di centrali elettro-nucleari.

2) Gli importi sono valutati al tasso di cambio dell'UCE del 31 dicembre. Il totale degli impegni e dei pagamenti si riferisce agli anni '77 e '78.

TAVOLA 13

(3)

SEZIONE IV. Cap. I: L'utilizzazione delle risorse.

a) Le spese di bilancio.

L'ammontare complessivo delle spese autorizzate preventivamente vengono ripartite in bilancio in base alla loro appartenenza istituzionale (tav. I4). Viene così effettuata una primaria suddivisione in sezioni della spesa in base alle istituzioni che la erogano. Ad esclusione della sezione terza della Commissione le altre sezioni comprendono solamente le spese di funzionamento. Per spese di funzionamento si intendono le spese per il personale e quelle per l'acquisto di immobili o per il pagamento dei fitti.

La Commissione oltre ad effettuare questo tipo di spesa e anche responsabile, in quanto organo esecutivo della comunità, del perseguimento delle altre politiche iscritte in bilancio. Nella sezione della Com. gli stanziamenti risultano così suddivisi in 10 capitoli. Ma ad ogni capitolo non corrisponde un settore di spesa ben defini-

to, in quanto mentre in alcuni capitoli sono iscritti esclusivamente gli stanziamenti per determinati fondi, ve ne sono altri come il titolo tre che hanno un contenuto estremamente eterogeneo. Per poter riunire gli stanziamenti che si riferiscono ad una determinata funzione di spesa occorre quindi disaggregare i valori che provengono da altri titoli o capitoli di spesa. Così le spese di funzionamento per la Commissione sono distribuite nei titoli 1, 2 e 4. I primi due titoli comprendono le spese sostenute per il personale e per l'acquisto di immobili. Nel titolo 4 (cap. 42-3) sono iscritti i prestiti comunitari per il sostegno delle B. dei pagamenti nazionali e per la promozione degli investimenti nella Comunità. Questi prestiti trovano in questi capitoli la loro necessaria copertura. Infatti, nell'ipotesi in cui il beneficiario del prestito erogato dalla Com. risulti inadempiente alla scadenza, le linee di questi capitoli forniscono i presupposti giuridici per poter accogliere in bilancio queste spese.

Un posto a parte occupa all'interno di questo titolo il rimborso forfettario del 10 % che la com. concede agli stati membri per la riscossione delle risorse proprie (tav. 15).

Gli stanziamenti per la ricerca, la tecnologia, l'industria e l'approvvigionamento di materie prime sono raggruppati nel titolo terzo (tav. 14). Le politiche strutturali perseguite dalla comunità sono variamente sistemate. Si trovano nel titolo cinque, nei capitoli da 01 a 86 del titolo 8 ed in alcuni capitoli del titolo terzo. Il titolo cinque è diviso in due parti: nella prima sono inserite le politiche del F. Sociale e nella seconda parte quelle del F. Regionale.

Il F. Sociale ha come scopo prioritario quello di formulare politiche a sostegno dell'occupazione. Interviene quindi nel caso di crisi strutturali che coinvolgano determinati settori produttivi e di riflesso determinate aree geografiche. Gli interventi maggiormente eseguiti

sono quelli effettuati a sostegno dei corsi di formazione e riqualificazione professionale istituiti dagli organismi locali di governo (in Italia i corsi istituiti dalle regioni). L'erogazione dei fondi avviene in base all'accoglimento delle singole richieste.

Nei capitoli 55 e 56 del titolo quinto sono disciplinati gli stanziamenti di spesa del Fondo europeo di sviluppo regionale (tav. I4). Questi finanziamenti vengono distribuiti ai vari paesi in base ad un criterio fisso di ripartizione. L'azione del fondo è destinata a correggere i principali squilibri regionali esistenti nella Comunità ed in particolare quelli derivanti dalla trasformazione di aree agricole in aree industriali. Per essere ammessi al finanziamento gli investimenti devono essere localizzati in zone in cui sia già previsto un regime di aiuti da parte degli stati nazionali, che percepiscano già un sussidio e che si tratti di contributi superiori ad un certo minimo.

Gli interventi privilegiati dal fondo regionale riguardano: gli investimenti effettuati nel quadro di un piano di riconversione o di ristrutturazione che garantisca la creazione di nuovi posti di lavoro, e gli investimenti infrastrutturali per lo sviluppo dell'agricoltura di montagna.

Per completare il quadro degli interventi effettuati a sostegno delle politiche strutturali occorre menzionare gli stanziamenti del F. sezione orientamento iscritti nel titolo otto del bilancio. Il volume di questi stanziamenti nel complesso delle spese agricole è piuttosto modesto. La maggior parte di queste ultime viene infatti destinata al sostegno dei meccanismi di mercato. Questa situazione è influenzata notevolmente dall'atteggiamento degli stati nazionali che proprio nel settore delle strutture agricole spendono una frazione notevolmente superiore a quella presente nel bilancio comunitario. Il bilancio comunitario prevede tre tipi di intervento:

per finanziamenti di progetti individuali che tendano a migliorare la struttura agricola; per progetti comuni che alimentino la stabilità del mercato agricolo e per finanziamenti particolari volti a sostenere determinati settori agricoli. Nel FEOGA sez. garanzia sono invece compresi gli stanziamenti per le spese di sostegno diretto del mercato agricolo per sterilizzarlo dalle perturbazioni congiunturali e dalle variazioni che provengono dal mercato internazionale.

L'importo totale sostenuto per questo tipo di politica viene suddiviso in bilancio a seconda della produzione specifica che origina il sostenimento della spesa. Invece che operare una suddivisione degli stanziamenti iscritti in bilancio per titolo originario di sostenimento è possibile effettuare una diversa ripartizione in base a determinati criteri economici. Possiamo così classificare: le restituzioni all'esportazione, gli aiuti compensativi, le spese di ammasso, i premi orientativi e altre voci.

Le restituzioni consentono l'esportazione di quelle produzioni di cui la Comunità è eccedentaria. La Comunità interviene in questo caso a sovvenzionare la frazione del prezzo interno che eccede quello esistente sul mercato internazionale. Gli aiuti compensativi sono concessi per elevare il livello di prezzo esistente di mercato, fissato per alcune produzioni (ad esempio le integrazioni per l'olio d'oliva). Per questo tipo di intervento che favorisce il consumatore in quanto mantiene basso il prezzo sul mercato, risulta simile ai passati "deficiency payments" applicati sui prodotti agricoli in GB. Le spese di ammasso vengono concesse per la distruzione di alcuni tipi di eccedenze e per la trasformazione del vino in alcool, i premi orientativi sono invece distribuiti per orientare alcune produzioni. In massima parte vengono concessi per l'abbandono delle produzioni lattiero-casearie e per l'incentivazione alla ricostruzione del patrimonio zootecnico.

Un posto a parte occupano all'interno del titolo del FEOGA garanzia gli stanziamenti per le spese agro-monetarie.

Se fossero compiutamente rilevate rappresenterebbero una quota notevole del fondo(I). In realtà l'introduzione dell'UCE(2) e il successivo allineamento in bilancio degli stanziamenti adottati per il FEOGA hanno fatto scomparire formalmente l'importo della linea risultante dall'applicazione di tassi di conversione diversi (tav. I7 e I8)(3), relegandolo su tutte le linee dei titoli 6 e 7.

Attualmente, solo gli oneri sostenuti per gli ICM fanno parte delle spese agro-monetarie (tav. I6 e I7)(4).

Nel bilancio vengono distinti a seconda che si tratti di ICM per gli scambi intra-comunitari o extra-comunitari (tav. I6 e I7). I primi riguardano ICM all'imp./esp. pagati o riscossi dagli stati membri importatori/esport., oppure ICM concessi all'importazione (per I e G Bretagna) che vengono pagati dagli stati esportatori(5).

Gli ICM per gli scambi extra-comunitari emergono nel

bilancio solo nel caso in cui vengano accordati, perché altrimenti rimangono confusi nei prelievi o nelle restituzioni. Si tratta evidentemente di una procedura arbitraria che nuoce alla trasparenza degli ICM in bilancio. Tuttavia, così come vengono calcolati, gli ICM rappresentano comunque una quota considerevole degli stanziamenti totali del FEOGA garanzia(6).

L'altro elemento che ha contribuito recentemente all'aumento delle spese agro-monetarie è stato l'introduzione dell'UCE in bilancio con la relativa soppressione della linea del doppio tasso (tav. 17 e 18). Questa linea esprimeva un reale andamento divergente tra la vecchia unità di conto ed i tassi rappresentativi usati per la determinazione dei prezzi del mercato agricolo. Questa divergenza sempre più accentuata, comportò una divisione netta in bilancio tra gli stanziamenti della PAC espressi con i tassi rappresentativi e gli stanziamenti globali ottenuti con la rettifica della linea del doppio tasso.

Questa linea derivava dai diversi valori di conversione nelle monete nazionali degli importi espressi nei tassi rappresentativi. Il passaggio all'UCE, diventato comune denominatore per il bilancio, ha così contribuito ad una profonda modificazione della PAC in bilancio. L'UC verde aveva allora (dati del '78) un valore maggiore rispetto a quello rappresentato dall'UCE. Questo significa che le spese erogate dalla Comunità ai paesi membri ed espresse in monete nazionali determinavano un importo inferiore rispetto a quello espresso dalla conversione in UCE. L'introduzione dell'UCE ha quindi eliminato l'effetto di riduzione delle spese a cui era soggetta la PAC. La presenza della linea del doppio tasso serviva in quella situazione a ristabilire l'unità del costo reale delle spese sostenute per la PAC.

L'estensione dell'UCE a tutte le linee di bilancio ha sortito soprattutto l'effetto di semplificare il calcolo per gli stanziamenti del F. garanzia. Precedentemente infatti, i diritti degli agricoltori venivano contabilizzati seguendo i tassi rappresentativi che differivano

da una moneta all'altra.

L'attuale contabilizzazione in UCE permette la conversione immediata delle erogazioni in monete nazionali senza dover passare per l'intermediazione dei tassi rappresentativi. Questo significa in primo luogo una migliore trasparenza e capacità di lettura del bilancio. Ma soprattutto occorre ribadire la riconquistata chiarezza delle linee del FEOGA che ora esprimono realmente il costo finanziario di ogni spesa.

Non bisogna comunque pensare ad una scomparsa dell'effetto stesso, visto che è collegato all'esistenza di una differenza tra i tassi verdi e i tassi di bilancio e che questa differenza sussiste tuttora.

Risulterà invece impossibile conoscerne il valore in quanto verrà ripartito su tutte le linee di bilancio dei titoli 6 e 7.

Gli stanziamenti per gli aiuti ai Paesi in via di sviluppo sono iscritti nel titolo nove del bilancio (tav. I4).

Questi aiuti vengono eseguiti sotto forma di forniture di cereali, zucchero e latte in polvere. La Comunità sviluppa anche azioni per la crescita agricola ed alimentare di questi paesi favorendo la cooperazione regionale e la commercializzazione delle loro produzioni tipiche.

L'ultimo capitolo della sezione della Commissione copre le altre eventuali spese che possono derivare dalla normale esecuzione del bilancio, attraverso l'accantonamento di stanziamenti e l'istituzione di riserve per imprevisti (tav. 14). Questa riserva costituita in tutte le sezioni di bilancio (Com.; Con.; PE) è utilizzabile unicamente mediante storno verso gli altri capitoli (7).

La riserva costituita al capitolo 102 è invece destinata a coprire le eventuali insufficienze degli stanziamenti che vengono convertiti in monete nazionali, dovute alla differenza tra il tasso di conversione dell'UCE utilizzato al momento della stesura del bilancio ed il tasso di conversione esistente al momento della sua esecuzione.

Sarebbe infatti difficile fare una valutazione precisa dell'importo necessario a sostenere questo onere aggiuntivo in quanto si baserebbe su una previsione delle fluttuazioni monetarie tra la data della compilazione del bilancio e quella della sua esecuzione.

RIEPILOGO DELLE SPESE.

istituzioni	stanz. di pag. '79
SEZIONE I: PE	114, MUCE
SEZIONE II : Consiglio	102, "
SEZIONE IV : C. di G.	19, "
SEZIONE V : C. dei C.	12, "
tot.	249 "

SEZIONE III. Stanziamenti della Commissione '79 in MUCE	
Settore agricolo (cap. 31 e tit. 6-7-8)	10.063 ""
Settore sociale (cap. 30; 35; 50; 51; 52; 59)	556
Settore regionale (cap. 55 e 56)	553
Settore energia, industria, trasporti (cap. 32; 33; 34; 36; 37; 39)	293
Cooperazione allo sviluppo (92; 93; 94; 95; 96)	497
Stanz. di funzionamento (titoli 1, 2, 4)	584
Riserva per imprevisti (cap. 100; 101; 102)	5
tot. parziale	12.553 ""

TAVOLA I4

(I)

	tet. parziale	12.553 MUCE
Stanziamanti delle altre istituzioni		249 " "
	tet. parziale	12.802 ""
Rimborso del 10% delle riserve proprie agli stati membri (cap. 40)		691 ""
Totale degli stanziamenti		13.494 ""

TAVOLA 15

(I)

IMPORTI COMPENSATIVI MONETARI PER GLI SCAMBI INTRACOMUNITARI.

- 1) GLI ICM per le importazioni sono concessi per le importazioni negli stati membri a moneta deprezzata e riscossi per le importazioni negli stati membri a moneta apprezzata.
 - 2) Gli ICM per le importazioni negli stati a moneta deprezzata possono essere concessi dagli stati membri esportatori. Nel caso in questione si tratta delle importazioni in I e nel RU provenienti dagli altri paesi membri e delle importazioni Irl. provenienti dal RU (art. 2 bis del reg. 947/71).
 - 3) Gli ICM all'esportazione sono concessi per le esportazioni da parte degli stati membri a moneta apprezzata e riscossi per le esportazioni da parte degli stati membri a moneta deprezzata.
- I) voce 7.800 del bilancio; 2) voce 7.801; 3) voce 7.802.

IMPORTI COMPENSATIVI MONETARI PER GLI SCAMBI EXTRA-COMUNITARI.

Da parte degli ICM che supera il prelievo all'importazione

TAVOLA 16

(I)

è attualmente, in seguito alla sospensione del par.2 dell'art-4 bis del reg. 974/7I, una spesa a carico del FEOGA. (voce 7.810 del bilancio).

2) Gli ICM che gli stati membri a moneta deprezzata deducano dalle restituzioni ai paesi terzi in applicazione del reg. 974/7I continuano ad essere presi in considerazione nella deduzione delle restituzioni nei settori interessati, dato che la contabilizzazione separata incontra grandi difficoltà di applicazione (voce 7.811 del bilancio).

ONERE RISULTANTE DALL'APPLICAZIONE DI TASSI DI CONVERSIONE DIVERSI.

Art.790: nei bilanci del 77-78 gli stanziamenti relativi ai capitoli dei titoli 6 e 7 erano espressi in UC "agricole" e "l'effetto del doppio tasso" era contabilizzato su una linea separata (art. 790 nel '77; art.460 nel '78).

(I)

TAVOLA I7

Con l'elaborazione del bilancio in UCE a seguito dell'introduzione del reg. finanziario del 21-12-'77 non è stato più possibile adottare la stessa prassi. Per agevolare un confronto globale con gli anni precedenti, occorre ricordare che nel '78 l'effetto del doppio tasso era pari a 712 MUCE, e sarebbe stato di I.189 MUCE, se fosse stato isolato nel bilancio del '79.

TAVOLA I8

(I)

b) L'andamento nel periodo.

Nel periodo considerato il quadro complessivo degli interventi finanziari è passato da 2,6 miliardi di UCE nel '70 a 13,2 nel '78, non raggiungendo mai l'1% del PIL Comunitario (tav. 20).

Nell'ambito degli interventi finanziari l'erogazione di prestiti si è accresciuta più rapidamente delle sovvenzioni a carico del bilancio, mettendo in evidenza la scelta comunitaria di operare con strumenti che non operino trasferimenti permanenti di risorse (tav. 20). Nel periodo considerato la percentuale in bilancio dei prestiti per investimenti è più che triplicata passando dal 5,3% del '70 al 16,5 del '78 (tav. 20). Tuttavia il complesso delle erogazioni per sovvenzioni in conto capitale e dei prestiti per investimenti ha solamente raddoppiato la sua quota sul totale del bilancio. Attualmente i 3/4 delle risorse di bilancio sono ancora impegnati per i trasferimenti di parte corrente alle imprese e per il sostegno

dei mercati e dei redditi agricoli(F. garanzia)(tav. 2I).

Bisogna comunque tenere presente che gli stanziamenti d'impegno iscritti in bilancio non si traducono integralmente in effettivi pagamenti. Gli stanziamenti non impegnati non possono essere riportati all'esercizio successivo devono essere annullati. La causa di questo mancato utilizzo di risorse è ricollegabile in primo luogo all'assenza di validi automatismi di trasferimento degli stanziamenti inutilizzati e secondariamente per la mancanza di aderenza delle domande di finanziamento alle esigenze degli interventi comunitari.

Il FEOGA sezione garanzia, in virtù dei meccanismi automatici di spesa previsti dall'andamento dei mercati e delle produzioni agricole, presenta un tasso di inutilizzazione degli stanziamenti pressochè inesistente (tav. 28). Diverso è invece l'andamento nei settori delle spese strutturali con il risultato che l'8 % del totale degli impegni di spesa è stato soggetto ad annullamento(8).

Solo nel periodo '70-'77, su un totale di 63,8 miliardi di UCE per stanziamenti circa 5,7 miliardi di UCE sono stati annullati(9). Di questi circa 1 2/5 riguardavano gli stanziamenti del FEOGA orientamento e del F. Sociale.

I finanziamenti agli stati membri per il mantenimento di condizioni di stabilità nei mercati agricoli (spese del FEOGA garanzia) sono saliti da 2,1 a 8,3 miliardi di UCE nel periodo considerato, passando dall'85 % al 75,5 del totale delle spese di bilancio (tav. 2I). In questo settore vi è stato un esteso passaggio di competenze economiche dagli stati membri alla Comunità; i finanziamenti di bilancio hanno così avuto un carattere sostitutivo degli interventi finanziari nazionali. Ma i motivi del mantenimento di un così elevato livello di spese agricole nel tempo vanno ricercati; nella politica di alti prezzi per le produzioni interne alla Comunità; nei costi sostenuti per le restituzioni alle esportazioni extra-comunitarie delle produzioni eccedentarie;

nei costi sostenuti per il mantenimento o la distruzione delle eccedenze strutturali (burro, latte in polvere); negli ICM concessi a seguito dell'instabilità tra le monete europee, pari alla differenza tra i tassi di cambio di mercato e i tassi verdi o rappresentativi.

Le diverse produzioni comunitarie hanno beneficiato in differente misura di questi flussi di finanziamento. Maggiormente protette sono risultate le produzioni tipiche del Nord-Europa a discapito del e produzioni tipicamente mediterranee.

Vediamo così che le produzioni lattiero-casearie hanno beneficiato, nel periodo, del 37,9 % degli interventi, seguite da quelle dei cereali con il 15 % di cui la Francia è il maggior produttore (tav. 23). Queste produzioni godono di un sistema di ritiro immediato della produzione eccedente il mercato, garantito dal sistema dei prezzi. Gli interventi avvengono sotto forma di immagazzinaggio, distruzione, aiuto all'esportazione. Rappresentano quindi

comparti di produzione altamente garantiti che paradossalmente convogliano risorse nelle aree geografiche più agiate e dove è maggiore il livello di produttività agricola. Le produzioni mediterranee che comprendono ortofrutticoli, vino e olio d'oliva, godono invece di un sistema limitato di garanzie di prezzo; nel periodo hanno ricevuto meno dell'11 % del totale delle erogazioni (10).

La ripartizione tra i diversi paesi degli interventi comunitari dipende così in maniera decisiva dalla diversa distribuzione regionale delle produzioni maggiormente garantite. Ne risulta quindi un differenziale notevole tra andamento dei flussi di risorse e andamento della produzione finale e dell'occupazione in agricoltura. In particolare, nel periodo considerato, le agricolture dei PB, B, DK, Irl hanno beneficiato di quote del FEOGA garanzia superiori alla loro partecipazione al totale della produzione e dell'occupazione comunitaria in agri-

tura (tav. 25). Le quote ricevute dall'agricoltura francese e tedesca sono invece percentualmente in linea con la loro partecipazione alla produzione agricola comunitaria; diverso si presenta invece la posizione dell'agricoltura italiana e britannica che in un'analogo confronto risultano nettamente inferiori. L'Italia in modo particolare, mentre rappresenta ancora il 37 % del totale comunitario degli occupati in agricoltura e il 20 % della produzione finale, ha ricevuto nel periodo solo il 13,2 dei fondi erogati dal FEOGA sez. garanzia (tav. 25).

Nei confronti di questi due ultimi paesi non sono stati imputati i versamenti per gli importi compensativi monetari concessi all'importazione di prodotti agricoli al proprio interno. Questi importi concessi dal '76 ai paesi a moneta rivalutata per le esportazioni che essi effettuano nei confronti dell'Italia e del RU, nel caso in cui fossero imputati a questi ultimi, accrescerebbero il totale delle spese a loro favore del 16,8 per l'Italia

e dell'85,7 per il RU(II).

Ma giustamente ne sono stati esclusi se si considera che questi ICM sono versati ai paesi esportatori e costituiscono una parte attiva della lorobilancia dei pagamenti; rappresentano una agevolazione effettuata per i produttori dei paesi esportatori svantaggiando le importazioni extra-comunitarie; e se da un lato favoriscono i consumatori dei paesi importatori mantenendo un prezzo inferiore per i prodotti agricoli, dall'altro eliminano le vendite possibili per i loro produttori nazionali, ad un prezzo intermedio tra quello dei tassi rappresentativi e quello dei tassi di mercato.

Nel complesso la distribuzione dei fondi del F. garanzia si è concentrata nei paesi con una più elevata produttività per addetto nel settore agricolo, mentre relativamente minore è stato il sostegno finanziario alle regioni meno prospere della Comunità(I2). I produttori agricoli hanno ricevuto solo la metà di queste sovvenzioni

mentre il resto è stato in gran parte introitato dagli operatori commerciali per le restituzioni ricevute sulle esportazioni extra-comunitarie(13).

Le sovvenzioni del F. sez. orientamento ammontano, nel periodo, a 1,5 miliardi di UCE che rappresentano una percentuale notevolmente inferiore a quella risultante dall'iscrizione degli stanziamenti d'impegno in bilancio (pari a 2,1 miliardi di UCE)(tav. 24) e sono circa il 2,5 % degli interventi finanziari complessivi effettuati a livello comunitario(tav. 19). L'Italia è il paese che ha avuto il maggior divario nel periodo con un totale di 239 MUCE versati su un importo complessivo stanziato di 509 MUCE(tav. 24). Il totale dei versamenti effettuati a favore del nostro paese risulta così, come quelli del F. garanzia, notevolmente inferiore alla partecipazione nel totale degli occupati e nella produzione agricola finale della Comunità. La maggiore beneficiaria risulta invece l'agricoltura tedesca(34,4 %) così come le quote erogate

a favore delle agricolture dei PB, B, Irl appaiono in linea con l'incidenza percentuale delle rispettive produzioni sulla media comunitaria, mentre le quote degli altri paesi e particolarmente dell'Italia sono relativamente inferiori (tav. 24 e 25).

Sulla base di queste considerazioni si può ritenere che l'intervento finanziario della sezione orientamento del FEOGA, così come per quella garanzia, non abbia sufficientemente sostenuto lo sviluppo delle agricolture meno prospere indirizzandosi piuttosto verso quelle produzioni ad alta produttività localizzate nelle regioni agricole con un livello di reddito già elevato.

Il Fondo Sociale Europeo, nel periodo considerato, ha erogato fondi per 1,3 miliardi di UCE rispetto a circa il doppio di quelli previsti negli impegni superando di poco il 2 % del totale delle spese di bilancio (tav. 21 e 26). La distribuzione dei fondi tra i diversi paesi membri non rispecchia la reale situazione occupazionale, ma,

semmai, il diverso dinamismo con cui le istituzioni degli stati nazionali hanno recepito le normative comunitarie e attuato le procedure necessarie per ottenere con tempestività i finanziamenti. Ecco perchè il quadro della ripartizione geografica di queste risorse vede la Germania al primo posto con il 25,9 %, mentre i paesi come il RU e l'Italia che soffrono di notevoli problemi occupazionali, non ricevono un finanziamento adeguato (tav. 26). Non sembra quindi che il FSE abbia effettivamente realizzato una funzione di redistribuzione delle risorse verso i paesi più bisognosi come sarebbe stato auspicabile alla luce dei compiti assegnatogli (I4).

Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale ha stanziato nel periodo '75-'78 circa 1,6 miliardi di UCE per i contributi alle regioni meno prospere, ma solo la metà degli impegni assunti è stata erogata, per poco meno del 2 % della spesa totale di bilancio (tav. 21 e 27). Il divario tra impegni e versamenti è stato determinato sia dal vincolo dello stato di esecuzione delle opere, sia

dal vincolo che pone in relazione le erogazioni comunitarie dal preliminare pagamento delle corresponsioni di competenza effettuate dalle istituzioni nazionali. Il ruolo del FESR è stato comunque limitato dall'insufficienza delle risorse stanziata e dalle norme che restringono la partecipazione finanziaria ai progetti d'investimento. Il flusso delle erogazioni verso i paesi meno prosperi è stato in questo caso garantito da un rigido meccanismo precostituito di ripartizione delle risorse. In particolare il regolamento istitutivo assegna circa i 3/4 dei fondi all'Italia, RU e all'Irlanda. Di fatto questi paesi hanno assorbito nel periodo fondi per 540 MUCE su un totale complessivo di erogazioni del FESR di 818 MUCE; anche paesi come la Francia e la Germania che non mostrano grossi squilibri regionali hanno beneficiato in notevole misura delle erogazioni del fondo (tav. 27).

Gli altri flussi di spesa erogati dal bilancio nel periodo considerato ('70-'78), come le spese di funzionamento,

i rimborsi agli stati membri, gli aiuti ai FVS, le spese per la ricerca e per l'energia, hanno manifestato nel tempo un andamento stabile mantenendo inalterata la loro quota relativa nel bilancio (tav. 19). Si tratta di un complesso di spese che rappresentano circa il 16 % di bilancio, di cui buona parte costituite dalle spese di funzionamento della Comunità che sono localizzate nei paesi in cui risiedono le istituzioni interessate (B;L).

Complessivamente i flussi di fondi originati dalle spese del bilancio generale raggiungono nel periodo i 51,4 miliardi di UCE (tav. 19 e 21). I paesi che ^{ne} hanno maggiormente disposto sono stati la Francia e la Germania rispettivamente per il 23,2 e il 22,8 % (tav. 22). La quota affluita all'Italia (il 12,8 %) è invece in linea con quella ricevuta dai PB e dal Belgio.

L'azione di redistribuzione del bilancio generale nel suo complesso non è stata particolarmente significativa. In generale si può dire che l'azione svolta dai diversi fondi non ha prodotto un afflusso consistente

di risorse verso i paesi meno prosperi. Ma in particolare l'iniziativa svolta soprattutto nel settore agricolo ha manifestato evidenti segni di regressività. La ragione va ricercata nell'elevato grado di garanzia per quelle produzioni che sono localizzate nelle aree geografiche più avanzate economicamente. L'elevata concentrazione della spesa in questi comparti agricoli e la non perfetta rispondenza degli interventi strutturali alle esigenze delle aree più depresse hanno così consentito ai paesi più prosperi di assorbire quote relativamente elevate di fondi comunitari (15).

NOTE al capitolo.

1) Nel '79 il 20 %.

2) Nel '77.

3) Capitolo 79 del bilancio.

4) " 78 " " .

5) Accordo del 22-4-'76.

6) Il 9 % nel '79.

7) Capitoli IOO e IOI del bilancio.

8) S. ZECCHINI, Datt., Vedi Note del Cap. I Sez. III, Pag. 16.

9) " " " " 16.

IO) " " " " 18.

II) " " " " 21.

I2) " " " " 21.

I3) " " " " 20.

I4) " " " " 28.

I5) " " " " 23.

SEZIONE V.Cap. I: I flussi finanziari nella Comunità.

a) Flussi finanziari netti di bilancio.

La posizione finanziaria netta di ogni singolo paese viene ottenuta facendo il saldo tra i versamenti effettuati verso il bilancio comunitario e il flusso corrispondente di risorse ricevuto. Dall'analisi dei dati emerge che la Germania è l'unico paese che nel periodo ha costantemente mantenuto una posizione di contributore netto di risorse al bilancio per un totale di 5,9 miliardi di UCE (tav. 30). Tra gli altri paesi più prosperi la DK, FB ed il Belgio hanno invece mantenuto una posizione di percettori netti di risorse dal bilancio, anche nel caso di un diverso sistema di imputazione degli ICM ai paesi membri. La Francia, se si esclude gli anni '77 e '78 caratterizzati da forti contribuzioni al bilancio, ha mantenuto un andamento equilibrato nel periodo mostrando un leggero saldo positivo alla fine, che si tramuta invece negativamente nel caso di una diversa collocazione degli

Totale degli interventi finanziari di bilancio (nel pe-
riodo '70-'78).

	'70		'78		TOTALE	
	in %	in MUCE	in %	in MUCE	in %	in MUCE
Sp. correnti						
F. garanzia	80,9	2.101,5	63,1	8.292,4	64	39.338,4
Sp. funz.	4,3	112,7	5,3	696,6	5,2	3.197,6
Rimborsi	-	-	5	662,1	4,7	2.881,9
Aiuti PVS	0,1	1,3	2	268,8	2,2	1.388,6
Altre sp.	2,6	67,7	0,1	5,9	0,1	79,7
Sp. strutt.						
F. Sociale	1,4	36,3	2,2	284,7	2,2	1.318,9
F. Reg.	-	-	1,9	254,8	1,3	818,9
F. orient.	3	77,7	2,4	323,5	2,5	1.533,5
Altre sp.	2,4	63,4	1,5	193,3	1,4	868,6
TOTALE Bil. GENERALE	94,7	2.460,6	83,5	10.982,3	83,6	51.426,2

TAVOLA 19

(3)

CONTINUA

SEGUITO

Prestiti a favore degli investimenti(I).

	'70		'78		TOTALE	
	in %	in MUCE	in %	in MUCE	in %	in MUCE
Tot. bil. gen.+						
BEI	5,7	146,9	10,8	1.413,6	10	6.164,4
CECA	-0,4	-10,5	5,2	682,6	6,1	3.734,3
Euratom	-	-	0,5	70,3	0,3	166,4
Tot. prestiti	5,3	136,4	16,5	2.166,5	16,4	10.065,1
Totale int. finanziari	100	2.597	100	13.148,8	100	61.491,3
Tot. int.fin. in % del PIL C.	0,56		0,85			

I) Flussi al netto dei rimborsi in conto capitale.

TAVOLA 20

Le erogazioni di bilancio (nel periodo '70-'78); suddivise per settori di spesa.

	'70		'78		TOTALE	
	in %	in MUCE	in %	in MUCE	in %	in MUCE
F. garanzia	85,4	2.101	75,5	8.292	76,5	39.338
F. orient.	3,2	77	2,9	323	3	1.533
F. Sociale	1,5	36	2,6	284	2,6	1.318
F. Regionale	-	-	2,3	254	1,6	818
Spese di funz.	4,6	112	6,3	696	6,2	3.197
Altre (energia, rim borsi, aiuti PVS)	5,3	131	10,4	1.130	10,1	5.217
TOTALE	100	2.460	100	10.982	100	51.426

TAVOLA 21

(3)

Totale dei flussi di spesa affluiti agli stati membri
(nel periodo '70-'78).

	Totale delle erogazioni	
	in %	in MUCE
D	22,8	II.697,74
F	23,2	II.913,37
RU	5,9	3.043,22
I	12,8	6.590,82
PB	13,1	6.718,19
B	10,5	5.399,1
DK	6	3.092,69
IRL	3,2	I.666,27
L	1,5	784,46
spese non ripartite	I	520,4
TOTALE	100	51.426,26

TAVOLA 22

(3)

Spese del FEOGA-garanzia('72-'78).		
Versamenti a favor dell'agricoltura dei paesi(non tiene conto degli anticipi annullati che sono a carico degli stati e non degli agricoltori).		
cereali		15 %
latte e prod. latt.		37,9%
zucchero		6,5
carne bovina		8,4
MCM adesione		4,8
MCM		7,6
altre produzioni	
	tot.	100,0%

TAVOLA 23

(3)

FEOGA sez orientamento (periodo '70-'78).

Totale impegni			Totale versamenti	
	in %	in MUCE	in %	in MUCE
D	28,8	625	34,4	527,9
F	20,8	452,2	20	308,5
RU	8	172,7	8,6	124,9
I	23,4	508,8	15,9	238,5
PB	6,7	144,7	7,2	121,0
B	5,5	119,8	6	91,4
Dk	2,8	60,9	3	45,8
IRL	3,4	74,5	2,1	33,5
L	0,6	13	0,9	14,0
spese non ripart.			1,9	29,0
TOTALE	100	2.171,6	100	1.533,5

TAVOLA 24

(3)

Paesi	Spese F. garanzia(I)	occupati in agr.(I)	prod.fin. agr.(I)(2)	disoccupati (4)(3)
D	20,84	20,40	22,42	2,0
F	25,56	24,30	27,40	2,4
RU	6,56	7,64	11,20	3,4
I	13,18	37,32	19,86	5,1
PB	15,48	3,38	8,02	2,5
B	5,90	1,5	4,28	3,9
DK	8,7	2,54	4,7	2,4
IRL	3,64	2,82	2,02	6,9
L	0,14	0,10	0,10	0,1
	100	100	100	3,2media CEE

1) periodo '73-'77;

2) produzione finale agricola a prezzi e tassi di cambio correnti;

3) periodo '68-'77;

4) disoccupati in % della popolazione a tiva civile.

AVOLA 25

(3)

Fondo Sociale Europeo (periodo '72-'78).

	Totale impegni		Totale versamenti	
	in %	in MUCE	in %	in MUCE
B	2,7	58,3	3,6	47,53
D	14,2	309,5	25,9	341,26
F	21,1	461,6	15,1	199,43
I	27,1	593,5	20,5	270,18
L	0	0,4	0	0,15
PB	3,2	69,9	4,3	57,31
DK	3	66,9	3,2	41,71
IRL	6,2	134,5	5,2	68,41
RU	22,5	493	21,3	280,99
spese non ripart.			0,9	12
TOTALE	100	2.187,3	100	1.318,97

TAVOLA 26

(3)

Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (periodo '75-'78).

	Totale impegni		Totale versamenti	
	in %	in MUCE	in %	in MUCE
D	9,2	145,7	11,5	93,88
F	17,7	280,33	16,2	132,84
RU	25,4	400,79	25,4	207,73
I	36,2	572,61	34,4	281,44
PB	2,2	35,05	2,4	19,98
B	1,8	28,85	2	16,47
DK	1,5	23,98	1,7	13,78
IRL	5,9	92,41	6,3	51,86
L	0,1	1,98	0,1	1,01
TOTALE	100	1.581,70	100	818,99

TAVOLA 27

(3)

Utilizzazione degli stanziamenti di pagamento dei F.sez. garanzia, orientamento, del F. Socia e e del F. Reg. (periodo '73-'78).

	'73	'74	'75	'76	'77	'78
Bil. generale(I)	4.003	4.516	6.411	7.287	8.705	11.973
(2)	480	366	56	519	1.102	282
F. s. garanzia	3.174	3.278	4.821	5.365	6.167	9.278
	214	223	9	125	.591	4
F. sez. or.	123	128	184	218	296	323
	187	72	4	3	3	47
F. Sociale	50	237	136	256	316	285
	14	37	6	266	228	

I) Totale dei pagamenti annuali su stanziamenti dell'esercizio in corso, e su riporti dell'esercizio precedente.

2) Totale degli annullamenti annuali su stanziamenti dell'esercizio in corso e su riporti dell'esercizio precedente.

TAVOLA 28

(6)

ICF(tav. 30). Tra i paesi meno prosperi l'Irlanda è l'unico che abbia beneficiato di un costante afflusso di risorse che ha complessivamente superato alla fine del periodo la cifra di 1 miliardo di UCE. L'Italia e il RU sono rispettivamente contributori netti di risorse nel periodo per 1 miliardo e 2 miliardi di UCE. Qualora fosse effettuata una diversa imputazione degli ICF questi valori risulterebbero notevolmente attenuati portando il contributo finanziario rispettivamente a 220 e 335 miliardi di UCE(13) ma come si è visto precedentemente una simile classificazione risulta poco attendibile. In particolare per quanto riguarda l'Italia, il saldo dei flussi finanziari con la Comunità è rimasto negativo fino al '74, positivo per il periodo '75-'77, ritornando fortemente negativo nel '78(tav. 29 e 30).

b) Flussi finanziari netti complessivi.

Per determinare i flussi finanziari netti complessivi occorre cumulare i saldi originati dalle politiche di

bilancio con i flussi netti di fondi che derivano dalle istituzioni creditizie (BEI, CECA, Euratom). Si tratta peraltro di un'operazione spuria che scaturisce dalla compensazione tra i trasferimenti di risorse a carattere permanente (sovvenzioni di bilancio) con quelli a carattere temporaneo. Tale compensazione, peraltro, potrà ridursi o annullarsi nel caso in cui il flusso dei rimborsi superi quello dei nuovi crediti.

La BEI, la CECA e l'Euratom hanno convogliato nel periodo un notevole afflusso di risorse verso i paesi della Comunità; ne hanno beneficiato in maggiore misura il RU, F, D e l'Italia. In particolare il RU e l'Italia hanno ricevuto nel periodo '70-'78 crediti per 3,2 e 2,8 miliardi di UCE, mentre la F e la D rispettivamente 2 e 1,2 miliardi di UCE (tav. 32). Ne risulta che per l'Italia e il RU il forte saldo negativo derivante dai flussi di risorse con il bilancio comunitario, si è capovolto con l'afflusso dei crediti erogati dalle altre istituzioni, mostrando

così un saldo netto complessivamente positivo per 1,2 e 1,8 miliardi di UCE (rispettivamente per il RU e per l'Italia (tav. 32)). Il miglioramento dei saldi finanziari ha interessato in varia misura tutti i paesi della C.; ma la F e la DK sono i paesi che emergono con un saldo finanziario netto complessivo con i valori più alti in assoluto (tav. 32). In generale i flussi finanziari netti con i più alti valori positivi sono appannaggio dei paesi del Nord-Europa (B, L, PB, DK); anche la Germania ha compensato in parte, con i crediti ricevuti, il forte contributo di risorse al bilancio che ha versato nel periodo.

Dall'analisi dei flussi finanziari netti resta comunque confermato che le politiche comunitarie di bilancio e di credito, nel loro insieme, non hanno prodotto sostanziali effetti di redistribuzione delle risorse verso i paesi più interessati, ma che di esse hanno tratto un vantaggio relativamente maggiore i paesi più prosperi e soprattutto quelli nelle condizioni più idonee per

FLUSSI FINANZIARI NETTI tra gli stati e la Comunità (pe-
riodo '70-'78).

	'70	'71	'72	'73	'74
B (I)	228,9	309,2	297,2	424,2	458,8
(2)	196,8	287,1	262	363,8	361,9
(3)	32,1	22,1	35,2	60,4	96,9
D	597,5	914,4	645,4	931,5	970,2
	647,5	I.104	947,7	I.449	I.542
	-50	-189,6	-302,3	-517,5	-571,8
F	760,1	935,8	962,1	I.242,7	922,6
	563,3	950,7	803	I.154,1	I.074,6
	196,8	-14,9	159,1	88,6	-152
I	490,2	657,7	525,8	581,9	499,9
	600,9	589	661,4	735,7	676,4
	-110,7	68,7	-135,6	-153,8	-176,5
L	33,2	29,7	37,7	59,3	72,8
	4,5	6,8	7,4	11,1	11,6
	28,7	22,9	30,3	48,2	61,2
PB	319	410,6	378,1	602,2	607,8
	251,6	370,1	290,5	443,6	451,9
	67,4	40,5	87,6	158,6	155,9
DK				321,6	313,2
				53,6	60,6
				268	252,6
IRL				74,6	143,4
				11,1	11
				63,5	132,4
RU				163,4	302,3
				352,8	350,5
				-189,4	-48,2

TAVOLA 29

CONTINUA

CONTINUA

	'75	'76	'77	'78	TOTALE(4)
B (1)	544,5	838,1	I.082,7	I.215,5	5.399,1
(2)	489,6	558,4	821,5	823,1	4.190,1
(3)	54,9	279,7	261,2	332,4	I.209
D	960,6	I.492,3	2.231,1	2.954,7	II.697,7
	2.009,1	2.551,7	3.757,4	3.594,5	II.392,7
	-I.048,5	-I.059,4	-1.526,3	-630,8	-5.695,
F	I.434	I.675,1	I.990,9	I.990,1	II.913,4
	I.408	I.611,4	2.069	2.220,2	II.724
	26	63,7	-78,1	-230,1	I89,4
I	875,5	I.037	I.017,1	905,7	6.590,8
	809,4	830	I.075,9	I.643,8	7.543,1
	66,1	207	-58,8	-738,1	-952,3
L	96,4	II6,4	I51,5	I87,5	784,5
	I3,6	I8,5	28	22,6	I23,2
	82,8	97,9	I23,5	I64,9	661,3
PB	631,5	I.039,7	I.334,3	I.395	6.718,2
	635,5	781,2	I.068	I.260	5.507,5
	-4	258,5	266,3	I35	I.210,7
DK	340,1	526,3	740	851,5	3.092,7
	I07,1	I51,7	251,2	271,6	895,8
	233	374,6	488,8	579,9	2.196,9
IRL	I84,2	202,3	421,9	639,9	I.666,3
	I9,1	23,8	36,3	69,2	I88,9
	I65,1	I78,5	385,6	570,7	I.477,4
RU	723,4	525,3	551,8	777	3.043,2
	603,9	756,9	I.I27,2	I.861,4	5.534,1
	II9,5	-231,6	-575,4	-I.084,4	-2.490,9
Aggiust. art. 131					481,4
Saldo					-2.009,5

TAVOLA 30

SEGUITO

1) Spese CEE.

2) Entrate CEE.

3) Saldo di bilancio.

4) Nel totale non sono computati gli aggiustamenti per

ICM, in quanto funzionando come sussidi alle esportazioni

vengono accreditati ai paesi esportatori.

TAVOLA 31

(3)

FLUSSI FINANZIARI NETTI COMPLESIVI tra gli stati e le
istituzioni comunitarie (nel periodo '70-'78).

	Saldo bil.	art.131	saldo	prest.(1)	saldo fl.fin.(2)
B	1.209	-34,1	1.174,9	229,5	1.404,4
D	-5.695	-210,2	-5.905,2	1.229,9	-4.675,3
F	189,4	-130,3	59,1	2.039,7	2.098,8
I	-952,3	-79,4	-1.031,7	2.815,9	1.784,2
L	661,3	-0,9	660,4	39,1	699,5
PB	1.210,7	-44,9	1.165,8	88,1	1.253,9
DK	2.196,9	0	2.196,9	168,6	2.365,5
IRL	1.477,4	18,4	1.495,8	294,7	1.790,5
RU	2.490,9	481,4	-2.009,5	3.159,6	1.150,1

Saldo di bilancio complessivo dei 9 paesi	-3.063,4
Prestiti erogati complessivamente ai 9 paesi	10.065,1
<u>Saldo dei flussi finanziari dei 9 paesi</u>	<u>7.001,7</u>

1) Prestiti BEI, CECA, Euratom.

2) Saldo del complesso dei flussi finanziari.

TAVOLA 32

(3)

Capitolo II: Le funzioni economiche della finanza comunitaria.

Precedentemente sono stati ricostruiti ed analizzati i flussi delle entrate e delle uscite di bilancio e dei crediti prodotti, nel periodo, dalla gestione delle finanze comunitarie. Nell'analisi della finanza pubblica sono individuabili tre ordini di compiti che essa deve svolgere: una funzione di stabilizzazione che promuova un elevato impiego dei fattori produttivi disponibili per compensare gli effetti del ciclo economico, in una situazione di stabilità monetaria; una funzione allocativa che fornisca ad ogni area i beni pubblici che si riferiscono alla totalità di quell'area e dei suoi cittadini; una funzione di redistribuzione che riequilibri la distribuzione del reddito tra le aree e le persone in maniera coerente con la funzione del benessere sociale.

Rispetto alla prima funzione le finanze comunitarie non hanno potuto produrre alcun risultato significativo

soprattutto per le ridotte dimensioni del volume dei flussi finanziari che non hanno ancora raggiunto una massa minima di manovra. I governi nazionali hanno infatti mantenuto i loro poteri nel controllo delle componenti interne della domanda globale, rinviando alle istituzioni comunitarie il compito di coordinare le misure nazionali di politica economica e monetaria. Le dimensioni del bilancio comunitario sono così rimaste al di sotto dell'1% del PIL C. mantenendo un atteggiamento neutrale nei confronti dell'andamento del ciclo economico; questa situazione è stata ulteriormente aggravata dalle disposizioni che impediscono all'operatore comunitario di agire in condizioni di disavanzo della spesa pubblica essendo obbligato al mantenimento del "vincolo del pareggio".

Inoltre la crescita del bilancio comunitario è stata favorita dagli automatismi che presiedono all'aumento delle spese obbligatorie (FEOGA garanzia) che sono effettuate a favore degli interventi sui mercati agricoli, e non

dalla volontà di effettuare interventi a fini anticongiunturali. Così anche la dilatazione degli interventi creditizi effettuati dalle istituzioni comunitarie è avvenuta più per soddisfare la crescente domanda per investimenti che per realizzare una efficace politica di stabilizzazione congiunturale.

La Comunità assomiglia più ad un coacervo di politiche spesso staccate l'una dall'altra che trovano una sintesi esclusivamente sul piano contabile, piuttosto che ad un'autorità che mira ad un reale coordinamento degli strumenti e degli obiettivi da perseguire.

Rispetto alla funzione allocativa il ruolo della Comunità risulta ancora più modesto. La Comunità produce attualmente beni collettivi solo nel campo della ricerca energetica e solare, ed in alcune strutture di servizio quali la regolamentazione dei mercati e l'attività della giustizia a livello comunitario. L'assenza comunitaria nella produzione di questi beni contrasta fortemente con

le potenzialità esistenti nella realizzazione di un più efficace impiego delle risorse e di uno sfruttamento delle economie di scala possibili nella produzione a livello comunitario per quei beni e consumi i cui effetti debordano la ristretta area di produzione (regionale o nazionale).

La funzione distributiva esercitata a livello comunitario deve contribuire a sostenere, attraverso un maggiore prelievo di risorse dalle economie più prospere, lo sviluppo economico di quelle meno prospere. L'obiettivo da raggiungere di una maggiore convergenza dello sviluppo economico tra le diverse aree della comunità è espressamente previsto dalla normativa comunitaria all'art. 2 del trattato istitutivo della CEE, secondo il quale "la Comunità ha il compito di promuovere uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità". Purtroppo l'esperienza storica concreta dell'ultimo decennio ha mostrato che le disparità di reddito

pro-capite tra gli stati della Comunità si sono accentuate anzichè diminuire. Se si fa riferimento ad esempio al PIL dell'Italia come media di quello della CE, valutato ai tassi di cambio di mercato nel periodo '70-'77, abbiamo una diminuzione da 70 a 57 (tav. 33). Leggermente inferiore si presenta la diminuzione se essa viene effettuata valutando i PIL alle parità dei poteri di acquisto (tav. 33). Una diminuzione dello stesso ordine di grandezza si registra nel periodo, come media della CE, a carico del PIL del RU anche se si presenta difficile fare un confronto per l'assenza del RU dalla Comunità nei primi anni del decennio.

Le ragioni di un simile andamento vanno ricercate innanzitutto dal lato delle entrate del bilancio della Comunità. Il sistema tributario della Comunità, essendo costituito esclusivamente da risorse proprie che sono tipiche imposte indirette, non ha comportato significativi effetti di redistribuzione dell'onere finanziario

tra i diversi paesi. L'IVA agendo infatti sul consumo finale risulta quasi neutrale rispetto alla capacità contributiva dei singoli paesi; mentre i dazi ed i prelievi colpiscono in misura maggiore i paesi che dipendono in maniera significativa dalle importazioni di merci e di derrate agricole dall'esterno della Comunità. Nell'insieme del periodo si è comunque manifestata una proporzionalità tra versamenti e capacità contributiva dei paesi, con un limitato rapporto favorevole per l'Italia negli ultimi anni (tav. 9).

Dal lato della spesa, il bilancio della Comunità si presenta con una struttura fortemente squilibrata a favore delle spese obbligatorie ed in particolare di quelle agricole. Ma questo consistente flusso di spesa ha privilegiato in modo particolare le economie agricole dei paesi del Nord-Europa che disponevano di capitali per investimenti di specializzazione nelle produzioni agricole maggiormente sovvenzionate e protette. Ne sono

così rimaste escluse le produzioni tipicamente mediterranee che sono localizzate proprio nei paesi meno prosperi (l'Italia). Le regioni più avanzate economicamente hanno anche saputo profittare in misura maggiore dei fondi concessi per l'attivazione delle politiche strutturali che dovrebbero sostenere lo sviluppo delle regioni meno prospere; fa eccezione il FESR nel quale si è in presenza di un criterio di ripartizione delle risorse ai diversi paesi basato su percentuali precostituite.

La mancanza di un flusso stabile e consistente di risorse verso le regioni meno prospere è anche riconducibile all'imperfetta rispondenza delle caratteristiche degli interventi alle particolari esigenze di quelle regioni, comprovata dal basso tasso di utilizzazione degli stanziamenti iscritti nei fondi del bilancio. Le carenze sono addebitabili soprattutto all'incapacità delle amministrazioni nazionali di fornire un quadro organico di politica degli investimenti nei diversi set-

tori, e ai ritardi connessi all'invio delle pratiche e dei documenti giustificativi delle spese.

Complessivamente il bilancio comunitario sia dal lato delle entrate che da quello delle spese non ha operato come un meccanismo di raccolta di risorse intra-comunitarie per la loro redistribuzione ai paesi con i maggiori problemi di sviluppo economico(I).

L'Italia e il RU, tra i paesi meno prosperi, si sono trovati infatti nella posizione di forti contribuenti netti al bilancio. Tale posizione può essere considerata solo in parte compensata dall'intensa attività di credito delle altre istituzioni comunitarie.

Di fatto questi crediti costituendo flussi finanziari a carattere temporaneo ed oneroso, con risorse di provenienza extra-comunitaria, se da un lato rappresentano trasferimenti diversi dalle sovvenzioni di bilancio, dall'altro non assolvono neppure loro ad una rilevante funzione redistributiva.

NOTE al capitolo.

I)S. ZECCHINI, Datt. vedi cap. precedenti, pag. 55.

DISPERSIONE DEL PIL (nel '70-'77-'79).

<u>PIL (I)</u>		<u>'70</u>	<u>'77</u>	<u>'79stima</u>
DK		121(131)	119(148)	116(141)
D		116(124)	119(138)	118(134)
F		106(113)	113(118)	112(116)
IRL		61(54)	62(48)	61(51)
I		76(70)	72(57)	77(62)
NL(PB)		107(99)	108(126)	103(119)
B		102(106)	109(129)	108(123)
L		127(128)	100(128)	111(123)
RU		97 (89)	92(72)	91(76)
MEDIA CE		100(100)	100(100)	100(100)

I) I valori fuori parentesi sono calcolati alle parità dei poteri d'acquisto. I valori entro parentesi sono calcolati ai tassi di cambio di mercato (a prezzi correnti ed a tassi di cambio correnti del mercato).

TAVOLA 33

(2)

PARTE SECONDA.

SEZIONE I. Cap. I: La crisi fiscale della Comunità.

La Commissione nell'avanzare all'Autorità di bilancio il bilancio preventivo 1980 aveva anche allegato il prospetto delle previsioni triennali per gli anni '80-2(I). Queste previsioni erano basate sull'ipotesi di una partecipazione integrale dei paesi membri al finanziamento del bilancio, mediante la completa sostituzione dei contributi finanziari basati sul PIL con risorse proprie provenienti dall'IVA.

Secondo la Commissione, la prospettiva dell'esaurimento delle risorse proprie dipendeva essenzialmente dalla capacità di riuscire a contenere l'aumento delle spese agricole; sulla base di questo obiettivo nelle sue previsioni triennali aveva formulato due distinte ipotesi (tav. 34). Nella prima venivano considerate le conseguenze finanziarie di un aumento tendenziale dei costi della politica agricola (FEOGA garanzia). Nella seconda ipotesi

veniva sviluppata la prospettiva di un aumento moderato delle spese agricole a vantaggio degli sforzi finanziari sostenuti per le spese di origine strutturale. Questa seconda ipotesi oltre che rappresentare un tentativo di riequilibrio della composizione delle spese di bilancio avrebbe anche permesso di dilazionare la prospettiva dell'esaurimento delle risorse proprie.

Gli stanziamenti di pagamento nella prima ipotesi sarebbero stati di 15;18,9 e 22,5 miliardi di UCE per il periodo '80-'82; e di 15, 17,7 e 19,6 nell'ipotesi di contenimento delle spese agricole. Le risorse totali ottenibili nello stesso periodo applicando l'aliquota massima dell'I % dell'IVA sarebbero state pari a 17, 18,5 e 19,6 miliardi di UCE (tav. 34).

Confrontando il totale delle spese con il totale delle risorse ottenibili si può osservare che già nel 1982: nella seconda ipotesi di contenimento delle spese agricole, le risorse disponibili entro il limite dell'I %

dell'IVA attuale sarebbero state appena sufficienti a coprire il fabbisogno indispensabile; nella prima ipotesi sarebbe stato invece necessaria un'aliquota IVA dell'1,25 % per coprire il disavanzo di tre miliardi di UCE; il tetto massimo dovrebbe già essere sorpassato l'anno precedente con un'aliquota dell'1,4 %.

Queste ipotesi evidenziano da sole gli attuali limiti dell'autonomia finanziaria della Comunità. E in realtà le cose si sono già aggravate con l'adozione del bilancio definitivo per il 1980. Il totale degli stanziamenti di pagamento per il 1980 si situa infatti al di sopra di quelli previsti nelle previsioni triennali (15,7 miliardi di UCE) (tav. 35); ma è più significativo constatare l'incapacità di comprimere le spese agricole che rappresentano ancora i 3/4 del bilancio, mentre le spese non obbligatorie rappresentano appena il 13 % del totale degli stanziamenti di bilancio (2).

Le spese non obbligatorie, il cui potere di approvazio-

ne spetta in maniera definitiva al PE, vengono effettuate per il perseguimento delle finalità espresse dalle politiche strutturali. Ma nonostante che il PE preme costantemente per la loro crescita, non riescono ad elevarsi dal loro ruolo marginale in quanto sono vincolate da un tasso di crescita obbligatorio stabilito dalla Commissione. Le ragioni del livello così elevato delle spese agricole (spese obbligatorie) è invece riconducibile alla difficoltà di comprimere in maniera adeguata gli automatismi che sostengono queste spese (inflazione, eccedenze strutturali).

Nel progetto preliminare per l'81 che la Commissione ha inoltrato alle istituzioni interessate è stato comunque previsto un notevole ridimensionamento delle spese agricole che passano a 13 miliardi di UCE pari al 65 % del totale degli stanziamenti; mentre le spese non obbligatorie subiscono un leggero incremento passando al 18,5 % del totale degli stanziamenti di pagamento previsti per l'81(2) (tav. 35). Ma la dimensione complessiva degli

stanziamenti(20 miliardi di UCE)(tav. 35) supera abbondantemente quelli previsti nell'originario progetto delle previsioni triennali(18,9 nella prima ipotesi e 17,7 nella seconda);l'aspetto più preoccupante è comunque rappresentato dall'assottigliamento del margine di disponibilità delle risorse proprie che vengono valutate ormai a soli 550 MUCE;questo significa che il tasso di applicazione dell'IVA dovrebbe passare allo 0,95 rispetto allo 0,72 dell'anno precedente(tav. 35).

Secondo queste ipotesi siamo quindi ai limiti estremi dei margini di manovra di cui dispone la Comunità;andare oltre, arrivare al limite di applicabilità dell'aliquota IVA significa porre in crisi ed evidenziare la crisi finanziaria della Comunità.

Si pone quindi nell'immediato e con urgenza l'obiettivo dell'ampliamento dell'autonomia finanziaria della Comunità. Questo obiettivo non deve essere confuso con quello di una semplice riqualificazione delle spese

all'interno di un'ipotesi di mantenimento delle dimensioni attuali del bilancio; anche se non deve risultare estraneo alle istituzioni comunitarie una politica di razionalizzazione delle spese agricole, che salvaguardando le spese sostitutive di quelle effettuate anteriormente a livello degli stati nazionali, punti ad una soppressione degli sprechi derivanti dalla formazione delle eccedenze strutturali. L'immobilismo attuale rischia di sanzionare abrevissimo termine (nei prossimi anni) la crisi fiscale della Comunità. Con il risultato che la Comunità non solo non sarà in grado di effettuare politiche strutturali più incisive, ma neppure di mantenere le politiche attuali.

NOTE al capitolo.

1) Notiziario delle CEE, Le previsioni triennali '80-'82,

1979.

2) Seduta del PE 711, luglio '80, N. 9.180, Pag. 10 e 12.

PREVISIONI TRIENNALI (periodo '80-'82).

I Ipotesi: aumento tendenziale dei costi della PAC.

	Stanziam. d'impegno	Stanz. di pagam.	(I)
'80	16,6	15	
'81	20,3 +22 %	18,9 +26 %	
'82	23,8 +17 %	22,5 +15 %	

II Ipotesi: contenimento dei costi della PAC.

	Stanziam. d'impegno	Stanz. di pagam.	(I)
'80	16,6	15	
'81	19,2 +16 %	17,7 +18 %	
'82	21 +9 %	19,6 +11 %	

RISORSE TOTALI ottenute applicando l'1 % dell'IVA.

'80	17,4	miliardi di UCE	
'81	18,5	" "	
'82	19,6	" "	

I) In miliardi di UCE.

TAVOLA 34

(7)

	Bil. def. '80	Prog. prel. '81	(1)(2)
TOTALE	15.683,1	20.052,7	
SPESE OBBLIGATORIE.	13.389	16.336,5	
1) FEOGA-gar. (65 %)	11.485,5	12.941,5	
2) Altri	1.903,5	3.395	
SPESE NON OBBLIGATORIE.	2.294,1	3.716,2	
(18,5 %)(3)			
1) FESR	403	770	
2) FSE	374,3	710	
3) Aiuti FVS	117,2	237	
4) Altri	1.399,6	1.999,2	
TASSO IVA	<u>0,72</u>	<u>0,95</u>	
MARGINE RISORSE PROPRIE		<u>550</u>	

- 1) Stanziamenti di pagamento.
2) In MUCE.
3) Classificazione della Commissione.

TAVOLA 35

(8)

SEZIONE II. Cap. I: I tentativi di riforma della finanza
comunitaria: il rapporto MacDougall.

a) Il rapporto MacDougall.

Il rapporto MacDougall, uscito nel '77, rappresenta il primo tentativo da parte delle istituzioni comunitarie di dare una risposta alla crisi fiscale della Comunità che sta assumendo proporzioni sempre più evidenti.

L'obiettivo della crescita della finanza pubblica viene ritenuto, a fianco dell'unione doganale e dell'integrazione monetaria, il terzo elemento essenziale per una compiuta integrazione europea. L'idea dell'Unione Europea si basa essenzialmente su una visione di crescita graduale dell'autonomia politica delle istituzioni comunitarie, considerata come la naturale conseguenza dell'integrazione e della convergenza delle economie e dei paesi membri. L'ipotesi di un'area economicamente e monetariamente integrata rappresenta quindi il presupposto per il raggiungimento di una maggiore unità politica tra gli

stati nazionali europei.

L'UEM, come fase intermedia nel processo di transizione ad una compiuta unione europea, è definita come un'area economica in cui si assiste all'eliminazione totale ed irreversibile dei margini di fluttuazione tra le monete, per il raggiungimento di uno stabile sistema di parità. La realizzazione di questo obiettivo viene perseguita mediante la centralizzazione della politica monetaria e creditizia e dei poteri in materia di politica economica.

Il rapporto MacDougall, allo scopo di superare le difficoltà proprie di ogni transizione per fasi, propone il rafforzamento del bilancio della Comunità, in misura tale da assicurare una convergenza delle condizioni economiche delle regioni e dei paesi membri, compatibile con la prosecuzione del processo integrativo (1). La crescita del bilancio comunitario può avere un'importanza notevole nel rafforzare il processo di integrazione, per il ruolo di stabilizzatore automatico che esso può assumere e per

gli effetti di perequazione interregionale dei redditi che esso produce. Nell'ipotesi infatti di un deficit della B. dei Pagamenti di uno stato membro della Comunità, qualsiasi tentativo di riequilibrio comporterebbe una riduzione dei redditi più massiccia in assenza di adeguati meccanismi finanziari di compensazione. L'inadeguatezza degli strumenti di questo genere utilizzabili a livello comunitario limita quindi la possibilità di raggiungere un più elevato livello di integrazione economica e di resistenza all'imposizione esterna di vincoli monetari.

b) L'integrazione Europea: il rapporto Werner.

La concezione di un'area monetariamente ed economicamente integrata nei termini precedentemente descritti, rappresenta lo sforzo di sintesi a cui sono giunti gli estensori del rapporto Werner elaborato precedentemente al rapporto MacDougall.

Questo rapporto, presentato nel '70, rappresenta l'incontro tra due diverse posizioni teoriche:

quelle espresse dai cosiddetti "monetaristi" e quelle espresse dagli "economisti" o congiunturalisti. Per questi ultimi l'obiettivo doveva essere posto sull'esigenza di una completa armonizzazione delle politiche economiche dei paesi membri della Comunità altrimenti l'andamento divergente delle diverse economie avrebbe posto immediatamente in crisi l'unione economica e monetaria.

Per i monetaristi invece, la prioritaria imposizione di vincoli alle politiche monetarie e a quelle dei tassi di cambio avrebbe determinato come logica conseguenza l'uniformazione delle politiche economiche dei paesi membri alle esigenze del mantenimento del vincolo esterno.

c) La fase attuale: lo SME.

La costituzione dello SME, avvenuta nel marzo '79, con l'obiettivo di istituire una zona di stabilità monetaria in Europa, rappresenta una soluzione più limitata rispetto a quella derivante dall'introduzione immediata di vincoli monetari.

Lo SME è assimilabile più ad una pseudo-unione monetaria, caratteristica dei modelli istituzionali confederali in cui le decisioni devono trovare un comune assenso, piuttosto che alla creazione di strumenti per la realizzazione di un'area integrata in Europa. Lo SME rappresenta comunque una delle soluzioni più avanzate di pseudo-unione monetaria, soprattutto per quel che concerne la dimensione degli interventi creditizi e l'introduzione del FME, a due anni dalla costituzione dello SME, come istituzione in grado di intervenire per modificare i tassi di cambio tra le monete che nella prima fase sono sottoposti ad una procedura di concertazione tra le banche centrali nazionali.

Questa forma di pseudo-unione monetaria è comunque soggetta a tutti i rischi di insuccesso caratteristici di queste forme di transizione ad un'unione monetaria completa. In queste condizioni gli stati membri si sono impegnati a contenere le fluttuazioni dei tassi di cambio

entro gli stretti margini consentiti, pur disponendo ancora del potere di indirizzo della propria politica economica e formalmente di un'autonoma politica monetaria esercitata dalle banche centrali nazionali. Così, nell'ipotesi di un deficit della B. dei P. di un paese membro della Comunità, in assenza di una valida compensazione finanziaria esercitata dal bilancio comunitario, quest'ultimo si vedrebbe costretto ad effettuare una manovra deflazionistica, o una manovra sul tasso di cambio.

Esaurita infatti la possibilità di ricorrere a nuovi flussi creditizi e prosciugate le riserve di valute, l'unico modo per evitare una riduzione del reddito e dell'occupazione è quello di intervenire sulle variabili monetarie ricorrendo ad un deprezzamento della propria moneta, ma spezzando altresì il legame esistente con le altre monete che formavano l'unione.

Una manovra del genere è comunque lontana dall'essere considerata risolutiva, in quanto potrebbe innescare

dei meccanismi cumulativi e portare addirittura ad un peggioramento del saldo della B. dei pagamenti.

La presenza di un'unione monetaria parziale, non corredata da un'aumento sensibile delle risorse comunitarie di bilancio, crea quindi una permanente tensione sulle grandezze reali dell'economia che a lungo andare potrebbero risultare non più sostenibili e portare ad una fuoriuscita dal sistema.

Se ne può quindi concludere che la presenza di una pseudo-unione monetaria, benchè fondata sulla rigidità dei margini di fluttuazione consentiti non fornisce alcuna garanzia circa il loro mantenimento.

c) La crescita del bilancio comunitario come condizione di stabilità.

L'obiettivo della stabilità monetaria potrebbe essere raggiunto solo aumentando le dimensioni del bilancio comunitario e degli strumenti finanziari extra-bilancio accentuando così il grado di integrazione dell'economia

comunitaria.

Attualmente, la fisionomia delle istituzioni comunitarie corrisponde a quella descritta nei modelli confederali di concertazione collettiva tra tutti i paesi sulle decisioni da assumere. Non esiste tuttora una vera autorità sovranazionale che disponga di poteri di decisione in assoluta autonomia.

La possibilità di adottare per la CE un modello di tipo federale risponde a queste esigenze. Nel modello federale assistiamo infatti alla centralizzazione del potere decisionale nelle mani di organismi sovranazionali. In queste condizioni viene meno l'autonomia nazionale in materia di governo dell'economia e della moneta. L'Autorità di controllo delle politiche monetarie e creditizie viene così trasferita ad organismi comuni che presiedono al governo dell'area integrata. La messa in comune delle riserve diviene il presupposto indispensabile per una politica monetaria comune di controllo delle parità fis-

sate tra le varie monete, e la garanzia dell'irreversibilità dell'impresa costituisce il fondamento per il mantenimento dell'unione monetaria.

Le condizioni economiche che consentono il mantenimento dell'unione monetaria sono simili a quelle che realizzano l'equilibrio delle bilance dei pagamenti regionali nelle aree economicamente integrate. Se ad esempio supponiamo una situazione di squilibrio tra due regioni all'interno di un'area integrata, il primo meccanismo che interviene a sanare il deficit della bilancia dei pagamenti, riguarda l'immediato trasferimento di attività finanziarie verso le regioni in surplus, che avviene sotto forma liquida o sotto forma di attività finanziarie meno liquide, il che presuppone comunque l'esistenza di un mercato finanziario interregionale che consenta il trasferimento dei titoli.

Un secondo meccanismo di aggiustamento, che opera invece sul medio periodo, è quello relativo agli effetti

sul reddito prodotti da un prolungato deficit della B. dei Pagamenti e che risulta assimilabile alle manovre deflazionistiche di contenimento dell'attività produttiva. In questo caso la stagnazione produttiva nella regione deficitaria produce una contrazione del reddito e delle importazioni al proprio interno; la situazione inversa tende invece a verificarsi nella regione eccedentaria con il risultato che nel lungo periodo l'andamento del deficit tende a stabilizzarsi e ad essere riassorbito.

Più incerta appare invece l'ipotesi che il riassorbimento del deficit possa essere conseguito attraverso il normale trasferimento da una regione all'altra dei fattori di produzione, quali capitale e lavoro, secondo una concezione classica dei meccanismi di riaggiustamento. Di solito l'impovertimento di una regione risulta anche accompagnato da una fuga di capitali e della manodopera più qualificata verso le altre regioni. Ne risulta così accresciuta la forza di attrazione di cui sono dotate le

regioni più avanzate economicamente. Una simile distorsione può essere combattuta solo con l'ausilio di notevoli risorse finanziarie di cui devono essere dotate le finanze di quella regione economica.

All'interno della Comunità si presenta lo stesso problema nella fase che porta a compimento la realizzazione dell'unione economica e monetaria. La politica fiscale e la politica regionale sono gli strumenti di cui devono dotarsi le finanze pubbliche per combattere simili inconvenienti. Il primo strumento deve agire nei modi tipici di uno stabilizzatore automatico, diminuendo il prelievo fiscale nella regione deficitaria e aumentandolo nella regione che si trova con un surplus nella B. dei Pagamenti. L'automatismo funziona in maniera più efficace quanto più siamo in presenza, oltre che di un sistema fiscale armonizzato, anche di un gettito tributario progressivo. La normativa comunitaria in questa materia prevede solamente un regime limitato di armonizzazione fiscale per le

proprie esigenze tributarie, essendo esclusa qualsiasi ipotesi di una autonoma gestione della politica fiscale a livello comunitario.

La politica regionale deve essere invece effettuata attraverso il trasferimento di notevoli risorse alle regioni che mostrano disavanzi con l'esterno. L'attuale politica della Comunità in questo settore va invece in una direzione diversa; l'obiettivo diretto dell'equilibrio delle bilance dei pagamenti nazionali (o regionali) è infatti mediato dall'interesse prioritario per l'attuazione di politiche di razionalizzazione delle strutture produttive.

La presenza di una finanza di notevoli dimensioni centralizzata a livello comunitario, o federale, elimina quindi il ricorso a manovre deflazionistiche per ridurre i disavanzi esistenti a livello regionale, mediante l'utilizzazione degli stabilizzatori automatici e dei meccanismi compensativi. In questa situazione non è più necessario

produrre degli effetti di reddito per raggiungere l'obiettivo desiderato.

A questo livello di governo dovrebbe essere associato anche il compito di determinare la politica monetaria per tutta l'area integrata, e gli obiettivi, e gli strumenti di politica economica che sono indispensabili per il mantenimento dell'unione monetaria in condizioni di stabilità.

La politica economica condotta a livello centralizzato eliminerebbe infatti la presenza di effetti esterni caratteristici della conduzione autonoma a livello nazionale di queste politiche, e favorisce la convergenza delle economie regionali. Gli strumenti utilizzati per eliminare la presenza di questi effetti, in una struttura di tipo federale, vengono così interiorizzati al proprio interno (2).

In definitiva, l'obiettivo dell'unione economica e monetaria all'interno della Comunità è strettamente connesso con l'esistenza di una struttura di governo di tipo federale.

NOTE al capitolo.

1) F. Praussello, Il sistema monetario europeo, La Nuova Italia, Firenze '79, Pag. 92.

2) F. PRAUSSELLO, Vedi nota precedente, Pag. 71.

SEZIONE III. Cap. I: Le fasi dell'integrazione comunitaria.

a) Il ruolo futuro della finanza comunitaria.

La dimensione della spesa pubblica negli stati membri della Comunità raggiunge globalmente circa la metà del PIL comunitario; le spese del bilancio comunitario rappresentano invece meno dell'1 % dello stesso prodotto interno lordo. Un flusso così elevato di spesa pubblica e la fiscalità riducono del 40 % le disparità regionali di reddito pro capite, sia negli stati membri a finanza pubblica centralizzata (I, RU) sia negli stati con una struttura di tipo federale (D, USA e Svizzera) (I).

Negli stati centralizzati, la redistribuzione interregionale viene effettuata dal lato della fiscalità mediante l'uso di stabilizzatori automatici e di un'imposizione tributaria di tipo progressivo; dal lato della spesa mediante i normali canali, in cui un posto predominante è occupato dalla spesa per i servizi sociali che rap-

presenta circa il 25 % del loro PIL(2).

Un effetto perequativo simile a quello che si realizza negli stati centralizzati viene ottenuto negli stati di tipo federale con una percentuale di spesa erogata al livello centrale di governo pari a circa il 25 % del PIL stesso. Questo risultato viene ottenuto con i trasferimenti tra le amministrazioni pubbliche e la divisione del prodotto dell'imposta(3); ma i trasferimenti interregionali netti che permettono di compensare in maggior misura le disparità di reddito esistenti, non rappresentano che una parte poco elevata del PIL: il 2,5 % negli USA; il 3,7 nel RU e il 4,2 in Italia(4). E' sufficiente quindi una frazione poco elevata della spesa per ottenere un sensibile effetto positivo sul reddito.

Molto diversa si presenta invece la situazione all'interno della CE soprattutto per le ridotte dimensioni del bilancio comunitario; le limitate risorse di cui dispone la Comunità non permettono che un debole effetto redistributivo tra gli stati membri(1'1 %), essendo inoltre

praticamente assente qualsiasi manovra che tenda ad attenuare le fluttuazioni della congiuntura(5).

La dimensione attuale del bilancio fornisce quindi un sostegno marginale al processo di convergenza delle economie degli stati membri della Comunità. Per accelerare il processo di integrazione economica il rapporto MacDougall propone così la definizione delle tappe indispensabili per la creazione di un'unione più stretta, parallelamente alla crescita della struttura politica della Comunità:

- la fase "dell'integrazione prefederale";
- la fase federale con un settore pubblico ristretto;
- la fase federale con un settore pubblico allargato.

b) la fase "dell'integrazione prefederale".

La fase dell'integrazione prefederale può essere interpretata come un periodo di graduale assunzione dei poteri in materia di politica economica e monetaria da parte delle istituzioni comunitarie; la crescita del bilancio

comunitario dovrebbe comunque essere corredata dall'aumento del peso politico del PE, in quanto organismo meno esposto ai diretti interessi nazionali.

In questa fase il livello delle spese comunitarie dovrebbe passare da meno dell'1 % a circa il 2-2,5 % del PIL comunitario(6). L'aumento verrebbe sostenuto in primo luogo dalla crescita delle spese amministrative a seguito della completa realizzazione del mercato comune; una simile soluzione sarebbe valida se non comportasse un aumento delle spese burocratiche sproporzionato rispetto alle nuove esigenze. Tra i servizi generali, la principale funzione suscettibile di dar luogo ad un aumento delle spese è l'aiuto allo sviluppo; per quel che riguarda i servizi sociali vengono ipotizzati aumenti per le indennità di disoccupazione e per la formazione professionale.

Nel complesso, gran parte delle nuove spese utilizzabili a livello comunitario dovrebbero essere considerate

sostitutive di quelle effettuate in precedenza a livello nazionale. In questa ipotesi sarebbe possibile raggiungere il livello di bilancio descritto nella fase prefederale, attraverso un modesto innalzamento dell'I % della quota complessiva della spesa pubblica effettuabile nella Comunità (bil. della C. e bilanci nazionali) rispetto al PIL comunitario (7).

c) La fase federale con un settore pubblico ristretto.

La fase intermedia nel processo di integrazione europea riguarda la costruzione di una federazione dotata di un settore pubblico ristretto, il cui bilancio vari dal 7,5 % al 10 % del PIL comunitario, a seconda dell'inclusione o meno delle spese per la difesa (8).

Dalle dimensioni di questo bilancio risultano escluse le spese relative ai servizi sociali, che nella loro totalità fanno parte integrante dei rispettivi bilanci nazionali e che anche nel prossimo futuro non saranno trasferite a

livello comunitario, se non per alcune quote marginali. La fornitura di un livello adeguato di servizi sociali per tutti i paesi membri viene comunque assicurata dai trasferimenti finanziari verso gli stati membri.

Un livello di bilancio delle dimensioni previste nella fase caratterizzata da un settore pubblico ristretto, faciliterebbe sicuramente la convergenza economica tra i paesi della Comunità, ponendo le basi per la creazione ed il consolidamento dell'unione monetaria. La coesione economica tra i paesi che formano l'unione verrebbe garantita dal flusso interregionale di fondi pubblici, che risultano dal gioco della finanza federale.

d) La fase federale con un settore pubblico allargato.

La fase descritta nel MacDougall, di una federazione dotata di un vasto settore pubblico, riprende l'esperienza storica concreta verificatasi nelle federazioni esistenti (D, USA). Queste federazioni erogano un flusso di risorse pari al 25 % del loro PIL(9); questa ipotesi ha comunque

un valore puramente accademico, in quanto meno ambiziosi sono gli obiettivi della Comunità.

Con un bilancio di tale ampiezza (25 %), le federazioni esistenti riescono a realizzare una perequazione interregionale dei redditi lievemente inferiore a quella ottenibile con una finanza pubblica centralizzata (10); e i flussi di risorse che fluiscono alle amministrazioni nazionali realizzano degli importanti effetti di stabilizzazione economica.

Sarebbe comunque possibile esercitare gli stessi effetti di perequazione e di stabilizzazione, utilizzando dei semplici trasferimenti finanziari netti di minori dimensioni.

NOTE al capitolo.

- I)Rapporto MacDougall, Bruxelles '77, Parte II, Pag. 12.
2)" " " " " 13.
3)" " " " " 13.
4)" " " " " 32.
5)" " " " " 12.
6)" " " " " 20.
7)" " " " " 17.
8)" " " " " 21.
9)" " " " " 21.
10)Del 35 % per gli USA e del 45 % per la D., " 30.

SEZIONE IV. Cap. I: Le funzioni di spesa trasferibili a livello comunitario.

- a) I criteri di determinazione delle opportunità di trasferimento delle funzioni di spesa a livello comunitario.

Le prospettive di costituzione di una federazione a livello Europeo alimenta per la Comunità la necessità di un incremento della finanza di bilancio, adatto a sostenere il peso di nuove funzioni economiche che fossero attribuite a quel livello di governo.

In primo luogo la funzione di stabilizzazione deve essere gestita al livello più elevato di governo e ciò si giustifica all'interno di un'economia integrata con la perdita di efficacia delle manovre monetarie e fiscali condotte al livello regionale. E' evidente che se in una struttura di tipo federale non è pensabile un controllo decentrato delle grandezze monetarie, non è neppure attuabile a questo livello di governo alcuna manovra di politica fiscale, dato l'elevato grado di esposizione a cui

sono soggette.

Anche la funzione redistributiva della politica economica deve essere associata al livello federale di governo. La sua efficacia risulta inversamente proporzionale alle dimensioni dell'area in oggetto; nelle aree più piccole, dove maggiore è la mobilità dei contribuenti, diventa più importante una gestione della politica di redistribuzione che coinvolga l'area nel suo complesso.

I criteri che permettono una ripartizione tra i diversi livelli di governo della fornitura di beni pubblici si basano sulla diversa ampiezza delle aree oggetto di fruizione. In questo modo, l'ente federale fornirà i beni pubblici (difesa esterna, ordine pubblico) che andranno a vantaggio dei cittadini di tutta la Comunità, mentre le diverse aree regionali eserciteranno le funzioni allocative che ricadono nel loro ambito di controllo. Nel campo delle funzioni allocative, la struttura di tipo federale privilegia quindi una soluzione pluralistica del problema.

L'esercizio di una gamma così significativa di funzioni di politica economica richiede naturalmente un notevole ampliamento delle spese controllabili a livello comunitario. Per stabilire per quali funzioni di spesa è auspicabile il loro trasferimento a livello comunitario, il rapporto MacDougall ha fatto riferimento a tre criteri principali: la presenza di economie di scala, di effetti esterni e la necessaria coesione politica delle istituzioni comunitarie.

Il criterio per verificare l'esistenza di economie di scala deve essere usato in maniera molto più ampia rispetto alla sua stretta accezione tecnica; ad esempio è possibile estenderlo al settore delle relazioni esterne della Comunità, quando siamo in presenza di negoziazioni di tipo commerciale con paesi esterni alla Comunità. Il criterio degli effetti esterni viene utilizzato per valutare quando gli effetti di una determinata politica ricadono sulle aree confinanti, nel caso in cui non

sia desiderabile il controllo all'interno della loro area di origine.

Questi criteri che disciplinano la ripartizione delle funzioni di spesa a livello della finanza pubblica centralizzata risultano applicabili se esistono le condizioni di omogeneità politica e di coesione tra gli stati membri necessari per il loro trasferimento.

Il trasferimento a livello comunitario delle spese da sostenere per i servizi pubblici generali a carattere non militare risponde alle esigenze descritte nei criteri precedentemente considerati. Queste funzioni a carattere non militare (scambi commerciali, cooperazione politica) presentano tre grandi caratteristiche in comune. In primo luogo, la conduzione in comune delle trattative con i paesi esterni alla comunità determina delle economie di scala derivanti dal maggior peso impresso all'andamento delle negoziazioni.

Nel campo della cooperazione politica e degli aiuti allo sviluppo, un maggiore coordinamento delle iniziative

potrebbe agevolare la realizzazione di economie di scala derivanti dal minore aggravio delle spese amministrative. In secondo luogo, queste attività producono degli importanti vantaggi sotto forma di effetti esterni. Una gestione disordinata delle iniziative conduce normalmente alla realizzazione di risultati meno interessanti sotto il profilo qualitativo, e ad un livello di attività insufficiente nella funzione considerata.

La carenza di una sufficiente coesione politica esclude almeno nella fase prefederale la creazione a livello comunitario di spese nel campo della difesa esterna.

Molto ampio si presenta invece il quadro degli interventi nelle spese per i servizi economici che possono essere mantenuti o trasferiti a livello comunitario. E' il caso delle funzioni di regolamentazione e d'intervento sui mercati per alcuni settori (agricoltura) che provengono da una lunga tradizione d'intervento pubblico comunitario, giu-

stificata dall'instabilità dei mercati e dal desiderio di mantenere un grado elevato di autonomia negli approvvigionamenti.

L'intervento comunitario sarebbe, auspicabile anche nel settore delle tecnologie di punta per sopperire alla ingente mole di risorse richieste per questo genere di investimenti e per evitare gli sprechi connessi ad una loro gestione privatistica o nazionale.

La promozione degli investimenti potrebbe essere effettuata in special modo nel settore delle telecomunicazioni, delle nuove fonti di energia e nel campo dell'informatica e dell'automazione(I).

Anche le politiche strutturali e congiunturali (politiche regionali, della manodopera) devono essere assunte al livello più elevato di governo. Questo deve avvenire già nella fase dell'integrazione prefederale, altrimenti qualunque iniziativa condotta autonomamente a livello delle singole aree potrebbe minare il processo d'integrazione.

b) Gli orientamenti emersi per le spese nella fase dell'integrazione prefederale.

Alla luce di queste considerazioni il rapporto fornisce alcune indicazioni sugli orientamenti che le spese comunitarie dovrebbero assumere nella fase prefederale.

La Comunità dovrebbe accrescere il proprio ruolo nel settore degli aiuti allo sviluppo, per la presenza di economie di scala derivanti dalla riduzione dei costi amministrativi; inoltre potrebbe essere invertita l'attuale tendenza nella composizione delle spese di bilancio, assegnando un ruolo maggiore a quelle spese che si riferiscono all'incentivazione delle politiche strutturali. Si tratterebbe in sostanza di effettuare una riqualificazione profonda delle spese basata sulla riduzione (percentuale) dei costi sostenuti per la politica agricola.

La crescita delle spese sostenute per le politiche di origine strutturale, regionale e per l'impiego, dovrebbe esercitare un effetto di perequazione nei livelli

interregionali degli investimenti e della produttività.

Il rapporto ha così previsto il ricorso a sei diverse possibilità(2):

- una crescita della partecipazione comunitaria negli aiuti regionali(sistemazione dell'ambiente urbano);
- una crescita della partecipazione comunitaria nella politica di controllo del mercato del lavoro;
- la creazione di un fondo di solidarietà per i disoccupati costituito con quote prelevate dai salari dei lavoratori occupati;
- istituzione di un regime di perequazione di bilancio destinato ad elevare il potenziale contributivo degli stati più svantaggiati della Comunità, con lo scopo di assicurare un livello uniforme di servizi sociali in tutta la Comunità;
- adozione di un sistema di trasferimenti congiunturali a favore delle regioni che si trovano in una situazione di crisi economica;

--creazione di un fondo di convergenza congiunturale destinato a ridurre le disparità economiche attualmente esistenti tra gli stati che compongono la Comunità.

Inoltre, le sovvenzioni dirette di bilancio dovrebbero essere affiancate da un aumento sostenuto dei finanziamenti a carattere temporaneo ottenuti sotto forma di prestito da parte della Comunità, o comunque sotto la sua garanzia.

Le attuali dimensioni del bilancio comunitario non ne permettono un uso adeguato per obiettivi di stabilizzazione delle fluttuazioni periodiche dell'attività economica. Anzi, il vincolo del pareggio di bilancio esercita nei fatti un'azione pro-ciclica, mantenendo inalterato il prelievo fiscale nelle fasi recessive ed erogando gli stessi flussi di spesa nelle fasi di espansione della congiuntura.

La possibilità di produrre effetti macro-economici rilevanti sull'economia comunitaria è legata, nella fase

prefederale, ad una variazione del saldo di bilancio di proporzioni considerevoli rispetto al bilancio stesso.

Gli estensori del rapporto sono comunque favorevoli ad una politica limitata d'indebitamento, anche se nella fase prefederale sono stati già previsti organismi operanti per azioni anti-cicliche. Si tratta del fondo per i disoccupati e dei trasferimenti effettuati a favore delle regioni che versano in una situazione di crisi economica, che dovrebbero esprimere la volontà di superare con la solidarietà finanziaria interregionale le disparità esistenti all'interno della Comunità.

c) Il finanziamento.

La realizzazione di un simile programma pone notevoli problemi di finanziamento. La Comunità, nella fase dell'integrazione prefederale, potrebbe avere bisogno di una capacità finanziaria di circa tre volte superiore a quella attualmente esistente. Per effetto delle economie di scala

e del semplice trasferimento di alcune funzioni di spesa dal livello nazionale a quello comunitario, l'aumento globale della spesa pubblica sostenuto nella Comunità sarebbe comunque di importo inferiore a quello registrato nel bilancio della Comunità.

Le nuove risorse di finanziamento per la Comunità potrebbero essere costituite da una tassa sui salari, nel caso di assunzione diretta a livello comunitario dei sussidi per la disoccupazione; da una tassa sugli olii minerali; da prelievi sui prodotti agricoli sottoposti alla politica agricola comune(3). Ma nessuno di questi strumenti fiscali è in grado di fornire un gettito abbondante e con una certa regolarità. Il rapporto indica quindi come soluzione più semplice, sia dal punto di vista istituzionale che amministrativo, l'aumento dell'aliquota IVA al di sopra dell'1 % attuale come forma di reperimento immediato di nuove risorse.

La scelta dell'IVA non scioglie comunque il problema

di una maggiore perequazione nella partecipazione al finanziamento del bilancio. Per il raggiungimento di un simile obiettivo sarebbe necessario l'introduzione di una compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche e all'imposta sugli utili delle società. Ma questa soluzione viene esclusa per la lunghezza dei tempi di armonizzazione della base imponibile, mentre l'introduzione di una qualsiasi forma di tassazione degli utili a livello comunitario sarebbe possibile solo nell'ipotesi di una federazione. Rimane la possibilità di correggere in senso redistributivo la base imponibile dell'IVA, utilizzando come strumento di progressività la capacità contributiva all'imposta sul reddito delle persone fisiche (4).

Le nuove risorse fiscali sarebbero così costituite, in questa ipotesi, da una frazione dell'IVA che produce degli effetti neutri sull'imposizione, e da entrate di tipo progressivo(5).

d) Effetti del bilancio prefederale sull'economia italiana. Alcuni studiosi hanno effettuato un esercizio di simulazione degli effetti sull'economia italiana di un bilancio comunitario delle dimensioni descritte nella fase dell'integrazione prefederale(6). E' stato così preso in considerazione un bilancio comunitario delle dimensioni del 2 % del PIL comunitario, che indirizzi l'aumento delle spese ad esclusivo vantaggio delle politiche strutturali, mantenendo inalterate le spese per il F. sez. garanzia. L'esercizio suppone che l'importo del trasferimento all'economia italiana sia ripartito per 2/3 a riduzione dell'imposizione tributaria e per 1/3 ad aumento degli investimenti pubblici.

L'impatto economico dei trasferimenti produce un aumento del PIL, ed un aumento dei consumi e dell'occupazione(7).

Senza voler attribuire un significato eccessivo a questo esercizio, possiamo comunque constatare come l'au-

mento del reddito e dell'occupazione possa favorire un progressivo allineamento dell'economia italiana alla media comunitaria, favorendo così il processo di integrazione europea.

NOTE al capitolo.

1) Rapp. MacDougall, Vedi cap. prec., Pag. 57.

2) " " " " 16.

3) " " " " 67.

4) " " " " 68.

5) " " " " 68.

6) G. BOGNETTI, A. MAJOCCHI, PV. DASTOLI (collaboratori dello IAI), Ricerca condotta per il CNEL, 1980.

7) L'esercizio è stato svolto utilizzando il modello econometrico preparato per Econ. Pubblica dall'Istituto di finanza di Pavia.

È riferito all'anno '79, supponendo un aumento del bilancio comunitario da 13.717 MUCE a 33.437 MUCE (dal 0,8 al 2 % del PIL comunitario).

I risultati del caso italiano. (Fonte: nota numero 6)	
	variazioni %
PIL in termini reali	+ 2,3
Occupati nell'industria	+ 0,9
Prezzi al consumo	- 1,6
Consumi privati	+ 3,3

SEZIONE V.Cap. I:Le proposte sul reperimento delle
nuove risorse.

a) I principi.

Le prospettive di evoluzione dell'integrazione comunitaria e la necessità di una gestione più efficace delle politiche comuni richiedono una più ampia possibilità di finanziamento del bilancio comunitario.

Già nel rapporto MacDougall sono stati forniti alcuni orientamenti che dovrebbero essere seguiti nell'apprezzamento delle nuove fonti di risorse per il bilancio della Comunità. In seguito, altri organismi comunitari sono intervenuti in maniera propositiva a sottolineare l'urgenza di una ricerca a breve termine di nuove risorse che eviti una grave crisi finanziaria e quindi politica per la Comunità(1).

Nel documento che la Commissione aveva sottoposto come base di discussione all'Autorità di bilancio veniva riaffermata innanzitutto l'importanza politico-istitu-

zionale della riforma del finanziamento del bilancio; e la crescita dell'autonomia finanziaria della Comunità veniva ritenuta significativa del grado di sviluppo politico raggiunto. Si escludeva comunque qualsiasi ipotesi di ritorno ad una formula di finanziamento basata sui contributi finanziari invece che sull'aumento delle risorse dovute di diritto alla Comunità; una simile iniziativa costituirebbe infatti un notevole passo indietro e sarebbe contraria sia alla lettera che allo spirito dei trattati(2).

Il documento sottolinea, che per sopperire alle costanti necessità finanziarie della Comunità si devono istituire vere risorse supplementari; la scelta del tipo delle nuove entrate dovrà pertanto essere operata esclusivamente tra una gamma di tasse che presentano tutte le caratteristiche di vere risorse proprie(3). Le nuove risorse proprie dovrebbero quindi rispondere a queste esigenze: --il carico fiscale totale, al quale sono sottoposti i

cittadini, in linea di principio non deve aumentare(4); questo significa che sia le politiche odierne, che quelle da attuare eventualmente in futuro, debbono essere valutate tenendo presente la necessità di contenere la spesa pubblica e debbono anche soddisfare al criterio di una loro gestione più efficace a livello comunitario che a livello nazionale. In molti casi le azioni comunitarie dovranno sostituirsi a quelle intraprese a livello nazionale in modo che la loro inclusione nel bilancio comunitario non porti ad un aumento della spesa pubblica all'interno della Comunità(5).

--la crescita della capacità fiscale dovrà accentuare anche la linea di perequazione finanziaria intrapresa all'interno della Comunità; il principio dell'equità dovrà applicarsi tanto alla partecipazione degli stati membri al bilancio comunitario(6), quanto al tipo di carico fiscale che grava sui cittadini della Comunità(7).

Prendendo il reddito totale come valido indicatore

della capacità finanziaria di ogni stato, sarebbe possibile determinare una partecipazione al finanziamento del bilancio comunitario in misura superiore per quei paesi che dispongono di un reddito superiore, e in misura inferiore per quei paesi in cui il reddito sia, inferiore alla media della Comunità(8). Nel caso in cui non fosse possibile raggiungere questo obiettivo con gli attuali strumenti a disposizione, il documento della Commissione propone l'introduzione di un "meccanismo correttivo" che intervenga a correggere l'incidenza complessiva di tutte le entrate comunitarie relative ad ogni paese(9).

Questo meccanismo dovrebbe raggugliare l'incidenza complessiva delle entrate con l'indicatore prescelto o alla capacità contributiva desiderata. Gli indicatori prescelti e il metodo da seguire dovrebbero essere stabiliti a priori, in modo tale che il meccanismo funzioni in maniera automatica, garanzia per una sua reale applicazione.

b) I criteri.

Le nuove risorse proprie debbono possedere un ventaglio di requisiti (10):

--una base imponibile armonizzata, in modo tale che vengano tassati gli stessi elementi in tutti i paesi della Comunità;

--un vasto campo di applicazione, in modo da poter essere considerate vere imposte comunitarie e non imposte limitate che gravano su un settore ristretto dell'economia;

--un gettito elevato e sostenuto, che non ricrei a breve termine la necessità di dover ricorrere a nuove risorse. Sarebbe auspicabile in questo senso scegliere una base imponibile che possa sostenere annualmente un incremento d'aliquota pari al tasso generale di espansione dell'attività economica;

--la nuova risorsa dovrebbe essere semplice da amministrare, che escluda la possibilità di evasioni e che non

comporti ulteriori oneri amministrativi per il contribuente; pertanto dovrebbe trattarsi di un'imposta già esistente o di una nuova imposta che potesse essere riscossa direttamente dalla Commissione, o dalle amministrazioni nazionali.

c) Le nuove risorse.

Tra le imposte indirette, l'aumento dell'aliquota dell'IVA al di sopra dell'1 % presenta il requisito della semplicità. A giudizio della Commissione il principale vantaggio di entrate supplementari provenienti dall'IVA è costituito dal fatto che in linea di massima la base dell'imposta è già armonizzata ed è accettata come risorsa propria della Comunità. Trattandosi di un'imposta che grava direttamente sul singolo contribuente può essere utilizzata anche per realizzare un obiettivo di maggiore equità nel finanziamento del bilancio.

Tra le altre possibili fonti di entrate supplementari

le accise sul tabacco e sugli alcolici presentano notevoli ritardi nell'armonizzazione della base imponibile.

Questa situazione ha potuto prolungarsi nel tempo anche perchè queste accise si presentano sostitutive delle vecchie barriere doganali, costituendo così delle artificiali barriere fiscali; la mancata armonizzazione a livello comunitario di queste imposte costituisce un notevole intralcio all'abbattimento totale di tutte le barriere fiscali, ma viene velatamente accettata da parte di tutti gli stati come strumento per il controllo della congiuntura economica. In un momento in cui si assiste ad un irrigidimento della manovra effettuabile tramite l'IVA, in seguito all'armonizzazione della base d'imposta e al restringimento del ventaglio delle aliquote, la manovra del rialzo e del ribasso delle accise rimane l'unica perseguibile.

Nel campo delle imposte dirette, la Commissione non ritiene attualmente applicabile un'aliquota d'imposta comu-

nitaria sul reddito delle persone fisiche come fonte di risorse, neanche sotto forma di aliquota addizionale a quelle esistenti, in considerazione delle difficoltà di esecuzione e di armonizzazione della base imponibile.

Per le stesse ragioni, per la Commissione è impossibile pensare di includere la totalità o una parte dell'imposta sulle società tra le risorse proprie della Comunità, anche perchè una tassa sulle società creerebbe una discriminazione nei confronti dei paesi con un settore industriale relativamente sviluppato.

Una simile argomentazione è ovviamente poco convincente, soprattutto se si considera che proprio il trasferimento a livello comunitario, anche in misura parziale, dell'imposta sulle società favorirebbe una partecipazione finanziaria progressiva da parte dei paesi più ricchi.

Sarebbe stato comunque possibile istituire accanto ad imposte sul reddito nazionali non armonizzate, un'imposta comunitaria sul reddito con una propria definizione della

base imponibile; ma una simile soluzione non è sembrata idonea in considerazione dei rischi di una doppia tassazione, e delle inevitabili complicazioni amministrative che ne sarebbero risultate.

Il gruppo di lavoro sulle risorse proprie, istituito nell'ambito della Commissione per i bilanci del PE, pone invece maggiore enfasi sul problema del trasferimento a risorse proprie della comunità di una parte del gettito delle imposte dirette esistenti a livello nazionale, le sole atte ad introdurre iorti elementi di equità fiscale. Ritiene comunque indispensabile a tempi brevi avviare la procedura di modifica della decisione del 21-4-'70. sulle risorse proprie, che consenta di aumentare l'aliquota dell'IVA; anche se l'ipotesi sulla quale dovrebbero lavorare le istituzioni comunitarie e quella della progressiva armonizzazione delle basi imponibili delle imposte dirette sul reddito delle persone fisiche, accompagnata da un'accentuazione del processo, già in corso da tempo, di arminiz-

zazione delle imposte sui dividendi e sulle società(II).

d) Prospettive a breve termine.

Il reperimento di nuove risorse è essenziale nel breve periodo alla sopravvivenza stessa della Comunità. Ma all'interno di tale arco di tempo, per la Commissione la scelta sembra limitata ad una opzione delle seguenti possibilità:

--un aumento dell'aliquota dell'IVA comunitaria;

--il trasferimento alla Comunità di parte dell'imposta sulle sigarette;

--il trasferimento alla Comunità di parte dell'imposta sulla benzina a condizione che gli stati membri fossero disposti a privarsene nel loro bilancio.

Più incerta appare invece l'introduzione di una tassa sulla produzione di energia, per gli inevitabili conflitti che ne deriverebbero con i paesi produttori di petrolio, e per il desiderio di evitare ulteriori tensioni inflazionistiche.

Anche secondo il documento della Commissione per i bilanci del PE è necessario nel breve periodo procedere ad una modifica dell'attuale aliquota che fornisce il gettito IVA; ma l'accento in questo caso è soprattutto rivolto alla delineazione di una prospettiva di più ampio respiro. Viene così riproposta la necessità di procedere nel medio periodo: all'armonizzazione della base imponibile delle imposte dirette sul reddito delle persone fisiche; all'attribuzione alla Comunità di un'aliquota di tale imposta; all'armonizzazione dei tassi dell'IVA e delle imposte dirette sulle persone fisiche e sulle persone giuridiche(12).

La Commissione non ritiene invece auspicabile l'introduzione nel finanziamento comunitario di una quota del gettito delle imposte dirette, anche perché finirebbe per restringere ulteriormente i gradi di libertà per manovre di politica fiscale a livello nazionale. Piuttosto considera la possibilità di realizzare una non regressività o pro-

grassività dell'incidenza delle entrate mediante l'applicazione di un meccanismo correttivo che funzioni in maniera automatica, senza la necessità di interventi da parte del Consiglio(13).

NOTE al capitolo.

- 1)A. SPINELLI, Documento di lavoro, Commissione per i bilanci del PE, Gruppo di lavoro sulle "risorse proprie", Strasburgo, 26-3-'80.
- 2) Supplemento N 8 del Bollettino delle CE, 1978, Pag. 7.
- 3)" " " 8.
- 4) vedi nota I, Pag. I.
- 5) vedi nota II, Pag. 6.
- 6)" " 19.
- 7) vedi nota I, Pag. I.
- 8)" " II, Pag. 19.
- 9)" " " 25.
- 10)" " " 18.
- 11)" " I, Pag. 14.
- 12)" " " 16.
- 13)" " II, Pag. 25.

CONCLUSIONI.

Il problema del reperimento di nuove risorse e della revisione dei trattati che limitano l'autonomia finanziaria della Comunità non è stato ancora affrontato in maniera decisa dalle istituzioni direttamente interessate; e solo recentemente la Cm. per i bilanci del PE si è posta il problema di mettere la Commissione Europea ed il Consiglio di fronte alle loro responsabilità, il cui scopo sarebbe quello di assicurare che la Commissione prepari delle proposte di riforma del bilancio entro la metà dell'81.

All'accantonamento delle proposte del MacDougall di un aumento del bilancio comunitario e quindi, in misura marginale, delle dimensioni complessive della spesa pubblica comunitaria, hanno forse contribuito le attuali politiche di alcuni paesi europei (D, RU) di marcato controllo dei disavanzi pubblici, e di controllo della dinamica della domanda globale in funzione anti_inflazionistica.

La stessa ipotesi di trasferimento di alcune funzioni

di spesa a livello comunitario, descritta nel MacDougall, potrebbe essere osteggiata perché diminuisce le capacità nazionali di controllo della congiuntura, e nel caso di trasferimento delle funzioni sociali di spesa, esclude qualsiasi manovra di perequazione fondata sull'erogazione di salario sociale ai ceti meno abbienti.

Con l'introduzione del sistema monetario europeo, la riduzione dei gradi di libertà delle politiche nazionali per l'irrigidirsi delle manovre di politica fiscale nazionali in concomitanza con il parziale trasferimento di alcune funzioni di spesa a livello comunitario, verrebbe accentuata dall'assunzione degli strumenti di politica monetaria e creditizia nelle mani del FME.

Il richiamo alle politiche di convergenza delle strutture economiche, inserito nello SME, sostenuto da interventi finanziari inadeguati basati sulla concessione di bonifici d'interesse per investimenti nei paesi meno prosperi, e le attuali insufficienze del bilancio comunitario nel

perseguire obiettivi di crescita economica e di convergenza tra le economie spingono i paesi europei al mantenimento di ampi gradi di libertà per le manovre di politica fiscale.

Il mantenimento dello SME, in presenza di un andamento divergente delle economie e di insufficienti strumenti di sostegno finanziario alle economie e alle loro bilance dei pagamenti rimane così affidato ai periodici riallineamenti delle parità tra le monete europee.

Nelle attuali condizioni, l'obiettivo della creazione di una zona di stabilità monetaria ed economica in Europa rischia così di non essere raggiunto o di avere breve durata.

Diventa quindi possibile rilanciare l'idea della crescita del bilancio comunitario come condizione indispensabile per la prosecuzione del processo di integrazione comunitaria. La crescita del bilancio deve però essere accompagnata da una volontà di riqualificazione delle spese che elimini gli sprechi di risorse derivanti dalle distor-

sioni presenti nella politica agricola; la crescita delle sovvenzioni di bilancio per gli investimenti nei paesi meno prosperi deve inoltre risultare compatibile con gli analoghi trasferimenti di risorse, effettuati a titolo oneroso dalle altre istituzioni creditizie presenti nella Comunità, che hanno avuto una dinamica notevole negli ultimi anni, e che hanno reso positivo il saldo dei flussi finanziari di bilancio per i paesi meno prosperi.

La crescita delle dimensioni del bilancio comunitario, e la sua interno del peso relativo delle politiche strutturali, sostenuto da un incremento degli strumenti finanziari extra-bilancio è quindi una condizione indispensabile per sopperire alle attuali carenze del sistema monetario europeo nell'approntare strumenti che facilitino la convergenza economica, favorendo così l'obiettivo della creazione di una unione economica e monetaria in Europa.

BIBLIOGRAFIA.

a) libri e articoli.

aa) libri.

D. STRASSER, Les finances de l'Europe, Presses Universitaires de France, Paris 1975.

D. SWANN, L'economia del mercato comune, il mulino, Bologna 1976.

E. CALCATERRA, C. BERNINI CARRI, J. MARSH, D. VELO, il mercato comune agricolo, La Nuova Italia, Firenze 1979.

F. PRAUSSELLO, il sistema monetario europeo, La Nuova Italia, Firenze 1979.

J. Lambert, L'affare agricolo, Feltrinelli, Milano 1979.

M. BRESSO, G. FORNENGO, F. FORTE, G. PORRO, il bilancio e le politiche strutturali della CEE, Le Monnier, Firenze 1979.

ab) articoli e dattiloscritti.

A. MAJOCCHI, E. GERELLI, Politica fiscale e meccanismi di
aggiustamento della bilancia dei pagamenti, Cedam, Padova
1971.

A. MAJOCCHI, L'armonizzazione delle politiche di bilancio
in un'OM: un'analisi critica del rapporto Werner, in D.

VELO, Le imprese multinazionali, Giuffrè 1974.

A. BUZELAY, Le budget communautaires: ses fonctions de pere-
quation financière et de régulation économique, Revue de
science financière 1975.

D. MACDOUGALL, Il bilancio della Comunità nella fase del-
l'integrazione prefederale, In "i problemi della lotta poli-
tica nella società moderna", a cura del CESFER, Pavia
1978.

G. TERRANOVA, Il bilancio controverso, da "il Ponte" N
2/3 1980.

G. DE SABBATA, Problemi di finanza pubblica Europea, il co-
mune democratico, Collana Bigiavi N 2 1979.

G. BOGNETTI, P. V. DASTOLI, A. MAJOCCHI, (Collaboratori dello IAI), Dattiloscritto di una ricerca condotta per conto del CNEL.

M. BURGIO, La politica fiscale della CEE: bilancio e prospettive, Estratto da :diritto e pratica tributaria, Cedam Padova 1978.

P. LEON, Considerazioni sul sistema monetario europeo, Il comune democratico, Collana Bigiavi N 2 1979.

P. BLAUCUS, Politica agricola e bilancia dei pagamenti dei paesi del mercato comune, in "Moneta e credito" rivista trimestrale della BNL, N 2 1980.

S. ZECCHINI, Dell'Ufficio Studi della B. d'Italia; Dattilo scritto 1980.

b)documenti.

ba)Fonti legislative.

Bilancio preventivo del 1979,GUCE del 3I-1-'79.

Bilancio del '78 verificato dalla C. dei C.,GUCE C 326/8
del 3I-12-'79.

Bilancio degli oneri e dei vantaggi finanziari degli
stati membri,Interr. N 604/'78 in "Politica economica
e industriale".

Decisione del Con. relativa alla sostituzione dei contri-
buti finanziari degli stati membri con risorse proprie
della C.,GUCE L 94/19 del 28-4-'70.

Dec. del Con. relativa alle previsioni finanziarie pluriennali,GUCE L 94/23 del 28-4-'80.

Dichiarazione comune del PE,Com.,Con.,GUCE C 89/I del
22-4-'75.

Reg. fin. applicabile al bilancio generale delle CE,GUCE
L 356 del 3I-12-'77.

Reg. relativo ai tassi di cambio da applicare nel settore
agricolo.GUCE L 106/27 del 29-4-'77.

Reg. per l'applicazione del meccanismo finanziario.

GUCE L 131/7 del 20-5-'76.

Reg. per il finanziamento della PAC, GUCE L 94/13 del
28-4-'70.

Reg. per la creazione del FESR N 724/75 del 18-3-'75.

Reg. per l'applicazione delle decisioni del 21-4-'70.

GUCE L 336/I del 27-12-'77.

Tratt. istitutivo della CEE, Art. 137-209.

Tratt. di fusione, GUCE N 152 del 13-6-'67.

Tratt. che modifica talune disposizioni finanz. del tratt.
di fusione, GUCE L 359 del 31-12-'77.

bb) Altri documenti

Aspetti finanziari dell'ampliamento della Comunità,

Suppl. 3/478 del Boll. CE, Pag. 42-51.

Atti del Convegno tenutosi a Pavia il 5-6/10/'79:

A. MAJOCCHI, dallo SME all'UEM: il ruolo della politica fi-
scale.

F. FORTE, G. BROSIO, Prospettive concrete della politica fiscale in Italia ed in Europa, dopo la creazione dello SME ed in vista della realizzazione dell'UEM.

Atti del Convegno tenutosi a Roma il 21-6-'80:

A. MAJOCCHI, Il FME e il problema dell'energia.

G. RUFFOLO, L'istituzione del FME e la politica economica comunitaria.

Documento di lavoro dell'onorevole Spinelli A. sulle nuove risorse proprie della Comunità, Strasburgo 26-3-'80.

Document de reference sur les questions budgetaires, Com. delle CE, Bruxelles 12-9-'79.

Gli orientamenti della Com. sulle nuove risorse, Suppl. 8/'78 del Boll. CE, Pag. 7-25.

La PAC, Fiches documentaires europeennes, CEDICE, Paris N 283.

La PAC dell'Europa, Schede Europee N 9/'79.

Il Sistema monetario E " " " " 7/'79.

Le istit. della CE " " " " 2/'79.

La politica agraria della C., Document. Europea N 2 1979.

L'UEM Europea, " " " 3 " .

Il bilancio della C. , " " " I " .

Il FSE, E informazioni, Roma giugno 1980.

Il bilancio della Comunità; previsioni triennali '80-'82,
a cura del Not. delle CE 1979.

Innovazioni giuridiche e di bilancio, Suppl. 6/'78 del
Boll. CE, Pag. 59-67.

Rapporto Werner, Suppl. al Boll. II delle CE 1970.

Rapporto MACDOUGALL, Vol. I e II, Bruxelles, Aprile '77.

Seduta del PE del 22-5-'80, All. GUCE N I/256.

" " 8-5-'79, Parere della Com. per i bilan-
ci sulle prospettive dell'ampliamento della Comunità,
All. 42/79.

Verso nuovi equilibri istituzionali nella C., E informazio-
ni, Roma 19-3-'80.

Verso un nuovo ampliamento della C., Schede Europee N 5
1979.

APPENDICE STATISTICA. (Tavole rielaborate tratte da:)

- 1) Bilancio preventivo del '79, GUCE del 31-I-'79.
- 2) Economia Europea, Commissione delle CE, novembre '79.
- 3) S. ZECCHINI, Dattiloscritto del Servizio Studi della B. d'Italia.
- 4) Document de reference sur les questions budgetaires, Com. delle CE, Comunicazione al Con., Bruxelles 12-9-'79.
- 5) Parere della Com. per i bilanci del PE sulle prospettive di ampliamento della Comunità, Documento di seduta del 0-5-'79 N 42/79.
- 6) Relazione della C. dei C. al PE sul controllo effettuato sul bilancio del '78, GUCE del 31-12-'79 N C 326/8-264.
- 7) Supplemento N 5 '79 al Boll. delle CE.
- 8) Seduta del PE 711/del luglio '80 N 9.180.