

"La Comunità europea e il bilancio" in Affari esteri (Primavera 1985)

Source: Affari esteri. Primavera 1985, n° 66. Roma: Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera.

Copyright: (c) Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera

URL: [http://www.cvce.eu/obj/"la_comunita_europea_e_il_bilancio"_in_affari_esteri_primavera_1985-it-a52002b6-727a-401f-9202-5da7eabb48b3.html](http://www.cvce.eu/obj/)

Publication date: 19/09/2012

La Comunità europea e il bilancio

di Francesco Forte

I.

Innanzitutto dobbiamo ricordare che nella Comunità Europea vigono alcune regole di bilancio che sono peculiari. La prima è quella del pareggio del bilancio senza possibilità di fare debiti. Tale regola — secondo l'interpretazione corrente — si applica certamente al bilancio di cassa, che è quello che — secondo la prassi — è considerato rilevante in sede di Parlamento Europeo.

La seconda regola è quella che, in base alla delibera avente effetto costituzionale, adottata il 21 aprile 1970 con Decisione 243 del Consiglio, attualmente la Comunità Economica Europea si può finanziare soltanto con le risorse proprie e non più anche mediante contributi che gli Stati membri possano deliberare di dare alla Comunità stessa.

L'origine di ciò è l'art. 201 del Trattato, il quale recita: « la Commissione studierà in quali condizioni i contributi finanziari degli Stati membri di cui all'art. 200 potrebbero essere sostituiti con risorse proprie ed, in particolare, con entrate provenienti dalla tariffa doganale comune dopo la definitiva instaurazione di questa ultima. A tal fine, la Commissione presenterà proposta al Consiglio. Il Consiglio, deliberando all'unanimità dopo aver consultato l'Assemblea in merito alle proposte, potrà stabilire le condizioni di cui raccomanderà l'adozione da parte degli Stati membri in conformità alle loro rispettive norme costituzionali ».

Il documento che ho citato poco fa del 21 aprile 1970 è appunto la decisione unanime del Consiglio con cui si sono mutate le finanze della CEE e si è passati dai contributi degli Stati membri alle risorse proprie. Lo si è fatto in un modo rigido, come dicevo prima, stabilendo che d'ora in poi — in deroga a una possibilità ammessa dal Trattato (deroga assunta con una formula « costituzionale », giuridicamente e politicamente assai vincolante) — i contributi finanziari degli Stati membri non sono più ammissibili come strumento finanziario generale.

In linea di principio si sarebbero potuti sostituire quale base delle finanze della CEE i contributi finanziari con le risorse proprie, lasciando la possibilità che i contributi finanziari avessero una funzione integrativa. La formula dell'art. 201, infatti, è ampia: « la Commissione studierà in quali condizioni i contributi finanziari (...) potrebbero essere sostituiti con risorse proprie (...) ». Ma così non è stato.

E perciò gli art. 1 e 2 della Decisione citata dicono: « Alle Comunità sono attribuite risorse proprie, secondo le modalità fissate nei seguenti articoli, per assicurare l'equilibrio del loro bilancio » (1).

L'art. 3 dice: « A decorrere dal 1° gennaio 1971, le entrate provenienti dai prelievi agricoli sono integralmente iscritte nel bilancio della Comunità. A decorrere dalla stessa data, le entrate provenienti dai dazi doganali sono progressivamente iscritte nel bilancio delle Comunità ». Oggi, evidentemente, tutte queste entrate oramai sono iscritte in bilancio. Ciò significa che non si può più ricorrere all'*escamotage* di finanziare il bilancio prendendo anticipazioni su entrate che gli competono, ma che ancora non sono iscritte in esso e perciò sono formalmente ancora gestioni « fuori bilancio ».

L'art. 4 dice: « A decorrere dal 1° gennaio 1975, il bilancio delle Comunità, senza pregiudizio delle altre entrate, è integralmente finanziato con risorse proprie delle Comunità. (...) »

Tali risorse comprendono quelle di cui all'art. 2, nonché quelle provenienti dalle imposte sul valore aggiunto ed ottenute mediante applicazioni di un tasso che non può superare l'1 per cento di una base imponibile determinata in modo uniforme per gli Stati membri secondo norme comunitarie. Tale tasso è fissato nell'ambito della procedura di bilancio. Tuttavia, se all'inizio di un esercizio il bilancio non è ancora stato stabilito, il tasso precedentemente fissato è applicabile fino all'entrata in vigore di un nuovo tasso ».

C'è poi una modesta clausola derogativa, che consente di finanziare la Comunità Europea dell'Energia Atomica con contributi finanziari complementari, in deroga alla norma che abbiamo visto prima.

Ma non c'è nient'altro di simile per i restanti settori della spesa per la ricerca. Abbiamo, peraltro, quale riserva inesplorata, l'*extrema ratio* dell'art. 235 del Trattato, il quale recita: « Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente Trattato abbia previsto i poteri di azione a tale uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato l'Assemblea, prende le disposizioni del caso ».

Si può sostenere che, in base a questo articolo, la Commissione potrebbe ottenere dal Consiglio contributi straordinari a carico degli Stati membri per scopi determinati eccezionali, in circostanze per cui non è possibile fare diversamente. Ma ciò non è così chiaro da rimuovere l'ostilità politica ai contributi nazionali, che è — in sostanza — una ostilità all'espansione delle finanze della CEE oltre gli stretti confini delle aliquote delle risorse proprie.

2. Nel 1984 ci siamo trovati nella seguente paradossale situazione: che il bilancio del 1984 (approvato nel 1983) della Comunità Europea risulta di fatto in disavanzo. Il disavanzo è però vietato dalle norme del Trattato. Il ricorso ai contributi integrativi per riportare in pareggio il bilancio della Comunità Europea risultava vietato dall'art. 4 delle nuove norme. Né le spese approvate potevano essere cancellate dal bilancio. Al massimo potevano « slittare » (almeno alcune) per un « gioco di cassa ».

Ex-ante, si sarebbe potuto evitare di fare per il 1984 un bilancio di disavanzo. E in effetti, formalmente, esso fu costruito in pareggio, sottostimando le spese e valutando le entrate in modo ottimistico, proprio per evitare le strettoie della regola del pareggio. Il Parlamento, purtroppo, accettò tale bilancio « azzardato », poiché gli interessi agricoli non potevano essere delusi. D'altra parte, premeva al Parlamento di disporre di fondi per finanziare le spese extra-agricole, che sono le uniche su cui esso, secondo il Trattato, ha competenza.

Ma, *ex-post*, visto che il disavanzo, nonostante lo slittamento, in termini di cassa, di spese all'esercizio 1985, è emerso, come procedere?

Qualcuno poteva immaginare che si « sospendessero i pagamenti ». Ma questo non è quasi mai giuridicamente possibile, perché le somme iscritte in bilancio quasi sempre danno luogo al diritto ad ottenerle da parte di soggetti che si trovano in certe condizioni. Anche nell'ipotesi in cui non siano maturate tutte le procedure della singola spesa, si è creato — nella struttura di bilancio della Comunità Europea — un principio garantista, riguardante l'utilizzo di residui di stanziamento, per cui i vari Stati membri hanno comunque diritto alle erogazioni che, a causa dei ritardi nelle procedure in questione, ancora non siano state effettuate. Quindi, neanche questa via di « non pagare » si poteva adottare, salvo per poco tempo e per una parte soltanto dei fondi stanziati nelle spese.

Si potevano scegliere soltanto due altre strade: una — che ritengo di finanza sana — sarebbe stata quella di riunire il Consiglio, emettere una decisione che integrando la decisione del 1970 stabilisse che nelle ipotesi straordinarie del disavanzo del bilancio consuntivo derivanti da errori di impostazione o da eventi imprevedibili si procede al ripiano mediante contributi degli Stati membri ai sensi dell'art. 235 del Trattato, secondo criteri di riparto corrispondenti alle quote dell'imposta sul valore aggiunto dovute dai vari Paesi membri (tale quota per l'Italia è il 15 per cento circa).

Sicuramente si tratta di una regola che presuppone la « buona fede » nella redazione del bilancio preventivo, ma che di per sé non inficia né il criterio del « pareggio » (valevole per il preventivo), né quello per cui i contributi degli Stati membri non sono più un mezzo di finanziamento di bilancio (essendo vietati in sede di preventivo).

L'altra via di finanza, non sana, che potrebbe definirsi « italiana », se noi oramai non l'avessimo abbandonata almeno in linea di principio, era quella di ricorrere a trucchi contabili. E' in particolare un trucco largamente

diffuso, frutto di escogitazioni del bilancio italiano del passato recente, quello di prendere — nominalmente — risorse sul futuro, anticipando il diritto dell'Erario a entrate future, trasformandole in entrate presenti. Naturalmente ciò è possibile soltanto da un punto di vista giuridico-contabile; che in termini reali ciò vuol dire semplicemente « far debiti presenti ».

Per il bilancio 1984 CEE, si è alla fine deciso che si dessero bensì dei contributi da parte dei singoli Stati membri per ripianare il disavanzo di bilancio emerso a posteriori: ma questi contributi non fossero considerati come contributi a fondo perso, bensì come una anticipazione sulle risorse future non meglio precisate. Ipoteticamente, l'aumento dell'imposta sul valore aggiunto, che dovrà essere introdotto negli anni a venire portando l'aliquota dall'1 all'1,4 per cento, dovrebbe servire anche per finanziare questi « anticipi », nel senso che gli Stati membri, teoricamente, quando l'aumento di risorse proprie sarà intervenuto, avranno diritto a versare meno del dovuto, avendo un « credito » per anticipi già fatti in anni precedenti.

Ma non si è specificato in quanti anni e a partire da che epoca gli Stati membri potranno far valere questo credito. Poiché nulla si è detto, si può sostenere che non vi è un vero credito; e — comunque — se vi è, esso è a tempo indeterminato: né ci si riferisce, specificamente, a un dato cespite di entrata, che gli Stati membri sono tenuti a versare. Dunque, pur essendo chiamato « anticipo », questo apporto fortunatamente appare molto simile a una erogazione a fondo perso.

Nella finanza pubblica italiana, la figura del contributo a fondo perso, chiamato in altro modo, è largamente nota e praticata. Tali sono parecchi dei « fondi di dotazione », che lo Stato mette in bilancio per le imprese pubbliche senza sperare di vederne un qualche utile economico, che, formalmente, sono collocati nelle « partite finanziarie ».

E' evidente che questa decisione, comunque, non comporta per nulla di anticipare l'obbligo di aumento dell'IVA all'1,4 per cento al 1985. Non soltanto il Consiglio non poteva assumere da solo questo impegno perché esso per essere valido deve essere deliberato dai Parlamenti nazionali, ma il Consiglio, che è composto dai Governi, ha deliberatamente escluso — nell'accordo di Fontainebleau — di attuare tale anticipazione di risorse proprie.

Sicché configurare questo contributo come anticipazione a scadenza indeterminata di un tributo per il quale non si è preso alcun impegno a una anticipazione effettiva, ma anzi si è preso l'impegno opposto, è un modo abbastanza bizzarro di procedere. Ma non possiamo esaminare la delibera del bilancio della Comunità Europea, in questa fase imperfetta, sotto il profilo del rigore economico e giuridico sostanziale. Purtroppo dobbiamo esaminarla sotto il profilo di una certa « politicizzazione » del bilancio, date le difficoltà in cui ci si ritrova.

3. L'aumento dell'IVA all'1,4 per cento appare a mala pena sufficiente per i bilanci futuri, in relazione ai loro fabbisogni immediati. D'altra parte, alcuni Stati membri si sono impegnati a questo aumento — già considerato dagli altri modesto — ad una condizione, che era scarsamente condivisa da altri Stati membri, ma che, *obtorto collo*, è stata accettata come *third best*.

La Germania ha accettato di impegnarsi ad aderire allo aumento dell'IVA all'1,4 per cento, a condizione che entrino nella CEE Spagna e Portogallo. Ciò non già perché si pensi di destinare questa cifra tutta a Fondo Sociale o Regionale, in relazione ai costi che derivano — per questi Fondi — per il saldo fra contributi e maggiori spese dei due Paesi considerati e ai PIM (Programmi Integrati Mediterranei) con cui si vorrebbe controbilanciare, per la Grecia e le aree mediterranee più sensibili di Italia e Francia, l'effetto dell'ampliamento, ma perché si pensa che si possa dire al contribuente tedesco, che è il maggior pagatore in sede CEE: « Tu sei chiamato a pagare un nuovo contributo, in quanto la Comunità Europea, mentre ti chiede questo onere aggiuntivo, ti dà anche il beneficio aggiuntivo politico-economico dell'ampliamento ».

La Germania ha un maggiore onere con varie destinazioni; per pagare i costi dell'ampliamento ed i Programmi Integrati Mediterranei; per il correttivo a favore della Gran Bretagna; per la continuazione delle attuali politiche agricole della CEE, di cui alcune le piacciono come le sovvenzioni per l'agricoltura lattiera; per l'adozione di nuove politiche della CEE, che possono piacerle o meno, ma di cui essa discute il metodo

di distribuzione dei pesi fiscali. Ma ha un beneficio che le sta assai a cuore: secondo il Governo tedesco, il Parlamento della Germania occidentale non ha nessuna difficoltà ad approvare questo aumento di risorse proprie, che pure è consistente, perché vi è un rilevante interesse strategico e morale all'ampliamento.

Esso significa che mano a mano più Paesi dell'Europa entrano nella Comunità e che quindi si tende ad identificare il confine dell'Europa con il suo confine storico; il che può anche dire che in un domani potrebbero essere ammessi a questa Comunità la Germania Orientale, l'Ungheria e altri Paesi. Quindi l'ampliamento ha il profondo significato morale di riprendere il cammino di una unificazione europea, che oggi si svolge a Sud, domani potrebbe svolgersi a Est.

Inoltre, vi è l'aspetto economico, agricolo e industriale. Si tratta di 50 milioni di abitanti in parte a sviluppo economico non ritardato (la Spagna), in parte a sviluppo economico ritardato, ma accelerabile (il Portogallo), i quali formano un grosso mercato per le tecnologie moderne e per gli investimenti di vario genere e per i prodotti agricoli continentali. Pensiamo soltanto alla commutazione telefonica, che può contare su una rete aggiuntiva al servizio di altri 50 milioni di abitanti, per capire che significato importante abbia dal punto di vista industriale l'ingresso dei due Paesi.

4. La Gran Bretagna, invece, non poneva condizioni per l'aumento delle risorse proprie. E' contenta se la Spagna e il Portogallo « erano », sia perché è direttamente interessata alle considerazioni di tipo strategico (Gibilterra) e a quelle di tipo economico, sia perché è indirettamente interessata a quelle di tipo morale: se la Germania è tranquilla nelle vicende strategiche, anche la Gran Bretagna è contenta. D'altra parte, la Gran Bretagna spinge l'ampliamento « a ogni costo », perché ha bisogno che ci sia l'aumento delle risorse proprie per potere avere le compensazioni sul bilancio a cui ha acquisito una sorta di mezzo diritto. In assenza dell'aumento, rischia di perdere il riconoscimento al meccanismo di compensazione deciso a Fontainebleau.

L'Italia e la Francia sono molto favorevoli in linea di principio all'ingresso della Spagna e del Portogallo nella Comunità per varie motivazioni, fra le quali ha largo peso la « fratellanza latina » e la vicinanza ed anche la solidarietà politica (almeno per una parte dei partiti in Italia). Per altro vi era nei fatti una nebulosa opposizione agricola: nebulosa in quanto il dossier italiano era completamente sgombro secondo i negoziatori ufficiali, essendo rimasto soltanto il problema del vino, che per altro non interessa tanto i rapporti tra Spagna e Italia, ma quelli tra CEE e Spagna, non essendo il vino della Spagna in una situazione di competitività con il nostro, ed essendo il regime di quote, di cui si è discusso fra Italia e Francia, indifferente negli effetti sulla Spagna.

Di fatto, il difficile accordo italiano sulle quote per il vino, la mancata proposta italiana di un modello alternativo a quello francese, che abbiamo accettato pur dichiarandone le grandi difficoltà attuative, hanno portato nell'atteggiamento spagnolo verso questo regime nuovi elementi di diffidenza. Ma soprattutto ne hanno apportati alla Commissione CEE, che non vorrebbe trovarsi di fronte una impossibilità della Spagna di applicare un regime accettato nei momenti dell'entusiasmo e dell'urgenza di arrivare al momento finale politico dell'annosa discussione con la CEE. Ciò ha consentito agli ambienti francesi di sollecitare la Commissione a chiarire bene i termini operativi degli accordi sul regime del vino.

5. La Francia, per la verità, ha dei grossi problemi per l'ingresso della Spagna e del Portogallo dal punto di vista agricolo e della pesca anche se, curiosamente, è il Paese che ha anche i maggiori vantaggi agricoli da questo ingresso. Ha grossi vantaggi per la collocazione del bestiame bovino e della carne e dei cereali, di cui questi Paesi sono carenti. Ha vantaggi considerevoli soprattutto per il latte e i derivati, di cui questi Paesi sono deficitari. La Francia è il Paese eccedentario più vicino e, in questo settore, i costi del trasporto hanno molta rilevanza. La Francia ha però un enorme problema, con la Spagna, di concorrenza nel vino di seconda qualità, che è della stessa natura e prodotto in regioni contigue e anche — analogamente — per i prodotti ortofrutticoli.

Noi non abbiamo più il problema di competitività con la Spagna in campo agrumicolo ed olivicolo per il semplice fatto che il mercato degli agrumi europeo oramai l'abbiamo perso completamente: siamo il 2 per cento della Comunità. Quanto all'olio di oliva, siamo importatori netti, ma la nostra produzione è tutelata al 100 per cento tramite le quote ed i contributi. Essendo questa, per noi, una produzione in declino e non in

espansione, la protezione che ci è accordata ci è sufficiente, con riguardo all'entrata nella CEE del prodotto spagnolo. Negli ortofrutticoli vari è difficile immaginare che la concorrenza spagnola, che già opera sul mercato tedesco, ci possa danneggiare: molto più che ora, semmai, il meccanismo comunitario sosterrà i prezzi e, se svolgeremo adatte politiche di diversificazione, ciò ci renderà più competitivi.

Un grosso problema, per la Francia, era quello della pesca, data l'enorme potenzialità della flotta spagnola. A volte si ha la sensazione che la Francia abbia esasperato alcuni *dossiers*, come quello della pesca, perché non riusciva a risolvere il suo problema di conciliazione tra gli interessi agricoli dei Paesi mediterranei e nelle regioni mediterranee con gli interessi agricoli degli altri. Pare che ci fosse anche un interesse industriale divergente.

L'Italia è stata esclusa dal mercato della Spagna nel settore automobilistico e incontra difficoltà in altri settori, anche per errori strategici delle nostre imprese industriali in tema di investimenti esteri; come la FIAT, che ha ceduto la SEAT spagnola a privati spagnoli ed ora non riesce più ad esportare in Spagna le automobili FIAT, mentre subisce la concorrenza della SEAT in Europa o addirittura in Italia.

La Francia, con l'attuale regime di alti dazi doganali spagnoli, risulta avvantaggiata, perché può contare su imprese miste franco-spagnole, che producono in Spagna e che, quando importano componenti dall'estero, ovviamente, hanno minori ostacoli degli operatori stranieri. Vi è così una diversa valutazione strategica. Il ritardo nell'avvio del periodo transitorio settennale post-adesione gioca a favore delle imprese francesi, che possono meglio insediarsi in Spagna, in attesa che si arrivi, gradualmente, all'ampliamento di fatto.

La Germania sembra avere un interesse a forzare l'ampliamento *de jure*, probabilmente per opposte valutazioni di politica industriale; e così vi ha voluto strettamente collegare quell'aumento di risorse proprie, che giova agli interessi agricoli di tutta la CEE e agli inglesi che, con le maggiori risorse, potranno ottenere un riconoscimento permanente alla restituzione di una quota parte, sotto forma di « credito di imposta », cioè di minore pagamento, in relazione al minor volume di spese ricavato dall'insieme dei Fondi della Comunità.

Tutti i Paesi CEE sono disposti a riconoscere agli inglesi, anno per anno, una sorta di correzione dello squilibrio di bilancio che a loro danno tende a determinarsi. Ma l'adottare un meccanismo correttivo automatico permanente avrebbe creato difficoltà grandissime, poiché non dovrebbe essere costruito soltanto per la Gran Bretagna, ma dovrebbe essere congegnato in modo da valere per tutti. E non si capisce bene che effetto possa avere in futuro sui vari Paesi, date anche le variazioni che la crisi del bilancio sta portando nelle varie spese.

La mancanza di un meccanismo correttivo potrebbe portare a bloccare nel Parlamento inglese la votazione sulle maggiori risorse proprie. E' dunque emerso, a Fontainebleau, durante il semestre di presidenza francese del 1984 (1° semestre), un accordo per riconoscere agli inglesi, non per sempre, ma durevolmente, in attesa di una revisione più generale, una correzione sul lato delle entrate, la quale — per il 1° anno — è stata quantificata nella cifra fissa di 1.000 MEGU e successivamente dipenderà da una formula (2). Il Parlamento inglese è « costretto » a dire di sì alle nuove risorse, perché a queste è legato il meccanismo correttivo.

I tedeschi, che in seguito, in quanto grandi pagatori, potrebbero beneficiare di una correzione (3), preferiscono ora astenersi dal sollevare l'argomento a loro favore premendo loro soprattutto l'ampliamento e l'austerità del bilancio CEE.

Le difficoltà del dossier riguardante l'ingresso nella CEE di Spagna e Portogallo hanno ritardato così la soluzione « a regime » dei maggiori problemi di bilancio.

II.

6. La crisi del bilancio 1984 si è ripercossa gravemente sul bilancio del 1985. Il bilancio preventivo del 1985 si presentava anche esso di fatto in disavanzo, nel senso che il modo in cui lo aveva predisposto il Consiglio, per assicurare formalmente il pareggio, comportava, per le spese agricole, il finanziamento solo di 10 mesi

anziché di 12, supponendo che tutto vada bene. Per farlo sembrare in pareggio, il Consiglio aveva ridotto alcuni stanziamenti predisposti dalla Commissione, fingendo che costassero di meno di quello che costano.

Non sono lontane le epoche in cui in Italia si sottovalutava intenzionalmente l'onere per la sanità o per l'INPS, per presentare un bilancio preventivo con un certo contenimento del disavanzo. A posteriori, poiché l'onere in effetti non dipendeva da chi aveva fatto questa impostazione di bilancio restrittiva ma era esogeno, cioè dipendeva da meccanismi di spesa che operano per conto proprio, la previsione « restrittiva sulla carta » portava all'emergere di un più alto disavanzo consuntivo.

Analogo ragionamento vale per il bilancio della CEE nel settore agricolo.

Il Parlamento Europeo si è trovato di fronte simultaneamente ad un bilancio che possiamo chiamare falso e ad una nuova « disciplina di bilancio », scaturita dagli accordi di Fontainebleau, che tende a svuotarne i poteri e che pertanto lo ha irritato profondamente. Ciò lo ha sollecitato ad assumere un atteggiamento rigoroso sul bilancio di dieci dodicesimi, che è stato respinto con la motivazione della sua incompletezza nel finanziamento.

Le due cose non sono tra loro legate, anzi — al paradosso — si potrebbe dire che è vero il contrario. La nuova « disciplina di bilancio », uscita da Fontainebleau, cerca di stabilire meccanismi di crescita delle spese tali per cui in futuro i disavanzi — anche grazie all'apporto delle nuove entrate — non si riproducano. Quindi il Parlamento Europeo poteva, in linea di ipotesi, dire: visto che il Consiglio mi presenta un bilancio non veritiero per il quale bisognerà probabilmente ricorrere ancora a contributi speciali dei vari Paesi membri, visto che non è ancora chiaro se l'aumento delle risorse proprie avverrà nel 1985 o nel 1986 e quindi questi anticipi si accumuleranno; visto, però, che il Consiglio ha stabilito una disciplina di bilancio per cui in futuro i disavanzi tenderanno a non riproporsi, mentre si creeranno delle disponibilità per il bilancio tecnologico e così via; tutto ciò considerato, voto per spirito di « compromesso » questo bilancio in sé non attendibile. Voi avete ripetutamente peccato, ma ora avete preso provvedimenti per non peccare più. Siete in sostanza sulla via del miglioramento; quindi vi consento questa « deviazione », perché è l'ultima.

Perché il Parlamento non ha ragionato così, non ha neppure suggerito modifiche o emendamenti ai sensi dell'art. 303 pf. 9 del Trattato, ma ha respinto il bilancio e si è posto in aperto conflitto con il Consiglio? Persino, forse, con l'appoggio della Commissione?

Perché la nuova disciplina di bilancio che è stata costruita a Fontainebleau ha esaurato di fatto il Parlamento dai suoi compiti di bilancio e, quindi, ha suscitato in esso una reazione psicologico-politica negativa.

7. Una delle peculiarità del bilancio della CEE è il rapporto, diverso dal solito, tra organi che propongono e gestiscono il bilancio, cioè la Commissione, il Consiglio ed il Parlamento o la Camera Bassa che « alla fine » approva questo bilancio, e quindi autorizza il potere esecutivo e cioè il Consiglio e la Commissione ad operare. Il Parlamento — a parte il potere di approvazione finale del bilancio — ha diritto ad intervenire con emendamenti e proposte di modifiche del bilancio solo in materia di spese non derivanti obbligatoriamente dal Trattato. Secondo l'interpretazione attuale, che è diventata « costituzionale » mediante i vari regolamenti finanziari, derivano obbligatoriamente dal Trattato virtualmente soltanto le spese agricole riguardanti il funzionamento dei mercati comuni agricoli. Non sono spese derivanti obbligatoriamente dal Trattato né il Fondo Sociale, né il Fondo Regionale, né tanto meno i fondi strutturali per l'agricoltura o per l'industria. Queste spese — per la Comunità — sono soltanto facoltative.

Parrebbe che lo spazio assegnato al Parlamento in tema di bilancio sia molto; e, forse, così era, nella intenzione originaria del Trattato di Roma. Ma occorre dire che queste spese sono poco come quota: un 65 per cento è costituito dall'agricoltura, un 10 per cento dalle spese generali (per il personale, gli uffici, il Parlamento, la Corte di Giustizia, le pubblicazioni, ecc). Quindi il Parlamento ha soltanto un piccolo campo con le spese non obbligatorie: nel complesso un 25 per cento in settori che, per altro, appaiono qualitativamente importanti.

Da un lato, la carenza di risorse costringe ad esercitare poco queste funzioni importanti e spesso nuove; l'esercizio maggiore di queste funzioni, dall'altro lato, rilancerebbe la Comunità Europea, trasformandola da una Comunità di pura gestione agricola in una Comunità che, anche con le attuali funzioni, potrebbe avere grossi compiti nell'innovazione tecnologica, nel finanziamento strutturale, nonché in vari campi della cultura, della scienza, dell'ecologia e delle opere pubbliche « di interesse comunitario »; cioè quelle che riguardano più Paesi.

Tutti questi « capitali », che sono ben all'attenzione del Parlamento Europeo, della pubblica opinione e di coloro che, nei Governi, hanno più spirito europeista, sono soffocati dalla carenza di risorse. Al paradosso, la struttura giuridica della CEE ha come spese obbligatorie le spese meno prioritarie, anche in campo agricolo, e come spese facoltative quelle che — anche in campo agricolo — risultano sempre più prioritarie. Insomma, il Parlamento si trova doppiamente frustrato: perché non può esercitare le sue funzioni in modo significativo e perché queste funzioni potrebbero essere effettivamente grandiose. La frustrazione non è di non avere mezzi adeguati per poter fare qualcosa che « storicamente » e « strutturalmente » è secondario, anche se può dare potere e voti, ma di non poter fare cose con cui il ruolo dei parlamentari europei da secondario potrebbe diventare fondamentale o, almeno, emblematico, di grande risalto politico.

8. Con la disciplina di bilancio di Fontainebleau, il Consiglio ha ulteriormente ridotto, e quasi annullato, questo già limitato potere di bilancio del Parlamento. Ai sensi dell'art. 203 pf. 9, le spese diverse dalle obbligatorie non possono, ordinariamente, aumentare al di là di un dato parametro, che risulta da un lato dall'aumento del prodotto lordo monetario della CEE, dall'altro lato dall'aumento della quota dei bilanci nazionali su questo prodotto monetario.

Questa norma risente dei tempi in cui fu concepita: si comprende facilmente il collegamento con il prodotto monetario lordo, perché evidentemente più mezzi ci sono nella nazione, più le spese pubbliche possono accrescersi, ferma restando la loro percentuale sul totale; meno si capisce la relazione con la quota che viene prelevata sul prodotto lordo dai bilanci nazionali, salvo in termini della teoria della burocrazia.

Sembrerebbe ad un uomo comune, che non conosca le aspirazioni della burocrazia o la teoria della burocrazia, che, se i bilanci nazionali prendono una fetta più grossa, meno ne possa rimanere per il bilancio della Comunità; quindi che non sia tanto logico stabilire che tanto più alta può esser la crescita del bilancio delle spese facoltative della Comunità, quanto più piccola è la fetta che rimane al mercato dopo la spesa nazionale e tanto maggiore è lo sforzo aggiuntivo cui sono sottoposti, per effetto del bilancio nazionale, i contribuenti.

Ma con la teoria della burocrazia, il ragionamento acquista la sua logica. Si concepì a suo tempo il bilancio della CEE come una creatura da tenere sotto controllo dal punto di vista dei rapporti di potere; non tanto i rapporti di potere con il contribuente e con il cittadino, quanto il rapporto di potere con gli altri pubblici apparati, con le altre economie pubbliche.

Quindi si arguisce: se il bilancio della CEE può pretendere di contare grosso modo come, poniamo, il 30° dei bilanci statali dei vari Paesi membri, esso avrà diritto di crescere in percentuale sul prodotto nazionale se il bilancio statale si accresce in percentuale sul Prodotto Nazionale, perché il rapporto con esso rimane invariato.

Purtroppo per il Parlamento Europeo, i bilanci pubblici nazionali non possono più crescere sui prodotti lordi perché sono già cresciuti troppo e tutti i Paesi cercano di ridurli. Quindi, questa valvola, che nel passato poteva giocare, non vale più.

9. Una norma del Trattato (l'art. 203 pf. 9 ultimo comma) consente però di derogare al tasso massimo determinato con il metodo ordinario quando l'Assemblea, il Consiglio e la Commissione ritengano che le attività della Comunità esigano che esso sia superato. In tal caso può essere fissato un nuovo tasso, mediante accordo tra il Consiglio che delibera a maggioranza qualificata e l'Assemblea che delibera con la maggioranza dei membri che la compongono e 3/5 dei suffragi espressi.

D'altro canto, anche quando tale delibera non vi sia, il tasso massimo ordinario può essere varcato qualora il Consiglio ne abbia autorizzato più del 50 per cento. Infatti, il Parlamento deve comunque poter disporre del 50 per cento. Se, in ipotesi, il Consiglio stanziasse spese non obbligatorie in misura tale da utilizzare tutto il tasso di crescita massimo ordinario, il Parlamento, conservando la disponibilità di un altro 50 per cento di esso, mediante propria scelta di usufruirne interamente potrebbe portare le spese non obbligatorie a crescere del 150 per cento del tasso ordinario massimo. Tutte e due queste possibilità sono state bloccate dal documento sulla disciplina di bilancio di Fontainebleau, sulla base del quale è stata approvata una « decisione non avente valore giuridico », ma politicamente vincolante (4).

Il Consiglio nella sua « disciplina di bilancio », di cui alla « decisione » del 4 dicembre 1984, ha stabilito che esso si impegna sino da ora a non mai approvare un bilancio con un aumento superiore a metà del tasso massimo ordinario per le spese non obbligatorie: cioè il Consiglio sin d'ora si impegna a non realizzare la condizione — che invece è resa possibile dal testo del Trattato — che darebbe maggior spazio alle spese non obbligatorie e, pertanto, maggior rilievo operativo al ruolo innovativo del Parlamento nelle politiche della Comunità.

Supponendo che nelle spese obbligatorie si sia realizzata una economia di spesa rispetto alla crescita delle risorse fiscali disponibili, questa potrebbe in astratto essere utilizzabile per le spese facoltative, a discrezione del Parlamento insieme al Consiglio e alla Commissione. Ma ciò ora non è in concreto più possibile, in quanto già il Consiglio si è impegnato a votare No in tutti i casi.

La Commissione ed il Parlamento sanno, inoltre, che ogni eventuale sforzo di economia di spesa sulle spese agricole non andrebbe altro che a diminuzione del bilancio della Comunità: e non potrebbe servire per rilanciare la Comunità stessa dal punto di vista delle spese prioritarie chiamate facoltative. Questa riflessione non è « retorica ». Infatti, nella « disciplina di bilancio » il Consiglio si è impegnato a una crescita delle spese obbligatorie inferiore (non si dice in che percentuale) alla crescita delle risorse proprie.

Vi è un'altra regola stabilita nella « decisione » in esame circa la norma che stabilisce che il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può accettare una proposta di modificazione della Assemblea del tetto massimo delle spese facoltative, aumentandolo rispetto a quello ordinario. La « nuova disciplina di bilancio » di Fontainebleau ha preventivamente vincolato il Consiglio a non esercitare tale facoltà, sicché il tasso massimo ordinario in questione non potrà essere mai aumentato: e il Parlamento anche in questo profilo si vede privato dei suoi poteri.

E' chiaro che tutto ciò implica che il Parlamento ha poco potere nel campo del bilancio. E' vero che il suo 50 per cento di disponibilità del tasso massimo ordinario è stato salvaguardato (e non poteva non esserlo!). Ma data la compressione degli stanziamenti del Consiglio in materia, esso avrà ben poco di nuovo da fare, dovendo soprattutto rimediare a tagli di spese facoltative troppo gravosi, effettuati dal Consiglio nel suo progetto di bilancio.

9. Infine, la « disciplina di bilancio » dispone un'altra norma che può anche piacere ad una parte del Parlamento e che non lo « esautora » : ma che irrita profondamente alcuni Stati membri, tra cui l'Italia. Si è stabilito un vincolo di crescita per il bilancio della Comunità Europea per le spese obbligatorie relative ai mercati agricoli, « al di sotto del tasso di crescita della base delle risorse proprie » (5) che coinvolge il complesso della spesa e non distingue varie voci. Ciò ha un grossissimo inconveniente, che si può descrivere, in sintesi, con l'immagine della ninfea che si sviluppa nello stagno.

Alcune spese agricole — come quelle per il latte e il grano tenero — sono capaci di un'enorme dinamica automatica, che dipende, quando siano state stabilite quote di produzione, dal livello dei prezzi di intervento (per gli ammassi) e di garanzia (per i dazi variabili rilevanti per la concorrenza esterna) e dalla volontà di assoggettarsi alle tasse di corresponsabilità; e — laddove non siano state fissate quote — anche dallo sviluppo ordinario della produttività.

Queste voci, che hanno una capacità quasi illimitata di espansione, come la ninfea nello stagno, potrebbero occupare tutto lo spazio disponibile, « mangiandosi » quasi tutto il bilancio agricolo. Altre spese, come

quelle per i prodotti cosiddetti mediterranei — la definizione è convenzionale, perché gli interventi possono riguardare anche il vino e gli ortofrutticoli che crescono in montagna, anche regioni che non sono mediterranee — non sono dotate della stessa capacità automatica di espansione, perché dipendono da circostanze esterne meno dinamiche. La produzione dell'olio di oliva, tanto per fare un esempio, non è dinamica, dati gli alti costi della raccolta delle olive.

Le regolamentazioni che per il vino sono state predisposte sono immaginate in modo da scoraggiare la produzione di vino di bassa qualità da conferirsi agli ammassi; il prezzo di intervento è stato fissato alla metà di quello di mercato. L'ammontare da distillare, inoltre, è stato prestabilito. Certamente non possiamo razionalmente immaginare il distillare un'enorme quantità di vino trasformandolo in un alcool che, prima o poi, dovremo buttare via, salvo usarlo come additivo nella benzina.

Analogamente, non si può « stoccare » una quantità enorme di pomodori o distruggere « troppi agrumi ». Sta però di fatto che, a causa di tutto ciò, vi è il rischio che, essendo il tetto delle spese obbligatorie uniforme e indifferenziato ed essendovi una spinta all'aumento dei prezzi agricoli per i prodotti continentali, più una spinta ad agevolarli nell'IVA, con la nuova regola non si attui il « rigore di bilancio », ma semplicemente una politica di favore per certe spese agricole a danno di certe altre, secondo la legge del più forte e quella del diritto antico.

La vera disciplina razionale dovrebbe consistere nel porre, per ciascuna classe di spesa di intervento agricolo, lo stesso tetto alla crescita, salvo deroghe da farsi in seconda approssimazione, alzando — a ragion veduta — alcune spese, con conseguente compressione di altre.

E' questo il metodo che si è cercato di applicare nel bilancio italiano per le spese correnti in genere. Una volta posto il tasso di crescita del 7 per cento per ciascuna spesa corrente, si è andati a vedere per quali spese fosse possibile una crescita maggiore, non senza fare anche l'altro esame, quello di qualcosa per il quale si possa crescere meno del 7 per cento: così ottenendo somme a disposizione del fondo comune.

Una procedura di questo genere è più seria ed entra molto più nel merito delle possibili variazioni di bilancio.

10. La soluzione che con la « decisione » sulla disciplina di bilancio si è varata, peraltro, soddisfa simultaneamente tre esigenze. Innanzi tutto, quella della Gran Bretagna che sostiene che questa agricoltura comunitaria è un grande pasticcio, che non le sembra per nulla logico e che conclude « fate quello che volete, purché ciò non costi più che tanto »: una sorta di giudizio di Ponzio Pilato nell'ambito di una spesa totale data. La posizione degli inglesi non è peraltro esente da ambiguità, poiché — quando si entra nel merito delle spese lattiere — essi cercano di difendere strenuamente la propria quota e le connesse sovvenzioni.

Poi c'è la posizione dei Francesi, per cui la spesa per il sostegno dell'agricoltura continentale — grano tenero, carne, latte — è la ragione storica con cui l'europismo ha superato le « barriere dei cavalli di Frisia » ed è riuscito ad unificare due parti di Europa lacerate da tante guerre e caratterizzate da milioni di morti e da odi secolari.

Per la Francia il mercato comune agricolo dei vari prodotti storicamente garantiti — soprattutto grano, carne, latte — è un « capitolo di fede ». Questi tre prodotti base tengono in equilibrio l'agricoltura francese come uno sgabello: perché se diminuiamo — con bassi interventi — la produzione di grano, si svilupperà quella dei foraggi e quindi carne o latte; se diminuiamo, con le quote, quella di latte, si sviluppa quella di carne; se diminuiamo, con bassi interventi, quella di carne e con quote quella di latte, si sviluppa quella di grano, con esigenze di maggiori interventi in questo settore che è quello più tipicamente francese.

Secondo la Francia, dunque, non si può smantellare il meccanismo comune agricolo di sostegno di questa triade di prodotti, anche in una situazione in cui lo sviluppo della produttività ha creato notevoli eccedenze. Idealmente ci sarebbe bisogno di più risorse finanziarie; ma, data la rigidità delle entrate e la pressione delle nuove spese, la Francia pensa di essersi creato uno spazio tramite il fatto che il vincolo di bilancio nel settore

delle spese obbligatorie è globale.

La Germania, in questo dibattito, è « divisa ». Il complesso dei consumatori della Germania non è interessato al protezionismo agricolo, dato che, anche per i prodotti continentali, la Germania dipende largamente dall'estero. L'industria forse sarebbe interessata a « utilizzare meglio » i fondi per la CEE per la quale paga il 40 per cento. Ma soprattutto, la Germania è un Paese che tradizionalmente, diciamo, pratica austeri principi fiscali; e oggi ancora di più, perché il governo conservatore, per potersi differenziare dal suo predecessore già rigoroso, ha bisogno ulteriormente di brandire questo concetto. D'altra parte, il contribuente tedesco è quello che paga di più alla CEE.

Quindi la maggioranza della Germania è a favore soprattutto del rigore del bilancio della CEE in quanto tale. Ma questo discorso trascura la Baviera, che è la regione marginale dal punto di vista della determinazione del voto per il partito liberale e per il partito cristiano-sociale, che è l'ago della bilancia per l'attuale coalizione. Sicché la Baviera, che pure in questo calcolo complessivo in termini economici sarebbe secondaria, in termini politici acquista un'enorme importanza. Quindi, la Germania ha una linea che un osservatore di Marte forse definirebbe incomprensibile: caldeggia la disciplina di bilancio; e sarebbe anche disposta a fare un riconversione del bilancio della CEE per sorreggere il progresso industriale e ampliare i mercati; ma sollecita alti prezzi agricoli e concede esoneri IVA all'agricoltura, che sorreggono l'agricoltura protetta bavarese, molto prospera, e creano problemi nuovi di bilancio.

Olanda, Danimarca, Irlanda, Belgio, poi, premono per il sostegno all'agricoltura « continentale », che dà un grande apporto alla loro economia.

Soltanto l'Italia, la Grecia e il *Midi* francese sono interessati ai prodotti « mediterranei ». D'altra parte, per questi prodotti vi è un meccanismo di sovvenzioni, più che di sostegno di mercato. Qui il blocco della spesa, quindi, è più facile, perché non si tratta di erogare somme, a chi conferisce prodotti o a chi chiede di esportare eccedenti, ma di contenere una integrazione di prezzo. Per quanto minoritari, gli interessi dei Paesi « mediterranei », o con regioni agricole mediterranee, si sono aggiunti agli elementi di avversione del Parlamento per le decisioni del Consiglio.

11. Ma, soprattutto, hanno premuto sul Parlamento gli interessi del mondo agricolo continentale, il quale era — nell'immediato — preoccupato di un bilancio 1985, quale quello presentato dal Consiglio al Parlamento, che conteneva un finanziamento delle spese agricole correnti solo per 10/12 con un ammanco di 1.300 MECU, saliti poi a 2.000 MECU.

Ecco allora un altro motivo per cui il Parlamento ha respinto il bilancio con una decisione anomala rispetto a quelle previste dal Trattato. Esso esplicitamente prevede soltanto un potere del Parlamento di fare emendamenti o formulare suggerimenti per modificazioni da parte del Consiglio, che — a seguito di esse — è tenuto a rispondere entro un certo termine, passato il quale, con il suo silenzio, il bilancio si intende approvato con suggerimenti del Parlamento.

Il Consiglio, messo di fronte non a emendamenti o suggerimenti di modifiche da parte del Parlamento, ma a un suo secco rifiuto del bilancio per carenza di copertura, si trova in una situazione non prevista dal Trattato. Esso non è tenuto a decidere entro un termine ristretto. Secondo alcuni giuristi, si potrebbe ritenere addirittura illegittimo l'atto del Parlamento, perché non previsto dal Trattato, e respingerlo ritenendo come approvato il bilancio presentato dal Consiglio, essendo decorsi i termini per gli emendamenti e suggerimenti parlamentari.

Questo, però, non soltanto avrebbe aperto un conflitto senza precedenti con il Parlamento. Avrebbe altresì creato un conflitto con gli interessi agricoli, i quali avrebbero temuto tagli sulle spese: paventando che, per arrivare alla fine dell'anno con il finanziamento di alcune voci essenziali, si cominciasse a ritardare i pagamenti per altre, meno essenziali, già dal secondo semestre. Del resto, le difficoltà di cassa della Commissione sono esacerbate, nel 1985, dal fatto che il tamponamento a posteriori del bilancio del 1984, mediante il cosiddetto « anticipo » di ciascun Stato membro, è stato effettuato su un bilancio che era stato artificialmente smagrito delle sue piene esigenze di cassa facendo slittare, il più possibile, pagamenti dell'84

al 1985.

Questa prassi degli « slittamenti » è nota, nelle vicende del bilancio italiano degli anni sino al 1982. Ed è noto che, quando si opera da un po' di tempo in questo modo, lo slittamento, così come una droga a cui si è assuefatti, non dà alcun effettivo, se pur temporaneo, beneficio: una dose « normale » di slittamento serve semplicemente per mantenere lo *status* normale, anziché subire peggioramenti. Ma, come la droga, lo slittamento opera solo ad intervalli: così lo si fa agire in modo massiccio nei primi mesi dell'anno, in cui incombe l'onere di cassa dello smaltimento di molli slittamenti di fine anno, effettuati nell'anno precedente. Ma ciò addossa alla seconda parte del primo semestre gravami considerevoli, che è arduo controbilanciare con adeguati dilazionamenti al secondo semestre: e ciò è tanto più arduo, se si ha la prospettiva di non poter contare, a fine anno, su un flusso di finanziamenti corrispondente agli obblighi di erogazione.

Insomma, il Consiglio, respinto da parte del Parlamento il bilancio, ha dovuto rassegnarsi a reperire entrate, per tappare il buco nel bilancio agricolo; ed ha dovuto farlo con un senso di urgenza, non potendo più avvalersi del sollievo degli slittamenti, che era stato già goduto, una volta per tutte, l'anno prima e in quello ancora precedente, in cui il bilancio era stato pareggiato a fatica.

Accanto a questo problema di finanziamento del bilancio 1985, il Consiglio si è trovato anche quello relativo alla « compensazione » a favore della Gran Bretagna, decisa a Fontainebleau, che per il 1984, a valere sul 1985, come detto, era stata determinata nella cifra fissa di 1.000 MECU.

III.

12. In linea teorica, quattro vie erano disponibili, per la prima necessità finanziaria:

a) anticipo al 1985 dell'aumento delle risorse proprie (IVA);

b) ricorso ad un contributo a fondo perso straordinario, ai sensi dell'art. 235 del Trattato, non già per fronteggiare — come nel 1984 — un consuntivo superiore al preventivo, ma per fronteggiare una emergenza;

c) pagamento, di carattere speciale, con la ambigua denominazione di « anticipo », da parte degli Stati membri, secondo la formula adottata nel 1984;

d) pagamento, di carattere speciale, da parte degli Stati membri, avente vera natura di anticipo.

Per la seconda necessità finanziaria, invece, erano disponibili teoricamente cinque vie: le quattro appena elencate per la prima necessità finanziaria e una quinta consistente nel riconoscere, nel 1985, alla Gran Bretagna, un credito di imposta, afferente al 1984, stabilendo il pagamento l'anno dopo, sulle risorse disponibili l'anno dopo.

Il consenso all'anticipo al 1984 dell'aumento delle « risorse proprie », per altro, è stato escluso immediatamente dalla Germania con l'argomento che il suo Parlamento aveva approvato l'aumento di tali risorse solo a partire dall'approvazione, in essa intervenuta con formale ratifica, dell'ingresso nella CEE della Spagna e del Portogallo e che tale ratifica non era prevedibile per il 1985.

Inoltre, l'accordo di Fontainebleau aveva chiaramente indicato per l'aumento delle risorse proprie l'anno successivo a quello dell'ingresso di Spagna e Portogallo nella CEE. Il fatto che tale ingresso, per il veto greco, fosse slittato dal 1984 (per cui era inizialmente previsto) al 1985, nulla toglieva al principio per cui le nuove risorse aumentano dall'anno successivo a quello della adesione, che è impiegato per le ratifiche. Solo dal 1986 questo onere — in conclusione — può esser chiesto dal Governo al Parlamento Tedesco.

Scartata questa soluzione, per il fermo diniego tedesco, la strada maestra pareva quella dei contributi straordinari, ai sensi dell'art. 235 del Trattato. Esso — come si è visto — dispone che il Consiglio può deliberare le misure con cui fronteggiare situazioni gravi, la cui mancata soluzione sarebbe di grande

pregiudizio agli interessi della Comunità. Non si può negare che il mancato finanziamento della politica agricola, sulla base dei Regolamenti esistenti, costituirebbe un grave — anzi gravissimo — pregiudizio agli interessi della Comunità.

Ma il ricorso, così logico, all'art. 235 è stato fieramente avversato da quegli Stati membri che, in tutti i modi, vogliono evitare che i contributi diventino una fonte di « risorse proprie » disponibile per le finanze della CEE su semplice delibera del suo Consiglio (6). Invero, al di là della diversa denominazione, vi è questa sostanziale differenza tra il contributo ai sensi dell'art. 235 del Trattato e gli « anticipi straordinari », forniti dagli Stati membri per fronteggiare emergenze di bilancio: che i primi sono decisi dal Consiglio e possono essere richiesti agli Stati membri, nell'ambito dei poteri del Consiglio, senza bisogno di apposita legge approvata dai Parlamenti nazionali: mentre i secondi, essendo « anticipi » su risorse proprie o, comunque, contribuzioni non coperte da espliciti poteri del Consiglio (7), hanno bisogno per la loro validità della approvazione mediante leggi nazionali, su cui si devono pronunciare tutti i Parlamenti degli Stati membri.

Inoltre, l'obiezione al contributo, che già si era presentata per il bilancio 1984, in cui l'emergenza era costituita da un consuntivo differente dal preventivo, *a fortiori* si presentava — in termini politico-giuridici — nel 1985, in cui l'emergenza non si configurava come un evento imprevisto, ma come un evento straordinario pienamente previsto.

13. La terza soluzione era disponibile per il finanziamento del buco del « bilancio agricolo » del 1985, assieme alla quarta, preferita dalla Germania perché meno costosa. La Presidenza italiana della Comunità non ha perso tempo nell'attestarsi sulla terza soluzione, nonostante la palese contrarietà della Germania e quella — di segno opposto — della Francia, la quale avrebbe preferito l'affermazione di principio per cui ai bisogni ordinari della Comunità essa fa fronte con il ricorso alle risorse proprie, di cui dispone.

A questa obiezione di principio, riguardante la « dignità » e il « prestigio » della Comunità dal punto di vista politico e finanziario, non è stato difficile replicare che ancor più lesivo al prestigio ed alla dignità della Comunità era rimanere con un bilancio in esercizio provvisorio per un periodo prolungato, sulla base del fatto che il bilancio preventivo era stato bocciato in quanto carente di copertura per due mesi, per il grosso della sua spesa. Ora il collegamento con le risorse proprie avrebbe comportato, ammesso che si potesse vincere la riluttanza tedesca, quanto meno il collegamento con la data della adesione dei Governi all'ingresso di Spagna e Portogallo (8), cioè con una data verso il maggio del 1985, nella migliore delle ipotesi.

14. Per quel che riguarda il finanziamento del meccanismo correttivo a favore della Gran Bretagna, per altro, il ricorso alla « terza soluzione » era avversato dalla Gran Bretagna medesima, nonostante la sua apparente maggior facilità, poiché esso comporta l'approvazione da parte dei parlamenti nazionali. Se non è credibile che essi rinneghino i propri governi, in tema di solenni decisioni di politica estera come l'ampliamento della CEE a Spagna e Portogallo, invece vi erano e vi sono notevoli probabilità che essi contraddicano una concessione finanziaria dei propri governi a una nazione, come la Gran Bretagna, il cui Premier ne ha fatto una puntigliosa « questione di principio », suscitando reazioni dialettiche, magari strumentali, in molte nazioni e gruppi politici.

Del resto, il riconoscere ad altri un beneficio fiscale, con onere a proprio carico, non è mai cosa che un Parlamento possa votare tanto facilmente. E la questione non ha tale rilevanza di politica generale da far sì che la maggioranza che sostiene il Governo sia adesso leale, anche su questo punto particolare.

Non parliamo, poi, del caso dell'Italia, in cui il voto nelle Camere, anche in materia finanziaria, può essere a scrutinio segreto! La proposta tedesca di un « acconto » sulle risorse future appariva irritante per coloro che avrebbero voluto farle partire dal 1985 e che già vedevano come scarsi i mezzi disponibili nel 1986, con il magro aumento delle risorse proprie.

Molti sforzi sono stati, quindi, fatti per indurre la Germania ad accettare l'anticipo a tempo indeterminato per il bilancio e l'anticipo a valere sull'aumento di risorse proprie per la Gran Bretagna, pure attendendo la ratifica, da parte del Parlamento tedesco, dell'ingresso della Spagna e Portogallo nella CEE: accettando che l'aumento, spettante per il 1985, diventasse operativo nel 1986, perché tale ratifica (o comunque quella

dell'ultimo a ratificare) slitterà al 1986, sicché il « richiamo » di nuove risorse proprie, maturato come credito di imposta nel 1985, diventa possibile solo nel 1986.

Di fatto, in questo modo la soluzione rimane, nella sostanza, quella voluta dalla Germania, ma si evita di sottoporre al Parlamento una legge, in cui esplicitamente si chiedeva un « anticipo » non meglio specificato, per fronteggiare il rimborso agli inglesi.

D'altra parte, si sa che il Parlamento tedesco vede volentieri un correttivo per la Gran Bretagna, perché confida che esso costituisca il precedente per un correttivo a favore della Germania, il cui dare ed avere con la Comunità, in termini di puri flussi di bilancio, rivela uno squilibrio anche maggiore (9).

Tutto il meccanismo correttivo, con la formula accolta, scala di un anno: salvo che si riesca ad addossare al 1986 due correttivi a favore della Gran Bretagna, cosa non molto verosimile, peraltro, data la magrezza delle risorse a disposizione (10).

15. Se è vero che, come dice Popper, si può e si deve « imparare dagli errori », può forse essere utile fare alcune riflessioni sugli « errori » che si sono compiuti.

In sede CEE, si tende a tenere per ultima la tesi che appare destinata a non suscitare opposizioni, preferendo ciascun Governo impugnare per prima quella adesso gradita e solo in ultima istanza, dopo molto tempo consumato e molta esacerbazione, ripiegare su « ciò » che è « fallibile ». Questo è un grosso errore, che hanno commesso un po' tutti gli Stati membri. L'Italia nel passato lo aveva commesso molto spesso e, durante la propria presidenza, ha fatto tesoro degli insegnamenti per avviarsi subito alle soluzioni più agibili. Ma, evidentemente, non è stato possibile convincere tutti i Paesi che vi era, per il « buco del bilancio » del 1985, una sola soluzione realmente agibile e che su di essa conveniva concentrarsi.

L'arena della Comunità è troppo spesso vissuta come una sfida al « braccio di ferro », in cui si misura la capacità negoziale e la capacità di influenza dei vari Stati sugli altri, anziché come un club, ove il clima amichevole e l'efficacia (quindi tempestività) delle attività comuni sono il « primo bene » o, quanto meno, il « bene essenziale ».

Il secondo insegnamento è che la riforma istituzionale, che — accanto a maggiori poteri di decisione della Commissione e a meccanismi di decisione a maggioranza — riconosca un maggior ruolo al Parlamento, è urgente (11). Non è necessario pensare — per il Parlamento — ad un ruolo di bilancio. Vi sono importanti compiti legislativi, che gli si possono assegnare, che riguardano leggi che non costano, come il diritto delle società, i diritti professionali e di lavoro, di studio, dei cittadini, la legislazione sulla parità sociale fra uomo e donna, il libero movimento delle persone nella Comunità, il riconoscimento delle sentenze pronunziate in un Paese anche negli altri in materia penale e civile, oltreché commerciale, ecc.

Il terzo insegnamento, infine, è che se si vuole insistere nella politica agricola, così come tradizionalmente concepita, bisognerà rassegnarsi ad ampliare le finanze della CEE, mediante contributi degli Stati interessati ad azioni comuni (12) nel settore della ricerca e del progresso tecnologico, per evitare che il veto di alcuni a maggiori risorse proprie, assieme alla tendenza a devolverle comunque all'agricoltura per spese correnti, blocchi le funzioni che a noi appaiono prioritarie per una Comunità che guarda al futuro.

Francesco Forte

(1) A decorrere dal 1° gennaio 1971 sono pertanto « risorse proprie » le entrate provenienti: a) dai prelievi, supplementi, importi supplementari o compensatori, importi o elementi istituzionali e degli altri diritti fissati o da fissare dalle istituzioni delle Comunità sugli scambi con Paesi non membri nel quadro della politica agricola comune, nonché dai contributi e altri diritti previsti nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, in appresso denominati « prelievi agricoli »; b) dai dazi della tariffa doganale comune e dagli altri diritti fissati o da fissare dalle istituzioni delle Comunità sugli scambi con i Paesi non membri, in appresso denominati « dazi doganali »... Costituiscono inoltre risorse proprie iscritte nel bilancio delle Comunità le entrate provenienti da altri tributi che sarebbero istituiti, nell'ambito di una politica comune, conformemente alle disposizioni del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea e quello che istituisce la Comunità Europea dell'Energia Atomica, sempre che la procedura dell'art. 201 del Trattato, che istituisce la Comunità Economica Europea, o dell'art. 173 del Trattato che istituisce la

Comunità Europea dell'Energia Atomica, « sia stata ultimata » (qui la traduzione è sbagliata; vuoi dire « sia stata portata a termine »).

(2) La base della correzione è costituita dal divario tra l'aliquota dei pagamenti IVA e l'aliquota delle spese ripartite secondo i criteri attuali. Una parte delle spese amministrative è attribuita a ciascun Stato membro secondo la formula attuale. Per il Regno Unito, il divario (base della correzione) è corretto su base annuale a concorrenza del 66 per cento. L'onere che ne risulterà per gli altri Stati membri sarà tra essi ripartito secondo la rispettiva quota IVA normale, adeguata in modo tale che la quota della Germania passi a 2/3 della sua quota IVA.

(3) L'accordo di Fontainebleau prevede una correzione — al momento opportuno — anche per gli altri Stati membri su cui gravi un onere di bilancio eccessivo per la loro prosperità relativa. Tuttavia, non è esplicitamente prevista una formula di calcolo (!). Quindi appare più una dichiarazione di intenti che una regola di comportamento per il futuro.

(4) Quattro Paesi (Italia, Grecia, Danimarca, Irlanda) hanno invero dichiarato che « l'accordo sulla disciplina di bilancio costituisce unicamente un impegno politico del Consiglio e che pertanto non crea alcun impegno di ordine giuridico ». Questa dichiarazione ha consentito alla presidenza italiana di attuare le avversioni che, per i motivi spiegati nel testo, si sono manifestate, rispetto alla suddetta decisione.

(5) Si fa eccezione per la crescita connessa all'ampliamento.

(6) Essi sono « risorse proprie » appunto nel senso che il Consiglio li può chiedere — sui propri poteri — ai governi degli Stati membri, senza bisogno che questi si facciano approvare una legge con cui pagarli.

(7) I contributi degli Stati membri sono consentiti esplicitamente come « risorse proprie » dall'art. 4 n. 6 della Decisione 70/243 del Consiglio del 21 aprile 1970 per il finanziamento delle ricerche dello Euratom.

(8) L'adesione dei governi, si può argomentare, è sufficiente a garantire l'ampliamento, perché ciascuno di essi, in Parlamento, dispone di una buona maggioranza, che rende automatica la ratifica. Il « caso greco », per altro, è complicato dalla possibilità di elezioni generali durante il 1985.

(9) Ma non è così, se si tiene conto dei vantaggi che l'economia tedesca può trarre dal protezionismo per i prodotti agricoli continentali e dalla unificazione del mercato di sbocco europeo, in regime di cambi fissi dello SME. Essendo il marco tedesco la moneta meno sottoposta ad erosione per l'inflazione, la bilancia commerciale tedesca si avvantaggia considerevolmente di tale cambio fisso ed è così possibile alla Germania conciliare una politica di bilancio severa ed una domanda globale in espansione.

(10) Il Consiglio dei Ministri degli Esteri della CEE ha adottato nella sessione del 19-21 marzo 1985 una decisione di massima degli elementi della proposta della presidenza sulle nuove risorse proprie, sul bilancio 1985 e sulla compensazione al Regno Unito, e cioè: — il nuovo tasso IVA dell'1,4 per cento entrerà in vigore quando saranno ratificati gli atti di adesione relativi all'ampliamento (legame voluto dalla Germania Federale); — la compensazione al Regno Unito sarà effettuata subito dopo la ratifica della decisione sulle risorse proprie, indipendentemente dall'argomento (modifica introdotta dalla delegazione inglese); — per la copertura del deficit del bilancio 1985 sarà fatto ricorso ad anticipi non rimborsabili mediante accordo intergovernativo; — la decisione sulle risorse proprie sarà adottata formalmente, previa concertazione con il Parlamento, il quale, si ricorda, è contrario al metodo della deduzione prevista dal vertice di Fontainebleau per la compensazione britannica; — una conferenza dei Governi degli Stati membri adotterà l'accordo intergovernativo per la copertura del deficit 1985, non appena quest'ultimo sarà definitivamente stabilito nel suo ammontare.

(11) L'assegnazione di compiti legislativi al Parlamento e di un maggior potere decisionale alla Commissione di per sé comporta uno sviluppo della regola della decisione a maggioranza, sia pure talvolta a maggioranza qualificata, che in tali già vige.

(12) Le « azioni comuni » non fanno parte, di per sé, del bilancio della Comunità, anche se questa vi contribuisce, con una quota, accanto agli Stati membri. Una « azione comune » triennale da 1.000 MECU in un certo ambito di ricerca potrebbe così, ad esempio, essere finanziata con 100 MECU a carico del bilancio della Comunità, altri 500 a carico dei governi degli Stati membri e altri 400 da parte di enti e istituzioni varie pubbliche e private anche extra-CEE, senza passare per il bilancio della CEE in cui si registrerebbe solo l'uscita di 33,3 MECU per tre anni per quella azione comune.