

ARCHIVIO I.A.I.

WORKING PAPER

DOCUMENTO DI LAVORO	(2132)
gennaio 1968	C/19

Ricerca e Convegno

LA FUSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

(Parte III)

ALCUNI PROBLEMI FINANZIARI DELLA COMUNITA'

*

MEMORIA AGGIUNTA DI SERGIO GUCCIONE

(copia non corretta)

COMUNITA' EUROPEE

iai

istituto affari internazionali

iai

LA FUSIONE DEI BILANCI COMUNITARI

VERSO UN VERO BILANCIO SOVRANAZIONALE

di

Sergio Guccione

I n d i c e

	Pag.
1. Introduzione.....	3
2. La struttura finanziaria del bilancio della C.E.C.A.	3
3. Esame e approvazione del bilancio nel Trattato della C.E.C.A.	4
4. Il controllo del bilancio della C.E.C.A.	6
5. La struttura finanziaria del bilancio della C.E.E. ..	7
6. Fisionomia del bilancio di funzionamento e del bilancio delle ricerche e degli investimenti della C.E.E.A.	8
7. L'esercizio provvisorio nei Trattati della C.E.C.A., della C.E.E. e della C.E.E.A.	9
8. Il controllo di bilancio nei Trattati della C.E.E. e della C.E.E.A.	10
9. Le procedure di approvazione dei bilanci della C.E.E. e della C.E.E.A.	12
10. Poteri procedurali e poteri comunitari di imposizione	13
11. Le risorse autonome delle Comunità, le imposte sovranazionali.....	15
12. Controllo parlamentare e autonomia fiscale e di bilancio	18
13. Poteri fiscali e di bilancio per un'Europa federale..	19
14. Miglioramenti in previsione della fusione delle Comunità.....	21
15. Conclusioni.....	24

1. INTRODUZIONE

Quali sono le caratteristiche che si ritrovano nel sistema di bilancio delle Comunità europee, quale giudizio ne deve essere dato, quali soluzioni possono preconizzarsi tenendo presenti le condizioni attuali e gli sviluppi futuri delle Comunità stesse?

I "fatti finanziari" della Comunità si riflettono nell'esercizio finanziario la cui durata copre un anno. Quest'ultimo non coincide nel Trattato di Parigi e nei Trattati di Roma. Nel Trattato istitutivo della C.E.C.A. infatti, l'anno finanziario decorre dal 1° luglio al 30 giugno; in quelli istitutivi della C.E.E. e della C.E.E.A. dal 1° gennaio al 31 dicembre. Con l'art. 21 del Trattato dell'8 aprile 1965, che istituisce un Consiglio unico e una Commissione unica delle Comunità europee, l'esercizio finanziario della C.E.C.A. è stato sincronizzato con quello delle altre due Comunità. Per conseguenza esso copre l'arco dell'anno solare.

I bilanci delle tre Comunità rispondono alle regole dell'unità, dell'universalità, dell'integrità e dell'annualità secondo modi propri determinati, in parte, dalle particolarità che li differenziano dai bilanci nazionali.

2. La struttura finanziaria del bilancio della C.E.C.A.

La struttura finanziaria del bilancio della C.E.C.A. non può essere definita di tipo tradizionale e ciò per diverse ragioni che trovano fondamento nel Trattato istitutivo. La diversità è già nella presentazione contabile del documento di bilancio e, più strutturalmente, nelle utilizzazioni delle entrate, ben precisate dagli artt. 50 e 51 del Trattato; nel carattere meramente indicativo delle previsioni e delle conseguenti iscrizioni in bilancio; infine nella tendenza, conseguente alle peculiarità accennate, a non considerare come rigido il rispetto del principio dell'annualità del bilancio stesso. La copertura del fabbisogno finanziario è assicurata innanzitutto dal gettito di una imposta sulla produzione di carbone e di acciaio, il "prelievo", nonché dagli interessi sui fondi propri e sui depositi e redditi di portafoglio di ogni esercizio finanziario ed infine da una riserva quasi totalmente disponibile, il "saldo non assegnato", costituita dalle eccedenze realizzate, cioè dalle somme non devolute e dal residuo delle previsioni per le spese amministrative straordinarie.

La struttura finanziaria della C.E.C.A. prevede innanzitutto uno stato di previsione delle spese amministrative ed inoltre gestioni autonome e distinte, quali il Fondo Pensioni, il Fondo di Garanzia e la Riserva Speciale. Lo stato di previsione delle spese amministrative è preceduto da una breve introduzione di carattere prevalentemente informativo; è composto dalle

previsioni di spesa dell'Alta Autorità e dalle Istituzioni comuni (Parlamento, Corte di Giustizia e Consigli delle Comunità europee), ripartite in capitoli, articoli e voci, queste ultime sinteticamente motivate. Esso è caratterizzato pure dal "me^umento" della previsione (a fronte della stessa nomenclatura) dell'esercizio finanziario precedente.

Il Fondo Pensioni è conseguenza delle caratteristiche fondamentali del Trattato stesso, che è un trattato a termine, concluso per la durata di cinquanta anni.

Il Fondo di Garanzia è conseguenza della natura speciale dell'Alta Autorità della C.E.C.A., la quale, per il fatto stesso di poter agire sui mercati finanziari mondiali in funzione analoga a quella di un istituto di credito, ha risposto con l'istituzione di questo Fondo, praticamente rigido, ad una condizione primaria di garanzia cui debbono sottostare gli istituti di credito quando ricorrono, attraverso i prestiti, al drenaggio prima e alla collocazione poi del denaro raccolto.

La Riserva Speciale è alimentata principalmente dal reddito dei collocamenti dell'Alta Autorità ed è destinata a fornire gli stanziamenti necessari per la costruzione di case operaie. Questo scopo viene raggiunto attraverso la concessione di mutui a lungo termine. La Riserva Speciale trova la sua fonte giuridica in una decisione dell'Alta Autorità, concretizzata in piani quinquennali. Gli storni operati a tal fine, fanno uscire dunque dal circuito normale del bilancio il gettito dei collocamenti dell'Alta Autorità.

In linea generale si può dire che il bilancio della Alta Autorità è un bilancio di competenza in quanto vi sono iscritti i mezzi finanziari necessari a coprire gli impegni contratti. La spesa viene dunque considerata nella fase dell'impegno. Per contro, il principio delle annualità mal si adatta alle previsioni di spesa dell'Alta Autorità e ciò perchè la natura degli impegni cui deve far fronte, non sempre consente la possibilità di sincronizzare o limitare la previsione ad un solo esercizio finanziario. Per i settori del riadattamento della manodopera e per quello della ricerca, i programmi e le spese che ne conseguono coprono un tempo più lungo dell'anno finanziario. Quindi, non solo è difficile disciplinare la previsione adattandola all'annualità del bilancio, ma è soprattutto difficile rispondere all'esigenza della parità di bilancio se anche quest'ultima deve rigidamente essere riportata all'annualità dell'esercizio finanziario (1).

3. Esame e approvazione del bilancio nel Trattato della C.E.C.A.

Il bilancio della C.E.C.A. presenta, inoltre, un'ulteriore peculiarità, determinata soprattutto dallo stretto nesso esistente fra il diritto di imposizione che compete all'Al-

ta Autorità e la destinazione dell'entrata, prevista nell'art. 50 del Trattato istitutivo. Per un certo aspetto questa indicazione della destinazione che si riflette immediatamente sul bilancio, dovrebbe avere come conseguenza logica la possibilità di far concorrere il Parlamento, in quanto tale, alla decisione di determinare il tributo che è alla base dell'entrata di bilancio. Il Trattato, peraltro, non offre la base giuridica per la realizzazione di questa condizione. E ci sembra che ciò tolga significato, sul piano sostanziale, sia pure in via mediata, al principio dell'universalità del bilancio (2).

Infatti, in base alle norme degli articoli 49 e 50 del Trattato della C.E.C.A., la decisione di imposizione, che costituisce il presupposto essenziale dell'entrata in bilancio, appartiene sovranamente all'Alta Autorità e, a determinate condizioni, al Consiglio dei Ministri (3). Alla normativa degli artt. 49 e 50, che non prevede dunque il concorso del Parlamento, si è però aggiunta, da parecchi anni, la prassi secondo cui quattro Commissioni parlamentari e principalmente la Commissione per le finanze e i bilanci, sono chiamate a dare il proprio parere sulla fissazione annuale del tasso del prelievo sulla produzione del carbone e dell'acciaio, prima ancora che intervenga la decisione in materia dell'Alta Autorità. Nella normativa esistente sino al momento dell'entrata in vigore del Trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee (6 luglio 1967), il bilancio amministrativo sfuggiva - per la parte concernente le spese di ciascuna istituzione, quelle per il personale e le spese straordinarie - alla regola dell'approvazione diretta preventiva del Parlamento e dunque a quella dell'universalità. Le decisioni su queste parti del bilancio amministrativo erano, con disposizione particolare del paragrafo 3 dell'art. 78, "preventivamente determinate" da una Commissione composta dai Presidenti delle diverse istituzioni (Corte di Giustizia, Consiglio dei Ministri, Alta Autorità e Assemblea).

Il bilancio della C.E.C.A. non presentava dunque, a giudizio dello scrivente, tutti i requisiti dell'universalità.

In effetti, poichè la Commissione dei Presidenti delle diverse istituzioni approvava i bilanci preventivi delle spese e delle entrate di ognuna delle istituzioni, l'Assemblea, quando esaminava la relazione sulle "spese amministrative" allegata alla relazione generale annuale sull'attività della Comunità, non poteva più dissentire da questo piano di spese. E questo non solo è vero perchè l'art. 78 del Trattato della C.E.C.A. stabiliva che la "determinazione preventiva della Commissione dei Presidenti delle Istituzioni comunitarie" valeva come "autorizzazione d'obbligo per l'Alta Autorità di riscuotere l'ammontare delle entrate corrispondenti", ma soprattutto perchè non prevedeva per l'Assemblea - occorre metterlo bene in evidenza - quel diritto di modifica esistente nel par. 3 degli

articoli 203 e 177 dei Trattati C.E.E. e C.E.E.A.. Era quindi questa determinazione preventiva del bilancio dei Presidenti delle Istituzioni comunitarie a rendere esecutiva la decisione di imposizione tributaria presa, come si è visto, sovraneamente dall'Alta Autorità (4). Si può dunque aggiungere che se non esisteva (come non esiste) l'obbligatorietà del concorso della volontà del Parlamento sulla fissazione dei tributi (e più specificatamente del tasso del prelievo sulla produzione di carbone e di acciaio), con una procedura sui generis il Parlamento poteva impedire attraverso il suo Presidente, che era membro di diritto della Commissione dei Presidenti, di dare all'Alta Autorità l'autorizzazione di riscossione dell'entrata corrispondente alle imposte fissate.

Giova a questo punto ricordare, in brevissimi termini, la procedura di approvazione del bilancio preventivo della Alta Autorità, secondo l'articolo 78 del Trattato della C.E.C.A. ora però modificato con l'art. 21 del Trattato di fusione dell'8 aprile 1965. Sarà poi specificata la procedura attuale.

Secondo il par. 4 dell'art. 78 abrogato, il bilancio preventivo generale andava incluso nella relazione annuale, presentata dall'Alta Autorità all'Assemblea ai termini dell'art. 17 del Trattato della C.E.C.A.. Poichè d'altra parte per un'ulteriore disposizione del Trattato, l'Assemblea teneva la sua sessione il 1 martedì del mese di maggio e l'anno finanziario andava dal 1 luglio al 30 giugno, formalmente veniva rispettata l'esigenza dell'esame preventivo del bilancio.

Va osservato marginalmente che nell'art. 17 del Trattato della C.E.C.A., anch'esso abrogato dall'art. 19 del Trattato di fusione, il bilancio preventivo, così definito all'art. 78 dello stesso Trattato, perdeva la sua denominazione giuridica e veniva soltanto indicato come "spese di amministrazione".

Il nuovo testo del par. 4 dell'art. 78 innova parzialmente quello precedente, poichè prevede che il progetto di bilancio amministrativo venga sottoposto all'Assemblea.

Sotto questo profilo il requisito della regola dell'universalità (nell'accezione avanzata) per il bilancio amministrativo dell'Alta Autorità è diventato completamente operante soltanto col Trattato istitutivo del Consiglio unico e di una Commissione unica delle Comunità europee.

4. Il controllo del bilancio della C.E.C.A.

Per completezza di esposizione va anche sottolineato che l'art. 78 abrogato affidava ad un revisore dei conti l'incarico di verificare la regolarità delle operazioni contabili. Al revisore incombeva l'incarico di presentare una relazione alla Assemblea "contemporaneamente alla relazione generale". Vi era

dunque, sotto il profilo della completezza della procedura di bilancio e del controllo dell'esecuzione dello stesso, una precisione che non esiste nei Trattati della C.E.E. e della C.E. E.A.. Questi Trattati, infatti, non prevedono che la presentazione della relazione dell'organo responsabile, la Commissione di controllo, avvenga contemporaneamente alla presentazione della relazione generale sull'attività delle Comunità europee nonché al bilancio preventivo.

5. La struttura finanziaria del bilancio della C.E.E.

Il documento di bilancio della C.E.E. (ormai bilancio delle Comunità), è suddiviso in titoli, capitoli, articoli e voci, che non sempre sono determinati secondo il criterio della unitaria destinazione della spesa. Esso reca, accanto agli stanziamenti di previsione per l'esercizio futuro, l'indicazione dello stanziamento dell'esercizio in corso e quella della spesa dell'esercizio precedente. A fronte di ogni stanziamento è inserita una motivazione di sintesi. Il progetto di bilancio è preceduto da una motivazione programmatica generale che, col passare degli anni ed anche per voto espresso dal Parlamento Europeo, ha assunto, assieme ad una maggiore consistenza, il carattere di una introduzione politica al progetto di bilancio stesso.

Il progetto di bilancio della C.E.E. rispetta il principio dell'integrità poichè l'importo integrale delle entrate deve figurare alla voce entrate, senza imputazione (tranne di carattere minore) delle spese sulle entrate.

Il progetto di bilancio della C.E.E. non risponde però alla regola dell'Unità. Infatti, a parte le spese amministrative, esso è caratterizzato dall'esistenza di gestioni speciali, quali quelle per il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia e per il Fondo sociale. Lo stesso bilancio non risponde poi al requisito dell'universalità, poichè sfugge al Parlamento la possibilità di approvazione sostanziale dei Fondi speciali, non foss'altro perchè sino a questo momento - e almeno per il FEAOG, Sezione "Garanzia" - le iscrizioni di bilancio non hanno rappresentato un atto preventivo ma hanno costituito unicamente la contabilizzazione di spese già avvenute: le operazioni finanziarie del FEAOG sono state infatti iscritte a posteriori nei progetti di bilancio (5).

Del progetto di bilancio della C.E.E. fa anche parte il Fondo sociale europeo. Le spese per il Fondo sociale sono iscritte in un titolo speciale e sono relative alla rieducazione professionale, la nuova sistemazione dei lavoratori, la riconversione della manodopera, e eventualmente, alle misure particolari a favore di alcune categorie di lavoratori che avessero subito provvedimenti di licenziamento.

Principalmente si tratta dunque delle spese previste dall'art. 125 del Trattato istitutivo della C.E.E.. Il Fondo non sostiene interamente queste spese, ma vi concorre nella misura del 50%. Tuttavia è difficile dare una valutazione esatta del significato delle spese iscritte in bilancio a questo titolo, visto il congegno di funzionamento del Fondo stesso. In effetti il meccanismo finanziario del Fondo è condizionato dall'iniziativa degli Stati membri. Solo quando questa condizione potesse venire rimossa, sarebbe possibile, in sede comunitaria, orientare preventivamente e direttamente le operazioni del Fondo e per conseguenza iscrivere in bilancio stanziamenti che fossero funzione di una politica interamente comunitaria.

Sulla base delle osservazioni che precedono, neanche il progetto di bilancio della C.E.E. costituisce - eccezion fatta per le spese amministrative - un bilancio tipicamente preventivo.

6. Fisionomia del bilancio di funzionamento e del bilancio delle ricerche e degli investimenti della C.E.E.A.

Il bilancio di funzionamento della C.E.E.A. (ormai abrogato perchè incorporato nel bilancio unico dopo l'entrata in vigore del Trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee) era concettualmente concepito in modo analogo al bilancio della C.E.E.

Il progetto di bilancio delle ricerche ed investimenti della C.E.E.A. è ancorato ad un programma di ricerche normalmente pluriennale (6). Gli stanziamenti iscritti in bilancio sono distinti in stanziamenti di impegno e di pagamento (7). Questi stanziamenti sono disponibili nel corso dell'esercizio finanziario secondo il ritmo previsto da uno scadenario allegato al progetto di bilancio. Essi trovano un primo limite generale nell'ammontare della dotazione del piano di ricerche cui si riferiscono.

Ciò vuol dire che il diritto di "proposta" (che è alla base del progetto preliminare di bilancio) della Commissione esecutiva è limitato di conseguenza.

Esaminando i diritti che spettano al Parlamento Europeo di modificare il bilancio delle ricerche, vedremo che questo ancoraggio del bilancio al limite finanziario fissato da un programma annuale o al limite finanziario rappresentato dalla quota annuale di un programma pluriennale, potrebbe presentare aspetti singolari suscettibili di riflettersi, almeno mediamente, sul potere istituzionale di emendamento del Parlamento stesso previsto dal Trattato della C.E.E.A. e dal Trattato della C.E.E.

In base all'art. 176 del Trattato C.E.E.A., nell'esercizio finanziario, il limite massimo delle spese suscettibili di coprire gli stanziamenti di impegno è dato dagli stanziamenti di pagamento. Sovente, negli ultimi anni, la quota annuale degli stanziamenti di pagamento è stata notevolmente inferiore a quella degli stanziamenti di impegno. Inferiore al di là del rapporto logico che deve esistere fra impegno e pagamenti nella prospettiva di un programma pluriennale. Nei primi due anni di applicazione del programma di ricerche si è dunque avuto un divario fra queste due specie di stanziamenti che poteva essere considerato normale in un bilancio economico, visto che l'inizio dell'esecuzione di un programma quinquennale, impone sempre un ritmo sostenuto di utilizzazione degli stanziamenti di impegno. Per quanto riguarda però questi ultimi tre anni del secondo piano quinquennale, anche per ragioni inerenti a crisi politiche che ne hanno ridimensionato l'ammontare globale, e in parte lo scopo, questo rapporto fra spese di impegno e spese di pagamento, nel bilancio delle ricerche e degli investimenti della C.E.E.A., si è deteriorato nel senso che per gli stanziamenti di pagamento si sono moltiplicate le difficoltà di approvazione in entità congrue per costituire una frazione "ragionevole" degli stanziamenti di impegno.

Visto che l'art. 176 del Trattato C.E.E.A., combinando come si è detto esigenze di un programma pluriennale ed esigenze di iscrizione in bilancio, non costringe ad avvicinare totalmente l'impegno e la spesa, almeno nel corso di un esercizio finanziario, e visto tuttavia che il limite massimo dei pagamenti degli impegni contratti è costituito - sempre a termine dell'art. 176 - dagli stanziamenti di pagamento iscritti in bilancio, nella realtà dei fatti e data la situazione di crisi creatasi, gli stanziamenti di impegno sono rimasti frenati dalle insufficienti iscrizioni degli stanziamenti di pagamento.

Per conseguenza, alla natura preventiva del bilancio annuale si è sovrapposta un'esigenza di tesoreria che, per essere deficitaria, ha svuotato in parte il senso e le possibilità della previsione.

7. L'esercizio provvisorio nei Trattati della C.E.C.A., della C.E.E. e della C.E.E.A.

L'art. 78 del Trattato istitutivo della C.E.C.A. non prevede la nozione di esercizio provvisorio. Esso è infatti mutato al riguardo e si limita soltanto a prevedere la possibilità, durante il corso dell'esercizio, di bilanci suppletivi, i quali sono soggetti alle stesse norme del bilancio preventivo generale. Gli artt. 204 e 178 dei Trattati C.E.E. e C.E.E.A., oltre ai bilanci suppletivi, prevedono invece la nozione sostanziale di esercizio provvisorio in quanto prescrivono che in mancanza di un bilancio debitamente approvato possono essere effettuate

spese nei limiti di un dodicesimo degli stanziamenti aperti nel bilancio dell'esercizio precedente. Una disposizione analoga è ora prevista dal nuovo testo dell'art. 78, III del Trattato di fusione.

Nel nostro paese la nozione di esercizio provvisorio è qualitativamente e quantitativamente diversa. In effetti, in base all'autorizzazione parlamentare dell'esercizio provvisorio le spese sono autorizzate in relazione ai massimali del progetto di bilancio non ancora approvato. Nei Trattati istitutivi delle Comunità europee le spese possono essere effettuate sulla base dei dodicesimi delle cifre iscritte nel bilancio precedente, sempre che queste cifre non superino a loro volta l'ammontare del dodicesimo corrispondente del progetto preliminare di bilancio non ancora divenuto, per la mancata approvazione, progetto di bilancio. Per il progetto di bilancio delle ricerche e degli investimenti, il problema è un po' più complesso. In effetti, perchè vi sia possibilità di ricorrere al dodicesimo provvisorio occorre l'esistenza di un programma (pluriennale o almeno annuale) delle ricerche e degli investimenti.

La definizione formale dell'esercizio provvisorio manca però fra le disposizioni finanziarie dei Trattati della C.E.E. e della C.E.E.A.. La nozione di esercizio provvisorio si deduce dalla normativa che prevede il ricorso ai dodicesimi di bilancio. Tuttavia bisogna osservare che per se stessa la nozione di dodicesimo provvisorio avrebbe dovuto servire, nell'economia della logica giuridica, a restringere le possibilità di dilazione dell'approvazione del bilancio, più ancora della nozione di esercizio provvisorio.

In base alle norme espresse dagli articoli citati ciò non avviene. Contrariamente, per esempio, all'art. 81 della Costituzione della Repubblica Italiana, che indica in quattro mesi il limite massimo dell'esercizio provvisorio, la normativa dei Trattati è muta per quanto riguarda i limiti temporali di applicazione del dodicesimo provvisorio nel corso dell'esercizio finanziario. E' questa una lacuna grave, che ha già dato i suoi effetti negativi. Si pensi soltanto che il progetto di bilancio delle ricerche e degli investimenti per il 1967 è stato approvato nell'ottobre 1967 anzichè nel novembre o dicembre dell'anno precedente. Ne viene fuori malconcia l'esigenza e la nozione dell'annualità dell'esercizio finanziario.

8. Il controllo di bilancio nei Trattati della C.E.E. e della C.E.E.A.

Per completezza di esposizione va infine precisato che in base agli artt. 206 e 180 dei Trattati C.E.E. e C.E.E.A. il controllo sull'esecuzione dei bilanci è assicurato, come si è già accennato, da una Commissione di controllo nominata dal

Consiglio dei Ministri per una durata di cinque anni. Questa Commissione, oltre ad esaminare la totalità delle operazioni finanziarie delle Comunità, si pronunzia sul merito della gestione finanziaria. La Commissione di controllo redige annualmente una relazione sui conti dell'esercizio trascorso e questa relazione è trasmessa per esame al Consiglio ed al Parlamento. Essa costituisce il presupposto necessario per permettere al Parlamento di pronunziarsi sul merito della gestione trascorsa ed esercitare così il proprio controllo politico sulla esecuzione del bilancio; è anche, giuridicamente, il presupposto indispensabile per permettere al Parlamento di raccomandare al Consiglio di concedere o meno l'atto di "scarico" del bilancio o, per ripetere i termini del Trattato, di deliberare per dare atto alla Commissione dell'esecuzione del bilancio. Questa deliberazione del Consiglio è destinata alla Commissione delle Comunità e deve essere comunicata al Parlamento.

In brevissimi accenni si può osservare che i compiti fissati dagli articoli menzionati permetterebbero alla Commissione di controllo di avere poteri che, relativamente a quelli di una Corte dei conti, sono allo stesso tempo più estesi e più ridotti.

La differenza sostanziale con i poteri della Corte dei conti risiede nel fatto che non vi è giudizio di legittimità sulla spesa al momento dell'impegno della stessa e, per conseguenza, manca il corollario della riserva (più particolarmente della registrazione con riserva) sulle spese ritenute a priori non regolari (8). Praticamente, in nessun modo il controllo vale l'autorizzazione di spesa, sia pure nell'ambito della decisione di bilancio e dunque in relazione al principio della regolarità dell'impegno che causa la spesa stessa.

Il giudizio di merito sulla legittimità e regolarità delle entrate e delle spese è dunque un giudizio a posteriori. Per contro, nell'emettere un giudizio sulla "sana gestione finanziaria" (9) la Commissione dispone di un potere di apprezzamento vastissimo.

Un parere sul modo con cui la Commissione di controllo ha fin qui fatto uso del proprio potere di giudizio sui "fatti" della gestione finanziaria, permette di indicare, come del resto ha fatto il Parlamento Europeo a più riprese, che spesso, oltre alla verifica della irregolarità, la Commissione di controllo ha emesso un giudizio che si potrebbe definire politico, poichè poneva in discussione il merito della norma considerata e ne discuteva il fondamento.

Anche se questo atteggiamento è ammissibile in un ordinamento giuridico e regolamentare non ancora completamente assetato, il Parlamento Europeo ha sempre ritenuto che il giudizio di merito sulle norme comunitarie gli spettava naturalmente,

in quanto organo di controllo politico dei "fatti" comunitari.

Tutte queste riflessioni e questi aspetti vengono particolarmente sottolineati poichè sono la premessa per le tesi di rinnovamento che saranno avanzate nelle pagine seguenti.

9. Le procedure di approvazione dei bilanci della C.E.E. e della C.E.E.A.

I Trattati della C.E.E. e della C.E.E.A. prescrivono agli artt. 203 e 177 che le Commissioni debbono trasmettere il progetto preliminare di bilancio di funzionamento ai Consigli entro il 30 settembre dell'esercizio che ne precede l'esecuzione. I Consigli, entro il 31 ottobre, devono trasmettere il progetto di bilancio che avranno stabilito al Parlamento, il quale deve, a sua volta, pronunciarsi sullo stesso entro il termine di un mese sia per approvare, sia per modificare il progetto di bilancio. Nell'ipotesi in cui il Parlamento taccia, trascorso il termine di un mese, il progetto di bilancio si intende approvato senza modifiche. Ove invece il Parlamento modifichi i progetti di bilancio, i Consigli devono nuovamente deliberare, prima dell'approvazione definitiva con le Commissioni delle Comunità, e, eventualmente, con le istituzioni interessate (10).

Lo stesso dispositivo, valido per i progetti di bilancio di funzionamento, è valido per il progetto di bilancio delle ricerche e degli investimenti e gli stessi termini valgono anche per la procedura di approvazione dei bilanci suppletivi (11).

In base all'esperienza si deve osservare che questi limiti spesso non sono stati rispettati per ragioni diverse, poichè le Commissioni delle Comunità o i Consigli hanno ritardato o nella presentazione dei progetti preliminari o nello stabilire i progetti di bilancio. Per conseguenza, sono state ritardate le approvazioni definitive da parte dei Consigli, approvazioni per le quali, d'altra parte, il Trattato non prevede esplicitamente termine alcuno. E' naturale però desumere che il termine ultimo dovrebbe essere il 31 dicembre.

In una normativa in cui il concorso istituzionale per la formazione della volontà di bilancio (e dunque dell'atto formale che riflette i fatti finanziari della Comunità), è senza possibilità di equivoci consacrato esplicitamente, si può affermare, in base all'esperienza sia per il meccanismo stesso delle scadenze, che i termini procedurali sono suscettibili di modificare seriamente le condizioni in cui ogni istituzione, e soprattutto l'istituzione parlamentare, è chiamata a pronunciarsi. Ciò è ancor più vero se si riflette più particolarmente sulle condizioni in cui avviene la consultazione del Parlamento Europeo. E' già difficile esercitare un serio compito di control-

lo ed emettere un giudizio analiticamente motivato quando il tempo a disposizione è unicamente di un mese (ed è ancor più ristretto se si considera che il lavoro parlamentare è preceduto da quello tecnico prima e quindi da quello della Commissione parlamentare competente); diventa ancor più difficile disporre di questo lasso di un mese quando non vengono rispettati i termini di presentazione del progetto preliminare nè quelli per stabilire il progetto stesso di bilancio.

L'assemblea infatti, poichè non siede in permanenza, predispone le riprese della sessione prevista dal Trattato (riprese che normalmente nella prassi durano una settimana e hanno frequenza mensile) in funzione soprattutto di certe scadenze che il Trattato stesso le impone per far fronte alle responsabilità che le sono proprie. Una di queste scadenze è proprio quella relativa all'esame dei progetti di bilancio.

10. Poteri procedurali e poteri comunitari di imposizione

Anche a questo punto va fatta un'osservazione già ripetuta ad un altro proposito nelle pagine precedenti. Se ci si sofferma sulla descrizione delle procedure di bilancio è perchè le competenze fissate dai Trattati di Roma in materia di bilanci hanno messo in particolare valore le procedure che regolano queste competenze e questi poteri. Per una considerazione più vasta, basata sull'esperienza dei rapporti interistituzionali e sull'approvazione dei bilanci, è convinzione dello scrivente che il problema della valorizzazione delle competenze è, nell'economia attuale delle norme del Trattato, parzialmente in connessione con quello della fissazione e del miglioramento delle procedure. Ciò è valido soprattutto in materia di bilancio. In avvenire (e le condizioni, come vedremo, erano già state poste nel 1965), lo stesso problema passerà per la via maestra della modifica delle maggioranze necessarie per respingere o approvare, in seno al Consiglio, le modifiche proposte per il bilancio. A più lungo termine, cioè al momento della fusione dei Trattati, le soluzioni necessarie andranno ricercate in una nuova ripartizione dei poteri di determinazione del bilancio, e nella valorizzazione del concorso del Parlamento.

Politicamente, i problemi si pongono, secondo lo scrivente, secondo questa successione: la necessità di un potere comunitario di imposizione detenuto dal Parlamento Europeo, e quindi l'esigenza dell'autonomia finanziaria del bilancio.

Perchè questa gerarchia di precedenze? Innanzitutto è l'esperienza comunitaria di questi anni a determinare simili convinzioni. Gli stanziamenti del FEAOG - (che ormai - e la precisione quantitativa non è di ordine secondario - raggiungeranno nel prossimo bilancio l'ordine di 500 milioni di dollari) sfuggono attualmente al controllo dei Parlamenti nazionali ed

a quello del Parlamento Europeo. Ciò è inammissibile negli ordinamenti costituzionali nazionali, e accentua lo squilibrio istituzionale poichè accresce i poteri di decisione delle istituzioni esecutive. Queste brevi considerazioni che, se approfondite, richiederebbero per se stesse una trattazione particolare, nel contesto di questo lavoro sono soltanto accennate dato che l'autore le affida, per la loro macroscopicità, alla sensibilità immediata del lettore. Certamente il problema della autonomia finanziaria delle Comunità non è di minore importanza. Esso diventa però secondario, se si pensa che, a prescindere dal problema dell'approvvigionamento finanziario, esiste un problema istituzionale che trova appunto la propria verifica nei poteri in materia di bilancio.

L'esame di alcuni fatti comunitari, di alcune iniziative ed insuccessi, di certe caratteristiche sia pure embrionali, ci permetterà di constatare il fondamento delle tesi sostenute e di confortarne la ragionevolezza, soprattutto in relazione a precisi significati ed interpretazioni politiche.

La priorità dell'esigenza dell'autonomia finanziaria per mezzo di risorse proprie deriva innanzitutto dalle norme del Trattato C.E.E. e più particolarmente dall'art. 201. Politicamente, tuttavia, le priorità si invertono. A giudizio unanime e costante del Parlamento Europeo, il dislocamento dei poteri in materia di bilancio deve avere come fine la sovranazionalità nonché la certezza, la garanzia e il funzionamento democratico della Comunità. E' per questa ragione che il Parlamento, ogni qualvolta è chiamato ad esprimere il proprio parere su un progetto di bilancio, è indotto a trasformare il dibattito in un dibattito sull'essenza stessa e il significato dell'Europa dei Sei. Nel novembre 1966, per esempio, la discussione sul bilancio preventivo del 1967 ruotava principalmente sui tre interrogativi seguenti: "l'Europa è democratica? E' comunitaria? Progredisce?" Nel rispondere al primo quesito, si metteva in luce innanzitutto il fatto che molto spesso i Consigli decidono dell'ammontare delle spese sovranamente, senza risponderne nè ai Parlamenti nazionali nè al Parlamento Europeo.

Stigmatizzando questa situazione di fatto, si precisa che, quando in occasione dei dibattiti di bilancio il Parlamento si rivolge al proprio interlocutore naturale - l'autorità di bilancio, rappresentata dal Consiglio dei Ministri - esso si trova di fronte a un ministro che, soprattutto per la natura stessa dell'istituzione che rappresenta, "si assume per lo più una responsabilità collettiva, vaga, inafferrabile".

Rispondendo al secondo quesito, il Parlamento esprimeva l'opinione che l'elemento comunitario va scomparendo per far posto a soluzioni che, tradotte in termini di bilancio, corrispondono ad operazioni bilaterali tra una cassa comune e ciascuno dei Paesi membri presi separatamente.

Più dei colloqui annuali del Parlamento con il Consiglio dei Ministri, dunque, più delle discussioni annuali sulla attività della Comunità, sono stati i dibattiti sui bilanci la occasione per fare criticamente il punto sull'Europa comunitaria e per indicare le soluzioni opportune; ciò è dovuto alla concretezza che i principi assumono quando sono messi in diretto rapporto con le cifre e al fatto che il contributo normativo previsto per il Parlamento Europeo in materia di bilanci è il più ampio fra quelli concessigli dai Trattati.

Queste esperienze costituiscono una prova ulteriore della fondatezza dell'opinione secondo cui le soluzioni per un contributo sostanziale delle diverse istituzioni alla formazione dell'atto legislativo comunitario, vanno innanzitutto ricercate in materia di bilancio.

Ciò determina l'esigenza di poteri di bilancio più ampi per l'istituzione che nella struttura costituzionale degli stati di diritto è chiamata a detenerli.

Si è già osservato che la maggior parte degli stanziamenti dei bilanci attuali, praticamente tutti quelli dei fondi autonomi o speciali, non sono, nè dal punto di vista tecnico nè da quello politico, l'espressione di una politica dell'Europa dei Sei. E invece è necessario che il bilancio sia questa espressione, altrimenti essi costituisce la prova della incapacità della volontà comune a concretarsi in una azione comunitaria. Lo si è osservato più particolarmente per le spese del FEAOG: si tratta di stanziamenti che sino a questo momento, per la Sezione "Garanzia", sono stati iscritti in bilancio a spesa avvenuta. La soluzione più urgente per l'avvenire è la modifica di questo stato di fatto, dato che attualmente, sia per la Sezione "Garanzia" che per la Sezione "Orientamento", si può veramente parlare di una semplice cassa incaricata di regolare bilateralmente le operazioni di ciascun paese. E' necessaria invece una conoscenza dettagliata delle varie spese per la campagna agricola dell'anno trascorso e, successivamente, sono necessarie decisioni comunitarie di politica agricola che scaturiscano da un dibattito parlamentare e si traducano direttamente nelle previsioni di bilancio dell'esercizio futuro.

11. Le risorse autonome delle Comunità, le imposte sovranazionali

Il problema delle risorse autonome è posto, oltre che dall'art. 201 del Trattato istitutivo della C.E.E. anche dal Regolamento n. 25 del 1962 concernente il finanziamento della politica agricola. Nel corso dei negoziati con la Gran Bretagna (12), la Commissione della C.E.E., in un progetto che non divenne nemmeno una proposta formale ai sensi del Trattato istitutivo, fece uso del proprio potere di iniziativa ed elaborò un do-

cumento in cui si prevedeva principalmente che "al termine del periodo transitorio le entrate derivanti dall'applicazione dei dazi della tariffa doganale comune e dei prelievi agricoli alle importazioni provenienti dai Paesi terzi spettassero alla Comunità Economica Europea a titolo di entrate proprie" (13). Queste soluzioni rispondevano ad una esigenza che certo non potrà essere accantonata nel momento in cui queste prospettive diverranno realtà. Le conclusioni erano comunitarie soprattutto perchè generalizzavano l'imposta che avrebbe dovuto assicurare il gettito delle entrate autonome. L'imposta avrebbe colpito non soltanto le importazioni agricole dai paesi terzi, ma tutti i prodotti (e dunque anche quelli industriali) provenienti dallo esterno dell'area comunitaria e soggetti alla tariffa esterna comune. Si abbandonavano così le soluzioni applicate nell'ambito della C.E.C.A., il cui Trattato, relativo soltanto a due settori produttivi, permette unicamente un'imposta sulla produzione del carbone e dell'acciaio; perdendo quel carattere esclusivamente economico o parafiscale che avrebbe se colpisse un solo settore economico e se il gettito ne fosse destinato ad un solo scopo, l'imposta diveniva un atto comunitario di carattere fondamentale e ritrovava dunque la sua natura politica. Era così rispettata la volontà espressa - sia pure secondo un'indicazione estremamente sintetica - dall'art. 201 del Trattato C.E.E., il quale precisa appunto che i contributi degli Stati membri, che attualmente servono a finanziare i bilanci, possano essere sostituiti da entrate autonome provenienti soprattutto dalla tariffa doganale comune, quando quest'ultima sarà definitivamente applicata.

Per conseguenza, l'imposta comunitaria assumeva un inequivocabile carattere politico e, caratterizzandosi, caratterizzava egualmente la sovranazionalità della creazione comunitaria (14).

Fu necessario, però, attendere il 1965 perchè queste tesi tornassero a caratterizzare le proposte comunitarie.

La prima proposta, (ai sensi del Trattato) della Commissione della C.E.E., avanzata nel 1964, ricalcava, invece, gli schemi fiscali esistenti nella Comunità del Carbone e dell'Acciaio. Si prospettava la creazione di un'imposta sulle materie grasse e più specificatamente sulla margarina. Questa imposta avrebbe avuto l'inconveniente di colpire un solo settore economico, di essere un'imposta di consumo, di contribuire solo limitatamente al finanziamento del bilancio comunitario e di aggravare il problema istituzionale poichè rimanevano insoluti i problemi dell'applicazione dell'imposta stessa e del controllo delle entrate e delle spese che essa avrebbe contribuito a determinare. Si trattava di una proposta che, dal punto di vista politico, assumeva un significato decisamente negativo poichè, attraverso la ricerca di una soluzione meramente fiscale, sembrava rimettere in discussione il principio dell'art. 201, cioè il

principio stesso della generalizzazione della fonte del tributo comunitario che è invece di ineluttabile attuazione, stando al testo del Trattato.

L'idea sovranazionale, ed automaticamente il principio delle pluralità delle fonti dell'entrata comunitaria nonché della destinazione universale del suo gettito, ritornò ad innestarsi con maggior evidenza nel processo di formazione della volontà comunitaria quando, nel 1965, la Commissione della C.E.E. propose un regolamento sul finanziamento della politica agricola comune, comprendente tre ordini di disposizioni normative, cioè il finanziamento della politica agricola comune, le entrate proprie della Comunità e infine il rafforzamento dei poteri del Parlamento Europeo.

Il "trattico" era stato elaborato dalla Commissione della C.E.E. in seguito ad una decisione del Consiglio dei Ministri del 15 dicembre 1964, Basandosi sull'art. 2 del Regolamento agricolo della Comunità n.25 del 1962, il quale prevede che il finanziamento della politica agricola comune sarà assicurato con risorse proprie, il Consiglio invitava la Commissione a trasmettergli entro il I aprile 1965 delle proposte relative all'applicazione dell'art. 2 del Regolamento n. 25. Queste proposte avrebbero dovuto entrare in vigore, se approvate, il I luglio 1967, cioè al momento dell'entrata in vigore dei prezzi agricoli comuni su numerosi prodotti.

Il sistema della Commissione della C.E.E. rispondeva perfettamente alle esigenze comunitarie poichè trovava ragione d'essere nei principi di sovranazionalità previsti dal Trattato istitutivo e nella logica che scaturisce dalla instaurazione di una politica comune (nel caso specifico della politica agricola comune).

Poichè con le decisioni del Consiglio del dicembre 1964 si era giunti alla determinazione per numerosi prodotti agricoli di un prezzo comune (applicabile dal I luglio 1967), si proponeva che il "prelievo" (o tributo) sui prodotti agricoli dei Paesi terzi fosse attribuito alla stessa data al bilancio comunitario per alimentare il finanziamento della politica agricola comune. Il bilancio comunitario era pure finanziato dall'entrata proveniente dalla tariffa doganale esterna comune applicata a tutti i prodotti industriali. (Si presupponeva che anche questa tariffa esterna entrasse definitivamente in vigore il I luglio 1967). Il finanziamento comunitario delle restituzioni all'esportazione doveva avere come premessa la partecipazione della volontà comunitaria alla conclusione dell'accordo che aveva causato l'esportazione. Inoltre, poichè la realizzazione del finanziamento comunitario rendeva urgente il problema dei poteri istituzionali in materia di bilancio, la proposta affidava il controllo dell'utilizzazione delle entrate e delle spese del Parlamento Europeo.

12. Controllo parlamentare e autonomia fiscale e di bilancio

Nei dibattiti parlamentari è stato posto l'accento, con notevole forza di sintesi, sull'automaticità con cui, "per un processo di logica democratica", era necessario che si instaurasse il controllo parlamentare a livello europeo. Questa esigenza era valida in senso assoluto e solo marginalmente era posta in relazione con la perdita dei poteri di controllo da parte dei Parlamenti nazionali.

Nella stessa occasione veniva data un'interpretazione esemplare della mens legis del Trattato e degli elementi che, presenti in embrione, avrebbero ineluttabilmente caratterizzato l'evoluzione comunitaria (15). Si diceva infatti: "Quello che noi interpretiamo come un difetto nella struttura istituzionale della nostra Comunità deriva anch'esso dal fatto che tale Comunità, paragonata al modello della federazione completa verso cui tende, rappresenta, non solo durante il suo previsto periodo di transizione, ma anche dopo il suo compimento, ancora e sempre uno stato transitorio; il Trattato stesso lascia intravedere che gli elementi istituzionali di tale stadio non possono essere definitivi nel senso di essere utilizzabili nella fase finale. In altre parole, secondo l'intento degli autori del Trattato e dei legislatori che lo hanno ratificato, nel Trattato stesso sono gettate le basi di un processo di revisione" (16).

Si ribadisce così che la sovranità in materia fiscale e finanziaria era inconcepibile senza che al Parlamento spettassero quelle prerogative che gli competono in uno stato di diritto. E la sovranità in materia fiscale e finanziaria coincide, nell'ambito della costruzione europea, con l'idea di sovranazionalità.

In quel dibattito sono state dunque fissate, con ricchezza di argomenti, le caratteristiche fondamentali di una costruzione federale. Il Parlamento non solo deve partecipare al processo normativo ma deve, partecipandovi, svolgere un ruolo fondamentale. La volontà parlamentare, espressa soltanto sotto forma di parere non vincolante diventa dunque, automaticamente, una condizione insufficiente.

In verità è stretto il nesso esistente tra insufficienza di poteri di bilancio del Parlamento e possibilità di affermazione dell'idea sovranazionale, così come è stretto il rapporto fra la problematica della creazione di strumenti finanziari autonomi e la problematica del fondamento democratico della Comunità.

Il potere di imposizione, prima ancora del potere di controllo sulle entrate e sulle spese, veniva affidato all'istituzione parlamentare. La soluzione era tuttavia progressiva sia perchè le risorse avrebbero finanziato il bilancio comunitario

soltanto progressivamente, sia perchè anche il problema del controllo parlamentare era risolto progressivamente.

Se ci si sofferma sulla situazione del 1965 è perchè le tesi che opposero gli uni agli altri sono basilari per le soluzioni future. Esse non hanno bisogno d'essere aggiornate, poichè costituiscono una scelta politica già tracciata, anche nel metodo, nel Trattato istitutivo.

Evidentemente, nell'esaminare le prospettive future delle Comunità, queste scelte riacquistano il sapore della novità quando il loro fondamento è posto in discussione con obiezioni che, purtroppo politicamente consistenti, definiscono "mito abusivo" la necessità di un Parlamento federale con poteri legislativi. La tesi che fu a base della crisi comunitaria del 1965 giudicava invece necessario stralciare il problema del finanziamento della politica agricola comune da quello della instaurazione di un bilancio europeo controllato da un Parlamento sovranazionale. Così facendo essa abbassava lo scopo dell'Europa comunitaria ad un fine meramente economico. In quella occasione, il Ministro Giscard d'Estaing ebbe a fare la seguente osservazione: "C'è la circonferenza e c'è il centro. Il centro dei negoziati di oggi è il regolamento finanziario agricolo". In risposta a queste obiezioni è stato precisato innanzitutto che l'applicazione dell'art. 2 del Regolamento n. 25 sul finanziamento della politica agricola prevedeva contemporaneamente la fissazione di risorse proprie: il "centro" non è quindi il regolamento finanziario ma è l'avvenire politico dell'Europa e anche della sua economia.

Il sistema progressivo preconizzato dal Parlamento tendeva a prevedere che fosse l'Esecutivo (cioè a dire la Commissione della C.E.E) ad elaborare il progetto di bilancio, che quindi il Consiglio interverrebbe per manifestare la propria volontà e che in seguito il Parlamento si pronunciasse. Per discostarsi dalle proposte del Parlamento, il Consiglio avrebbe dovuto avvertire immediatamente la Commissione della C.E.E. e l'Assemblea; inoltre, esso avrebbe dovuto farlo con una maggioranza più consistente di quella normalmente richiesta per l'approvazione definitiva di bilanci non emendati. Queste due soluzioni erano comunque considerate come temporanee e valide sino al 1972. A quel momento, divenuta caduca la regolamentazione proposta dalla Commissione della C.E.E. (valida appunto dal 1° luglio 1967 al 1° gennaio 1972), non soltanto l'ammontare globale delle entrate proprie doveva essere versato alla Comunità, ma al Parlamento doveva spettare un potere effettivo in materia di bilancio.

13. Poteri fiscali e di bilancio per un'Europa federale

Non vi è dubbio che il problema principale per un assetto federale della Comunità Economica Europea è la realizza-

zione progressiva di poteri autonomi fiscali e di bilancio. Diventa quindi di minore rilievo individuare quale tributo, oltre quello generale sul commercio esterno, potrebbe divenire l'imposta federale per eccellenza.

Nel momento in cui esistesse una federazione, la fiscalità si articolerebbe naturalmente in vari tipi di tributi. Sarebbe in effetti inconcepibile che per cedere alle teorie del libero scambio, il tributo o i tributi federali fossero fissati secondo criteri puramente fiscali che li destinassero già ad utilizzazioni specifiche piuttosto che secondo criteri politici e che non comportassero imposte diverse da quella sul commercio esterno.

Poichè in effetti l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri sulle imposte sulla cifra d'affari lascia prevedere che si pervenga ad un sistema comune di imposte sul valore aggiunto, ed a strutture e modalità di applicazione armonizzate nei vari Stati membri, la "tassa sul valore aggiunto" molto probabilmente sarà la prima imposta dei sistemi tributari nazionali a colpire secondo un identico carico fiscale le merci di uno stesso tipo. Si potrà pensare allora, per esempio, ad una entrata costituita da una percentuale dell'aliquota della "tassa sul valore aggiunto".

Peraltro, quel che importa attualmente definire sono le vie per attuare un potere di imposizione autonomo. Nè il problema della natura della imposta comunitaria può essere esaminato secondo un metro analogo a quello usato per definire la natura di una imposta nazionale, poichè questo esame deve essere preceduto da riflessioni e decisioni di carattere politico generale e, prime fra tutte, da quelle sull'assetto istituzionale comunitario.

Mi sembra pertanto che anche in questo contesto l'imposta dimostra la sua natura politica. Prima ancora di porsi delle domande sulla natura della imposta comunitaria bisogna però rinunciare ad una classificazione intellettuale che può essere definita liberista e, ponendosi nell'ambito comunitario, affrontare il problema della creazione e detenzione del potere di imposizione, nonchè quello della vigilanza e del controllo di questo stesso potere. In questo senso le disposizioni finanziarie attuali del Trattato istitutivo della C.E.E. vanno arricchite al momento della fusione dei Trattati e modificate in base al nuovo assetto dei poteri istituzionali. Anche il fatto che il nuovo Trattato potrebbe prospettare realizzazioni progressive è di minore importanza rispetto all'esigenza primaria ora evocata. In questo contesto si inserivano già, come abbiamo visto, le proposte della Commissione della C.E.E. del 1965 le quali furono, occorre ricordarlo, alla base della crisi comunitaria dello stesso anno. La crisi denunciava, per il fatto stesso di essersi prodotta, l'importanza capitale delle modifiche necessarie e indicava le vie future della democrazia comunitaria.

14. Miglioramenti in previsione della fusione delle Comunità

Al momento della fusione delle Comunità, le modifiche fondamentali al contenuto dei Trattati saranno definitivamente determinate, ovviamente, dalla volontà politica con cui si affronterà la fusione stessa. Tuttavia, costituiranno un contributo prezioso anche gli elementi dinamici che la Comunità avrà già saputo individuare, avendo come premessa le norme esistenti dei Trattati attuali e l'esperienza comunitaria che per se stessa rappresenterà un prezioso, insostituibile, patrimonio.

A questo scopo si possono proporre altre modifiche per l'avvenire, certo meno importanti, ma anche esse necessarie soprattutto a breve e medio termine. Queste modifiche hanno già trovato riscontro nella realtà comunitaria.

Il sistema comunitario permette di far ricorso ad una serie pressochè infinita di bilanci suppletivi durante l'esercizio finanziario. Occorre innanzitutto rendere più rigorosa la previsione, affinché si possa normalmente far fronte alle esigenze di un esercizio secondo la previsione annuale.

Occorre poi che il Parlamento, nell'ambito dei poteri che gli sono propri, rafforzasse, almeno attraverso il suo ordinamento regolamentare, l'importanza della consultazione che è chiamato a dare sui progetti di bilancio.

Il Parlamento ha risposto a questa esigenza prevedendo sin dal maggio 1964 che i propri emendamenti di bilancio fossero votati in aula per appello nominale almeno alla presenza della maggioranza semplice dei suoi membri e che fossero approvati soltanto se avessero raccolto i 2/3 dei voti espressi. Lunghi dall'essere una misura paralizzante, questa nuova disposizione ha dato negli anni scorsi, carattere di maggior fermezza alle decisioni parlamentari in materia di bilanci.

Attualmente la procedura di approvazione dei bilanci della C.E.E. e della C.E.E.A. presenta alcuni aspetti che vanno riveduti perchè si sono rivelati inopportuni a giudicare dai risultati ottenuti (17).

Sulle richieste delle varie istituzioni, trasposte negli stati preventivi parziali, (i quali fanno parte innanzitutto dei progetti preliminari di bilancio, poi dei progetti di bilancio ed infine dei bilanci), è chiamato a dare il proprio parere un Comitato di esperti di bilancio, non previsto dai Trattati e creato dal Consiglio dei Ministri. Il compito di questo Comitato di esperti di bilancio, formato da funzionari nazionali, è quello di emettere un parere per il Comitato dei "rappresentanti permanenti", il quale a sua volta prepara le decisioni del Consiglio dei Ministri (18).

Giudicando sulla base dell'esperienza degli ultimi dieci anni, il Parlamento ha osservato, in linea generale, che il parere preparatorio del Comitato degli esperti di bilancio, soprattutto per la parte puramente amministrativa dei progetti di bilancio, è sempre stato ripreso integralmente nelle decisioni dei Consigli.

Chi conosce la casistica comunitaria, sa per esperienza quante volte, con la stessa motivazione, decisioni amministrative di bilancio di portata minore sono state respinte dai Consigli, dopo numerosi dibattiti parlamentari, (cui partecipavano anche i Consigli), proprio perchè ha finito col prevalere sulla motivazione politica la motivazione tecnica.

Se si aggiunge che il Consiglio, quando il Comitato dei rappresentanti permanenti è unanime su una determinata soluzione, la approva senza procedere a dibattito, si può intravedere sino a che punto si è svilito il dibattito sul bilancio che deve aver luogo fra le istituzioni chiamate, secondo le norme del Trattato, a formare la volontà comunitaria. Infatti, in base al metodo di lavoro enunciato, se sulle argomentazioni avanzate dalle istituzioni parlamentari vi è il parere negativo unanime del Comitato dei Rappresentanti permanenti, spesso il Consiglio non esamina nemmeno nel merito l'emendamento.

E' dunque necessario, così come lo ha confermato il Parlamento nella seduta del 22 gennaio 1968, che la preparazione dei dibattiti e delle decisioni sui bilanci sia fatta nei contatti interistituzionali, al più alto livello politico.

E' questa una modifica opportuna affinché possa essere assicurata la giusta destinazione e la necessaria garanzia di esame degli emendamenti proposti dal Parlamento da parte del Consiglio che è l'autorità di bilancio.

Occorre dunque evitare che la dislocazione del potere di esame - e indirettamente di decisione - verso un organismo tecnico, trasformi questo ultimo in strumento tecnocratico per il fatto stesso che diventa preponderante il parere di questo Comitato di esperti rispetto a quello, politico, del Parlamento Europeo.

Per quanto riguarda il controllo delle entrate e delle spese, molto resta da fare. Si potrebbe forse avviare a soluzione più efficace tale problema se almeno il controllo sui fondi autonomi consentisse un apprezzamento effettivo della spesa. La situazione attuale non lo consente perchè le iscrizioni di bilancio per i fondi sono fatte in base a stime nazionali. E' necessario inoltre istituire una vera e propria corte dei conti chiamata ad esercitare, oltre ai poteri già conferiti dai Trattati alla Commissione di controllo, un controllo preventivo dei criteri di legittimità della entrata e della spesa. E' questa u

na esigenza fondamentale, che sarebbe tanto più necessaria sin dalla fase attuale visto che i fondi autonomi sfuggono anche al controllo politico. E' tuttavia un'esigenza cui si potrà far fronte soltanto con una nuova normativa prevista al momento della fusione dei Trattati.

Occorre infine che sino alla fusione dei Trattati rimangano invariate le disposizioni concernenti le attività finanziarie dell'Alta Autorità.

Ciò è essenziale, poichè si è visto quanto benefica sia stata per l'Alta Autorità e per la concretezza dell'idea sovranazionale, la possibilità di poter assicurare una attività finanziaria autonoma.

E' anche opportuno, sempre nella fase transitoria, che porterà alla modifica dei Trattati, che il Parlamento non tralasci occasione per ricorrere al proprio potere di iniziativa e cerchi, nell'esercitarlo, di pervenire a risultati che, chiarendo o ampliando le norme esistenti, preparino l'avvenire.

E' esemplare a questo proposito la posizione assunta dal Parlamento l'8 gennaio 1968 in occasione dell'approvazione del progetto di bilancio delle ricerche e degli investimenti dell'Euratom per il 1968. Si tratta di un esempio tipico della necessaria vocazione ad interpretare correttamente ed estensivamente i poteri di iniziativa che derivano dalla "mens legis" che sta alla base del Trattato.

Dal combinato disposto degli artt. 7, 176 e 177 del Trattato C.E.E.A., si deduce che il bilancio delle ricerche dell'Euratom deve rispecchiare un programma della ricerca (generalmente pluriennale) e rientrare dunque nei limiti finanziari dello stesso. Il Parlamento ha emendato il progetto di bilancio i cui stanziamenti coincidevano con quelli globali di un programma interlocutorio di ricerca per il 1968. Proponendo un consistente primo stanziamento per un programma pluriennale e iscrivendolo nel bilancio del 1968, si è dimostrata l'inderogabile esigenza di una decisione, entro l'anno, sul futuro della ricerca comunitaria. Per mezzo del bilancio il Parlamento ha così predisposto un seguito obbligatorio al proprio parere poichè in base al testo dell'art. 177 del Trattato C.E.E.A. incombe al Consiglio l'obbligo (non più dunque la facoltà) di pronunziarsi sull'emendamento di bilancio e dunque sulla sostanza dello stesso.

Se allo stato attuale delle cose il Parlamento non può porre normalmente ed efficacemente il Consiglio dei Ministri e la Commissione (19) dinanzi alle loro responsabilità sulla base delle sue risoluzioni di portata generale, pronunciando sui progetti di bilancio esso può invece raggiungere tale fine.

Poichè, come si è visto, i poteri dell'Assemblea in questa materia sono effettivi, si prepara l'avvenire valorizzandone al massimo l'utilizzazione.

Si è detto che la responsabilità assunta dal Consiglio dei Ministri al momento dei dibattiti sul bilancio davanti al Parlamento Europeo è una responsabilità "collettiva, vaga, inafferrabile". Per far sì che nell'immediato avvenire questa situazione, grave sotto il profilo dell'equilibrio istituzionale attuale e sotto il profilo dello sviluppo comunitario che seguirà alla fusione delle Comunità, possa venir modificata, occorre che l'istituzione - il Parlamento Europeo - chiamata a garantire il funzionamento democratico delle Comunità, tessa con paziente e vigile senso dei propri doveri e dei destini comunitari, le soluzioni più opportune.

15. Conclusioni

Si sono fatte tante osservazioni particolari; partendo da una di queste, si può tracciare una conclusione del lavoro. Si è scritto che un Comitato di esperti di bilancio, formato da funzionari nazionali, è capace di influenzare profondamente la decisione finale dell'Autorità di bilancio, il Consiglio.

Questa constatazione permette di sottolineare la differenza fondamentale fra costruzione sovranazionale e cooperazione internazionale.

Un Comitato tecnico (il Comitato di esperti di bilancio) è naturalmente destinato a divenire strumento tecnocratico quando è chiamato a pronunciarsi in un contesto come quello della C.E.E. in cui, da un lato, vi è un potere di decisione finale in materia di bilancio che spetta unicamente ad una istituzione intergovernativa, il Consiglio; dall'altro vi è una istituzione con vocazione di controllo che non ha un potere di decisione.

L'organo tecnico che dipende dall'istituzione intergovernativa lavora su basi diverse da quelle di una istituzione indipendente ed originale. Il Primo, inserendosi nel contesto che gli è naturale è chiamato a mediare fra diverse tesi nazionali (le tesi dei governi dei paesi membri) sicchè giungerà tutt'al più ad un risultato che è tipico delle forme di cooperazione internazionale: un risultato che riflette soltanto le posizioni di ognuno dei partecipanti. La seconda, l'istituzione comunitaria è invece naturalmente portata ad esaminare i problemi da un punto di vista totalmente diverso. Essa non compone mediamenti, interessi contrastanti, ma parte da premesse originali e nuove ed arriva a soluzioni originali che costituiscono allo stesso tempo un presupposto ed un risultato di una realtà comunitaria, sovranazionale. Questo è il punto. E per la chiarezza

con cui si manifesta, è questa via che conduce ad una costruzione sovranazionale. Non esistono infinite alternative.

La prima Comunità sovranazionale, la C.E.C.A., era caratterizzata da queste prerogative. Lo si è visto, il diritto di imposizione spettava ad una istituzione sovranazionale, la cui politica si ispirava soltanto alla realtà comunitaria. Bisogna dunque tornare a questa realtà istituzionale e comunitaria.

Certo nella Comunità del carbone e dell'acciaio il tributo denunciava soltanto una natura economica, poichè il Trattato era relativo a due settori economici ben individuati; certo è necessario che in una Comunità economica cambi la natura del tributo stesso, per aderire a quel carattere di generalità che caratterizzando la Comunità lo definisce politicamente; tuttavia anche in una Comunità il cui testo fondamentale è un trattato quadro piuttosto che un ben definito complesso normativo, occorre che la natura ed i modi dell'imposizione siano ben precisati (più ampiamente, perchè è necessario, che nella sintetica menzione dell'art. 201 del Trattato della C.E.E.) e, soprattutto, che il diritto di imposizione ritorni ad una istituzione sovranazionale. Ed occorre che il potere di bilancio vi ritorni o che sia condiviso con il Consiglio però secondo quelle forme e quelle precedenze stabilite dal Trattato C.E.C.A.. Sotto questo profilo la costruzione sovranazionale pur estendendosi con il Trattato C.E.E., si è indebolita. Occorre avere il coraggio di prevedere uno sviluppo ulteriore, necessario se non si vuol rimanere in un immobilismo esiziale. La costruzione ampia prevista dal Trattato C.E.E. ha dunque bisogno di consolidarsi con l'aumento del patrimonio sovranazionale che, lo si ripete, caratterizzava il Trattato C.E.C.A. sia per quanto riguarda il diritto di bilancio che quello di imposizione.

Non secondario è infine il rilievo che all'istituzione cui spetterebbe questo potere - noi la individuiamo nell'istituzione parlamentare - sia garantita l'autonomia finanziaria. Anche questa è una premessa, pur se minore, della sovranazionalità.

Un lavoro come quello cui lo scrivente si è accinto non porta a "rivelazioni" fondamentali ma, attraverso l'analisi di ciò che esiste, di quanto si è fatto ed è avvenuto, porta piuttosto ad individuare, oltre ai temi politici essenziali di una Comunità democratica, le vie più concrete che devono essere tanto più obbligatoriamente percorse quanto più è necessario ribadire l'insostituibilità del patrimonio comunitario acquisito. Sulla base dei Trattati, profondamente innovatori delle realtà preesistenti, si è vissuta in effetti una esperienza decennale di costruzione comunitaria anch'essa insostituibile per le soluzioni progressive apportate quotidianamente ai pro-

blemi comuni.

Si è dunque tentato non tanto un lavoro di aneddotica comunitaria, ma, e soprattutto, un lavoro che, partendo da una osservazione quotidiana dei fatti comunitari, può contribuire ad avviare il dibattito sulle soluzioni necessarie, in materia finanziaria e di bilancio, all'avvenire politico dell'Europa.

N O T E

- (1) - Vedi pag. 10 della relazione generale sulle finanze della C.E.C.A. durante l'esercizio 1962-63.
- (2) - In questa eccezione si intende che è condizione dell'universalità non soltanto l'iscrizione nel documento contabile di tutte le entrate e tutte le spese ma, e soprattutto, il fatto che nessuna entrata e nessuna spesa sfugga all'esame parlamentare per l'approvazione del bilancio (cfr. Morselli, "Compendio di scienza delle finanze", CEDAM - Padova 1967, pag. 22).
- (3) - E' interessante ricordare che l'art. 50, par. 2 del Trattato C.E.C.A. prevede che la decisione sull'aliquota dell'imposta spetta unicamente all'Alta Autorità se questa aliquota non supera l'1% del valore medio dei prodotti cui si applica l'imposta (carbone, acciaio). La decisione sull'imposta spetta sempre all'Alta Autorità, anche nel caso in cui l'aliquota è superiore all'1%. In questa ipotesi, però, occorre l'autorizzazione preventiva del Consiglio presa a maggioranza dei due terzi.
Questo richiamo è necessario per sottolineare come il sistema non solo prevede per l'Alta Autorità il potere di imporre, ma anche per rilevare come, per le ipotesi, in cui occorre l'autorizzazione preventiva dell'istituzione intergovernativa (il Consiglio), l'Alta Autorità detenga il potere di decisione finale.
Nella gerarchia prevista dal Trattato, il potere di imposizione spetta dunque, essenzialmente, all'istituzione sovrana nazionale. E' questa una condizione fondamentale della sovranazionalità.
- (4) - Valga a conferma di queste riflessioni un preciso riferimento. Nella risoluzione approvata dall'Assemblea nel giugno 1956, si diceva: "l'Assemblea comune confida che l'Alta Autorità le sottoponga annualmente uno stato di previsione delle necessità finanziarie della C.E.C.A. e della loro destinazione". In seguito a questa risoluzione, l'Assemblea ottenne che le fosse trasmesso un certo numero di documenti relativi alle finanze della Comunità, alla destinazione, all'esecuzione delle previsioni e del collocamento dei fondi. Allo stato di previsione delle semplici spese amministrative si sostituiva così la nozione di un vero bilancio. Il 29 aprile 1957 la parola bilancio faceva la sua apparizione ufficiale e, in allegato alla relazione generale per l'esercizio 1956-1957, l'Alta Autorità comunicava ai Membri dell'Assemblea comune un documento sul "bilancio della Comunità" per il sesto esercizio (1 luglio 1957 - 30 giugno 1958).
- (5) - E' noto che il FEAOG è costituito da quattro sezioni (di

cui due speciali). Esso è principalmente caratterizzato dalla Sezione "Garanzia" che comprende le spese finanziate dal Fondo, relative alle restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi ed agli interventi sul mercato interno (cfr. art. 1 del Regolamento n. 17/64, G.U. delle Comunità n. 34 del 27 febbraio 1964, pag. 587). Gli stanziamenti per la Sezione "Garanzia" sono iscritti in bilancio a posteriori. Il FEAOG comprende poi la Sezione "orientamento" relativa alle spese finanziate dal Fondo per la realizzazione delle azioni comunitarie decise in applicazione dell'articolo 39, par. 1 a) del Trattato C.E.E., ivi comprese le modifiche di struttura rese necessarie dallo sviluppo del mercato comune o necessarie al suo buon funzionamento.

In base al regolamento n. 25 del 1962 gli stanziamenti della Sezione "Orientamento" sono equivalenti ad un terzo degli stanziamenti globali del FEAOG.

Con l'art. 9 del Regolamento n. 130 del 1966 la "consistenza" della Sezione "Orientamento" è stata fissata in una dotazione massima annuale di 285 milioni di u.c.. Si tratta di una riduzione rispetto al principio di stanziare un terzo degli importi globali.

- (6) - Art. 7 del Trattato della C.E.E.A.
- (7) - Più dettagliatamente, vedere art. 176 del Trattato della C.E.E.A.
- (8) - Questa anomalia e carenza legislativa ha portato già a delle conseguenze precise. Nel gennaio del 1966 il Parlamento Europeo ha risposto ad una consultazione su un progetto di bilancio di funzionamento supplementare della C.E.E.A. per l'esercizio 1965 e su un progetto di bilancio della C.E.E. per il 1965. In questi progetti supplementari era inserita, principalmente, la previsione di spesa necessaria per il pagamento di affitti decorrenti già dal marzo 1965. Nella risoluzione del 21 gennaio 1966 il Parlamento così si esprimeva: "... osserva che, per una corretta applicazione delle autorizzazioni di spesa inserite in un progetto di bilancio, ogni stanziamento deve concernere spese future e non già avvenute...". Una situazione analoga si è nuovamente determinata agli inizi del 1968.
- (9) - Artt. 206 e 180 citati.
- (10) - Se si parla al plurale di bilanci, Consigli e Commissioni delle Comunità è perchè è opportuno fare riferimento alle norme dei due Trattati istitutivi, cioè agli artt. 177 e 203 citati. E' noto però che al momento attuale, cioè dopo che è entrato in vigore il Trattato che istituisce una Commissione unica ed un Consiglio unico delle Comunità, il

riferimento va fatto ovviamente ad un Consiglio unico, ad una Commissione unica e dunque ad un progetto di bilancio di funzionamento unico.

- (11) - Per questi ultimi il regolamento finanziario relativo all'elaborazione ed alla esecuzione di bilanci comunitari prevede che "qualsiasi stato di previsione suppletivo deve essere sottoposto alle autorità competenti in materia di bilancio, in linea di massima, non oltre il 30 settembre.
- (12) - Vedi relazione della Commissione della C.E.E. al Parlamento Europeo sullo stato dei negoziati con il Regno Unito (doc. 6/1963-64).
- (13) - Vedi documento citato pag. 80.
- (14) - Lo scrivente è convinto che l'imposta trova il principale elemento caratterizzante nella potestà dello Stato e nella sua destinazione ed utilizzazione universale.
- (15) - Cfr. "Parlamento Europeo Discussioni" n. 78, Seduta dell'11 maggio 1965, pp. 62-96.
- (16) - Intervento del prof. HALLSTEIN, Presidente della Commissione della C.E.E. (cfr. op. cit. pp. 80-85).
- (17) - Cfr. le discussioni parlamentari e la risoluzione votata dal Parlamento Europeo il 22.1.1968.
- (18) - Il Comitato dei rappresentanti permanenti è previsto dagli artt. 151 del Trattato C.E.E. e 121 del Trattato C.E.E.A.. Esso è formato dai capi delle delegazioni dei paesi membri presso le Comunità.
- (19) - In effetti il Parlamento dispone di un mezzo eccezionale - la censura o mozione di sfiducia - per obbligare la Commissione esecutiva alle dimissioni.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 10131
24 APR. 1991.

BIBLIOTECA