



Convegno
"EUROPA DOMANI"

Roma, 29-30 maggio 1981

Sala dei Gruppi parlamentari - Cenacolo - Vicolo Valdina 3a

I NODI DEL BILANCIO CEE: RIFORMA PAC
E RISORSE PROPRIE

di

Pier Virgilio Dastoli

IAI/18/81/I

1. Premessa

Le procedure di elaborazione del bilancio comunitario sono state caratterizzate, a partire dal 1978, da conflitti di crescente intensità fra Parlamento europeo e Consiglio dei Ministri: la tensione fra i "due rami dell'autorità di bilancio" ha toccato ogni anno livelli tali da far temere la paralisi dell'attività finanziaria della Comunità, con soluzioni ogni volta provvisorie ed insoddi sfacenti per l'uno e per l'altro, cosicché il contenzioso si è arricchito di nuovi e più gravi motivi di contrasto.

Viste dall'esterno, le vicende del bilancio comunitario danno l'impressione di appartenere ai tanti riti dell'Europa comunitaria senza conseguenze sulla realtà economica e sociale dei paesi membri. In effetti sembra inspiegabile l'accanimento con il quale il Consiglio difende la sua "politica di austerità" e di "lotta alla inflazione", resistendo a richieste di aumento delle spese comunitarie che, nella migliore delle ipotesi, sono pari allo 0.05% dei bilanci nazionali e allo 0.02% del PIL della Comunità. Né del resto è più facilmente spiegabile il contrapposto accanimento del Parlamento europeo nel difendere nello stesso tempo la necessità di sviluppo delle politiche comunitarie "ad effetto redistributivo" ed aumenti obiettivamente inadeguati di fronte alla gravità e all'urgenza dei problemi strutturali non risolti nella Comunità.

Le vicende del bilancio si sono tuttavia connesse sempre a momenti importanti del processo di integrazione europea: negli anni '60 al problema del finanziamento della politica agricola comune e dell'estensione dei poteri del Parlamento europeo; negli ultimi anni alla creazione del Sistema Monetario Europeo, alla necessità di una maggiore convergenza delle realizzazioni economiche negli Stati membri, al contributo inglese al bilancio comunitario ed in ogni caso al ruolo istituzionale del Parlamento europeo.

Alcuni di questi momenti sono stati salutati come possibili vie d'uscita dall'impasse dell'integrazione europea ed in particolare lo SME ha rappresentato ed ancora oggi rappresenta una specie di condensatore di volontà politica "senza il quale non verrebbe la spinta necessaria per superare le difficoltà che sempre sorgono nei negoziati comunitari" (1). La struttura istituzionale si è mostrata tuttavia manifestamente incapace di trasformare il consenso raggiunto al "più alto livello di potere" in volontà politica comune, effettiva ed operante e l'insufficienza delle risposte comuni ha annullato di colpo la "volontà di non regredire".

Se leggiamo dunque in un unico contesto le vicende finanziarie della Comunità, dobbiamo ammettere che la politica di bilancio è

la punta di un iceberg, al di sotto della quale vi è il processo stesso di integrazione europea: "comme toute société organisée, la société communautaire européenne est le lieu d'une lutte pour en assumer la direction, entre les forces qui la composent. Obtenir le pouvoir budgétaire est incontestablement une des façons de la diriger" (2).

2. Il conflitto Parlamento/Consiglio

Con l'entrata in vigore del trattato 22 luglio 1975, il Parlamento europeo ha rafforzato i suoi poteri di bilancio e la Comunità si è avviata verso un regime integrale di risorse proprie, sostituendolo a quello in vigore dei "contributi nazionali".

Ad un anno dall'entrata in vigore del nuovo trattato, il Consiglio europeo di Brema (6-7 luglio 1978) indica alcuni obiettivi principali per il rilancio dell'economia comunitaria verso "uno sviluppo più armonico": questi obiettivi sono rappresentati dalla creazione di un'area europea di stabilità monetaria, da una parte, e da misure specifiche a sostegno delle regioni in difficoltà, dall'altra. Lo stesso Consiglio europeo concorda sulla necessità di misure comuni a sostegno dell'occupazione, delle politiche energetiche, dei mutamenti strutturali nell'industria e nelle regioni mediterranee, del consolidamento degli scambi intracomunitari ed in fine a sostegno dei paesi in via di sviluppo.

Lo SME - si disse - non può, da solo, riattivare il circolo virtuoso di sviluppo e convergenza delle economie europee e deve essere quindi accompagnato dalla armonizzazione delle politiche macro-economiche di breve e medio periodo, da un sistema di redistribuzione finalizzata delle risorse finanziarie fra paesi e regioni, dal coordinamento delle politiche strutturali.

Dopo pochi mesi dall'accordo di Brema, il Parlamento europeo ed il Consiglio si scontrano in sede di bilancio 1979 sull'ammontare del Fondo di Sviluppo regionale, dunque su uno degli strumenti, sempre estremamente inadeguato, di redistribuzione finalizzata delle risorse fra paesi e regioni.

Il Parlamento aveva, fin dal mese di marzo 1978, posto l'accento sulla centralità, politica prima che finanziaria, del Fondo Regionale ed aveva "avvertito" che ne avrebbe fatto il tema di fondo della sua battaglia sul bilancio 1979; nell'ottica del Parlamento (confermata anche in sede di revisione del regolamento FESR) si volle sviluppare uno strumento finanziario addizionale agli aiuti nazionali, con l'obiettivo di ridurre le disparità regionali e facilitare la convergenza delle economie.

Il Consiglio invece, incapace (come dicevamo più sopra) di trasformare il consenso raggiunto dai capi di governo in volontà politica effettiva ed operante, insiste invece nel privilegiare l'aspetto puramente intergovernativo dell'accordo monetario/finanziario, accompagnando l'attuazione dello SME alla concessione di rimborsi (bonifici di interesse) per Italia ed Irlanda, destinati a progetti che i ministri del Tesoro avevano, su loro stessa ammissione, difficoltà di cassa a finanziare.

Lo SME, così come si realizza, è già una costruzione "precaria e fragile" (3) a causa in particolare dell'assenza "di un vero e proprio processo di convergenza tra le economie e l'inadeguatezza del coordinamento tra le politiche economiche e finanziarie dei paesi partecipanti" (4). Il processo di convergenza dovrebbe realizzarsi "attraverso il rafforzamento delle politiche comuni, la revisione della politica agricola, il rafforzamento della politica regionale, l'introduzione di nuove politiche comuni nei settori dell'energia, dell'industria e della ricerca" (5). Tutto ciò manca, evidentemente nelle decisioni del Consiglio.

Il Parlamento europeo riesce tuttavia, con la complicità di una minoranza "di bloccaggio" all'interno del Consiglio, ad adottare un bilancio 1979 nel quale il Fondo Regionale è fissato al livello finanziario proposto dall'Assemblea.

E' tuttavia evidente - e l'atteggiamento negativo del Consiglio ne è la conferma - che il nodo non sta nell'ammontare del Fondo Regionale, ma nel ruolo delle due istituzioni rispetto alla politica finanziaria complessiva della Comunità.

Nella procedura di bilancio 1980, che si sviluppa nella seconda metà del 1979, il Parlamento europeo pone, come condizione per l'approvazione del progetto di bilancio, il controllo della spesa agricola e lo sviluppo delle altre politiche comuni (regionale, sociale, energia, paesi in via di sviluppo), rilanciando il tema di un riequilibrio delle spese fra le varie sezioni del bilancio, coerente con l'obiettivo di superare le disparità strutturali e finalizzato alla eliminazione di situazioni, considerate politicamente, socialmente ed economicamente inaccettabili per una Comunità integrata.

Contemporaneamente due Stati membri (Italia e Gran Bretagna) pongono anch'essi il problema dell'esistenza di situazioni inaccettabili, connettendole tuttavia all'idea che incombe agli Stati membri di finanziare la Comunità e che, in definitiva, i problemi della convergenza delle realizzazioni economiche degli Stati membri possa essere esaminata (e risolta) nell'ottica di avanzo/disavanzo nei confronti del bilancio della Comunità.

Stretto fra le decisioni del Consiglio agricolo è la richiesta inglese di una "soluzione immediata che duri finché sussisterà il problema del cospicuo disavanzo netto della Gran Bretagna nei confronti del bilancio comunitario", il Consiglio dei ministri del bilancio sottovaluta fino all'ultimo momento le richieste del Parlamento ed il voto di rigetto del bilancio coglie praticamente di sorpresa ministri e rappresentanti delle amministrazioni nazionali.

Lo shock del voto del Parlamento non sollecita tuttavia il Consiglio a cambiare metodo e politica ed anzi, dopo aver lasciato la Comunità senza bilancio per sei mesi, i governi dei Nove approvano un progetto finanziario peggiore di quello respinto dall'assemblea e chiudono la querelle anglo-italiana concedendo un sostanziale rimborso alla Gran Bretagna, che riduce per gli esercizi 1981 e 1982 il suo disavanzo netto. Per l'Italia invece, dopo aver scoperto di "vantare" un attivo (almeno per il 1979-1980) di bilancio e di essere il peggiore paese nell'utilizzare i fondi comunitari, si impone un rinvio dei temi sollevati nel contesto dei "problemi più vasti della convergenza".

La soluzione data al problema inglese è chiaramente un "detournement" delle regole comunitarie e dovrebbe suscitare più attenzione la posizione del Quay d'Orsai, secondo il quale il ritorno alla regola del giusto ritorno non può essere fatto valere a senso unico.

Lo stato di frustrazione che segue l'accordo sul caso inglese e la soluzione del bilancio 1980 sollecita il Parlamento europeo a riesaminare il suo ruolo istituzionale ed in generale il processo di decisione comunitario.

In questo contesto nasce e si sviluppa, a partire dal luglio 1980, l'iniziativa del Club del Coccodrillo, volta a far intraprendere al Parlamento europeo la strada più difficile ed ambiziosa della riforma delle istituzioni.

Alla fine del 1980 è l'Assemblea europea a prendersi una modesta rivincita sul Consiglio, votando un bilancio suppletivo 1980, che era stato respinto dal Consiglio e provocando le reazioni "sdegnate" della Francia, appoggiata - ma senza convinzione - dalla Germania e dal Belgio.

Il bilancio 1981 conferma, con una certa "drammaticità" i limiti, finanziari ed istituzionali a cui è arrivata la Comunità: la stessa Commissione, nel presentare il progetto preliminare di bilancio, è costretta ad ammettere che "se si aggiungono alle conseguenze di bilancio che derivano obbligatoriamente dal settore agricolo e dall'accordo a favore della Gran Bretagna, le ri-

chieste delle Direzioni Generali per il bilancio 1981 (anche a seguito delle riduzioni severe già operate dalla Direzione Bilanci) si deve constatare che questo volume di spese non può essere coperto dalle risorse proprie, soprattutto se si tiene conto della previsione che deve essere fatta per i prezzi agricoli 1981/1982".

Il bilancio 1981 - afferma il commissario Tugendhat presentando il progetto preliminare in Commissione - "tout en étant loin d'un budget idéal, n'en refléterait pas moins les priorités que la Commissione a annoncées dans le passé" (6).

Il Parlamento europeo, anche a causa della malaccorta ed inesperta condotta del suo relatore di bilancio, l'italiano Adonnino (la sua relazione, per la prima volta nella storia del Parlamento, viene respinta dall'Assemblea) non riesce a trovare una soluzione adeguata all'impasse, pur lanciando un "avvertimento solenne" alla nuova Commissione, perché presenti al più presto proposte di aumento delle risorse proprie e modifiche sostanziali ai regolamenti agricoli (7).

3. Le prospettive del bilancio 1982

Le previsioni di spesa per il 1982 indicano che, in modo ancor più drammatico del 1981, il tetto massimo delle risorse proprie è raggiunto e che, per Commissione e Parlamento, non esiste più alcun margine di manovra. Le finanze della Comunità sono sottoposte a tre limiti difficilmente superabili:

- a. la crescita automatica ed incontrollata delle spese agricole, ad un ritmo superiore a quello delle risorse proprie;
- b. il tetto dell'1% dell'IVA, fissato dal Trattato 21 aprile 1970;
- c. la necessità di far fronte, nel 1982, agli impegni finanziari contratti dalla Comunità nel 1980/81 e per i quali il Consiglio non aveva accettato adeguati "stanziamenti di pagamento".

Alle responsabilità del Consiglio, si aggiungono quest'anno le responsabilità della Commissione ed il conflitto interistituzionale potrebbe conoscere nel corso del 1981 nuovi e più gravi aspetti.

4. I vincoli al bilancio CEE

Quel che abbiamo detto più sopra riguardo ai limiti imposti ai bilanci 1981 e 1982 dimostra che le possibilità di sviluppo delle politiche comuni sostenute da interventi finanziari è sottoposta

a due vincoli: da una parte il livello delle spese agricole e la loro crescita automatica ad un tasso fino ad ora superiore all'aumento delle risorse proprie; d'altra parte il tetto, imposto dal trattato 21 aprile 1970, alle risorse proprie della Comunità.

Il complesso intreccio di problemi, solo parzialmente finanziari, che sta intorno a questi due nodi, rischia, a breve termine, di provocare il blocco finanziario della Comunità e, nel medio periodo, quella che è stata chiamata la "balkanizzazione" delle politiche comuni (intervento del Ministro Andreatta al Consiglio Eco/Fin del 16 febbraio 1981) e la conseguente frammentazione del processo di integrazione europea.

Basti dire che: il governo inglese si oppone all'aumento del bilancio comunitario in assenza di una cospicua diminuzione delle spese agricole; il governo francese si è opposto finora contemporaneamente alla riduzione delle spese agricole ed all'aumento del bilancio comunitario; il governo tedesco (seppure con divisioni interne) ha chiesto una razionalizzazione delle spese agricole e si oppone all'aumento delle risorse proprie; Paesi Bassi, Belgio, Lussemburgo e Danimarca ritengono che l'eventuale aumento delle risorse proprie debba essere preceduto da una profonda ristrutturazione del bilancio comunitario. In assenza di una volontà politica comune è evidente che l'intreccio diviene inestricabile e che un'istituzione (la Commissione) non più capace di volontà politica propria si affidi più alla ricerca di compromessi di basso profilo e di breve periodo che all'indicazione di obiettivi di più grande e ambizioso respiro.

Rimuovere questi vincoli è, a nostro avviso, il presupposto indispensabile per affrontare seriamente qualunque discorso di sviluppo ulteriore delle politiche comuni necessarie: a. per il rilancio del sistema economico comunitario; b. per la riduzione degli squilibri strutturali.

Né del resto può essere accettabile (ci torneremo nella descrizione degli "scenari") rimuovere uno solo dei due vincoli:

- a. se si agisce solo sulle Risorse Proprie, abolendo ad esempio il tetto dell'1% dell'IVA, le finanze della Comunità saranno rapidamente assorbite dalle spese agricole, che crescono attualmente ad un ritmo superiore a quello delle risorse proprie (23% contro 11%), provocando un aggravamento delle disparità esistenti nella Comunità;
- b. se si agisce solo sulle spese agricole, diminuendole o ponendole sotto controllo, avremo una caduta della tensione finanziaria nel breve periodo, ma la Comunità non sarà in grado di sviluppare in modo adeguato le altre politiche comuni, che dovrebbero accompagnare e sostenere la riforma della Politica agricola.

5. Il primo vincolo: l'aumento delle disponibilità finanziarie

Nella misura in cui si esclude la soluzione del "plafonnement" dei contributi e dei benefici netti al bilancio comunitario, solo un aumento progressivo delle disponibilità finanziarie della Comunità permetterebbe di uscire dall'impasse derivante dagli squilibri di bilancio (fra politiche e fra contributi degli Stati membri) e dall'insufficiente livello di sviluppo delle politiche comuni.

Salvo i laburisti inglesi, una parte dei conservatori, i comunisti francesi ed i socialisti danesi e greci, la grande maggioranza delle forze politiche rappresentate nel Parlamento europeo è oggi concorde sul fatto che le risorse proprie della Comunità debbano essere aumentate, indipendentemente dalla riforma della politica agricola. Dell'atteggiamento dei governi abbiamo fatto cenno più sopra al par. 4.

Del resto è evidente - e lo dimostrano i dati della Commissione sul bilancio 1982 e le previsioni triennali 1981-1982 annesse al bilancio 1981 - che, prescindendo dall'ipotesi "prefederale" del rapporto MacDougall, il problema del finanziamento del bilancio comunitario non può essere ulteriormente dilazionato.

La Commissione esecutiva, nel presentare le sue proposte di bilancio 1981, aveva fatto tre ipotesi di crescita triennale delle spese e delle entrate comunitarie, legate al tasso di crescita della spesa agricola.

Nel primo caso la spesa agricola, se posta rigidamente sotto controllo, potrebbe aumentare ad un tasso del 6% all'anno, contro l'11% delle risorse proprie. In quest'ipotesi e scontando una crescita "normale" delle altre spese, il tetto dell'1% dell'IVA potrebbe essere raggiunto a partire dal 1983.

Nel secondo caso la spesa agricola, sottoposta alle misure di corresponsabilità previste dalla Commissione, aumenterebbe del 12% all'anno, ad un tasso di poco superiore a quello delle risorse proprie. In questo caso l'esaurimento delle risorse proprie potrebbe essere rinviato al 1983 solo grazie ad un aumento particolarmente moderato delle altre spese.

Nel terzo caso, la spesa agricola non sarebbe sottoposta ad alcuna forma di contenimento, crescerebbe ad un tasso medio del 18% all'anno, assorbendo una quota sempre maggiore delle risorse proprie, che si esaurirebbero a partire dal 1982.

In tutte e tre le ipotesi, come si può constatare, il problema dell'esaurimento delle risorse proprie si pone comunque nel medio periodo.

Parlamento europeo e Commissione, seppure con accenti diversi, sono da alcuni anni particolarmente sensibili al problema dell'aumento delle risorse proprie. La Commissione ha presentato nel novembre 1978 una comunicazione sul "futuro del finanziamento del bilancio comunitario" ed il commissario Tugendhat si era impegnato, di fronte al Parlamento europeo, a presentare proposte entro la fine del 1979. La posizione di Tugendhat è rimasta tuttavia isolata in Commissione ed i suoi ripetuti tentativi di portare il problema all'esame del collegio sono stati respinti da tutti i suoi colleghi. Lo stesso Presidente Thorn, dopo aver affermato l'11 febbraio nel suo discorso-programma che la "Comunità non può essere condannata a vivere all'1%", in una successiva conferenza stampa (27 marzo 1981), ha affermato che la Commissione non presenterà proposte di aumento delle risorse proprie.

Il Parlamento europeo ha più volte richiesto alla Commissione ed al Consiglio di aumentare a breve termine il tetto imposto alle risorse comunitarie provenienti dall'IVA. Da ultimo, l'Assemblea ha adottato a larga maggioranza un rapporto della commissione bilanci, nel quale si chiede fra l'altro:

- a. l'abolizione del tetto dell'IVA;
- b. l'ampliamento dei prestiti fino al 25% del bilancio CEE;
- c. l'armonizzazione dei sistemi fiscali nazionali e, in prospettiva, la ripartizione fra stati e Comunità del gettito delle imposte dirette;
- d. un meccanismo comunitario di decisione che lascia al Consiglio il potere di dare "un parere a maggioranza qualificata" e dà al Parlamento europeo l'ultima parola.

Significativo il fatto che, oltre a tutto il gruppo PPE, ai comunisti italiani ed alla maggioranza dei conservatori e socialisti, hanno votato a favore del rapporto "risorse proprie" sia i deputati giscardiani (insieme a tutto il gruppo liberali) ed i socialdemocratici tedeschi. Contro il rapporto, ma per motivi istituzionali i gollisti ed i socialisti francesi. Contro l'aumento delle risorse proprie i comunisti francesi, i socialisti danesi e greci, i laburisti.

All'interno del Consiglio, i governi erano stati unanimi, fino alla primavera del 1980, a sostenere che "il limite dell'1% dell'ammontare delle risorse proprie non sia sorpassato" (Consiglio finanze dell'11 febbraio 1980). L'unanimità del Consiglio è stata infranta dal governo italiano che, a seguito dell'atteggiamento critico assunto nel settembre 1980 sul bilancio 1981, sostiene ora la necessità di un aumento a breve termine delle risorse proprie

(le posizioni delle singole amministrazioni all'interno dello stesso governo italiano non sono uguali, poiché il ministero degli esteri ha sempre sostenuto l'atteggiamento ufficiale del Consiglio).

Per finanziare lo sviluppo delle azioni comunitarie, in particolare in settori specifici come la politica energetica ed industriale e gli aiuti alle bilance dei pagamenti, lo strumento dei prestiti/mutui sembra costituire un'importante risorsa complementare da impiegare in interventi a breve/medio periodo a livello macro-economico.

La vivace polemica suscitata dal prestito franco-tedesco, al di là degli aspetti politici, mostra l'evidente interesse che - accanto alla Commissione ed al Parlamento europeo - la grande maggioranza dei governi europei rivolge verso lo sviluppo di questo strumento.

Infine, la politica fiscale della Comunità può essere utilizzata anche con l'obiettivo di aumentare gli effetti redistributivi del bilancio comunitario e nella stessa ottica sollevata dal caso del contributo inglese.

Una soluzione indicata dal Parlamento europeo e da alcuni esperti (8) potrebbe essere trovata infatti nella ricerca di alcuni meccanismi automatici di redistribuzione, introducendo nel sistema fiscale comunitario il meccanismo di perequazione finanziaria applicato fra Länder nella Germania Federale.

6. Il secondo vincolo: la riforma della politica agricola

La politica agricola comune è stata inserita nel Trattato di Roma sulla base dei seguenti obiettivi:

- a. incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola, come pure un impiego migliore dei fattori della produzione, in particolare della manodopera;
- b. assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, in particolare grazie al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura;
- c. stabilizzare i mercati;
- d. garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
- e. assicurare prezzi ragionevoli per i consumatori.

Quando alla Conferenza di Stresa furono messi a punto i meccani

smi di decisione e di finanziamento della PAC, varati poi con i ne-
goziati del 1961-1962, l'orientamento delineato era quello di una
valorizzazione dei fattori di produzione disponibili; sul piano po-
litico il disegno complessivo rispondeva di fatto ad una distribu-
zione reciproca di vantaggi tra gli Stati membri: il finanziamento
comune del sostegno delle agricolture competitive ed esportatrici
(Francia ed Olanda) e la più ampia messa a disposizione di manodo-
pera e di mercati di esportazione industriale per il sistema econo-
mico tedesco.

Il vero pilastro della PAC fu il libero scambio dei prodotti a-
gricoli nel mercato comune e la protezione verso l'esterno. Ad es-
so furono legati gli altri due principi fondamentali: organizzazio-
ni di mercato basate su prezzi comuni e solidarietà finanziaria.

La libertà di scambio presuppone una politica comune di soste-
gno ed un sistema di prezzi unici; quando si decide in comune un
sistema di prezzi è indispensabile che le conseguenze finanziarie
vengano sostenute collettivamente. Sulla base di questi legami
"logici" venne così costruito un sistema politico/finanziario re-
sistente ad ogni tentativo di riforma, poiché "toccare uno dei suoi
principi fondamentali, significa distruggere la stessa politica
agricola comune".

Dopo vent'anni di esperienza la politica agricola comune regi-
stra certamente alcuni risultati positivi, legati anche al più e-
levato livello economico della Comunità nel suo insieme. Questi
risultati riguardano sia gli stessi agricoltori (miglioramento
dei redditi e incremento della produttività di certi settori), che
la società ed i consumatori (espansione del consumo di prodotti
alimentari e loro miglioramento qualitativo, sicurezza degli ap-
provvigionamenti).

Inoltre, talune regioni della Comunità hanno potuto usufruire
di interventi strutturali, che hanno migliorato il sistema econo-
mico nel suo complesso e, quando si sono accompagnate a situazioni
sociali particolarmente favorevoli, hanno consentito l'assorbimen-
to di manodopera nell'industria.

Oggi tuttavia i risultati positivi appaiono molto inferiori a
quelli negativi e la stessa politica agricola è sottoposta a for-
ti critiche, accusata di provocare dissesti insopportabili nelle
finanze comunitarie e squilibri inaccettabili nella ripartizione
di costi e benefici fra diversi paesi ed aree della Comunità.

Le due critiche di fondo possono essere indicate nelle dispa-
rità di natura economica e negli effetti perversi di natura fi-
nanziaria.

A. Le disparità di redditi e di produttività fra regioni agricole della Comunità si sono accresciute, in particolare dal 1969 ad oggi. Queste disparità appaiono legate da una parte all'importanza ed alla natura del sostegno accordato dalla Comunità ed alle condizioni di produzione, d'altra parte alla dimensione economica della produzione. La politica agricola comune "è andata evolvendo in uno spazio isolato, senza alcun elemento di coerenza con le altre politiche settoriali, indifferente al livello di vita dei lavoratori, ai problemi di assetto del territorio, di salvaguardia dell'ambiente" (9).

B. Lo squilibrio fra domanda ed offerta, connesso alla garanzia illimitata della Comunità, ha avuto come effetto che le risorse finanziarie sono state utilizzate con risultati dannosi, in particolare per i settori maggiormente eccedentari. La formazione delle eccedenze ed il funzionamento inadeguato di alcune importanti organizzazioni di mercato hanno aggravato progressivamente le difficoltà finanziarie della Comunità, spingendo il bilancio verso il livello massimo che può essere attualmente coperto dalle risorse proprie.

La Commissione esecutiva ha tentato a più riprese di risolvere il problema più grave e più appariscente, con misure volte a ridurre le eccedenze, in particolare nel settore del latte: dai tentativi di Mansholt (1970-1973), alle proposte di Lardinois (1973-1976), alla "filosofia" di Gundelach (1977-1980), la storia della politica agricola è solo costellata di fallimenti.

L'arrivo degli inglesi, il cui sistema agricolo e commerciale è sostanzialmente differente dal sistema continentale e la crescente ostilità degli ambienti governativi e politici tedeschi agli eccessi finanziari e all'inefficacia degli interventi comunitari hanno indubbiamente accelerato il dibattito sulla riforma.

Il tema è stato rilanciato con una certa drammaticità dal Parlamento europeo che, dopo aver tentato per due anni di seguito di ottenere dal Consiglio impegni seri volti al controllo della spesa agricola, ne ha fatto uno degli elementi-chiave del voto di rigetto del bilancio nel dicembre 1979.

Il fallimento dei tentativi di riduzione delle eccedenze e di controllo delle spese agricole impongono oggi una riflessione approfondita sulle difficoltà, di natura politica ed istituzionale, oltre che economica, che hanno impedito qualsiasi modifica dei meccanismi di decisione e di finanziamento. E' questo un impegno prioritario, al quale non possono sottrarsi quelle forze politiche che hanno mostrato la volontà politica di uscire dall'impasse nel quale si trova oggi la politica finanziaria della Comunità.

Una prima difficoltà è, a nostro giudizio, di natura istituzionale. Il sistema comunitario di sostegno illimitato ai prezzi ed alle produzioni favorisce le organizzazioni di categoria e rafforza il blocco di interessi costituito intorno alla politica agricola comune. Fanno parte del "sistema" i servizi agricoli della Commissione, i ministri ed i ministeri dell'agricoltura, i rappresentanti delle organizzazioni di categoria e la commissione agricoltura del Parlamento europeo. Ciò che appare come un negoziato fra governi è talvolta solo una contrattazione fra gruppi di pressione che il "sistema" aveva interesse a sostenere.

Non è certamente un caso che il vero motivo della rottura delle trattative fra Parlamento europeo e Consiglio sul bilancio 1980 fu la richiesta della delegazione parlamentare di sottrarre al Consiglio agricoltura il potere di stabilire i prezzi, senza limiti rispetto alle conseguenze finanziarie che da essi derivano; dunque una modifica sostanziale dei meccanismi di decisione. Il rifiuto del rappresentante del governo francese, motivato con precisione sul piano istituzionale, avrebbe dovuto far riflettere i rappresentanti degli altri governi favorevoli alla riforma della politica agricola.

Non è ancora un caso che le proposte formulate dal commissario Haferkamp e dal socialista francese Pisani, per creare delle istanze di analisi e di decisione diverse dall'attuale sistema siano state respinte (dalla Commissione) o non siano state prese in seria considerazione (dal Parlamento europeo).

Una seconda difficoltà è di carattere economico. Il sistema di garanzia illimitata dei prezzi "taglia fuori" i produttori agricoli dalle pressioni del mercato e dalle evoluzioni della domanda: gli squilibri tra domanda ed offerta non hanno nessuna incidenza sui prezzi dei prodotti agricoli.

Le proposte di "prelievo lineare di corresponsabilità", lanciate dalla Commissione nel 1973 e presentate formalmente solo nel 1977 sono perfettamente compatibili con il sistema, non hanno nessun effetto sulle eccedenze e sulle spese di stoccaggio e/o restituzione; rappresentano per il produttore una semplice riduzione di prezzo in termini reali, che può essere facilmente scaricata sul consumatore. L'aumento della produzione di latte (settore "colpito" dal prelievo di corresponsabilità) negli ultimi anni dimostra l'inutilità di proposte così marginali (10).

Con l'accordo sul caso inglese ed il "mandato del 30 maggio" il dibattito sulla riforma della PAC si è modificato qualitativamente ed ora importanti forze politiche nazionali stanno articolando posizioni non direttamente connesse alla difesa di interessi di categoria.

Mentre il Parlamento europeo nella sua grande maggioranza è favorevole ad una riforma dei meccanismi di finanziamento della PAC, che consenta di porre sotto controllo le spese agricole (in particolare di stoccaggio e restituzione), la maggioranza dei governi hanno fatto seguire all'accordo del 30 maggio delle "dichiarazioni a verbale", che rendono debole e vago l'impegno del Consiglio sulla riforma della politica agricola.

I risultati del Consiglio agricolo del 1° aprile 1981 dimostrano da una parte la forza del "sistema" nel difendere gli interessi di categoria e, d'altra parte, la estrema debolezza della Commissione, costretta a ritirare un "pacchetto" di misure che rappresentava per essa la "filosofia della riforma".

In questo quadro deve essere condiviso il timore di chi afferma che, anche in presenza di serie proposte di riforma da parte della Commissione, il sistema istituzionale saprà "neutralizzarle" al più presto ed il rapporto della Commissione finirà, come altri rapporti, nei cassetti del Consiglio.

Oltre alle proposte della Commissione, diverse forze politiche hanno già espresso le loro posizioni sulla riforma della politica agricola comune. Il dibattito è ancora molto articolato e spesso l'impegno mostrato nel Parlamento europeo non è stato seguito da posizioni coerenti a livello nazionale. Pur rischiando di cadere in schemi che possono sembrare arbitrari, è bene conoscere in rapida sintesi, le proposte fino ad ora formulate.

- A. La maggioranza delle forze politiche ritiene indispensabile il mantenimento dei principi fondamentali della PAC (libero scambio, prezzi comuni e solidarietà finanziaria), ma riconosce la necessità di porre un freno all'aumento delle spese ed alla produzione di eccedenze.
La discriminazione passa attraverso i sistemi di limitazione della produzione e sul ruolo della politica degli aiuti. All'interno di questa maggioranza possiamo collocare i socialisti francesi, i liberali e socialdemocratici tedeschi, una parte dei democristiani (francesi, italiani, i tedeschi della CDU), la maggioranza dei conservatori inglesi, i comunisti italiani, i socialisti belgi ed olandesi;
- B. una forte minoranza difende l'attuale politica agricola, sia nei suoi principi fondamentali che nei meccanismi di garanzia. Le forze politiche che si riconoscono in questa posizione sono contrarie a qualunque limitazione della produzione, chiedono una più accentuata politica di esportazione e di protezione, sono contrarie all'allargamento della Comunità a Spagna e Portogallo, almeno prima del "completamento della PAC". La maggioranza del mondo politico francese si

riconosce in queste posizioni, dai gollisti ai giscardiani ai comunisti ai socialisti del CERES. Posizioni simili sono difese (anche se con sfumature diverse) da un settore conservatore inglese, dalle sinistre danesi e dai socialisti greci del PASOK, dai democristiani belgi.

- C. I laburisti inglesi ed il Conservative European Reform Group sono favorevoli alla rinazionalizzazione in tutto (laburisti) o in parte ("finanziamento a due piani"; conservatori) delle spese della politica agricola comune.
- D. All'interno della Commissione esecutiva maturò, ma non fu mai esposta in forma compiuta, una posizione che puntava ad una riforma della PAC, anche attraverso una modifica dei suoi principi fondamentali. In particolare i sostenitori di questa posizione mettevano in discussione il principio del prezzo politico, affidando il funzionamento della politica agricola ai meccanismi di mercato, ma affiancandoli con interventi comunitari sia per aiuti ai redditi, che per azioni strutturali.

7. Gli scenari del bilancio comunitario

Le soluzioni che saranno date ai due vincoli di bilancio che abbiamo più sopra analizzato costituiranno gli elementi di fondo degli scenari possibili per il futuro del bilancio comunitario.

Alcune ipotesi le abbiamo già formulate al paragrafo 4 quando abbiamo parlato di "balkanizzazione" delle politiche comuni e di possibile frammentazione del processo di integrazione europea.

Una considerazione deve essere fatta e su di essa comincia ad esservi un consenso abbastanza diffuso: la situazione finanziaria della Comunità si avvia rapidamente a toccare il livello di guardia ed allora non saranno più consentite soluzioni marginali o di basso profilo.

Primo scenario (integrazione squilibrata/frammentazione). In questo scenario la politica agricola continuerà a svilupparsi sulla base dei meccanismi attuali di finanziamento e verrà mantenuto il tetto delle risorse proprie.

Il margine disponibile delle risorse proprie sarà raggiunto nel corso del 1982 e la percentuale delle spese agricole sul totale del bilancio CEE tornerà ai livelli degli anni 1971-1973, a detrimento delle politiche strutturali.

Finché sarà possibile restare nei margini dell'1% dell'IVA, lo scenario sarà quello dell'integrazione squilibrata. Toccato il

tetto dell'1% dell'IVA, ci troveremo necessariamente in uno scenario di frammentazione, con direzioni politiche ed economiche sempre più divergenti e rischi concreti di dissolvimento della Comunità in un'area di libero scambio. Parte delle spese comunitarie dovrà essere rinazionalizzato, a cominciare dalla politica agricola ed i problemi di sviluppo ineguale dovranno essere affrontati a livello nazionale e comunque al di fuori di qualunque meccanismo di solidarietà comunitaria.

Il costo politico di questo scenario è molto alto, sia sul piano istituzionale (umiliazione del Parlamento europeo, impossibilità crescente di controllo sul bilancio e sulle politiche comuni, progressivo svuotamento del ruolo della Commissione); sia sul piano politico generale (introduzione del "direttorio" anche nell'integrazione economica, frammentazione del mercato in sub-mercati, difficoltà crescenti per far fronte ai problemi di equilibrio interno).

Secondo scenario (frammentazione). E' una variante al primo scenario ed è basato sul fatto che la rinazionalizzazione delle spese comunitarie (in particolare quelle agricole) è decisa nel breve periodo dalle istituzioni, come soluzioni ai problemi derivanti dall'esaurimento delle risorse proprie e degli squilibri nei contributi degli Stati al bilancio CEE.

In questo scenario sarà comunque impedito, attraverso il mantenimento del tetto delle risorse proprie, qualunque sviluppo di politiche comuni esistenti (fondo regionale, sociale) o nuove (industria, energia) ad effetti strutturali e redistributivi.

Terzo scenario (integrazione squilibrata). In questo scenario la politica agricola sarà riformata nel senso voluto dalla maggioranza delle forze politiche, sarà possibile un controllo relativo delle spese agricole, che potranno crescere ad un ritmo inferiore a quello delle risorse proprie. I governi non accetteranno tuttavia l'abolizione del tetto dell'IVA o l'aumento in altre forme (dazi, prestiti) delle disponibilità finanziarie della Comunità.

In questo scenario non sarà possibile sviluppare le politiche comuni per: a. sostenere ed accompagnare la riforma della politica agricola; b. far convergere le economie dei paesi membri in modo da garantire almeno l'esistenza del Sistema monetario europeo; c. ridurre gli squilibri economici e sociali.

Quarto scenario (integrazione equilibrata). La premessa indispensabile sta nella rimozione dei due vincoli che abbiamo analizzato più sopra (riforma della politica agricola e aumento delle risorse proprie).

Tuttavia la rimozione dei due vincoli non è da sola sufficiente per avviare la Comunità europea verso l'integrazione equilibrata.

L'aumento del bilancio e delle risorse proprie si scontrerà con ostacoli crescenti, se non sarà sostenuto da rilevanti interessi politici e da un consenso crescente intorno alla Comunità ed alle sue politiche.

Questo scenario comporta una diversa e più ampia ripartizione di poteri, fra le istituzioni comunitarie e fra la Comunità e gli Stati membri, un rafforzamento del Sistema Monetario europeo ed una sua evoluzione verso una vera e propria unione monetaria, lo sviluppo delle relazioni economiche fra gli Stati membri verso l'unione politica.

Lo sviluppo delle politiche comuni deve essere motivato per ottenere il consenso fra gli Stati membri:

- a. un argomento tradizionale di accordo è quello della riduzione degli squilibri fra paesi "ricchi" e paesi con importanti problemi di sviluppo. Le ragioni alla base della necessità di uno sforzo comune sono state più volte identificate nell'esistenza di tre differenti situazioni di crisi nella Comunità (regioni periferiche, regioni con industrie in declino e regioni a eccessiva concentrazione demografica ed industriale) e nel costo dello sviluppo ineguale che ricade sia sulle regioni economicamente più deboli che su quelle ad economia più forte.
- b. un secondo argomento tradizionale di accordo è dato dalla necessità di sostenere, a livello comunitario, i settori in crisi per ragioni di competitività esterna o interna. In questo caso gli interessi settoriali dovranno essere compatibili con la divisione internazionale del lavoro e gli impegni assunti dalla Comunità nelle sue relazioni con il Terzo Mondo e nel quadro degli accordi commerciali internazionali.
- c. un terzo argomento di accordo può essere dato dall'impegno finanziario che la Comunità deve assumere, in modo crescente, nei confronti dei paesi in via di sviluppo.
- d. un quarto argomento, intorno al quale il consenso deve essere portato dal livello di volontà generica a quello di politiche effettive ed efficaci, è dato dalle iniziative comuni per il rilancio del sistema economico nel suo insieme, che riguardano in particolare il settore energetico e delle industrie avanzate.

Nella maggioranza dei casi lo sviluppo delle politiche comuni comporta un trasferimento di risorse dal livello nazionale al li vello comunitario; in questo caso il bilancio comunitario deve crescere ad un ritmo più rapido dei bilanci nazionali.

La direzione indicata dal rapporto MacDougall risponde indubbiamente al bisogno di motivare le ragioni dello sviluppo del bi lancio comunitario. "Uno dei motivi per cui è indispensabile effettuare una diversa distribuzione di risorse fra Stati membri e Comunità - affermava tra l'altro il rapporto Mac Dougall - è che il processo di integrazione economica, anche se e in quanto produca guadagni netti a livello di aggregato, non comporta necessariamente un aumento del benessere economico in tutte le aree. Affinché il processo di integrazione riesca accettabile per tutti i partecipanti, occorre un espresso dispositivo di redistribuzione che ripartisca in modo politicamente accettabile i vantaggi dell'integrazione. Se non si provvede in tal senso, nell'ipotesi migliore si avrà un ristagno del processo di integrazione e nell'ipotesi peggiore il recesso di determinati Stati dalla Comunità ed il dissolvimento di quest'ultima".

8. C o n c l u s i o n i

Dicevamo all'inizio che il sistema monetario europeo ha rappresentato e rappresenta oggi un reale "condensatore di volontà politica". "Senza un grado di organizzazione monetaria più forte, difficilmente sopravviverebbe quello che la Comunità ha già realizzato. L'esigenza della stabilità monetaria è sentita oggi in ciascuno dei paesi della Comunità; proprio nei paesi dove il record della stabilità monetaria è migliore, c'è una situazione della bilancia dei pagamenti che non consente la rivalutazione della moneta nelle stesse forme in cui questa avvenne nella seconda metà degli anni '70. L'inflazione italiana, francese, inglese, sono diventate un problema per le monete forti più di quanto lo fossero anni fa e la necessità di un'organizzazione monetaria al di fuori dei propri confini si impone con maggiore forza" (11).

E' opinione comune che, nell'ipotesi di unioni monetarie che comportano tassi di cambio fissi, la stabilità dei prezzi e l'equilibrio dei conti con l'estero sono delle condizioni necessarie per la stabilità dell'unione, ma non sono sufficienti, perché occorrono egualmente dei meccanismi che si sostituiscano alla manipolazione del tasso di cambio, per evitare delle tensioni e degli squilibri insopportabili nei paesi a livelli di produttività più bassi. Questi meccanismi sono soprattutto il controllo dei livelli nazionali dei costi; la mobilità dei fattori di produzione e le politiche ad effetti redistributivi e settoriali. L'espe-

rienza insegna che i primi due sono spesso impraticabili, poichè comportano una pianificazione autoritaria dei redditi, e dei prezzi e delle migrazioni.

Non resta dunque alla Comunità, che voglia garantire la stabilità del Sistema monetario ed il suo sviluppo in un'unione monetaria, che ampliare quelle che il Consiglio europeo di Brema aveva chiamato "misure parallele".

L'espansione del concorso finanziario della Comunità comporta, è evidente, uno sviluppo sostanziale del suo bilancio, ad un ritmo superiore a quello dei bilanci nazionali, l'istituzione di un sostegno comunitario all'attività di investimento nelle regioni sfavorite ed un rafforzamento degli strumenti finanziari a finalità strutturale.

Il dibattito sui nuovi orientamenti della politica monetaria sarà riaperto nel corso dell'anno a causa delle probabili tensioni all'interno dello SME e dei rapporti con il sistema monetario internazionale: la situazione finanziaria della Comunità non consente più, oggi, di rinviare insieme ad esso il problema dello sviluppo del bilancio comunitario.

N O T E

- (1) T. Padoa Schioppa "Lo Scudo e il Sistema Monetario Europeo"
Trieste 21 marzo 1981
- (2) D. Strasser "Les Finances de l'Europe" Bruxelles 1980
- (3) PE - Risoluzione sul "sistema monetario europeo, quale elemen
to del sistema monetario internazionale" 17.4.1980
- (4) ibidem
- (5) ibidem
- (6) Projet d'Etat previsionnel pour l'exercise 1981 - remarques
introdutive du commissaire au budget (COM/80/210)
- (7) PE - Risoluzione sul "progetto di bilancio 1981" 6.11.1980
- (8) "Le prospettive del bilancio comunitario" di Bognetti, Dasto-
li e Majocchi, IAI/11/80
- (9) C. Barbarella "La politica agricola comunitaria nel contesto
internazionale" CESPE 1978
- (10) Sembra valido in questo caso il principio noto come "backward-
sloping supply curve": se la domanda è illimitata (ed in effet-
ti la Comunità, attraverso gli aiuti per gli stoccaggi e le
restituzioni all'esportazione garantisce ai produttori una "do-
manda" illimitata) la riduzione dei prezzi provoca l'aumento
dell'offerta.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 10449
31 MAG. 1991

BIBLIOTECA