



Bilancio Ue: cenni storici

di Riccardo Perissich

Nota per il Gruppo di studio di ASTRID sul bilancio comunitario – 6 luglio 2009

La preistoria

Quello definito dal trattato istitutivo della Ceca era fondamentalmente un sistema finanziario di tipo mutualistico. Le spese comuni, destinate a fini sociali, al sostegno degli investimenti o della ricerca erano finanziate da un prelievo sulla produzione carbo-siderurgica. Era un trattato negoziato in un'epoca post bellica in cui si temeva soprattutto la penuria, fondato sull'ipotesi che il settore avrebbe dovuto affrontare essenzialmente dei problemi congiunturali. Coerentemente con l'impostazione, gli aiuti di stato erano proibiti senza nemmeno le numerose flessibilità introdotte in seguito nel trattato Cee. Questa filosofia, già messa a dura prova negli anni '60 e '70, durante la progressiva crisi strutturale del settore carbonifero, rivelò tutta la sua insufficienza negli anni '80 con l'esplosione della crisi siderurgica. Aumentare i prelievi sul settore che si intendeva salvare sarebbe stato perverso; si dovette quindi uscire dall'ambito legale del trattato Ceca ed utilizzare la disciplina degli aiuti di stato prevista dal trattato Cee. Questo precedente ci serve a ricordare che nelle discussioni sul finanziamento dell'Unione le problematiche delle entrate e delle spese sono intimamente legate. Inoltre, se puntare sulla spesa comune pone il problema del livello di solidarietà politicamente accettabile, puntare sulla spesa nazionale pone il problema della concorrenza. Questi due corni del dilemma ci accompagnano ancora oggi.

Il trattato istitutivo della Cee del 1957 modificò l'impostazione della Ceca coerentemente con la sua missione che riguardava l'intera economia e non due soli settori. La Comunità avrebbe potuto finanziare politiche comuni, peraltro indefinite, avendo la possibilità di alimentare il bilancio con "risorse proprie" anch'esse indefinite. Dal punto di vista finanziario la differenza di approccio era radicale. Mentre la Ceca si faceva interamente carico delle implicazioni finanziarie della sua politica carbo-siderurgica, il bilancio della Cee nasceva fin dall'inizio come uno strumento complementare e programmaticamente subordinato rispetto alle spese nazionali. Da ciò discendeva anche la necessità di una disciplina più complessa e articolata degli aiuti di stato. Restava impregiudicata non solo la natura delle entrate, ma anche la logica economica e politica che avrebbe dovuto determinare quando, in base a quali criteri e in quale misura il perseguimento di certi

obbiettivi dovesse essere finanziato in comune. Un solo punto fermo: in nessun caso la Comunità avrebbe potuto avere un bilancio in disavanzo e le era proibito indebitarsi (tranne che per bisogni di tesoreria).

La Cee: le spese

All'inizio il bilancio della Comunità era essenzialmente dedicato al finanziamento delle spese amministrative. La situazione cambiò con la progressiva attuazione della politica agricola comune (PAC). Nel corso degli anni '60 furono adottati i principali regolamenti relativi a questa politica (cereali, latte, burro, carne bovina). Si trattava di un sistema fortemente dirigista basato su prezzi comuni di riferimento che determinavano interventi sui mercati, sovvenzioni all'esportazione e prelievi all'importazione. Se il finanziamento fosse stato affidato agli stati il pericolo di distorsioni di concorrenza sarebbe stato enorme. Fu soprattutto la Francia a difendere il principio del finanziamento comune, anche ma non solo perché ne avrebbe beneficiato dal punto di vista finanziario. La consacrazione di questo principio fu uno dei principali obiettivi francesi durante la "crisi della sedia vuota" del 1965. Sulla base dell'esperienza del suo paese - l'Olanda - Sizzo Mansholt padre della PAC pensava (secondo alcuni in malafede) che il finanziamento di questo sistema complesso non avrebbe comportato oneri eccessivi a patto di praticare politiche di prezzo e strutturali giudiciose. Non fu così. Nel 1964, in uno dei più perversi compromessi franco-tedeschi, il prezzo dei cereali fu fissato ad un livello molto elevato tale da permettere la competitività dell'agricoltura tedesca. Poiché tecnicamente una mucca non è altro che un insieme di cereali trasformati, ciò determinò anche il livello dei prezzi dei prodotti animali: l'inevitabile risultato fu che la produzione europea andò rapidamente ben oltre il livello di autosufficienza. Di conseguenza le spese lievitarono rapidamente per l'aumento dei fondi destinati al sostegno dei mercati e dei sussidi alle esportazioni, nonché delle conseguenze delle crisi monetarie degli anni '70 (i cosiddetti montanti compensativi). Penalizzata dalla priorità attribuita alle produzioni continentali, l'Italia ottenne l'approvazione di importanti programmi a sostegno anche delle produzioni "mediterranee" (vino, agrumi, olio d'oliva, pomodori) La spesa agricola diventò rapidamente di gran lunga la principale componente del bilancio della Comunità; altrettanto rapidamente il suo finanziamento determinò anche, come vedremo, profonde evoluzioni dal lato della struttura delle entrate.

A partire dagli anni '70 si innestò anche la crescita di un secondo grande capitolo di spesa: quello relativo alle spese sociali e regionali (i cosiddetti fondi strutturali). Inizialmente i motori furono l'Italia e il Parlamento europeo. Poi, per breve tempo si aggiunse la Gran Bretagna, allora

considerato paese “meno prospero” che sperò così di poter alleviare il suo squilibrio finanziario con la Comunità; rapidamente la signora Thatcher, che peraltro era ideologicamente contraria alle sovvenzioni statali, si rese conto che “lavorava per il re di Prussia” (l’Italia). Intervennero però dall’inizio degli anni ’80 gli allargamenti a Grecia, Spagna e Portogallo. Il fronte di coloro che chiedevano l’espansione dei fondi strutturali ne uscì rafforzato. I due “pacchetti Delors” della fine degli anni ’80 fecero fare ai fondi strutturali un salto qualitativo e quantitativo, e la spinta si è ulteriormente rafforzata con il recente allargamento ai paesi ex comunisti dell’Europa centrale e dei Balcani. Questa evoluzione rispondeva alla necessità di tener conto delle differenze di produttività di paesi che avrebbero avuto difficoltà ad adeguarsi alla sfida del mercato unico. Introduceva anche nei principi fondatori del sistema finanziario comune il criterio della solidarietà e l’accettazione del fatto che il bilancio potesse avere finalità esplicitamente redistributive.

A partire dagli anni ’80 altre categorie di spesa hanno acquistato una certa importanza. In primo luogo quelle per la ricerca, ma anche quelle destinate a varie forme di aiuti internazionali. In alcuni casi, per esempio la Palestina, l’Unione più i suoi stati membri sono il principale donatore internazionale. A partire dagli anni ’90 è stato finalmente possibile porre un limite alla crescita esponenziale della spesa agricola. Sotto la pressione del resto del mondo e di fronte alla crescente insostenibilità delle sue aberrazioni, i regolamenti che reggono la spesa agricola sono stati modificati, limitando le garanzie alla sovrapproduzione e i sussidi all’esportazione. La PAC e i fondi strutturali assorbono tuttavia ancora oggi la parte di gran lunga preponderante del bilancio.

Le entrate

Nel pacchetto di proposte della Commissione che nel 1965 scatenò la reazione francese e la “crisi della sedia vuota” figurava anche l’introduzione del finanziamento del bilancio con risorse proprie. Alla Comunità avrebbero dovuto essere attribuiti i proventi dei dazi doganali e dei prelievi sulle importazioni agricole. La proposta era perfettamente logica sul piano economico. In un’unione doganale non aveva senso lasciare allo stato percettore i dazi prelevati anche su merci destinate ad altri paesi; il caso più evidente era quello del porto di Rotterdam da cui transitano buona parte delle merci dirette al mercato tedesco. Per i prelievi sulle importazioni agricole che erano parte integrante della PAC valeva una giustificazione anche più forte. Inizialmente contraria per motivi politici, la Francia capì rapidamente che avrebbe così potuto consacrare il principio della perennità del finanziamento della PAC senza doversi sottoporre alle forche caudine di decisioni annuali sui contributi nazionali al bilancio. Nacque così la prima decisione sulle “risorse proprie”. Secondo

Mansholt, il padre della PAC, ciò avrebbe dovuto essere sufficiente ad autofinanziare una politica agricola “ragionevole”.

Come abbiamo visto si capì presto che i bisogni finanziari erano molto superiori. All’inizio degli anni ’70 la Comunità decise di generalizzare l’introduzione dell’IVA come strumento fiscale utile ad accrescere la trasparenza degli scambi. Si creava in questo modo un’imposta che avrebbe facilmente potuto diventare la base per una nuova risorsa propria. Il progetto di trasferire alla Comunità fino all’1% della base imponibile ne implicava l’armonizzazione. Lo sforzo fu più arduo del previsto. Fra i paesi membri solo la Danimarca aveva introdotto l’IVA nella sua purezza, cioè senza deroghe e con un tasso uniforme. Tutti gli altri paesi (compresa la Francia che l’aveva inventata) introdussero eccezioni, deroghe e tassi differenziati. Paradossalmente l’armonizzazione di un’imposta concepita come strumento per facilitare gli scambi fu invece guidata in primo luogo dalla necessità di mettere a punto entro la data prevista, il 1977, la nuova fonte di finanziamento del bilancio. Il risultato fu un’armonizzazione molto parziale, con numerose deroghe; non abbiamo quindi il trasferimento alla Comunità di una parte del gettito dell’IVA come avviene in Germania fra Bund e Laender, ma un contributo calcolato su una base imponibile in parte fittizia; definirlo “risorsa propria” era già all’epoca un’esagerazione.

Nel corso degli anni ’80, sotto la spinta della continua crescita della spesa agricola e dei fondi strutturali i cui bisogni aumentavano notevolmente con l’adesione di Grecia, Spagna, e Portogallo neanche l’1% dell’IVA bastò più. Il nuovo sistema di risorse proprie fu definito dai due “pacchetti Delors”. La via maestra sarebbe stata quella di accrescere la quota di IVA da destinare al bilancio. Questa strada fu abbandonata per vari motivi. Come abbiamo visto la base fittizia ne faceva in pratica un contributo nazionale camuffato. Nonostante il suo carattere di imposta generale sulle transazioni economiche essa non rispettava compiutamente il principio dell’equità contributiva fra gli stati. La Comunità decise quindi di introdurre una nuova risorsa sotto forma di contributi nazionali proporzionali al PIL di ogni paese, stabilendo inoltre la regola che il totale delle risorse destinate alla Comunità non avrebbe potuto superare l’1% del PIL totale. Della nozione di “risorse proprie” restava quindi solo il carattere di automaticità, ma poco o nulla delle caratteristiche di una fiscalità europea. Anche l’attribuzione alla Comunità dei proventi doganali fu in seguito ulteriormente distorta elevando dal 10 al 25% la quota trattenuta dallo stato di ingresso delle merci per compensarne “i costi di percezione”; in realtà per ridurre il saldo netto negativo dell’Olanda. La struttura e il volume delle entrate del bilancio sono da allora rimasti sostanzialmente invariati; una proposta coraggiosa della Commissione, nel 2004 di portarlo all’1,25% è stata respinta nonostante

che il tetto dell'1% sia stato raggiunto e i bisogni crescenti di una Comunità (ora Unione) in perpetuo allargamento.

Infine, come si è visto il trattato impedisce formalmente all'unione di indebitarsi. Questo divieto è rimasto finora inviolabile, anche se attualmente è oggetto di un dibattito politico nuovo. E' tuttavia sorto all'interno del sistema un organo, La Banca Europea degli Investimenti (BEI) che pur senza avere la possibilità di creare debito pubblico europeo, ha dimostrato la possibilità tecnica di gestire operazioni anche di una certa importanza sui mercati finanziari.

Le procedure di decisione

Nel trattato di Roma le decisioni sul bilancio annuale spettavano esclusivamente al Consiglio che poteva deliberare a maggioranza qualificata. Quelle relative alle entrate dovevano invece essere prese all'unanimità con ratifica dei parlamenti nazionali. Questa seconda disposizione riflette la logica del carattere non federale dell'ordinamento comunitario, privo di un autonomo potere di imposizione. Questo principio è stato riaffermato con forza nel recente parere della Corte federale tedesca sul trattato di Lisbona.

Le decisioni annuali sul bilancio restarono, anche dopo la crisi del '65 al di fuori del cosiddetto "compromesso di Lussemburgo" con cui la Francia impose in pratica per lungo tempo l'unanimità anche per le materie per cui in teoria valeva il principio del voto a maggioranza. La cosa non aveva all'inizio un grande effetto dal momento che la spesa agricola, all'epoca preponderante, era automaticamente determinata dall'andamento dei mercati; la Francia, si premuniva però contro il rischio che il veto di un paese bloccasse la disponibilità dei fondi. Nel meccanismo di decisione del Consiglio si introdusse una perversione importante, corretta solo di recente. Mentre il bilancio era discusso e approvato dai ministri competenti, le decisioni che determinavano la spesa agricola erano nelle mani dei ministri dell'agricoltura che agivano nel solo interesse delle loro clientele elettorali. Il paradosso più vistoso fu quello tedesco: mentre il Ministro delle finanze tuonava contro la spesa comunitaria di cui la Germania era il principale pagatore, quello dell'agricoltura - spesso bavarese - si batteva con accanimento per prezzi alti necessari ai bisogni della costosa agricoltura tedesca.

Per risolvere la crisi del '65 la Francia dovette tuttavia fare una concessione importante ed accettare che al Parlamento europeo fosse attribuito un potere in materia di bilancio. Esso fu però all'inizio molto limitato in via di fatto e di diritto. Il Parlamento acquisì l'ultima parola sul bilancio solo sulle spese cosiddette "non obbligatorie", quelle che non derivavano automaticamente da

decisioni di carattere legislativo o regolamentare; in sostanza non poteva intervenire sulla spesa agricola. L'eccezione aveva una sua logica perché all'epoca i poteri del Parlamento in materia legislativa erano puramente consultivi. A partire dall'elezione diretta intervenuta nel 1979, l'autorità del Parlamento e la conseguente volontà di accrescere la sua influenza aumentò in maniera notevole. Due sviluppi furono determinanti. Come si è visto, dalla metà degli anni '70 e ancor più dopo gli allargamenti "mediterranei", ci fu una crescita continua dei fondi strutturali. Il Parlamento, la Commissione e l'Italia con il sostegno in seguito degli altri paesi interessati ne furono il principale motore. In questo modo il Parlamento affermava il suo potere e si poneva come paladino di un'Europa solidale. I governi più refrattari all'aumento dei fondi strutturali, che erano allora la maggioranza, reagirono tentando di blindare con decisioni politiche unanimi ma di dubbia legittimità giuridica la dotazione dei fondi strutturali. Si creò fra Parlamento e Consiglio un conflitto permanente e qui intervenne il secondo sviluppo. Fra i poteri attribuiti al Parlamento vi era quello di respingere il bilancio nel suo insieme, condannando la Comunità alla quasi paralisi "dell'esercizio provvisorio". Si trattava evidentemente di un'arma devastante, ma di fronte all'insensibilità del Consiglio il Parlamento l'utilizzò nel 1980 (e poi nel 1982). Il Consiglio capì che doveva prendere il Parlamento maggiormente sul serio. D'altro canto la posizione di forza del Parlamento aveva grandi limiti. Da un lato il Consiglio manteneva il controllo assoluto sulle entrate, dall'altro il Parlamento non avrebbe potuto esagerare con la pratica del rigetto senza perdere credibilità. Il Consiglio propose un accordo interistituzionale (Consiglio, Commissione, Parlamento) per determinare previsioni pluriannuali politicamente vincolanti che avrebbero definito l'ammontare disponibile per i principali capitoli del bilancio. Che la Comunità avesse interesse a programmare le sue spese a medio termine, era difficilmente contestabile; il Parlamento non poteva mettersi in questa posizione. Tuttavia questa innovazione riduceva notevolmente la portata della procedura annuale, quella su cui il Parlamento aveva l'ultima parola; l'arma del rigetto diventava molto più difficile da utilizzare. La pratica degli accordi interistituzionali, formalmente introdotta nel 1988 ha retto fino ad oggi e ha permesso una relativa pace su questo fronte. Al Parlamento resta, compatibilmente con le previsioni, la possibilità nell'ambito della procedura annuale di spostare risorse all'interno dei capitoli e un margine predefinito per intervenire sulle spese "non obbligatorie". L'introduzione delle previsioni pluriannuali ha avuto anche l'effetto di porre un limite alla libertà dei ministri dell'agricoltura ed è stato uno dei fattori che ha condotto alla riforma della PAC; i ministri delle finanze (in realtà ormai il Consiglio europeo) sono ritornati al centro delle discussioni sul bilancio. Le previsioni pluriannuali sono state formalmente integrate nel

trattato di Lisbona ed avranno quindi carattere vincolante anche sul piano giuridico. Il trattato eliminerà anche la distinzione fra spese obbligatorie e non obbligatorie, divenuta ormai inutile in seguito alla riforma della PAC e non più giustificata dai poteri ottenuti dal Parlamento in materia legislativa. Il Parlamento ha utilizzato i suoi poteri di bilancio con efficacia, anche se è corresponsabile della proliferazione di piccole voci di spesa, di dubbia giustificazione economica e ancor meno “europea”; nulla di nuovo sotto il sole, basta guardare al Congresso degli Stati Uniti, ma il fenomeno ha contribuito a diffondere l’immagine di un’Europa sprecona.

Il problema dei rimborsi

Il problema del “giusto ritorno” dei fondi che ogni paese versa al bilancio non è un’invenzione britannica ed è sempre esistito. Tuttavia è stata la Gran Bretagna a porlo come problema politico generale sull’insieme del bilancio comune. Le sue implicazioni saranno discusse nei dettagli in un capitolo successivo; basterà qui ricordarne l’origine. Durante il negoziato di adesione i britannici sostennero che il sistema instaurato dai paesi fondatori li avrebbe penalizzati su tutti i piani. Dal lato delle entrate, l’economia del Regno Unito era più aperta sul resto del mondo, il Commonwealth ma non solo; quindi avrebbe pagato molto per i dazi e i prelievi agricoli. Inoltre, data la struttura dell’economia il peso delle transazioni soggette a IVA era superiore che negli altri paesi. Dal lato delle spese la Gran Bretagna sarebbe stata sicuramente penalizzata a causa della struttura della sua agricoltura. Tutto ciò avrebbe comportato un costo senza paragone con quello sostenuto dagli altri paesi; situazione resa inaccettabile dal fatto che all’epoca la Gran Bretagna era nettamente meno prospera di tutti i paesi fondatori con l’eccezione dell’Italia, peraltro ancora in rapida crescita. A ciò si rispondeva che i benefici dell’appartenenza alla Comunità non potevano essere misurati in termini di flussi finanziari e che i benefici derivanti per l’economia dall’appartenenza a un grande mercato sarebbero stati superiori ai costi finanziari. L’obiezione, per quanto economicamente fondata non era però sufficiente a superare la percezione soggettiva di rappresentare un caso del tutto eccezionale. Il problema sarebbe stato da solo sufficiente a far fallire il negoziato, ma per il momento era basato su calcoli teorici. Quando si incontrarono nel maggio del 1972 per risolvere gli ultimi nodi politici del negoziato, il Primo ministro britannico Heath e il Presidente francese Pompidou decisero saggiamente di accantonarlo, dando però al Regno Unito la promessa che se la situazione si fosse rivelata inaccettabile, si sarebbe trovata una soluzione.

Il commercio britannico si riorientò verso la Comunità abbastanza rapidamente. Su tutti gli altri piani invece le più pessimistiche previsioni furono confermate. Il deficit britannico nei

confronti del bilancio comunitario crebbe rapidamente soprattutto a causa dell'aumento incontrollato della spesa agricola. Inoltre gli anni '70 segnarono la fine della grande crescita economica post bellica e sarebbe stato politicamente difficile per il governo, anche se avesse voluto, giustificare l'accettazione di questo squilibrio con vantaggi straordinari derivanti dall'appartenenza alla Comunità. L'assegno in bianco firmato da Pompidou fu quindi presentato all'incasso. Un primo meccanismo correttore limitato al problema dell'IVA fu introdotto nel 1975 nel quadro del "rinegoziato" promosso dal governo laburista di Harold Wilson. La fonte principale dello squilibrio erano tuttavia le spese. Quando nel 1979 Margaret Thatcher divenne Primo ministro ne fece il principale obiettivo della sua politica verso una Comunità per la quale peraltro nutriva un'aperta ostilità. Il confronto fu lungo, acrimonioso e per cinque anni di fatto paralizzò la politica europea. Gli altri governi tardarono a comprendere la determinazione della Thatcher che in questo era sostenuta da tutto lo schieramento politico e da un'opinione pubblica mai pienamente convertita all'Europa. Il problema avrebbe potuto essere risolto senza toccare la filosofia del sistema solo diminuendo drasticamente la spesa agricola, cosa politicamente impossibile, o con programmi di spesa di altro tipo di cui la Gran Bretagna potesse beneficiare in modo sostanziale. Questa seconda soluzione "ortodossa" era però impraticabile. Non c'erano grandi interventi finanziari a profitto dell'economia britannica che potessero essere giustificati sul piano economico; del resto la strada fu rapidamente bloccata anche da un governo britannico, ideologicamente ostile sia all'intervento pubblico sia ad un rafforzamento delle istituzioni europee. La posizione della Thatcher era chiara: "voleva indietro i suoi soldi", con due richieste irrinunciabili. Il rimborso doveva essere sostanzioso e il meccanismo doveva essere permanente, cioè non sottoposto a scadenze o al rischio di ricatti politici da parte di altri governi o istituzioni. Il Parlamento aveva compiuto da questo punto di vista l'errore politico di intervenire a gamba tesa in un negoziato fra governi, congelando nel bilancio i fondi che la Commissione aveva proposto di stanziare per il rimborso britannico.

Nel 1984, sotto presidenza francese fu trovata l'unica soluzione possibile, quella di un rimborso forfettario non sottoposto a scadenza. Il Regno Unito otteneva soddisfazione soprattutto sulla "perennità" del meccanismo. In questo modo la signora Thatcher aveva teso una trappola a cui nessuno dei suoi successori poteva sottrarsi, quale che fosse il suo grado di europeismo, senza pagare un prezzo politico elevato all'interno. Il confronto sul rimborso britannico lasciò segni profondi. In Gran Bretagna rafforzò l'immagine di una Comunità egoista e ostile. Nel continente l'ossessione dei "saldi netti" ha pervaso l'atteggiamento di tutti i paesi ed diventata in modo duraturo il principale parametro che ha dominato i negoziati sul bilancio della Comunità; ha avuto

un effetto importante sulla diminuzione dell'europeismo in Germania ed è stata uno dei fattori che ha determinato il voto negativo degli olandesi sul progetto di costituzione. A poco sono valsi i ripetuti richiami al carattere miope e parziale di questo approccio e allo scarso fondamento economico della nozione stessa di "saldi netti". Le distorsioni crebbero in seguito con l'introduzione di correttivi a favore di altri paesi grandi pagatori (Germania, Olanda, Austria), con la perversione supplementare che i rimborsi a favore di paesi prosperi come la Gran Bretagna sono pagati anche dai nuovi membri provenienti dall'Europa orientale.

Conclusioni

Nel tempo si è creato intorno al bilancio dell'Unione un'insieme di contraddizioni. Delle entrate teoricamente "proprie", ma di fatto assimilabili a contributi nazionali che la maggioranza dei governi e dei parlamenti non sono disposti ad aumentare in un contesto di pressione sul volume complessivo della spesa pubblica. Permane una forte opposizione all'utilizzo su vasta scala di prestiti europei. La struttura della spesa è difficilmente modificabile, nonostante che la spesa agricola abbia ormai arrestato la sua crescita e si sia avviata ad una molto lenta diminuzione. Si è finora dimostrato impossibile trovare consenso su nuove politiche comuni che potrebbero giustificare nuovi importanti programmi di spesa. Su tutto pesa il problema dei "saldi netti" che ha ormai assunto il carattere di parametro principale di giudizio, offuscando sia la nozione di "bene pubblico europeo" sia quella di solidarietà. Si è così costruito un fragile castello di carte in cui ogni paese e ogni istituzione ha aggiunto la sua parte di perversione. Il paradosso è che il sistema non piace a nessuno, ma tutti ne sono corresponsabili.

Inoltre va rilevato che in molti paesi e presso vasti settori dell'opinione pubblica il bilancio europeo, per quanto modesto, non ha buona reputazione. Procedure complesse e farraginose e l'ambiguità nei ruoli rispettivi della Commissione e degli stati che sono quasi sempre i veri gestori dei fondi europei, hanno creato la percezione a volte giustificata di frodi e sprechi diffusi. Il fenomeno è emerso soprattutto dopo l'adesione dei paesi scandinavi ed ha determinato la caduta della Commissione presieduta da Jacques Santer. Come uscire da queste contraddizioni è l'oggetto dei capitoli successivi.