

8 marzo 1999

A4-0105/99

RELAZIONE

sulla necessità di modificare e riformare il sistema delle risorse proprie dell'Unione europea

Commissione per i bilanci

Relatrice: on. Jutta Haug

INDICE

	<u>Pagina</u>
Pagina regolamentare	3
A. PROPOSTA DI RISOLUZIONE	4
B. MOTIVAZIONE	10
Parere di minoranza espresso dagli onn. Giansily e Crowley a nome del gruppo UPE	18
Parere di minoranza espresso dall'on Fabre-Aubrespy a nome del gruppo dei deputati Indipendenti per l'Europa delle nazioni	19
Parere di minoranza espresso dall'on. Bourlanges	20
Parere della commissione per le relazioni economiche esterne	21
Parere della commissione per gli affari istituzionali	27
Parere della commissione per il controllo dei bilanci	32

In seguito ad una richiesta della Conferenza dei presidenti di commissione, il Presidente del Parlamento europeo ha annunciato, nella seduta del 17 febbraio 1995 che la commissione per i bilanci era stata autorizzata ad elaborare una relazione sulla necessità di modificare e riformare il sistema delle risorse proprie dell'Unione europea.

Nella seduta del 29 aprile 1998 il Presidente ha comunicato che la commissione per gli affari istituzionali e la commissione per il controllo dei bilanci erano state consultate per parere.

Nella riunione del 16 gennaio 1995 la commissione per i bilanci aveva nominato relatrice l'on. Haug.

Nella riunione del 27 ottobre 1998 la commissione per i bilanci ha deciso di includere nella relazione la relazione della Commissione sul finanziamento dell'Unione europea - relazione della Commissione sul funzionamento del sistema delle risorse proprie (COM(98)0560 - C4-0579/98) - che era stata deferita alla commissione per i bilanci il 23 ottobre 1998 per l'esame di merito e a tutte le commissioni interessate per parere.

Nelle riunioni del 30 aprile, 18 maggio, 4 giugno, 20 luglio, 13 ottobre, 5 novembre, 9 dicembre 1998, 18 gennaio, 16 febbraio, 24 febbraio e 8 marzo 1999 ha esaminato il progetto di relazione.

In quest'ultima riunione/Nell'ultima riunione indicata ha approvato la proposta di risoluzione con 22 voti favorevoli, 12 contrari e nessuna astensione.

Erano presenti al momento della votazione gli onn. Samland, presidente; Tillich, Willockx e Giansily, vicepresidenti; Haug, relatrice; Adam (in sostituzione dell'on. Dankert), Bardong, Böge, Bösch, Bourlanges, Brinkhorst, Christodoulou (in sostituzione dell'on. Di Prima), Colom I Naval, Crowley (in sostituzione dell'on. Pasty, a norma dell'articolo 138, paragrafo 2 del regolamento), Desama (in sostituzione dell'on. Ghilardotti), Dührkop Dührkop, Elles, Fabra Valles, Fabre-Aubrespy, Kaklamanis, Kellett-Bowman (in sostituzione dell'on. Garriga Polledo), Laignel, Lange (in sostituzione dell'on. Krehl, a norma dell'articolo 138, paragrafo 2 del regolamento), McCartin, Mulder (in sostituzione dell'on. Kjer Hansen), Müller, Novo (in sostituzione dell'on. Miranda, a norma dell'articolo 138, paragrafo 2 del regolamento), Posada, Pronk (in sostituzione dell'on. Podestà), Rapkay (in sostituzione dell'on. Tomlinson, a norma dell'articolo 138, paragrafo 2 del regolamento), Sandberg-Fries, Seppänen, Tappin, Theato, Viola (in sostituzione dell'on. Pimenta), Virrankoski e Wynn.

I pareri della commissione per gli affari istituzionali e della commissione per il controllo dei bilanci sono allegati alla presente relazione. Il parere della commissione per le relazioni economiche esterne relativo alla relazione della Commissione sul funzionamento del sistema delle risorse proprie (COM(98)560 - (C4-0579/98) è anch'esso allegato.

La relazione è stata depositata l'8 marzo 1999.

Il termine per la presentazione di emendamenti è stato fissato a martedì, 9 marzo 1999, alle 17.00.

A.
PROPOSTA DI RISOLUZIONE

Risoluzione sulla necessità di modificare e riformare il sistema delle risorse proprie dell'Unione europea

Il Parlamento europeo,

- visto l'articolo 148 del suo regolamento,
- vista la relazione della Commissione del 7 ottobre 1998: "Il finanziamento dell'Unione europea. Relazione della Commissione sul funzionamento del sistema delle risorse proprie" (COM(98)0560 - C4-579/98),
- visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 201, e il trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, in particolare l'articolo 173,
- vista la decisione del Consiglio del 21 aprile 1970 relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità, in particolare l'articolo 4 che stabilisce che "a decorrere dal 1° gennaio 1975 il bilancio delle Comunità, senza pregiudizio delle altre entrate, è integralmente finanziato con risorse proprie delle Comunità",
- viste le sue risoluzioni su un nuovo sistema di risorse proprie dell'Unione europea del 21 aprile 1994⁽¹⁾ e sul futuro finanziamento della Comunità europea del 22 novembre 1990⁽²⁾,
- vista la sua risoluzione del 4 dicembre 1997 su Agenda 2000: "Il quadro finanziario dell'Unione 2000-2006 e il sistema di finanziamento futuro"⁽³⁾,
- vista la decisione del Consiglio, del 31 ottobre 1994, sul sistema delle risorse proprie⁽⁴⁾,
- visto lo studio sulle risorse proprie realizzato per conto della Direzione degli Studi del Parlamento europeo nel settembre 1997,
- vista la relazione speciale n. 6/98 della Corte dei conti sul sistema delle risorse basate sull'IVA e sul PNL⁽⁵⁾,
- vista la relazione speciale n. 9/98 della Corte dei conti riguardante la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea in materia di IVA sugli scambi intracomunitari⁽⁶⁾,
- visto lo studio sulla riforma delle risorse proprie e sui saldi netti del bilancio UE realizzato per conto della Direzione degli Studi del Parlamento europeo nell'ottobre 1998,

⁽¹⁾ GU C 128 del 9.5.1994, pag. 363 (A3-0228/94).

⁽²⁾ GU C 324 del 24.12.1990, pag. 243 (A3-0317/90).

⁽³⁾ GU C 388 del 22.12.1997, pag. 31 (A4-0331/97).

⁽⁴⁾ Decisione 94/728/CE, Euratom, GU L 293 del 12.11.1994, pag. 9.

⁽⁵⁾ GU C 241 del 31.7.1998, pag. 58.

⁽⁶⁾ GU C 356 del 20.11.1998, pag. 1.

- visti la relazione della commissione per i bilanci e i pareri della commissione per le relazioni economiche esterne, della commissione per gli affari istituzionali e della commissione per il controllo dei bilanci (A4-0105/99),
- A. considerando che il sistema di risorse per finanziare l'amministrazione pubblica e il controllo del loro impiego sono uno degli elementi centrali di ogni democrazia rappresentativa,
- B. considerando che il sistema delle risorse proprie comunitarie rappresenta una chiave di volta del processo di costruzione politica dell'Unione europea,
- C. considerando che i compiti dell'Unione europea dovrebbero essere finanziati con risorse proprie, che nel finanziare tali politiche con risorse di bilancio, il principio della "giusta contropartita" è un criterio inadeguato che contrasta con i principi del trattato ed è stato respinto dal Parlamento nella risoluzione del 4 dicembre 1997; considerando che la struttura del bilancio sia nella parte delle entrate che in quella delle spese dovrebbe seguire a norma del trattato i principi dell'equità e della solidarietà, e che questi principi devono essere rispettati anche e soprattutto in vista degli ampliamenti,
- D. considerando che le risorse introitate attraverso le risorse proprie sono state finora sufficienti per finanziare le attività e le politiche dell'Unione europea,
- E. considerando che il sistema delle risorse proprie è stato più volte modificato e che con queste modifiche sono stati introdotti diversi massimali e fattori di calcolo alcuni dei quali, se da una parte hanno tenuto maggior conto della capacità economica degli Stati membri, dall'altra hanno reso più difficili la trasparenza e l'intelligibilità del sistema, alterando in tal modo le finalità originali,
- F. considerando che il Parlamento ha sempre chiesto che le risorse proprie comunitarie siano chiare e comprensibili per i contribuenti europei, e che, per motivi di responsabilità democratica, il Parlamento deve partecipare al processo decisionale relativo alle risorse proprie comunitarie,
- G. considerando che la struttura del finanziamento del bilancio UE ha una grande componente di eredità storica e si è in parte sviluppata per rispondere a problemi concreti man mano che questi si ponevano per cui, pur essendo in certa misura in linea con la logica dell'integrazione europea, soltanto in alcune occasioni ha perseguito una strategia europea globale,
- H. considerando che con l'estensione delle politiche comuni e l'adesione di nuovi Stati membri il bilancio dell'UE si troverà di fronte a nuove sfide,
- I. considerando che i vantaggi politici, economici, finanziari e di bilancio che l'appartenenza all'Unione europea e la partecipazione alle politiche comuni arrecano ai singoli Stati membri relativizzano di molto i saldi netti addotti e calcolati da taluni Stati membri che se ne servono per reclamare un ulteriore meccanismo di compensazione,
- J. considerando che la ripartizione degli oneri relativi al finanziamento del bilancio incontra critiche crescenti in taluni Stati membri, che questi Stati membri reclamano fra l'altro l'adozione di un sistema di compensazione analogo a quello applicato fin dal 1984 alla Gran Bretagna, e che altri Stati membri ritengono che si debba tener maggiormente conto del reddito

pro capite nel calcolo delle quote nazionali per il finanziamento del bilancio, proponendo quindi un calcolo di queste quote secondo un modello di gradualità,

- K. considerando che l'incidenza delle risorse proprie tradizionali sulle risorse continua a perdere di importanza e che le risorse proprie basate sull'IVA, come anche le risorse proprie basate sul PNL, hanno caratteristiche che inducono a confonderle con contributi nazionali, per cui diviene sempre più urgente creare nuove risorse proprie che assicurino l'autonomia finanziaria della Comunità,
- L. considerando che nella futura ristrutturazione del sistema delle risorse proprie si deve tener conto, per quanto riguarda i compiti e le attività comunitarie, dei principi sanciti agli articoli 2 e 3 del trattato CE che sono la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati membri come pure la promozione della crescita, dell'occupazione e della qualità della vita mediante l'attuazione di politiche comuni,
- M. considerando che l'attuale sistema delle risorse proprie risulta inadeguato per quanto riguarda i criteri dell'autonomia finanziaria, della trasparenza, della responsabilità giuridica nonché della comprensibilità per i cittadini, e che occorre pertanto ottemperare a questi criteri mediante una riforma del sistema delle risorse proprie,
- N. considerando che l'introduzione di nuove risorse proprie che non accrescano l'onere per il contribuente europeo, può rendere il sistema delle entrate più trasparente, più semplice e razionale, accrescere l'indipendenza finanziaria dell'Unione e stabilire un nesso diretto tra l'Unione europea e i suoi cittadini,
 - 1. reputa che il bilancio dell'Unione europea in prospettiva dovrebbe essere radicalmente ristrutturato in base al principio di politica finanziaria che impone il susseguirsi sistematico di definizione di compiti, preventivo di spesa, messa a disposizione delle risorse e valutazione; ritiene altresì che, al momento di definire i compiti, si debba procedere a una differenziazione a seconda delle incombenze normative e fiscali, che sia nel massimo interesse dei cittadini europei che le entrate riscosse a qualsiasi livello - europeo, nazionale, regionale o locale - vengano efficacemente spese e che doppiati di compiti tra le autorità europee e nazionali andrebbero evitati ove possibile;
 - 2. ritiene che il sistema delle entrate dovrebbe essere reso sostanzialmente scevro di deroghe e normative speciali, che le attuali normative debbano decadere, che tutti gli Stati membri debbano essere coinvolti nel finanziamento del bilancio rispettando gli stessi principi e che la compensazione, conforme al trattato, delle diversità di sviluppo economico non debba poggiare sulle entrate, bensì sulle spese, in linea con i principi sistematici di bilancio;
 - 3. ricorda che la Commissione europea è la custode dei trattati ed è competente per la definizione dell'interesse comunitario; invita la Commissione a ricordare questi obiettivi al momento di elaborare le sue proposte e a non piegarsi agli interessi di singoli Stati membri,
 - 4. respinge la cosiddetta teoria della "giusta contropartita" ("*juste retour*") perché contraria all'indivisibilità dei diritti, benefici ed obblighi - di carattere finanziario e no - derivante dall'appartenenza all'Unione, dal principio di solidarietà tra gli Stati membri e dai principi delle quattro libertà; deplora il fatto che la Commissione abbia rinunciato a fornire stime sui vantaggi economici non figuranti in bilancio, che gli Stati membri traggono dalla loro partecipazione all'Unione economica e monetaria;

5. ritiene che la carenza di controllo democratico e di compartecipazione del Parlamento europeo sia un elemento a favore di modifiche al sistema delle risorse proprie e deplora che per il momento le posizioni differenti degli Stati membri ostacolino le riforme; si attende comunque, in considerazione dell'importanza del tema per l'ulteriore integrazione, un ravvicinamento decisivo delle diverse vedute;
6. ritiene pertanto che contestualmente all'approfondirsi dell'integrazione, il sistema delle risorse proprie debba essere gradualmente riformato, facendo in modo di ridurre innanzitutto le differenze relative alle quote di finanziamento, onde poter creare le necessarie condizioni per portare avanti le riforme;
7. chiede, in vista della revisione dei trattati in relazione all'ampliamento, un dibattito esaustivo sulla necessaria riforma dell'art. 201 al fine di strutturare il sistema della risorse proprie in modo più flessibile e democratico;

Prospettive di riforma delle risorse proprie

8. ritiene che con la realizzazione dell'Unione economica e monetaria e il conseguente rafforzarsi della cooperazione nel settore della politica fiscale e finanziaria si sia raggiunto un nuovo grado di integrazione, in termini di qualità e profondità, che rende necessaria una nuova visione globale del bilancio dell'Unione; ritiene che le strutture di bilancio dovrebbero essere configurate in modo tale che l'Unione possa svolgere le sue funzioni in quanto attore politico ed economico globale con crescente peso; chiede che il Parlamento europeo acquisisca al riguardo un pieno potere di bilancio non limitato soltanto al fronte della spesa, e per di più non nella sua integralità, bensì che abbracci tutti i settori delle spese e delle entrate;
9. ritiene che per garantire l'indipendenza finanziaria dell'UE e assicurare il finanziamento delle sue politiche e la sua capacità evolutiva a lungo termine, il bilancio debba fondarsi su nuove risorse proprie che non abbiano carattere di contributi nazionali e che non determinino in alcun caso un ulteriore aggravio per i contribuenti europei; sottolinea che per potenziare la dotazione finanziaria è necessario che l'Unione sia investita anche di precise competenze per gli atti di legislazione fiscale che la riguardano, inclusa la sovranità in materia di riscossione;
10. ritiene che queste entrate, che direttamente o indirettamente affluiscono nelle casse dell'Unione, debbano avere una ripercussione diretta sui cittadini dell'Europa, riscuotere il massimo consenso e avere un nesso logico con l'integrazione europea e le politiche europee; sottolinea la necessità che queste entrate soddisfino i criteri di semplicità e comprensibilità, imparzialità, trasparenza e controllabilità democratica;
11. ricorda che il Parlamento europeo, dovendo decidere quali nuove ed opportune risorse e imposte scegliere, ha commissionato due studi che hanno fatto luce sui pro e i contro delle diverse entrate; ricorda altresì che da questi studi non è emerso alcun tipo di imposta quale imposta ottimale e che pertanto la futura autonomia finanziaria dell'Unione deve essere garantita da una combinazione delle diverse nuove imposte, nel maggior rispetto possibile dei criteri sopra esposti;
12. ritiene che sul sistema delle entrate non debbano pesare incombenze estranee quali, ad esempio, la compensazione delle disparità di capacità economica e la correzione dei diversi flussi di pagamenti verso gli Stati membri e che a queste incombenze si debba invece procedere con strumenti più adeguati quali, ad esempio, la politica strutturale e di coesione;

Parità nelle condizioni di finanziamento per tutti gli Stati membri

13. giunge alla conclusione che la PAC dovrebbe essere cofinanziata per il 50% dai bilanci nazionali e invita la Commissione a presentare con la massima tempestività una proposta per conseguire questo obiettivo; sottolinea che, con l'introduzione del cofinanziamento, occorre ridurre di conseguenza la linea direttrice agricola; ritiene che gli Stati membri, grazie al cofinanziamento, debbano essere maggiormente implicati in una responsabilità comune per quanto riguarda il futuro assetto della politica agricola europea e che, ai fini di una migliore tutela degli interessi finanziari dell'Unione, occorra ottenere una maggiore attenzione da parte degli Stati membri nella gestione delle risorse della PAC; auspica che, sempre attraverso il cofinanziamento, venga agevolata l'adesione dei paesi dell'Europa centro-orientale;
14. ricorda che l'attuale meccanismo di compensazione sul piano delle entrate, finora applicato soltanto alla Gran Bretagna, è stato introdotto sulla base di un'incidenza di oltre il 70% della spesa agricola sulle spese generali della Comunità al fine di compensare gli oneri sostenuti dagli Stati la cui agricoltura incide scarsamente sul sistema economico; ricorda che la base per questo meccanismo di compensazione si riduce ulteriormente nel caso di un cofinanziamento della politica agricola; sottolinea l'antisistematicità e l'assoluta infondatezza di una riduzione degli apporti dei singoli Stati membri al finanziamento di settori come quello della politica strutturale, delle misure preparatorie per l'adesione di nuovi Stati membri oppure delle politiche interne;
15. invita la Commissione, in vista di una equilibrata ripartizione degli oneri relativi al finanziamento del bilancio tra gli Stati membri, a presentare una proposta di graduale soppressione del meccanismo di compensazione e ad impegnarsi affinché l'attuale normativa venga completamente accantonata con gradualità prima che aderiscano i primi nuovi Stati membri;
16. chiede con rinnovato vigore l'integrazione del FES nel bilancio CE;

Elementi della riforma

17. ritiene che le risorse proprie tradizionali continuino a perder di importanza sotto il profilo del loro contributo al finanziamento del bilancio e che con l'ampliamento dell'UE e la continua liberalizzazione anche degli scambi agricoli questa tendenza sia destinata a rafforzarsi;
18. sottolinea l'immane sforzo amministrativo che l'Unione deve compiere al momento della riscossione negli Stati membri ed i numerosi casi di irregolarità e frode che si verificano; chiede alla Commissione di assumersi pienamente le sue responsabilità nel settore della tutela delle finanze comunitarie, soprattutto in quello delle risorse proprie tradizionali basate sui dazi doganali e di incoraggiare gli Stati membri a dotarsi di credibili sistemi di valutazione dell'impatto delle frodi nonché dell'efficacia e dei risultati delle azioni di controllo; ritiene che sia il caso di prendere in considerazione l'opportunità di introdurre un sistema di incentivi per una riscossione più efficiente delle risorse proprie tradizionali da parte degli Stati membri;
19. ricorda pure che le risorse proprie tradizionali sono l'unica forma di risorse proprie dell'Unione che non può essere assimilata ai contributi da parte degli Stati membri; invita la Commissione, tenendo conto di tutte le possibili argomentazioni, inclusi gli effetti di "gateway", a formulare una proposta su come trattare le risorse proprie tradizionali che, da una parte, tenga conto della

loro rilevanza per il bilancio comunitario, l'economia europea e il funzionamento del mercato interno e, dall'altra, esamina senza pregiudiziali il rapporto costo/benefici;

20. ricorda che così come sono oggi strutturate le risorse proprie basate sull'IVA possono essere facilmente confuse con contributi nazionali, il che corrisponde anche all'analisi fatta dalla Corte dei conti e dalla Commissione nei loro recenti pareri sulle risorse proprie; ricorda altresì che i modelli di calcolo utilizzati per la loro definizione e i massimali e i fattori di calcolo comuni applicati in tale ambito hanno dato luogo a un sistema quanto mai complicato e non trasparente;
21. fornisce quindi il suo sostegno iniziale alla proposta di accorpare la risorsa propria basata sull'IVA e quella basata sul PNL in un'unica risorsa fondata sul PNL, il cui calcolo sia trasparente, semplice e intellegibile e sulla cui base si possa quindi avviare una riforma radicale del sistema delle risorse proprie e si possano introdurre nuove risorse proprie al posto della terza e quarta fonte di risorse finora in vigore;
22. ricorda che l'impiego di una obsoleta procedura di calcolo per l'indicatore di capacità economica, che è il PNL, ha creato squilibri di natura tecnica; invita pertanto la Commissione ad attivarsi, mediante la proposta di una revisione tecnica a breve termine della decisione sulle risorse proprie, al fine di rimuovere le cause tecniche degli squilibri e di consentire un calcolo del PNL sulla base di metodi più attuali;
23. ricorda che anche il PNL, in quanto base di calcolo, presenta diverse carenze sistematiche, in quanto attività economiche non rilevate dalle statistiche ne distorcono la funzione indicativa e le condizioni quadro dell'economia influiscono notevolmente sulla sua capacità dinamica o sulla sua stagnazione; ritiene che anche questi aspetti militino a favore della sostituzione delle risorse proprie IVA e PNL mediante nuove entrate proprie;
24. ritiene che le risorse pubbliche o gli utili delle istituzioni a carattere originariamente europeo, ad esempio i guadagni realizzati dal Sistema europeo delle banche centrali, debbano confluire nel bilancio europeo a titolo di risorse proprie;
25. chiede che, in caso di accordo tra gli Stati membri su determinati tipi di imposta, almeno una parte confluisca nel bilancio dell'Unione come risorsa propria, dal momento che queste imposte avranno carattere originariamente europeo;
26. sottolinea che queste nuove entrate per il bilancio comunitario non debbano essere aggiuntive, bensì sostituire le entrate esistenti;
27. esorta il Consiglio ad approvare tale riforma d'intesa con il Parlamento, affinché essa possa entrare in vigore anteriormente al primo ampliamento;
28. ritiene che la graduale modifica del sistema delle risorse proprie debba costituire un punto negoziale nelle trattative sull'accordo interistituzionale concernente le prospettive finanziarie per il 2000-2006;
29. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione alla Commissione, al Consiglio e alla Corte dei conti.

B. **MOTIVAZIONE**

Premessa

In seguito alla decisione del Consiglio del 21.4.1970, con la quale fu stabilita la sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri fino ad allora in vigore, le Comunità europee dispongono di risorse proprie. Obiettivo di tale decisione era quello di finanziare le spese del bilancio comunitario interamente con entrate proprie (prelievi agricoli e quote zucchero, dazi doganali riscossi alle frontiere esterne della Comunità, nonché una percentuale della base imponibile ...). Al fine di aumentare le entrate e di ridurre la quota relativa della risorsa propria basata sull'IVA, nel 1988 è stata creata una quarta fonte di entrate costituita dalla risorsa propria calcolata sulla base del PNL.

La struttura del sistema attualmente in vigore si fonda su una decisione del Consiglio del 31 ottobre 1994. Con tale decisione viene fissato il limite massimo delle entrate del bilancio comunitario e viene ridotta la base imponibile IVA.

Fin dalla sua introduzione, il sistema delle risorse proprie è stato ripetutamente oggetto, per lo più su pressione di singoli Stati membri, di correzioni e modifiche che raramente hanno contribuito alla sua coerenza e trasparenza, e che avevano invece la loro ragion d'essere principalmente negli interessi finanziari di tali Stati membri. Per esempio, nel 1984 è stato introdotto a favore della Gran Bretagna un sistema di rimborso dei contributi che trovava il suo fondamento in una struttura agraria meno suscettibile di aiuti e nel conseguente minor importo dei flussi di ritorno verso tale paese, in presenza di un bilancio comunitario nel quale le spese agricole rappresentavano oltre il 70% del totale delle uscite. Con l'introduzione della fonte di risorse proprie basata sul PNL si intendeva venire incontro alla minor capacità economica di alcuni Stati membri, e lo stesso può dirsi per l'introduzione di un'aliquota di riduzione per la fonte di risorse proprie legata all'IVA.

Recentemente è stata espressa, specialmente da parte della Germania ma anche di qualche altro Stato membro, la richiesta di alleggerire le posizioni dei cosiddetti "contributori netti" mediante un meccanismo di limitazione dei contributi. Nel contempo, la Spagna ha proposto, con l'appoggio del Portogallo, che i contributi tengano maggiormente conto della capacità economica degli Stati membri mediante l'introduzione di un elemento di progressività.

Il Parlamento europeo ha nominato l'on. Jutta Haug relatrice sul sistema delle risorse proprie, al fine di ricalibrare la sua posizione sulla configurazione del sistema delle risorse proprie in vista della relazione di revisione della Commissione prevista nel 1999.

La Commissione ha presentato la sua relazione sul sistema delle risorse proprie, con la quale si pronuncia sul funzionamento del sistema attuale, illustra i sistemi di sconto vigenti e i meccanismi di compensazione in discussione così come le varie opzioni per una quinta risorsa propria. Essa non si pronuncia invece sugli effetti dell'evoluzione della Comunità e delle sue politiche sul sistema delle risorse proprie. Inoltre, nel quadro dell'Agenda 2000, essa ha dichiarato l'intenzione di lasciare invariato il limite massimo dell'1,27% del PNL anche in vista dell'allargamento dell'Unione. La relazione della Commissione fornisce una panoramica globale sul sistema vigente delle risorse proprie e le sue debolezze, e rappresenta una buona base per la discussione circa la sua forma.

Bisogno di riforma e margini di manovra

La situazione più sopra descritta dimostra che l'attuale sistema di bilancio non poggia su riflessioni sistematiche e su una strategia globale europea, bensì che si è formato per semplice reazione alle singole sollecitazioni. Da ciò deriva una serie di carenze sistematiche e di deficit pratici che indicano che il sistema va riformato in profondità e che il finanziamento del bilancio europeo va posto su una nuova base. Gli squilibri di finanziamento tra gli Stati membri più ricchi e le relative richieste di introduzione di nuovi meccanismi di correzione e di sconti sul versante delle entrate ostacolano lo sviluppo del bilancio europeo nel suo insieme. I meccanismi correttivi esistenti distorcono la ripartizione degli oneri di finanziamento tra Stati membri. La diminuzione del valore delle risorse proprie tradizionali e la difficoltà nonché le irregolarità della loro discussione rendono necessaria una discussione sulla loro ulteriore evoluzione come pure un completamento di tali risorse mediante vere e proprie risorse proprie.

La risorsa propria basata sull'IVA, difficilmente analizzabile a causa di vari meccanismi correttivi e di tagli nonché di un modello di calcolo estremamente complicato, risponde poco ai criteri della trasparenza, della semplicità e della controllabilità. Inoltre, al pari delle risorse proprie basate sul PNL, essa non ha il carattere delle risorse proprie, bensì rappresenta chiaramente un contributo degli Stati membri, come ha constatato anche la Corte dei conti nella sua relazione speciale su questi tipi di entrate. È opportuno semplificare il sistema, completandolo nel medio termine e infine sostituendolo nel lungo termine con vere e proprie risorse proprie più produttive.

Nonostante questo notevole bisogno di cambiamento, nel breve termine una riforma in profondità, che tenga conto di gran parte di detti deficit, non sembra attuabile. La situazione al Consiglio è piuttosto confusa e bloccata a causa della richiesta di vari e incompatibili meccanismi correttivi e dell'unanimità necessaria per cambiare il sistema. Non si può presumere che nuovi meccanismi correttivi, i cui oneri siano sopportati da Stati membri che non ne beneficiano, ottengano la necessaria unanimità al Consiglio. La situazione è ulteriormente appesantita dall'adozione di parallele decisioni in merito ad importanti riforme connesse con Agenda 2000.

In questa situazione, al fine di conquistare margini di manovra per i necessari cambiamenti, si propone un processo di riforma in fasi. In primo luogo occorrerà sdrammatizzare la situazione mediante la riduzione degli squilibri di finanziamento e altri aggiustamenti tecnici. Tali cambiamenti creano margini di manovra per la razionalizzazione e la semplificazione del sistema sulla base delle risorse proprie esistenti. Una riforma fondamentale e necessaria del sistema delle risorse proprie dovrà essere realizzata gradualmente e in una prospettiva a lungo termine. Con tale procedimento si garantisce, da un lato, il finanziamento dell'Unione e delle sue prospettive di sviluppo e, dall'altro, si sviluppa la dinamica per le necessarie riforme.

Nel corso della discussione a livello di commissione è emerso che una parte dei membri della commissione vuole già raggiungere, a breve termine, una modifica sostanziale delle risorse proprie nel senso di entrate proprie e basate sul gettito fiscale. Tale posizione si scontra con perplessità relative alla possibilità di realizzazione e alla sostenibilità politica.

Azioni per eliminare squilibri di bilancio

Gli squilibri nella ripartizione degli oneri di finanziamento tra gli Stati membri più ricchi sono imputabili soprattutto alla quota della politica agricola sul bilancio e alle differenze nella struttura agricola ammissibile agli aiuti dei singoli Stati membri. Va da sé, pertanto, che occorre iniziare con una proposta di soluzione di breve termine. Intanto è già importante la tendenza affermata in

questo campo a spostare il baricentro della spesa della politica agricola dalla garanzia dei prezzi agli aiuti diretti al reddito e al sostegno di misure di tutela del paesaggio e dell'ambiente. Tale tendenza dovrebbe ulteriormente rafforzarsi grazie all'Agenda 2000. Già oggi il 50-60% della spesa agricola è di natura strutturale. Poiché inoltre tali misure intervengono direttamente in loco, cioè negli Stati membri, la relatrice riterrebbe opportuno che questi partecipino al loro finanziamento, come avviene per le altre politiche strutturali.

Questa era la ragione della richiesta di un cofinanziamento nazionale della politica agricola che la relatrice e una parte dei membri di commissione ritenevano la soluzione più opportuna. Ciò non solo avrebbe costituito un passo coerente nella logica dello sviluppo, ma avrebbe consentito anche un considerevole sgravio sul versante delle entrate di bilancio.

Il modello differenziato proposto dalla relatrice terrebbe conto delle situazioni diverse negli Stati membri. A tale riguardo sarebbe necessario esaminare in che misura e in quale forma si debba tener conto della capacità economica degli Stati membri nel determinare le quote di cofinanziamento. Si dovrebbe inoltre discutere in merito all'opportunità di tener conto, nel calcolo del cofinanziamento, delle strutture agrarie esistenti nei singoli Stati membri e della quota della loro economia nazionale rappresentata dall'agricoltura.

Il cofinanziamento della politica agricola non rappresenterebbe una rinazionalizzazione di un settore politico europeo. Le condizioni quadro, le regole e le linee di sviluppo continuerebbero ad essere fissate anche in futuro a livello europeo. Il cofinanziamento dovrebbe ovviamente essere obbligatorio. Una siffatta struttura finanziaria rappresenterebbe anche una grande opportunità. La responsabilità comune dell'Unione europea e degli Stati membri verso la politica agricola comune dinamizzerebbe la discussione circa gli obiettivi, le motivazioni e la qualità in questo settore politico sclerotizzato. Ciò potrebbe generare un considerevole potenziale di rinnovamento, suscettibile di tradursi in una politica agricola europea più efficace e finalizzata.

Una parte dei membri della commissione non voleva accettare le considerazioni della relatrice. Nonostante i criteri specifici che si sarebbero dovuti applicare nella strutturazione del cofinanziamento, consideravano ingiustificata una tale regolamentazione. Si tratterebbe di un passo verso la rinazionalizzazione della politica agricola. Per tener conto di tali perplessità di un notevole numero di deputati della commissione e garantire la definizione di una posizione comune del Parlamento quanto più ampia possibile, la relatrice ha proposto di ridurre annualmente di una percentuale fissa, in modo continuativo, le spese agricole della Comunità, tenendo conto della proposta della Commissione sulla riforma della politica agricola comune contenuta nell'Agenda 2000. La linea direttrice agricola deve venir conseguentemente ridotta all'introduzione di una tale regolamentazione. Inoltre, la relatrice ritiene che una parte dei fondi disponibili in seguito ad una tale riduzione dovrebbero venire impiegati per azioni di politica strutturale nello spazio rurale e non dovrebbero essere destinati completamente agli Stati membri. Tali misure di politica agrostrutturale devono quindi venire cofinanziate, come altre sezioni della politica strutturale, dagli Stati membri secondo i criteri abituali.

Tali azioni sono necessarie in quanto gli attuali squilibri non possono venir ridotti, e quindi i blocchi tra gli Stati membri non possono venire eliminati, se non si tiene conto della più importante quota del bilancio, che rappresenta quasi la metà della finanze. Non vi è alternativa ad una riduzione continuata degli stanziamenti destinati alla politica agricola.

Le risorse proprie tradizionali

Per risorse proprie tradizionali, dette anche "vere risorse proprie", si intendono i prelievi agricoli e i prelievi sulla produzione di zucchero e isoglucosio, nonché i dazi doganali prelevati alle frontiere esterne della Comunità. Gli Stati membri trattengono un importo forfettario del 10% a titolo di spese di riscossione.

Le risorse proprie tradizionali mostrano un andamento nettamente discendente e per il 1998 ammontano ad appena un sesto delle entrate globali dell'UE. La loro importanza per il finanziamento del bilancio è in forte calo. Questa tendenza si rafforzerà ulteriormente con il nuovo round di negoziati OMC.

Sebbene le risorse proprie tradizionali vengano da tutti considerate quali entrate originariamente europee, in sede di bilancio delle entrate ha luogo una loro imputazione al luogo di riscossione, cioè esse vengono attribuite quale contributo al bilancio comunitario allo Stato membro in cui vengono riscosse (cosiddetto effetto Rotterdam-Anversa). Ciò produce distorsioni nel bilancio delle entrate.

Nella riscossione delle risorse proprie tradizionali si sono sempre rilevate irregolarità e negligenze. In una risoluzione sulla riscossione delle risorse proprie tradizionali ⁽¹⁾ il Parlamento europeo ha chiesto, in merito alla riscossione delle risorse proprie tradizionali, di combattere con maggior coerenza le irregolarità e di tener conto, nel rimborso delle spese di riscossione, della percentuale di successo.

In alternativa si dovrebbero discutere i pro e i contro delle riflessioni avviate dalla Commissione in merito all'opportunità di escludere le risorse proprie tradizionali, a causa della diminuzione della loro importanza relativa e del costo relativamente elevato della loro riscossione, dal sistema delle risorse proprie.

La vostra relatrice ricorda tuttavia che le risorse proprie tradizionali sono le uniche autentiche entrate proprie dell'Unione prive del carattere di contributo e che la loro importanza per il funzionamento del mercato interno non è irrilevante.

Risorse proprie basate sull'IVA e sul PNL

La risorsa propria legata all'IVA viene calcolata in base ad un'aliquota uniforme applicata all'imponibile IVA di ciascuno Stato membro, determinato in modo uniforme secondo regole comunitarie. In seguito alla decisione del 1994 sul sistema delle risorse proprie, l'aliquota applicata alla base imponibile viene ridotta gradualmente dell'1,4% all'1%, mentre la base imponibile stessa viene ridotta dal 55% al 50% nel 1999. La risorsa propria basata sull'IVA, chiamata terza fonte di entrate, è in costante diminuzione da alcuni anni ed ha ceduto il suo ruolo di maggior fonte di entrate alla risorsa propria basata sul PNL.

Vengono definite quarta fonte di entrate le entrate complementari che risultano dall'applicazione di una certa aliquota alla somma dei PNL di tutti gli Stati membri (risorsa propria basata sul PNL). Questa fonte di entrate è stata introdotta nel 1988 per limitare la risorsa propria basata sull'IVA e per coprire il fabbisogno di bilancio. Inoltre con essa si intendeva determinare una situazione contributiva più aderente alla forza economica degli Stati membri. L'importanza della risorsa propria

⁽¹⁾ Relazione della commissione per il controllo dei bilanci (PE 224.227/def.).

basata sul PNL per il bilancio complessivo aumenterà ulteriormente con la progressiva limitazione della terza fonte di entrate, e questa quarta fonte di entrate verrà a costituire nettamente la componente principale delle entrate comunitarie.

Sia per la sua funzione di entrata complementare che per la sua struttura, la risorsa propria basata sul PNL ha piuttosto la natura di un contributo nazionale. Ma ciò vale in misura non inferiore anche per la risorsa propria basata sull'IVA, considerata a lungo quale autentica entrata propria, e ciò a causa del complicato sistema con cui viene calcolata e delle modalità di calcolo aggiuntive introdotte un po' alla volta e ispirate a criteri nazionali propri degli Stati membri. La proposta formulata nella relazione del Parlamento europeo del 1994 sulle risorse proprie (relazione Langes) di trasformare ulteriormente la risorsa propria basata sull'IVA, come quota determinata dell'imposta sul valore aggiunto degli Stati membri, in una vera imposta dell'UE, e di indicarla chiaramente come tale, non appare oggi realizzabile né politicamente né tecnicamente.

Occorre tuttavia ammettere che i cespiti più produttivi del bilancio sono stati finora una base sufficiente per finanziare gli attuali compiti della Comunità. Se ciò continuerà ad essere il caso anche per i prossimi nuovi compiti e per la Comunità ampliata, dipende da una serie di fattori, quali ad esempio lo sviluppo economico, al momento difficilmente valutabili. La situazione economica e fiscale degli Stati membri e il relativo clima fiscale, da un lato, e i prossimi sviluppi della Comunità, dall'altro, lasciano apparire difficile un profondo cambiamento della struttura della base delle risorse nel medio termine, per cui è ragionevole, ai fini di una maggiore chiarezza e uniformità, abolire le entrate IVA, sostituendole completamente con entrate PNL.

Sembra indispensabile rimuovere le distorsioni del sistema sorte nel corso del tempo e a seguito delle crescenti correzioni. Infatti, occorrerebbe applicare, per una maggiore precisione, l'ultimo sistema del calcolo globale macroeconomico sulla cui base si calcolano le risorse proprie PNL.

Anche se la fase delle riforme di medio termine mira prioritariamente alla semplificazione e razionalizzazione delle colonne portanti delle entrate, ne conseguono già iniziative logiche ed opportune per lo sfruttamento di nuove risorse proprie.

Per quanto riguarda gli sforzi di coordinamento delle imposte europee sull'energia e il CO₂, occorrerebbe mirare a considerare una parte di dette imposte quali imposte proprie europee. Ciò obbedisce sia alla logica del mercato interno, che agli obiettivi comuni di riduzione delle emissioni di CO₂. Inoltre, gli introiti di signoraggio della BCE non dovrebbero essere versati alle banche centrali nazionali bensì al bilancio dell'Unione. Infine, la discussione sempre più veemente sull'introduzione di regole per la circolazione internazionale dei capitali e la penalizzazione dei movimenti di capitali speculativi di breve termine, offre anche possibilità di creare entrate per il bilancio europeo. L'imposta sugli investimenti di capitali speculativi di breve termine, discussa in tale occasione, dovrebbe almeno in parte confluire nel bilancio europeo quale entrata. I vantaggi decisivi di una siffatta imposta antispeculativa sono rappresentati, oltre che da una chiara pressione in questo settore, da un gettito elevato già in presenza di aliquote fiscali estremamente ridotte. Si può inoltre presumere che una siffatta imposta troverà un ampio consenso e si collocherà in rapporto diretto con i compiti dell'UE. In detto contesto, va sottolineato che tali nuove entrate non si devono aggiungere a quelle esistenti ma le devono sostituire gradualmente. L'onere per i cittadini europei non deve essere aumentato.

Nuovi requisiti per le entrate del bilancio UE

L'Unione economica e monetaria ha innescato una nuova dinamica economica ed ha raggiunto una nuova qualità dell'integrazione europea. Si pone pertanto la questione di una visione più globale del bilancio dell'Unione. A tale proposito sarebbe piuttosto opportuno chiedersi quali sono i nuovi cespiti. Le sinergie intra e transnazionali prodotte dall'UME potrebbero essere utilizzate eventualmente sul piano fiscale. Inoltre, a tale riguardo occorrerebbe iniziare seriamente la discussione circa il modo in cui si possono ancorare nel bilancio europeo strumenti che consentano all'UE di intervenire in caso di crisi finanziarie ed economiche internazionali e di attutirne le conseguenze per il mercato comune.

Grazie alle semplificazioni e alle uniformazioni realizzate si creano spazi di manovra che vanno utilizzati per impostare un finanziamento dei compiti dell'Unione, essenzialmente mediante tasse proprie UE. Una siffatta iniziativa è necessaria anche successivamente all'introduzione di una risorsa unitaria basata sul PNL dato che anche i declamati vantaggi in ordine al rispetto della capacità economica non compensano i chiari deficit di una risorsa calcolata sulla base del PNL. Oltre alle quote di valore aggiunto creato dall'economia sommersa non inclusa nel calcolo e destinata a crescere al momento dell'ampliamento per motivi strutturali, non si può sottovalutare l'importanza dei fattori che ostacolano gli effetti di dinamizzazione dell'economia.

Occorre inoltre liberare il sistema delle entrate da compiti che gli sono estranei, quali la compensazione delle differenze di capacità economica e la correzione dei diversi flussi di pagamento a favore degli Stati membri. Questi compiti vanno assolti con strumenti più idonei, appositamente creati, quali la politica strutturale della coesione, che nel lungo termine dovrebbe divenire una vera e propria compensazione finanziaria.

Una falsa pista - Sconti e correzioni sul versante delle entrate

La relazione tra entrate e spese del bilancio dell'UE: equilibri e meccanismi di compensazione

Il concetto di "contribuente netto"

Da qualche anno alcuni Stati membri economicamente prosperi mostrano crescente disapprovazione per il fatto che i loro contributi al bilancio dell'UE sono a loro giudizio eccessivamente elevati in rapporto all'entità dei finanziamenti che essi ricevono dalla stessa UE. Il concetto di "contribuente netto", su cui si fonda tale argomentazione, poggia su una considerazione di equivalenza in base alla quale i costi dell'appartenenza all'UE vengono confrontati con i benefici: si fa cioè un confronto fra i contributi che uno Stato membro versa al bilancio comunitario e le somme che ad esso rifluiscono da tale bilancio.

Per valutare tale concetto occorre tener presente quanto segue: il trattato UE, all'articolo 2, stabilisce quali obiettivi della Comunità "un elevato grado di convergenza dei risultati economici" e la promozione della "coesione economica e sociale" e della "solidarietà tra Stati membri". E' chiaro pertanto che il mercato interno e l'Unione economica e monetaria da una parte, e il superamento degli squilibri economici e la solidarietà tra Stati membri economicamente più forti e più deboli dall'altra, costituiscono un tutto indivisibile. La richiesta di effettuare una compensazione secondo il principio di equivalenza è dunque in contraddizione con il principio di distribuzione sancito dal trattato. Una certa convergenza economica grazie alle politiche strutturali della Comunità e quindi il funzionamento del mercato interno possono essere garantiti solo se vi sono Stati membri che finanziano tali politiche. Pertanto, è del tutto logico che i paesi relativamente più ricchi paghino nettamente di più di quanto ricevono in forma diretta.

Il concetto di contribuente netto è del tutto inesatto dal punto di vista metodologico. Il saldo positivo o negativo fra quanto si versa e quanto si riceve ha in realtà scarsissimo significato. Il saldo netto non ci dice nulla circa i cosiddetti "ritorni di secondo grado". Data l'interdipendenza delle economie nazionali nell'ambito del mercato interno è sempre più discutibile voler istituire una stretta relazione fra il luogo di destinazione dei pagamenti comunitari e i vantaggi che ne derivano per gli Stati membri.

Inoltre, anche l'utilità di bilancio direttamente derivante per gli Stati membri dalla crescente partecipazione del loro commercio estero al mercato interno e alle politiche comuni è notevole. Ciò è stato dimostrato chiaramente dallo studio realizzato per il Parlamento europeo dal professore Gretschnann. Questi effetti per i bilanci degli Stati membri non contemplati nei saldi netti correnti, vengono a ridurre notevolmente la posizione di contibuenti netti degli Stati membri più ricchi.

Meccanismi di compensazione esistenti e proposti

Lo sconto sui contributi del Regno Unito introdotto nel 1984 si fondava a suo tempo sulla struttura agraria di tale paese, scarsamente suscettibile di aiuti, e sulla quota conseguentemente piccola ad esso destinata dei pagamenti agricoli, che costituivano la maggior parte delle spese comunitarie. Ma all'epoca dell'introduzione di tale sconto la quota del bilancio rappresentata dalle spese agricole era ancora superiore al 70%, mentre oggi è scesa a circa il 48%. Ciò nonostante la Gran Bretagna continua a ricevere senza limitazioni l'abbuono completo sui suoi versamenti al bilancio complessivo, e quindi anche su quelli destinati a finanziare le politiche strutturali e i programmi (PHARE e TACIS) a favore dei paesi dell'Europa centrale e orientale. Ma tali politiche sono concepite espressamente con una forma di aiuto degli Stati membri più ricchi a quelli più poveri e ai paesi candidati all'adesione. L'effetto di redistribuzione è dunque voluto. Inoltre la Gran Bretagna trae e trarrà lo stesso profitto degli altri Stati membri dal funzionamento del mercato comune e dal futuro ampliamento, e quindi dovrebbe anche partecipare nella stessa misura al loro finanziamento. Stando così le cose, lo sconto britannico è ormai ben difficilmente giustificabile, almeno nella sua entità attuale.

Per compensare gli squilibri sul versante delle entrate la Germania ha proposto un meccanismo di riduzione che dovrebbe limitare i contributi degli Stati membri a una percentuale massima del PNL. Tale modello si basa sulla stessa logica dello sconto britannico. Ma i contributi che verrebbero meno da parte degli Stati membri più ricchi dovrebbero essere sostituiti da maggiori versamenti da parte di altri Stati membri meno prosperi. Tale modello non solo contraddice l'imperativo di solidarietà e coesione del trattato, ma probabilmente sarebbe anche difficile da realizzare data la necessità di unanimità in seno al Consiglio, e non rappresenta quindi un contributo utile alla soluzione del problema.

L'analisi dei sistemi di compensazione esistenti e di quelli proposti per eliminare gli squilibri dimostra che tali meccanismi, operanti sul versante delle entrate, non sono in grado di risolvere i presunti deficit nel saldo fra dare e avere. Limitazioni e abbuoni dei contributi producono in ogni caso minori entrate che devono essere compensate da altri Stati membri, i quali difficilmente sono disposti a farlo. Inoltre sistemi del genere non sono conciliabili con la filosofia del trattato. Ma il difetto di fondo dei meccanismi di compensazione sul versante delle entrate sta nel fatto che essi tendono a compensare problemi che nascono sul versante delle spese. Tale modo di procedere non può avere successo. Diviene dunque evidente la necessità di una visione globale del bilancio, ed emerge chiaramente la stretta relazione che sussiste tra entrate e spese. Solo alleggerimenti sul versante delle spese possono creare margini di manovra per le necessarie modifiche sul versante delle entrate.

Gli sviluppi che attendono l'Unione europea nel prossimo futuro richiedono una solida base finanziaria, alla cui creazione il Parlamento europeo in questi ultimi anni ha già contribuito con una gestione oculata del bilancio ed una coerente fissazione delle priorità. Si deve proseguire su questa strada garantendo maggiore trasparenza e uniformità e apportando semplificazioni nel settore delle entrate. Anche sul versante delle spese occorre procedere ai cambiamenti necessari, ad esempio nel campo della politica agricola e delle politiche strutturali. Sono in discussione proposte in tal senso. Le linee lungo le quali dovrà procedere l'evoluzione del bilancio comunitario vengono stabilite nell'ambito della discussione relativa ad un nuovo accordo interistituzionale.

Solo se le imminenti riforme riusciranno a distaccarsi dalla pura aggregazione di interessi nazionali e a trovare regole che non pregiudichino le prospettive di sviluppo perseguite dall'Unione, si potrà trovare una soluzione sostenibile nel lungo termine anche per il futuro delle finanze europee. A ciò intende contribuire la presente relazione. Essa è stata più volte modificata nel corso di una lunga serie di discussioni, ha scandagliato linee di compromesso e presenta nella forma attuale una posizione accettabile per la maggioranza dei membri della commissione per i bilanci. In tal modo si individua una prospettiva paneuropea in un settore politico estremamente controverso, provando così la capacità di agire del Parlamento europeo.

PARERE DI MINORANZA

(espresso dagli onn. Giansily e Crowley, a nome del gruppo UPE)

a norma dell'articolo 146 del regolamento

In primo luogo: la constatazione della parte considerevole (45%) della spesa agricola nel bilancio dell'Unione europea - percentuale che, peraltro, si riduce di anno in anno a causa del rigorosissimo inquadramento finanziario della spesa agricola - non può essere considerata come una causa di squilibrio di bilancio, ma deve essere interpretata come l'impatto obiettivo, sul bilancio, della politica comune più importante e più integrata dell'Unione europea;

in secondo luogo: la specificità della spesa agricola, che è una spesa di natura economica e necessariamente valutativa, richiede che ne sia preservato lo status di spesa obbligatoria, cioè il suo carattere necessario derivante direttamente dal Trattato;

in terzo luogo: per tali motivi, la politica agricola comune deve essere mantenuta sia nei suoi principi che nelle sue modalità finanziarie di funzionamento e la soluzione di un cofinanziamento, anche parziale, della spesa agricola da parte dei bilanci nazionali va scartata, in quanto sarebbe una forma di rinazionalizzazione della PAC che condurrebbe a un pericoloso regresso del carattere di integrazione delle politiche comuni.

PARERE DI MINORANZA

(espresso dall'on. Fabre-Aubrespy, a nome del gruppo dei deputati Indipendenti per l'Europa delle Nazioni)

a norma dell'articolo 146 del regolamento

Non condivido le conclusioni contenute nella relazione della commissione per i bilanci ed esprimo con il presente testo e a nome del gruppo dei deputati Indipendenti per l'Europa delle Nazioni un parere di minoranza.

È infatti deplorabile che in questa importante questione del finanziamento futuro del bilancio comunitario la maggioranza della commissione per i bilanci abbia fatto prevalere criteri ideologici e politici sull'equità e la trasparenza che dovrebbero caratterizzare il finanziamento dell'Unione europea.

Come hanno constatato la Commissione e la Corte dei conti nelle loro relazioni sul funzionamento del sistema delle risorse proprie, il sistema attuale di finanziamento del bilancio comunitario si fonda, all'80%, sui contributi nazionali: la risorsa PNL ha assunto un ruolo crescente e la risorsa IVA, a causa delle modalità pratiche di calcolo della sua base, il carattere di un contributo nazionale non a carico dei contribuenti ma degli Stati membri. L'obiettivo della decisione del 21 aprile 1970, cioè la sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri mediante risorse proprie che garantiscano completamente il finanziamento del bilancio comunitario, non è stato quindi raggiunto e sarebbe vano volerlo perseguire oggi.

L'autonomia finanziaria auspicata dalla maggioranza della commissione per i bilanci, per motivi connessi unicamente alla volontà di aumentare i poteri del Parlamento europeo, non è compatibile con la necessaria razionalizzazione del bilancio comunitario, il cui importo globale può e deve restare rigidamente delimitato. Al contrario, bisogna portare avanti, per portarla a termine, l'evoluzione registrata dal 1998, privilegiando un uso maggiore della risorsa PNL e una progressiva scomparsa delle altre risorse. Si sceglierebbe così un sistema integrale di contributi nazionali fondati sulla ricchezza rispettiva di ciascun Stato, si sopprimerebbe ogni deroga e ogni regime speciale e ogni Stato membro parteciperebbe al finanziamento secondo gli stessi principi. Il sistema di finanziamento del bilancio comunitario offrirebbe quindi una effettiva equità, una maggiore trasparenza e una relazione ottimale costo/efficacia.

Invece di accettare una tale evoluzione, la commissione per i bilanci ha adottato di stretta misura un emendamento volto al cofinanziamento, al 50%, delle spese agricole. Ha voluto così ridurre della metà l'importo di tali spese a carico del bilancio comunitario, senza prevedere di ridurre altre spese, non obbligatorie, di tale bilancio, e ha messo in discussione uno dei fondamenti della Comunità europea.

PARERE DI MINORANZA

(espresso dall'on. Jean-Louis Bourlanges)

a norma dell'articolo 146 del regolamento

La relazione della on. Haug mi induce ad esprimere un parere di minoranza negativo basato su due tipi di considerazioni.

1. La relazione proclama la necessità di mettere a punto un sistema di risorse proprie fondato sulla sostituzione dell'imposta al contributo degli Stati, ma propone la soppressione del prelievo IVA e la sua sostituzione con l'estensione del contributo PNL, il che non è assurdo in sé ma va direttamente contro l'obiettivo prefissato.
2. La relazione invita ad attuare un cofinanziamento nazionale di una parte importante degli aiuti agricoli diretti. L'ipotesi di un tale cofinanziamento blocca l'Unione in un'alternativa i cui due termini sono ugualmente inaccettabili:
 - il cofinanziamento presenta un carattere facoltativo ed è tale da rimettere in discussione l'unità del mercato comune agricolo e da creare importanti distorsioni della concorrenza; ovvero
 - il cofinanziamento presenta un carattere obbligatorio per gli Stati membri ed è paragonabile ad una nuova risorsa propria imputata agli Stati su una base giuridica diversa dall'articolo 201, il che rimette in discussione l'unità del sistema delle risorse proprie ed è quindi formalmente contrario al Trattato, che prevede per la determinazione delle risorse proprie precise garanzie procedurali - unanimità e ratifica da parte dei parlamenti nazionali - che nel caso del cofinanziamento verrebbero a mancare.

2 febbraio 1999

PARERE

(articolo 147 del regolamento)

destinato alla Commissione per i bilanci

sul finanziamento dell'Unione europea - Relazione della Commissione sul funzionamento del sistema delle risorse proprie (COM(98)0560 - C4-0579/98) (relazione Haug)

commissione per le relazioni economiche esterne

Relatore per parere: on. Jaime Valdivielso de Cué

PROCEDURA

Nella riunione del 10 novembre 1998, la commissione per le relazioni economiche esterne ha nominato relatore per parere l'on. Valdivielso de Cué.

Nelle riunioni del 18 e del 26 gennaio 1999, la commissione ha esaminato il progetto di parere.

In quest'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità, salvo una astensione.

Hanno partecipato alla votazione gli onn. Herzog, presidente; Sainjon e Kittelmann, vicepresidenti; Valdivielso de Cué, relatore per parere; van Bladel (in sostituzione dell'on. Karoutchi), van Dam (in sostituzione dell'on. Souchet), Falconer, Hindley, Ilaskivi (in sostituzione dell'on. Tajani), Karamanou (in sostituzione dell'on. Papakyriazis), Malerba (in sostituzione dell'on. Casini Pier F.), Miranda de Lage, Moorhouse, Plooi-j-van Gorsel, Porto, Schwaiger, Smith, Sonneveld (in sostituzione dell'on. Ferrer), Tindemans (in sostituzione dell'on. Habsburg-Lothringen).

I. INTRODUZIONE

1. La comunicazione oggetto del presente parere (COM(98)0560) costituisce di fatto la relazione sul funzionamento del sistema delle risorse proprie che la Commissione doveva presentare entro il 1999 per ottemperare alle disposizioni dell'articolo 10 della decisione 94/728/CE. In realtà, il funzionamento del sistema delle risorse proprie dell'Unione e delle proposte di riforma rappresentano un elemento chiave del negoziato finanziario in corso sull'Agenda 2000. Questo elemento è stato messo sul tavolo di negoziato su richiesta di alcuni Stati membri insoddisfatti del sistema attuale di finanziamento del bilancio comunitario. La Commissione ha preferito anticipare la presentazione di questa relazione affinché il negoziato sull'Agenda 2000 possa concludersi entro la data fissata (marzo 1999).

Dati i limiti fissati alla mole del presente documento, il parere non può analizzare, neppure sommariamente, il contenuto di un complesso documento di 92 pagine. Nella sua esposizione, il relatore si limiterà a valutare le implicazioni politiche di alcune delle proposte più significative della Commissione, sottolineando in modo particolare la ripartizione degli oneri tra i vari Stati membri.

II. VALUTAZIONE DELLA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE

2. La conclusione politica più importante del documento della Commissione può riassumersi come segue nelle parole del suo presidente, signor Santer, quando ha presentato la relazione dinanzi al PE lo scorso 7 ottobre 1998: l'applicazione dell'Agenda 2000 non richiede l'aumento delle risorse finanziarie dell'Unione al di là del limite massimo attuale delle risorse proprie (1,27% del PNL) e di conseguenza non è necessario modificare la decisione relativa alle risorse proprie a breve termine, data la complessità istituzionale che comporta la sua approvazione. L'Unione dispone di un margine finanziario sufficiente sino al prossimo ampliamento per riflettere sulle singole opzioni presentate nella relazione.
3. Di fatto, il sistema attuale delle risorse proprie dell'UE, anche se ha diminuito la sua regressività, e anche se i contributi lordi degli Stati membri al bilancio si avvicinano alle quote rispettive di quelle nel PNL dell'Unione, continua a presentare gravi inconvenienti per quanto riguarda la necessaria autonomia finanziaria dell'Unione e la trasparenza nelle relazioni finanziarie degli Stati membri e dell'UE.

L'Unione europea non potrà rinviare a lungo la definizione e l'applicazione di un sistema di finanziamento del bilancio comunitario che sia nel contempo **sufficiente, flessibile e giusto** nella ripartizione degli oneri tra gli Stati membri e capace di finanziare l'ampliamento e le necessità di bilancio future nel contesto di un'Unione economica e monetaria piena.

4. Nonostante il peso crescente della "risorsa PNL", la regressività del sistema delle risorse proprie dell'UE salta all'occhio analizzando la tabella allegata che misura lo "sforzo per abitante" di ciascuno Stato membro per alimentare con risorse finanziarie il bilancio comunitario. Come è possibile rilevare, il maggiore sforzo "teorico" viene compiuto dai Paesi Bassi e dal Belgio, data la grande quantità di merci importate attraverso i porti di Rotterdam e Anversa, tuttavia destinati ad altri paesi, soprattutto alla Germania. Non per niente i due paesi apportano il 20% dei diritti doganali incassati nell'Unione, mentre il loro PNL rappresenta solo il 7,4% del PNL comunitario. A parte questi casi, la tabella pone in rilievo il fatto che il 1997 i cittadini dei paesi della coesione (Portogallo e Spagna) pagano al bilancio dell'Unione più della media comunitaria, mentre i cittadini di alcuni dei paesi più ricchi dell'UE (Danimarca e Svezia) contribuiscono al bilancio comunitario al di sotto della media comunitaria. Mentre il cittadino tedesco paga l'1,20% del suo reddito al bilancio dell'Unione, il cittadino portoghese paga l'1,17%, lo svedese l'1,05%, l'italiano lo 0,96% e l'inglese lo 0,77%. In altre parole, i cittadini di paesi con livelli di vita più bassi pagano percentuali maggiori per finanziare il bilancio comunitario⁽¹⁾. Inutile dire che tale situazione mal si concilia con il concetto di "Europa dei cittadini" in cui gli individui aspirano ad essere trattati con equità.

⁽¹⁾ Vedasi "Portugal e a Agenda 2000". Manuel Porto. Coimbra, 1998.

1997
SFORZO PER ABITANTE DI CIASCUNO STATO MEMBRO
PER IL FINANZIAMENTO DEL BILANCIO COMUNITARIO

STATO MEMBRO	RISORSE PROPRIE in milioni di ecu (1)	RP/ABITANTE in ecu (2)	PIL/ABITANTE in ecu (3)	(2)/(3) (%)
Belgio	3.023,3	296	20.998	1,41
Danimarca	1.507,8	285	26.537	1,07
Germania	22.212,8	271	22.585	1,20
Grecia	1.165,2	110	10.051	1,09
Spagna	5.282,2	134	11.887	1,13
Francia	13.706,8	234	20.869	1,12
Irlanda	715,6	197	18.169	1,08
Italia	9.566,1	166	17.276	0,96
Lussemburgo	170,5	402	33.035	1,22
Paesi Bassi	4.762,0	305	20.392	1,50
Austria	2.130,2	263	22.516	1,17
Portogallo	1.029,4	104	8.919	1,17
Finlandia	1.168,2	227	20.368	1,11
Svezia	2.125,7	239	22.803	1,05
Regno Unito	8.803,5	149	19.234	0,77
EUR-15	77.369,3	207	18.983	1,09

Fonti: Relazione annuale della Corte dei conti 1997 e "New Cronos Database" di Eurostat.

5. Una ulteriore prova del carattere regressivo del sistema attuale delle risorse proprie risiede nella situazione dei rapporti di bilancio di alcuni Stati membri con l'Unione. Infatti, dal punto di vista dell'equità risulta difficilmente giustificabile che la Danimarca, il secondo paese più ricco dell'UE per quanto riguarda il reddito per abitante, sia costantemente beneficiario netto del bilancio comunitario e abbia continuato a ricevere dallo stesso ogni anno circa lo 0,25% del suo PNL nel periodo 1992-1997. In questo contesto richiamano inoltre l'attenzione i casi di Austria e Svezia, Stati membri che la Commissione include tra quelli che hanno dato mostra di "stanchezza contributiva" nonostante il fatto che appartengono all'UE solo dal 1995. Da parte loro, i Paesi Bassi costituiscono un caso separato: sino al 1992 essi sono stati beneficiari netti del bilancio comunitario e da allora la loro situazione di bilancio con l'Unione ha cambiato radicalmente di segno.

Il caso tedesco - il maggiore contribuente netto permanente al bilancio comunitario con un saldo che nel 1997 è stato pari ad oltre il 60% di tutti i saldi negativi - merita senza dubbio una riflessione speciale, nonostante il fatto che non sia possibile ridurre i vantaggi dell'Europa al saldo di bilancio di ciascuno Stato membro con l'Unione, come pare indicare la rinnovata vitalità del principio del giusto ritorno.

6. Circa il tema degli "squilibri di bilancio", la Commissione fa presente che se si raggiungesse un consenso politico sulla necessità di risolvere questo problema, sarebbero possibili tre assi di azione:
- andare avanti verso un sistema di risorse proprie che sia trasparente ed equo attraverso la sua semplificazione e la sostituzione graduale delle quattro risorse con una sola, la "risorsa PNL". E' chiaro che questa opzione comporterebbe la scomparsa dell'autentica autonomia finanziaria dell'Unione, che dipenderebbe dai trasferimenti dei tesori degli Stati membri. Di fatto, si dovrebbe "tornare indietro" al sistema dei contributi finanziari nazionali vigente nella CEE fino al 1970 formalmente e fino al 1979 di fatto;
 - introdurre correttivi nelle spese agricole del bilancio, e cioè estendere alla PAC lo stesso sistema di cofinanziamento che già si applica ai fondi strutturali. Questa opzione significherebbe ripartire tra l'UE (75%) e i tesori nazionali (25%) l'importo dell'appoggio in aiuti diretti, senza colpire né la natura comunitaria della PAC né l'aiuto globale agli agricoltori. Se i bilanci nazionali si assumessero una parte della spesa agricola comunitaria, diminuirebbe l'apporto lordo tedesco, e, quindi, il suo saldo netto. Anche se il processo di decisione continuasse ad essere comunitario, **il finanziamento di queste decisioni si rinazionalizzerebbe parzialmente**. Secondo il parere del relatore, questa opzione aumenterebbe la regressività del sistema perché toccherebbe più i paesi con un reddito minore, che sono quelli che hanno una maggiore popolazione occupata nel settore agricolo. Inoltre, la proposta potrebbe creare conflitti istituzionali tra le istituzioni comunitarie che decidono la politica, e i Parlamenti nazionali, che decidono una parte del finanziamento;
 - un meccanismo generale di correzione per tutti in paesi con saldi di bilancio negativi, magari, fissando un limite massimo allo squilibrio (tra lo 0,3 e lo 0,4% del PNL).

Su parere della Commissione, la soluzione al problema degli squilibri di bilancio risiede o nello scegliere tra queste opzioni o nel mettersi d'accordo su una combinazione di queste che ne rispettasse la logica.

7. Tuttavia, dal punto di vista del relatore, la relazione della Commissione non esaurisce le soluzioni possibili al problema degli squilibri di bilancio e, in modo particolare, al saldo di bilancio netto che sopporta la Germania nel bilancio dell'UE. A questa categoria appartiene la proposta formulata di recente dal professor Paolo Cecchini, durante la recente pubblica audizione organizzata dalla commissione per i bilanci. La proposta consiste nel compensare quei paesi il cui saldo si discosta in misura significativa da quello che spetterebbe loro per il PNL e la ricchezza relativa per abitante. La formula servirebbe per finanziare tra il resto dei soci (escludendo i paesi della coesione che rimerebbero ad di fuori del meccanismo automatico) il saldo negativo congiunto che devono sopportare per mantenere le spese del FEAOG, i fondi strutturali, le spese vincolate alle politiche interne e le spese amministrative. Secondo il relatore, questa proposta ha il vantaggio di preservare la coesione in seno all'UE e

ripartire con maggiore equità fra tutti lo sforzo necessario per mantenere detto livello di coesione.

III. CONCLUSIONI

La commissione per le relazioni economiche esterne chiede alla commissione per i bilanci, competente nel merito, di inserire nella sua relazione (PE 228.614) i seguenti emendamenti:

Emendamento n. 1

Considerando F bis (nuovo)

F bis. Considerando che nel protocollo del TUE sulla coesione economica e sociale, le Alte parti contraenti hanno dichiarato "l'intenzione di tenere maggiormente conto della capacità contributiva dei singoli Stati membri nel sistema delle risorse proprie e di esaminare, per gli Stati membri meno prosperi, i mezzi di correzione degli elementi di regressività esistenti nell'attuale sistema di risorse proprie",

Emendamento n. 2

Considerando F ter (nuovo)

F ter. Considerando che il predominio raggiunto dai contributi finanziari nazionali nel sistema comunitario delle risorse proprie, a danno delle risorse proprie di carattere fiscale, può rovinare l'autonomia finanziaria dell'Unione e che tale fatto riflette la volontà degli Stati membro di controllare il volume e l'evoluzione dei loro contributi al bilancio comunitario,

Emendamento n. 3

Considerando G bis (nuovo)

G bis. sottolineando che gli introiti ottenuti con i diritti di dogana e che fanno parte delle risorse proprie tradizionali sono in calo a causa delle riduzioni dei tassi dei diritti di dogana, che si sono succedute a seguito dei negoziati commerciali multilaterali del GATT/OMC,

Emendamento 4

Considerando H bis (nuovo)

H bis. Considerando che l'UE non potrà rinviare a lungo la definizione e l'applicazione di un sistema di finanziamento di bilancio comunitario che sia nel contempo sufficiente, flessibile ed equo nella ripartizione degli oneri tra gli Stati membri e che, al riguardo, la riforma del sistema delle risorse proprie dovrebbe fondarsi su proposte che lo rendano meno regressivo (ad esempio tenendo maggiormente conto della prosperità relativa degli Stati membri e del reddito delle persone) e più trasparente dell'attuale,

Emendamento n. 5

Paragrafo 7 bis (nuovo)

- 7 bis. Ritiene inaccettabile qualsiasi soluzione al problema della ripartizione ineguale dei contributi finanziari del bilancio tra gli Stati membri più ricchi che mini la politica sociale attuale di coesione economica e sociale dell'Unione;

Emendamento n. 6

Paragrafo 7 ter (nuovo)

- 7ter. Appoggia pertanto la proposta di compensare quei paesi il cui saldo si discosta in maniera significativa da quello che loro spetterebbe per il PNL e la ricchezza relativa per abitante sempre e quando si preservi la coesione in seno all'Unione escludendo i Paesi meno prosperi dal meccanismo di compensazione;

Emendamento n. 7

Paragrafo 19 bis (nuovo)

- 19 bis. chiede alla Commissione di proporre nel sistema delle risorse proprie una compensazione per la perdita degli introiti derivanti dai diritti di dogana, che rispetti i criteri di un'effettiva risorsa proprie dell'Unione europea,

Emendamento n. 8

Paragrafo 22 bis (nuovo)

- 22bis. Ritiene che, con la piena realizzazione dell'UEM, l'Unione europea avrà già raggiunto una fase in cui la ricchezza relativa degli Stati membri e il reddito delle persone potranno costituire criteri che orientino il finanziamento del bilancio dell'Unione;

25 gennaio 1999

PARERE

(articolo 147 del regolamento)

destinato alla commissione per i bilanci

sulla necessità di modificare e di riformare il sistema delle risorse proprie dell'Unione europea
(relazione Haug)

Commissione per gli affari istituzionali

Relatore per parere: on. Jean-Louis Bourlanges

PROCEDURA

Nella riunione del 2 luglio 1997, la commissione per gli affari istituzionali ha nominato relatore per parere l'on. Lucas Pires.

Nella riunione del 24 giugno 1998, la commissione per gli affari istituzionali ha nominato relatore per parere l'on. Elles.

Nella riunione del 28 settembre 1998, la commissione per gli affari istituzionali ha nominato relatore per parere l'on. Bourlanges.

Nelle riunioni del 7 gennaio 1999 e 20 gennaio 1999, ha esaminato il progetto di parere.

In quest'ultima riunione ha approvato le conclusioni in appresso con 20 voti favorevoli, 1 contrario e 1 astensione.

Erano presenti al momento della votazione votazione gli onn. Corbett, secondo vicepresidente e presidente f.f.; Bourlanges, primo vicepresidente e relatore; Barros Moura, Barton, Brinkhorst (in sostituzione dell'on. Neyts-Uyttebroeck), Buffetaut (in sostituzione dell'on. Berthu, a norma dell'articolo 138, paragrafo 2 del regolamento), Cederschiöld (in sostituzione dell'on. Anastassopoulos), Delcroix, Dell'Alba (in sostituzione dell'on. Saint-Pierre), Friscenschlager, Haarder, Herman, Izquierdo Rojo, Lulling (in sostituzione dell'on. Brok, a norma dell'articolo 138, paragrafo 2 del regolamento), Löow (in sostituzione dell'on. Tsatos), Maij-Weggen, Mendez de Vigo, Mottola, Puerta, Rack, Schäfer, Spaak e Spiers.

INTRODUZIONE

1. La relazione della Commissione sul funzionamento del sistema sulle risorse proprie⁽¹⁾ intende sdrammatizzare l'attuale dibattito in una triplice maniera:

⁽¹⁾ COM(1998)560 def. del 7.10.1998.

- restando fedele alle sue scelte fondamentali in materia di volume delle spese, quali indicate nell'Agenda 2000 (mantenimento del massimale delle risorse proprie all'1,27% del PNL): la riforma del sistema delle risorse proprie non si prefigge di reperire ulteriori risorse e non presenta alcun carattere di urgenza;
 - limitandosi al trattamento delle difficoltà esistenti: lo snaturamento della risorsa IVA che è divenuta una risorsa PNL bis; rivendicazione spagnola, portoghese e greca di un elemento di progressività nel calcolo del contributo PNL; denuncia da parte della Germania, dei Paesi Bassi, dell'Austria e della Svezia di uno squilibrio di bilancio a loro svantaggio; rimborso britannico;
 - limitando le sue proposte di riforma a tre opzioni: eliminazione delle misure ad hoc che turbano il sistema; cofinanziamento degli aiuti diretti agricoli; adozione di un meccanismo parziale ma generalizzato di correzione dei saldi di bilancio.
2. Giova rilevare che è la pressione degli Stati che si ritengono contributori netti che ha giustificato l'iniziativa della Commissione. È deplorabile che sia in questo modo, com'è deplorabile che la Commissione abbia aderito ampiamente alla problematica di tali Stati. Custode dei trattati, essa avrebbe dovuto avere una maggiore ampiezza di vedute.
 3. Secondo la commissione per gli affari istituzionali è opportuno riaffermare i principi fondamentali che debbono governare il sistema delle risorse proprie e mettere in luce gli arbitraggi che ne condizionano il futuro.

I. Alcuni principi da riaffermare

- A. La nozione di "giusto ritorno" contraddice due principi fondamentali dell'Unione europea: solidarietà di bilancio e globalità del rapporto costo/benefici dell'appartenenza all'Unione.
4. Spinto all'estremo il principio del giusto ritorno è assurdo. A cosa servirebbe un bilancio comunitario in cui ciascuno ricevesse l'esatto equivalente di ciò che ha dato? In compenso l'idea della fissazione di un massimale del contributo netto di uno Stato membro non andrebbe contro un principio di solidarietà che essa si prefiggerebbe di limitare e non di sopprimere.
5. Né i costi né i benefici di bilancio o fuori bilancio, dell'appartenenza all'Unione sono calcolabili: chi potrebbe stabilire il prezzo della pace in Europa? Chi potrebbe dire il costo per la Germania della rinuncia al DM? Come valutare e imputare il costo di bilancio (o il beneficio) dell'aeroporto di Atene, finanziato grazie ai fondi strutturali, ma che rappresenta contratti sostanziali per un'impresa tedesca? È possibile fare l'addizione delle sovvenzioni pagate a titolo dei programmi comunitari e delle retribuzioni percepite dai funzionari? I dazi doganali percepiti nei grandi porti di taluni Stati membri possono essere contabilizzati come contribuzione di questi ultimi?
6. L'adesione all'Unione costituisce un impegno globale, una sottoscrizione a un insieme indivisibile di diritti e di obblighi, in cui ci sono benefici ed oneri, un impegno che si fonda sulla solidarietà degli Stati membri. In tale spirito, il giusto ritorno non potrebbe servire come base ad una riforma delle risorse proprie. Tale condanna porta con sé evidentemente quella del rimborso britannico.

7. Le reticenze di parte dell'opinione pubblica ad ammettere la realtà di tale equilibrio tra i vantaggi non di bilancio - invisibili - e i costi di bilancio - molto visibili - connessi all'appartenenza all'Unione, non possono certamente essere ignorate. È certo tuttavia che il loro attenuamento non potrà essere ottenuto senza uno sviluppo delle politiche comuni necessarie alla realizzazione di tutti gli obiettivi definiti dall'articolo 2 TCE, in particolare delle spese della categoria 3 (politiche interne). È a questo prezzo che il bilancio dell'Unione sarà il bilancio di tutti gli europei e non soltanto quello degli agricoltori e delle regioni con uno sviluppo ritardato.

B. L'unità e la neutralità del sistema di risorse proprie

8. L'unità del sistema di risorse verrebbe rimesso in causa se le varie risorse dipendessero da procedure di adesione diverse: una risorsa adottata a maggioranza qualificata ed attuata senza la ratifica dei parlamenti nazionali, tenderebbe effettivamente a prevalere sulle risorse sottoposte alla regola dell'unanimità e alla ratifica parlamentare nazionale. È tutto il sistema delle risorse che dovrebbe essere reso flessibile e non soltanto una parte.
9. Analogamente il principio della non destinazione delle entrate è essenziale per un'assegnazione ottimale delle risorse di bilancio tra i vari usi potenziali: qualsiasi entrata dev'essere neutra rispetto alle spese tra cui l'Autorità di bilancio deve decidere.
10. Queste due considerazioni inducono a condannare non qualsiasi forma di cofinanziamento agricolo ma qualsiasi cofinanziamento che presenti un carattere obbligatorio per gli Stati membri e che può perciò essere assimilato ad una nuova risorsa propria, percepita sulla base di un altro articolo (43 TCE) diverso dall'articolo 201 TCE, decisa a maggioranza qualificata, non sottoposta alla ratifica dei Parlamenti nazionali e vincolata all'esecuzione di una categoria determinata di spese. È opportuno a tal riguardo distinguere il cofinanziamento degli aiuti diretti agricoli dal cofinanziamento delle azioni strutturali. Il primo non può effettivamente che essere obbligatorio, salvo introdurre distorsioni spaventose nel funzionamento del Mercato comune agricolo. Esso si assimila dunque ad una vera risorsa propria comunitaria imposta allo Stato interessato; il secondo presenta un carattere contrattuale e prende dunque la forma di un contributo volontario liberamente deciso dall'autorità di bilancio nazionale e per ciò stesso esteriore al sistema delle risorse proprie. Il secondo è pertanto legittimo; il primo è illegittimo anzi contrario al trattato.

C. La "sufficienza", la flessibilità e la trasparenza democratica necessarie al sistema

11. L'Unione europea, vedendo accrescersi le sue competenze e ampliandosi incessantemente, deve disporre di un sistema di risorse sufficientemente flessibile per consentirle di conformarsi al principio di "sufficienza dei mezzi" espresso dall'articolo F, paragrafo 3 TUE. Ma non è questo il caso attualmente ed è deplorabile che la Commissione non sembri preoccuparsene, come tra l'altro neanche dell'esigenza essenziale di trasparenza.
12. La lacuna più grave del sistema delle risorse proprie risiede nel meccanismo decisionale previsto dall'articolo 201 TCE. L'unanimità e l'obbligo della ratifica nazionale sono evidentemente causa di paralisi senza per questo permettere né al Parlamento europeo né ai parlamenti nazionali di prendere una parte attiva nelle discussioni, dal momento che il primo è ridotto allo stato di semplice organo consultivo e i secondi a quello di camere di registrazione.
13. Le contorsioni (invenzione di Ersatz di risorse proprie quali il finanziamento degli aiuti diretti agricoli) cui la rigidità di tale meccanismo condanna, depongono a favore della sua

rifondazione. Finora il Parlamento ha ammesso che l'unanimità è necessaria in materia, senza discutere il principio della ratifica a livello nazionale, né evocare il proprio intervento nella procedura. Altri sistemi, tali da responsabilizzare il Parlamento europeo, facilitare l'adozione di decisioni e offrire garanzie sufficienti ai contribuenti, debbono essere immaginati. Sarebbe necessario che tale questione venga aggiunta al "pacchetto istituzionale" che dovrà precedere l'ampliamento.

II. Gli arbitraggi da effettuare

A. Imposte o contributi:

14. Chi è il "contribuente comunitario"? Lo sviluppo attuale, che è senz'altro impossibile invertire a breve termine, va nel senso di una sostituzione progressiva dei contributi nazionali ai prelievi fiscali che colpiscono direttamente i cittadini e gli agenti economici. Esso non dovrà tuttavia tradursi in una soppressione di qualsiasi forma di risorse proprie ma condurre ad una nuova ripartizione dei ruoli tra il contributo nazionale PNL e alcune entrate fiscali specifiche, quali la tassa sull'energia, di un rendimento più limitato, ma che trarranno la loro ragione di essere dalla realizzazione di taluni obiettivi delle politiche comuni.

B. Capitazione, proporzionalità o progressività del sistema delle risorse

15. È rivelatore di una sensibilità eccessiva alle preoccupazioni degli Stati contribuenti netti che la Commissione abbia trattato con disinvoltura la proposta della Spagna, del Portogallo e della Grecia, tendente ad introdurre taluni elementi di progressività nel calcolo del contributo PNL, contentandosi di opporgli una tautologia (non sarebbe possibile istituire tale sistema perché non ha precedenti).
16. Ma tra la capitazione, che presuppone un prelievo identico pro capite, la progressività, che presuppone un tasso di prelievo crescente in funzione del reddito, e la proporzionalità che presuppone un tasso di prelievo costante qualsiasi sia il reddito, è indubbiamente il secondo sistema che sembra il più adeguato alle esigenze attuali dell'Unione europea. E ciò non soltanto perché costituisce una via di mezzo tra le due altre, ma soprattutto perché il carattere fortemente redistributivo delle spese comunitarie induce a scegliere tra le risorse il sistema più neutro.

CONCLUSIONI

In conclusione la commissione per gli affari istituzionali chiede alla commissione per i bilanci di inglobare nella sua risoluzione i seguenti paragrafi:

1. ricorda che la Commissione europea è la custode dei trattati ed è competente per la definizione dell'interesse comunitario; invita la Commissione a ricordare questi obiettivi al momento di elaborare le sue proposte e a non piegarsi agli interessi di alcuni Stati membri;
2. ritiene che l'attuale sistema delle risorse proprie presenti gravi inconvenienti:
 - la rigidità eccessiva che rende difficilissima tanto la modifica del sistema che la necessaria crescita della risorsa comunitaria;

- l'assenza di qualsiasi reale partecipazione del Parlamento europeo nella procedura stabilita dall'articolo 201 TCE;
 - il declino delle risorse proprie direttamente prelevate sugli agenti economici o i cittadini a beneficio di contributi nazionali che inducono a una rinazionalizzazione deplorabile dei comportamenti di bilancio degli Stati membri e a un sentimento di irresponsabilità nei cittadini;
 - la persistente inuguaglianza del prelievo che resta imperfettamente proporzionale al reddito di ciascuno Stato membro, soprattutto a causa del rimborso britannico;
3. deplora che il documento presentato dalla Commissione si limiti essenzialmente alla questione della contribuzione netta degli Stati membri e tende per ciò stesso a legittimare abusivamente la rivendicazione del "giusto ritorno";
 4. si rammarica che la Commissione abbia rinunciato troppo presto a fornire stime sui vantaggi economici extra-finanziari che gli Stati membri traggono dalla loro partecipazione all'Unione economica e monetaria;
 5. condanna la cosiddetta teoria del giusto ritorno, contraria all'indivisibilità dei diritti, benefici ed obblighi, di bilancio e non di bilancio, risultanti dall'appartenenza all'Unione e al principio di solidarietà tra gli Stati membri;
 6. ritiene che la riduzione progressiva delle risorse dell'Unione ai soli contributi nazionali rappresenti una deriva preoccupante. La risorsa propria deve infatti mantenere il suo carattere di imposta dei cittadini europei e non trasformarsi in un contributo degli Stati;
 7. ritiene pertanto che occorra ricercare nuove risorse proprie di natura fiscale, direttamente legate alla realizzazione degli obiettivi di specifiche politiche comuni;
 8. sostiene che il cofinanziamento da parte degli Stati membri di parte delle spese agricole metterebbe gravemente in causa l'unità e la neutralità del sistema di risorse proprie, se fosse obbligatorio e l'unità del Mercato interno agricolo, se fosse facoltativo;
 9. ritiene che l'attuazione degli obiettivi della Comunità definiti dall'articolo 2 TCE richieda uno sviluppo delle politiche e delle spese comuni, sviluppo garantito da una corrispondente riduzione degli stanziamenti iscritti nei bilanci nazionali, e che non è dunque con la diminuzione degli stanziamenti e la riduzione dei prelievi comunitari, ma anzi con una crescita vigorosa delle spese non agricole e non strutturali che si potrà ovviare alle attuali frustrazioni di parte dell'opinione pubblica degli Stati contribuenti;
 10. ritiene che l'attuazione di politiche comuni mediante tasse specifiche, come la tassa sull'energia, sia perfettamente compatibile con la preoccupazione di rendere il prelievo comunitario proporzionale al reddito degli Stati membri, purché il relativo gettito venga dedotto dal loro contributo PIL;
 11. invita a promuovere un dibattito approfondito, nella prospettiva della revisione dei trattati connessa all'ampliamento, sulla necessaria riforma dell'articolo 202 per rendere il sistema delle risorse proprie più flessibile e al contempo più democratico.

17 novembre 1998

PARERE

(articolo 147 del regolamento)

destinato alla commissione per i bilanci

sulla necessità di modificare e riformare il sistema delle risorse proprie dell'Unione europea
(relazione Haug)

Commissione per il controllo dei bilanci

Relatore per parere: on. Otto Bardong

PROCEDURA

Nella riunione del 22 aprile 1998, la commissione per il controllo dei bilanci ha nominato relatore l'on. Otto Bardong.

Nelle riunioni del 29 ottobre e 16 novembre 1998, ha esaminato il progetto di parere.

In quest'ultima riunione ha approvato la proposta di risoluzione all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione gli onn. Blak Freddy, (primo vicepresidente) presidente di seduta, Bardong Otto, relatore per parere, Dell'Alba Gianfranco, Elles James, Holm Ulf, Kellett-Bowman Edward T., Sarlis Pavlos, Virrankoski Kyösti (in sostituzione dell'on. Mulder Jan), Wemheuer Rosemarie e Wynn Terence.

INTRODUZIONE

1. La relazione speciale n. 6/98 della Corte dei conti relativa al bilancio delle risorse proprie fondata sull'IVA e il PNL e la relazione speciale n. 9/98 della Corte dei conti riguardante la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea in materia di IVA sugli scambi intracomunitari induce a valutare l'evoluzione, il funzionamento e i vincoli della principale fonte di finanziamento del bilancio comunitario, vale a dire la risorsa propria basata sull'IVA. In proposito va ricordato che la risorsa propria IVA e la risorsa propria basata sul PNL - ambedue derivanti da aggregati macroeconomici - costituiscono circa l'80% delle entrate del bilancio comunitario per un importo di 61 miliardi di ecu nel 1997.

2. All'origine, quando cioè nel 1957 sono state istituite la Comunità economica europea e la Comunità europea dell'energia atomica, i trattati avevano previsto contributi nazionali con la possibilità di sostituirli con risorse proprie. Questi contributi venivano determinati in percentuale delle spese di bilancio, con un diverso criterio di ripartizione tra gli Stati membri, a seconda che si trattasse di finanziare spese amministrative o spese operative (all'epoca, soprattutto spese relative alla ricerca e al Fondo sociale).
3. Questo sistema di finanziamento è rimasto praticamente immutato fino all'adozione, da parte del Consiglio, della decisione del 21 aprile 1970 relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità.
4. Nel 1988, per ridurre la percentuale della risorsa IVA e allo stesso tempo per aumentare le entrate, è stata creata una quarta risorsa basata sul PNL. Nelle sue grandi linee questo sistema di finanziamento è tuttora in vigore.
5. L'attuale finanziamento del bilancio comunitario poggia sulla decisione 94/728/CE, Euratom, del Consiglio, del 31 ottobre 1994. Del resto, in virtù soprattutto delle disposizioni degli articoli 199 e 201 del trattato CE, il bilancio è obbligatoriamente in equilibrio: esso deve essere interamente finanziato dalle risorse previste a tale scopo. L'unico limite esistente è costituito dal massimale del totale delle risorse, che è pari all'1,27% del PNL.
6. Il finanziamento del bilancio poggia, in linea di principio, su due elementi ben distinti:
7. il primo elemento è costituito dalle risorse riscosse direttamente presso i soggetti passivi dell'imposta comunitaria. Questo è il caso dei prelievi agricoli, dei contributi zucchero e isoglucosio e dei diritti di dogana che costituiscono vere e proprie risorse fiscali;
8. il secondo elemento è invece quello delle risorse IVA e PNL che, malgrado la loro caratterizzazione di "risorse proprie", costituiscono de facto dei trasferimenti di entrate degli Stati membri verso il bilancio dell'Unione europea. In questo caso, per il bilancio dell'Unione non si tratta più di entrate fiscali, bensì di entrate "contributive".
9. Scegliere tra le entrate fiscali e quelle "contributive" è un'operazione non neutra. Da questo punto di vista è certo che qualsiasi miglioramento dell'autonomia finanziaria del bilancio dell'Unione passa attraverso l'incremento delle entrate a carattere fiscale del bilancio dell'Unione, piuttosto che attraverso un incremento delle entrate contributive, sottoposte al voto dei parlamenti nazionali.
10. Le risorse IVA e PNL, che sono entrate contributive, poggiano esse stesse su aggregati macroeconomici e questi ultimi costituiscono l'oggetto di rettifiche e di adeguamenti multipli. Queste due risorse si basano su dati raccolti e trasmessi dagli Stati membri, in un primo momento su base previsionale e, in seguito, su base reale, con la riserva tuttavia di eventuali ulteriori rettifiche.
11. È evidente che la risorsa propria IVA, nonostante questa sua denominazione, è priva di carattere fiscale perché le somme conferite al bilancio dell'Unione non derivano da prelievi effettuati presso i contribuenti e da questi intesi come tributi da fare affluire al bilancio comunitario. La base della risorsa IVA è calcolata in funzione delle entrate nette introitate dagli Stati membri nel corso di un anno. Queste entrate sono divise per un tasso, detto tasso medio ponderato, che rappresenta per ciascuno Stato membro la media ponderata di diversi tassi applicabili alle

operazioni con IVA non deduttibile. Si procede poi a degli adeguamenti per conferire alla base finale della risorsa IVA il carattere uniforme previsto dalla regolamentazione.

12. La risorsa propria PNL rappresenta una percentuale del prodotto nazionale lordo (PNL) ai prezzi di mercato, stabilita conformemente alla direttiva 89/130/CEE, Euratom, del Consiglio, del 13 febbraio 1989.
13. Questa risorsa svolge in un certo modo una funzione di adeguamento: de facto essa copre il saldo tra le spese da effettuare e le altre risorse disponibili.
14. Con la relazione speciale n. 6/98, la Corte dei conti ha fatto un bilancio del sistema delle risorse proprie IVA e PNL. Le osservazioni della Corte devono essere prese in considerazione in un quadro più ampio, visto che la Commissione deve anch'essa redigere un bilancio del sistema delle risorse proprie nella sua totalità e formulare proposte sia per la riforma del sistema sia per la creazione di una nuova risorsa.
15. Il presente parere si iscrive in tale contesto. Il suo obiettivo è di porre in evidenza il bilancio che la commissione per il controllo dei bilanci trae dai modi di finanziamento dell'Unione europea.

I. RISORSE PROPRIE TRADIZIONALI: IL CASO DEI DIRITTI DI DOGANA

16. I diritti di dogana costituiscono l'unica risorsa veramente fiscale del bilancio europeo e la loro applicazione è il frutto di una regolamentazione comunitaria direttamente applicabile negli Stati membri. In tali settori ci si dovrebbe quindi attendere una perfetta armonizzazione dell'azione degli Stati membri.
17. Ciononostante i lavori della commissione d'inchiesta sulle denunce di frode e di disfunzioni nel settore del transito hanno messo in evidenza il fatto che la creazione del grande mercato interno non è stata accompagnata in generale da un'armonizzazione dei metodi di scambio di informazioni amministrative e dei metodi di controllo e neppure delle modalità sanzionatorie. Per quanto sia paradossale, in questi settori tutto resta ancora da fare.
18. La commissione d'inchiesta "transito" ha pure messo in evidenza che la Commissione si era limitata a un'opera regolamentare senza mai tener conto degli aspetti operativi o informatici dell'attività doganale. Ad esempio, è il caso di ricordare che la Commissione ha lanciato progetti di informatizzazione del transito comunitario fin dal 1993. A cinque anni di distanza occorre, purtroppo, constatare che si è ancora su un piano di realtà virtuale e che l'informatizzazione del regime tuttora non esiste. Anche se il fatto di essere ancora in una dimensione virtuale può essere spiegato con l'incapacità di agire della Commissione, nulla giustifica il fatto che il progetto di applicazione sia già esso stesso asfittico, visto che non tiene conto delle spedizioni in T2 e in T5 e neppure delle spedizioni di prodotti soggetti ad accisa.
19. Su un altro piano, è ovvio che la coesistenza di sistemi e prassi amministrative diversi a seconda degli Stati membri, e non armonizzati a livello comunitario, è tale da favorire in questo o quel punto del territorio doganale comunitario l'ancoraggio di taluni circuiti commerciali o il verificarsi di storni di traffico.
20. Data l'importanza estrema di queste questioni, non dobbiamo dimenticare che a decorrere dal 1° gennaio 1993 le frontiere sono state abolite all'interno della Comunità europea e che pertanto

qualsiasi politica che voglia essere efficace dipende dalla coerenza dell'azione e dalla volontà condivisa da ciascuno degli Stati membri sulla sua porzione di frontiera extracomunitaria. Se ciò è vero in materia di diritti e tariffe doganali, uno strano paradosso grava però come un'ipoteca sul futuro, visto che l'unica autentica risorsa fiscale dipendente da decisioni comunitarie si trova quasi allo stato di abbandono.

21. I diritti di dogana rappresentano infatti meno del 20% del bilancio e la loro incidenza sia in valore relativo sia in valore assoluto, con ogni probabilità, si assottiglierà sempre più. Orbene, questo assottigliamento fin quasi a sparire dell'unica risorsa autenticamente comunitaria non è accompagnata da trasparenza e neppure da dibattiti democratici sul senso dell'evoluzione di tale risorsa. E così talune questioni fondamentali vengono trascurate. Perché, ad esempio, non si è capaci di tassare i flussi immateriali degli scambi internazionali? L'applicazione di una tariffa doganale esclusivamente basata sui movimenti di beni tangibili non è diventata totalmente obsoleta, visto che l'economia si smaterializza sempre di più? Anche in questo caso la mancanza di trasparenza, di dibattiti democratici e di volontà comune è veramente sorprendente. Per quale motivo non possiamo ritenere di dover ormai tassare globalmente tutte le prestazioni di servizi dislocati? La valutazione del costo di queste attività dislocate può essere effettuata in modo sistematico a partire dal loro valore di acquisto risultante dalla contabilità delle imprese o dai movimenti di tesoreria corrispondenti ai pagamenti.
22. Su un altro piano, è pure urgente dotare l'Unione di un efficace strumento comunitario di difesa commerciale e in grado di fornire risorse supplementari. Gli Stati Uniti, ad esempio, paese liberista per eccellenza, si sono dotati, malgrado il loro forte messaggio ideologico, di un dispositivo efficace con la "sezione 301" del Trade Act del 1974 che autorizza l'esecutivo americano a intraprendere con tempestività rappresaglie contro quei paesi le cui prassi commerciali siano indebitamente restrittive o costitutive di frodi o, soprattutto, contrarie agli interessi americani. Per accrescere la tempestività delle risposte, il "super 301" consente a un'agenzia competente, per di più indipendente, di intervenire in modo quasi automatico fin dal momento in cui viene constatata una prassi sleale.
23. Niente di tutto ciò esiste a livello comunitario.
24. Concludendo questo punto, è lecito affermare che il bilancio da trarre dall'evoluzione della risorsa propria tradizionale "diritto di dogana" deve riguardare il livello amministrativo (valutazione della responsabilità della Commissione per quanto riguarda la riscossione dei diritti di dogana negli Stati membri e, non disgiunta a questo punto, l'attività dei servizi doganali), ma anche politico (valutazione della funzione dei diritti di dogana sotto il profilo non soltanto della politica commerciale dell'Unione, ma anche dell'incidenza che questi diritti hanno sul bilancio che soggiace a forti vincoli a causa della sua prevedibile espansione).

II. LA RISORSA PROPRIA IVA

25. Si potrebbe pensare che a causa della sua denominazione la risorsa propria IVA possieda un carattere fiscale marcato e che sia riscossa direttamente presso le persone fisiche o giuridiche nella Comunità, indipendentemente dalle decisioni degli Stati membri, con un nesso automatico tra il bilancio della Comunità e la fonte fiscale.
In realtà, ciò non si verifica: la risorsa IVA, a causa soprattutto dell'ampio ricorso alle fonti statistiche che implica il suo calcolo, mantiene un legame limitato con la realtà fiscale.

26. Ciononostante, inizialmente si era pensato alla possibilità di fare della risorsa IVA un'imposta direttamente fondata sul consumo o almeno sulle dichiarazioni dei contribuenti. Ma questa ipotesi è stata in seguito scartata soprattutto a causa della diversa applicazione della legislazione IVA negli Stati membri.
27. L'attuale sistema della risorsa propria IVA risente di numerosi vincoli e costituisce l'oggetto di numerose deviazioni che dovrebbero essere ridotte in un futuro sistema di risorsa propria.
28. Innanzitutto, il contributo IVA non tiene completamente conto della capacità contributiva degli Stati membri. La decisione sulle risorse proprie indica che il sistema delle risorse proprie deve tener conto della capacità contributiva degli Stati membri, il cui indicatore è dato dal prodotto nazionale lordo ai prezzi di mercato (PNL).
29. Orbene, il sistema della risorsa propria IVA è sottoposto a diversi correttivi che sono tali da far perdere di vista questo obiettivo.
30. Ad esempio, dal 1988 si è deciso di ridurre l'incidenza della risorsa IVA nel finanziamento del bilancio comunitario e di creare una nuova risorsa complementare fondata direttamente sul PNL. La Commissione aveva sostenuto che la risorsa IVA, essendo per sua natura un tributo sui consumi, faceva sì, per effetto di regressività, che gli Stati membri meno prosperi con un livello relativamente elevato di consumi, contribuissero più di quanto incidessero sul PNL comunitario.
31. L'incidenza della risorsa IVA sul finanziamento del bilancio comunitario è stata ridotta più volte dal Consiglio; a partire dal 1999 essa sarà solo dell'1% e la base IVA presa in considerazione non potrà superare il 50% del PNL.
32. Ciononostante, il livellamento della risorsa IVA introduce nel sistema delle risorse proprie un effetto distorsivo. Taluni Stati membri (quattro nel 1998) contribuiscono al finanziamento del bilancio in funzione della loro sola capacità contributiva PNL a causa del livellamento della base IVA. Sembra scioccante che il tasso di incidenza della risorsa IVA non sia unico. È certo che una pura e semplice diminuzione di questo tasso nel finanziamento del bilancio (non accompagnata da un livellamento per taluni Stati membri) porterebbe a riscossioni più eque e più trasparenti che non rimettono in discussione i principi di applicazione generale del contributo IVA.
33. La risorsa IVA ha un carattere dualistico ben marcato: essendo un contributo fondato su aggregati macroeconomici e corredato di elementi fiscali, finisce col sollevare un problema di coerenza. O si considera che si tratta di un contributo fondato su aggregati macroeconomici e in tal caso la scelta della risorsa PNL sembra quella più opportuna, oppure si pensa a un prelievo fiscale sui consumi dei cittadini, e in tale caso ci si può legittimamente chiedere se è normale livellare tale risorsa IVA in funzione del PNL.
34. Si può pensare che nello spirito del Consiglio, la coesistenza di diversi tipi di risorsa - talune di queste, come la risorsa IVA, sono oggetto di correttivi amministrativi molto particolari - si giustifichi con la circostanza che ciascuna delle risorse singolarmente presa non è probabilmente molto sicura, mentre la coesistenza di più risorse dal volume più limitato è invece tale da rendere più equo l'insieme del sistema.

35. La coerenza e la trasparenza della risorsa IVA sono anch'esse messe in discussione dal meccanismo di correzione dello squilibrio di bilancio introdotto dal Consiglio europeo di Fontainebleau, del 25 e 26 giugno 1984. Questo meccanismo di correzione, che consiste nel ridurre dei due terzi il saldo di bilancio negativo dello Stato membro che ne beneficia, attualmente potrebbe essere esteso su tale base ad altri sei Stati membri. In quanto meccanismo di correzione degli squilibri di bilancio esso è in realtà uno sconto finanziato dagli altri Stati membri, soprattutto quelli il cui PNL pro capite è inferiore alla media comunitaria, e non è quindi accettabile nel suo principio. Infatti, è più logico far passare l'obiettivo di ridurre gli squilibri di bilancio, anche se tale questione solleva un problema di principio, attraverso le spese di bilancio, sotto la responsabilità di chi nella Comunità ha il potere effettivo di decidere (Parlamento e Consiglio).
36. Infine, la risorsa IVA è sembrata estremamente sensibile alla frode, soprattutto da quando è stato creato il mercato interno. Tuttavia, questa sensibilità alla frode non riguarda direttamente il bilancio comunitario, visto che la risorsa PNL consente di compensare uno squilibrio di bilancio, in caso di carenza delle altre risorse. Anche se è certo che il meccanismo dell'IVA comporti meccanismi di garanzia intrinseca (autocontrollo), il sistema dell'IVA è sensibile alla frode quando l'obiettivo di quest'ultima riguarda altri tributi (imposte sugli utili, il reddito, contributi sociali).
37. In definitiva, la risorsa IVA ha apparentemente un'origine fiscale, ma un legame molto limitato con la realtà fiscale. Una risorsa indicizzata sui consumi imponibili è giustificabile soltanto se si fonda direttamente su una base impositiva dichiarata dai contribuenti. Altri miglioramenti consisterebbero nel tener conto dei diversi fattori di perdita di risorse fiscali e nel semplificare la gestione di tali risorse.

III. LA RISORSA PROPRIA PNL

38. La risorsa PNL attualmente in vigore non si basa sull'ultima versione del sistema dei conti europei integrati (versione SEC 1995) che è caratterizzata sia da un miglioramento dell'ambito che essa copre sia dai concetti utilizzati.
39. Invero, finché si applicherà l'attuale decisione sulle risorse proprie (cfr. regolamento CEE n. 2223/96 del Consiglio, del 25 giugno 1996, articolo 8, GU L 310 del 30.11.1996, pag. 1), il PNL si baserà sul SEC 1979 (seconda versione). Una nuova versione del SEC esiste comunque fin dal 1995 e dovrebbe entrare in vigore nel 1999.
40. In pratica, la risorsa PNL ha avuto la tendenza a perdere la sua ambizione di rappresentare la capacità contributiva degli Stati membri nella misura in cui essa non corrisponde ai concetti macroeconomici più recenti. Come fa osservare la Corte dei conti, il rischio è, se non si contrasterà questa tendenza, di vedere a termine tale risorsa "trasformarsi in contributo finanziario puro e semplice, destinato a diventare un criterio di ripartizione dell'onere di bilancio tra Stati membri".
41. L'esistenza di due sistemi di conto non è quindi accettabile. È chiaro che il Consiglio deve optare per il SEC 1995 e non per quello del 1979. L'ultima versione del SEC potrebbe d'altronde portare ad un incremento del PNL comunitario e a una modifica dei rapporti tra il PNL degli Stati membri.

42. Inoltre, i servizi di intermediazione finanziaria attualmente esclusi da una decisione del Consiglio (articolo 8 del regolamento CEE n. 448/98 del Consiglio, del 16 febbraio 1998) dovrebbero essere integrati nei calcoli del SEC, altrimenti le statistiche comunitarie risulterebbero falsate, a vantaggio di questo o quello Stato membro.
43. Infine, per garantire la comparabilità e l'eshaustività delle fonti, dei metodi e dei procedimenti di calcolo degli aggregati, utilizzati per il calcolo del PNL, è necessario che la Commissione disponga in proprio di strumenti di rilevamento della qualità dei conti nazionali.
44. Tenuto conto dell'importante funzione svolta dai calcoli del PNL nel finanziamento del bilancio dell'Unione e in diversi utilizzi al momento del varo delle politiche comunitarie, è necessario giungere ad un'armonizzazione delle statistiche e attivare uno strumento di rilevamento della qualità di tali statistiche per dare un contrappeso a calcoli di aggregati economici di tipo talvolta surrealistico.

IV. QUESTIONE DEI SALDI DI BILANCIO

45. La questione dei saldi di bilancio si trova al centro delle polemiche concernenti i "contribuenti netti".

Questi saldi di bilancio calcolati in modo convenzionale sulla base del sistema contabile informatico della Commissione non danno un'idea corretta né dei dati contabili registrati né dei vantaggi dell'adesione all'UE e ciò almeno per tre motivi:

- in primo luogo, i flussi di bilancio registrati non rendono conto degli affetti positivi derivanti dalle politiche di spesa dell'UE; la PAC, le azioni strutturali e le spese esterne, ad esempio, non solo risultano utili ai fruitori immediati, ma determinano anche un effetto finanziario al di là delle frontiere nazionali che non è contabilizzato;
- in secondo luogo, l'identificazione dei beneficiari finali delle politiche di spesa dell'UE comporta anche delle difficoltà. Ad esempio, nel caso delle spese della PAC riguardanti le restituzioni all'esportazione, le spese possono essere registrate in quanto spese attribuite allo Stato membro da cui vengono esportate le merci, mentre in realtà i beneficiari finali risultano i produttori di altri Stati membri. Difficoltà analoghe derivano anche dalle spese di ricerca per le quali dei consorzi multinazionali chiedono che i pagamenti dell'UE siano effettuati a favore di un membro del consorzio o su un conto bancario aperto in Belgio o in Lussemburgo;
- in terzo luogo, le spese di bilancio dell'UE sono eterogenee e il raffronto degli importi totali ottenuti ha spesso un'importanza limitata per la valutazione del "vantaggio" che deriva da questi pagamenti. Gli storni effettuati nel quadro delle azioni strutturali aumentano le risorse disponibili negli Stati membri beneficiari dell'ammontare esatto del pagamento registrato (anche se notevoli sono le conseguenze derivanti dall'esecuzione finale di questi stanziamenti), mentre i versamenti effettuati per l'acquisto di beni e servizi (una gran parte delle spese amministrative) aumentano le risorse disponibili nel paese beneficiario soltanto di una parte del loro importo globale (il valore aggiunto generato nel paese). Tra questi due estremi si collocano diverse categorie di spesa che per il beneficiario costituiscono un "vantaggio" più o meno grande; sono proprio queste categorie a rendere difficile l'esclusione di talune voci di spesa o il loro raggruppamento in categorie significative.

È quindi chiaro che i "saldi di bilancio" non hanno una base "scientifica" seria e devono essere manipolati con cautela. Il loro reale significato dipende più dall'intenzione polemica che dalla solidarietà comunitaria.

* * *

Il relatore propone che nella proposta di risoluzione sul futuro finanziamento dell'Unione europea siano inseriti i seguenti considerando e conclusioni:

- vista la relazione speciale n. 6/98 della Corte dei conti sul bilancio delle risorse proprie basate sull'IVA e il PNL,
 - vista la relazione speciale n. 9/98 della Corte dei conti riguardante la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea in materia di IVA sugli scambi intracomunitari,
 - vista la relazione della Commissione sul funzionamento del sistema delle risorse proprie, datata 7 ottobre 1998,
- A. ritenendo che, pur essendo stato possibile assicurare il finanziamento del bilancio comunitario in condizioni compatibili col sistema delle risorse proprie, ciascuna di queste risorse singolarmente presa sollevi però problemi di coerenza, trasparenza e funzionamento, che occorre affrontare con tempestività, soprattutto in vista dell'ampliamento dell'Unione europea,
- B. constatando che nel gestire la risorsa propria tradizionale "diritto di dogana" la Commissione si è limitata a sviluppare esclusivamente il quadro normativo doganale senza autentiche iniziative nel settore operativo o in quello informatico per favorire l'integrazione dell'attività delle amministrazioni doganali in un quadro comunitario; rilevando altresì che nel settore sensibile della lotta alle frodi condotta dagli Stati membri in proprio o sotto l'egida della Commissione, la difesa delle risorse proprie tradizionali "diritti di dogana" si è caratterizzata per una mancanza di strategia realmente integrata, potendo infatti questa mancanza privilegiare anche una visione limitata al quadro nazionale e determinare una dispersione degli sforzi e un utilizzo inefficace dei mezzi disponibili per dar luogo infine a risultati insufficienti soprattutto in ordine al recupero dei tributi frodati a danno del bilancio comunitario,
- C. constatando che l'Unione si trova dinanzi ad una contraddizione fondamentale: malgrado l'esistenza di un mercato unico nel cui ambito esiste la libertà di circolazione per le persone e le merci, alle frontiere extracomunitarie il campo d'azione dei servizi preposti alla gestione e alla regolamentazione di questo mercato risulta sempre limitato soprattutto a causa delle persistenti discrepanze d'ordine giuridico e amministrativo,
- D. ritenendo che l'azione dei servizi doganali, proprio quando questi ultimi attuano politiche comuni e introitano l'unico effettivo gettito fiscale comunitario, non è sempre coordinata e agevolata dal varo di un'autentica politica doganale informatizzata, definita e coordinata a livello europeo; ritenendo altresì che questa carenza favorisca de facto le compartimentazioni e gli sviamenti di traffico nel mercato interno,
- E. rilevando che l'efficacia della lotta contro le frodi alle risorse del bilancio comunitario è contrastata, da una parte, dall'efficacia variabile delle strutture di individuazione e di repressione della frode e, dall'altra, dall'assenza di omogenee fattispecie giuridiche di infrazione e reato di frode al bilancio comunitario, nonché dalla mancata armonizzazione delle procedure giudiziarie

e sanzionatorie che in pratica fa sì che un identico comportamento criminoso non sia trattato allo stesso modo in tutti gli Stati membri,

- F. ricordando che, per porre rimedio alle lacune e alle incompatibilità che pregiudicano la repressione delle frodi al bilancio comunitario e nuocciono alla cooperazione sul piano penale e giudiziario in tale settore, è stata messa a punto una convenzione per la tutela degli interessi finanziari comunitari,
- G. rilevando che il fatto di aver escluso l'IVA dal campo di applicazione di questa convenzione non consente di assicurare a questa risorsa un livello di protezione giuridica identico in tutti gli Stati membri, malgrado proprio questa risorsa contribuisca per circa la metà al finanziamento del bilancio comunitario,
- H. dichiarandosi preoccupato per l'incremento delle frodi fiscali in materia IVA, stigmatizzato dalla Corte dei conti, visto che queste frodi riguardano direttamente la base della risorsa IVA e possono pure influire sul calcolo della risorsa PNL,
- I. ritenendo che il sistema delle risorse IVA e soprattutto PNL abbia rappresentato un progresso sul piano di una ripartizione equa degli oneri di bilancio comunitario; ritenendo tuttavia che il sistema delle risorse IVA e PNL risenta negativamente di tipi di struttura e funzionamento eccessivamente dettagliati e che occorra trovare il modo di procedere a delle semplificazioni nella gestione di queste due risorse,
- J. ritenendo che la presenza di un correttivo per le risorse costituisca un'anomalia del sistema delle risorse proprie e che qualsivoglia meccanismo di "riequilibrio" non possa essere attivato se non attraverso la politica di spesa che coinvolge appieno le autorità europee di bilancio nella scelta, anche geografica, dei finanziamenti comunitari,
- K. ritenendo che qualsiasi evoluzione della risorse IVA debba fondarsi sul futuro sistema comune dell'IVA proposto dalla Commissione, in modo da assicurare una coerenza tra la futura risorsa IVA e il futuro sistema comune dell'IVA,
- L. ritenendo che la risorsa PNL debba fondarsi sulla nozione più sofisticata di PNL (versione SEC 1995) e che la Commissione debba disporre di strumenti di misurazione della qualità dei conti nazionali,
- M. ritenendo che, potendosi creare nuove risorse, la Commissione dovrebbe presentare due proposte alternative: una di natura fiscale, l'altra di natura contributiva, onde rendere possibile una scelta chiara della futura nuova risorsa propria da destinare al bilancio comunitario nel rispetto degli obiettivi del sistema delle risorse proprie (autonomia, affidabilità, equità, possibilità di controllo),

di conseguenza:

1. chiede alla Commissione di assolvere pienamente i suoi compiti nel settore della protezione delle finanze comunitarie, soprattutto in quello delle risorse proprie tradizionali "diritti di dogana", prendendo iniziative per coordinare le attività di controllo degli Stati membri e ravvicinare i sistemi informatici e doganali degli Stati membri, individuando le disfunzioni dei sistemi di lotta alle frodi degli Stati membri e proponendo opportuni rimedi;

2. invita la Commissione a migliorare la qualità delle azioni di cooperazione amministrativa nonché gli scambi di informazione tra gli Stati membri, soprattutto nei settori delle risorse tradizionali e della risorsa propria IVA;
3. invita la Commissione a non limitarsi ad organizzare seminari di sensibilizzazione o di informazione sui fenomeni di frode, bensì a intraprendere con forza tutte le iniziative volte ad incoraggiare gli Stati membri a dotarsi di sistemi credibili di valutazione dell'impatto delle frodi nonché dell'efficacia e dei risultati delle azioni di controllo;
4. invita la Commissione, tenuto conto del loro impatto per il buon funzionamento del mercato interno, a fornire al Parlamento una valutazione dei dispositivi sanzionatori applicabili per la protezione delle finanze comunitarie, in particolare per quanto riguarda il loro carattere effettivo, dissuasivo e proporzionato;
5. invita la Commissione, per quanto riguarda il recupero delle somme frodate a scapito del bilancio comunitario, a non accettare una situazione di fatto che finisce col tradursi in una sorta di "mutualizzazione dei mancati recuperi" mediante l'aggiustamento del contributo PNL da parte di tutti gli Stati membri, senza tener conto della loro diversa responsabilità per questi mancati recuperi, e a valutare l'effettiva efficacia dei servizi e delle procedure amministrative degli Stati membri;
6. invita la Commissione a produrre una relazione sui punti da 1 a 5 sopra esposti e a valutare l'impegno dimostrato e il progresso realizzato a livello comunitario e degli Stati membri;
7. chiede alla Commissione di fornire informazioni sulla possibilità di personalizzare i contributi che alimentano il sistema delle risorse proprie nonché sugli ostacoli che le persone fisiche o giuridiche incontrano per diventare soggetti passivi della fiscalità comunitaria;
8. chiede alla Corte dei conti di inserire nella sua relazione annuale un avvertimento riguardante il significato della contabilizzazione per Stato membro delle entrate delle spese registrate per conto di ciascuno Stato membro e di informare quindi con chiarezza il lettore che i dati registrati e di cui si occupa la relazione annuale della Corte dei conti non possono servire da base per il calcolo della posizione della posizione dei "contribuenti netti";
9. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione alla Commissione e alle altre istituzioni dell'Unione.