

CNEL
Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

**MODALITA' DI FINANZIAMENTO, ARTICOLAZIONI E
DIMENSIONI DEL BILANCIO COMUNITARIO**

Osservazioni e proposte

Assemblea, 26 febbraio 2004

INDICE

Premessa _____	pag. 1
1. Introduzione _____	pag. 2
2. Il sistema di finanza dell'Unione europea _____	pag. 3
2. 1. Il bilancio comunitario: principali caratteristiche _____	pag. 3
2. 2. Il bilancio e l'allargamento dell'Unione _____	pag. 5
3. I sistemi di tassazione _____	pag. 5
4. Riforma del bilancio comunitario e Costituzione europea _____	pag. 7
5. Le proposte del CNEL _____	pag. 15

Premessa

Il testo di Osservazioni e proposte su "Modalità di finanziamento, articolazioni e dimensioni del bilancio comunitario" è stato elaborato e discusso dalla Commissione Politica Economica (I) nella riunione del 28 gennaio 2004.

Il relatore è il Consigliere Giorgio MACCIOTTA.

Il documento è stato redatto con la collaborazione del Dipartimento per l'Attuazione del Programma (Ufficio Commissione I).

Nella elaborazione del documento la Commissione Politica Economica (I) si è avvalsa dei seguenti rapporti di ricerca:

- "La finanza dell'Unione europea tra allargamento e ambizioni federali", a cura di Mauro Marè (Università della Tuscia) e Gabriele Cipriani (Corte dei Conti europea);
- "La tassazione nell'Unione europea: quale coordinamento? Quanta concorrenza?", a cura di Mauro Marè (Università della Tuscia).

1. Introduzione

Le Forze sociali rappresentate al CNEL ritengono che il risultato della Conferenza intergovernativa di dicembre 2003 sul tema della Costituzione e il dibattito relativo all'applicazione del Patto di stabilità e crescita accrescono, e non riducono, l'esigenza di Europa.

Preoccupano in questo senso alcune recenti prese di posizione. Emergono posizioni, come quelle recentemente espresse da Francia, Germania e altri paesi, di opposizione a qualsiasi aumento delle risorse di bilancio al di sopra del tetto dell'1% del Pil comunitario, e si prospetta una riduzione delle risorse disponibili in un'Unione a 25 paesi. Il CNEL ritiene che, se tali posizioni dovessero prevalere, aumenterà il rischio di ulteriori, preoccupanti, tensioni. Occorre invece operare per superare rapidamente l'*impasse* e per invertire la tendenza a pericolose contrapposizioni tra istituzioni europee e tra governi dell'Unione.

L'integrazione europea, compresa l'adozione dell'euro come moneta unica, è stata in questi anni, come ricorda quotidianamente il Presidente Ciampi, un positivo fattore di equilibrio nel nostro continente. Ha scongiurato i pericoli del riproporsi delle guerre, che avevano insanguinato la prima metà dello scorso secolo. Ha consentito di creare la più ampia concentrazione planetaria di potenzialità culturali, scientifiche ed economiche. Ha, infine, creato uno scudo di protezione contro i rischi di speculazioni finanziarie indotte dalla globalizzazione.

Per quanto riguarda specificamente l'Italia, l'introduzione dell'euro ha consentito una stabilizzazione dei conti pubblici e dell'economia, a partire dalla riduzione del costo del nostro ingente debito pubblico (da quasi 113 miliardi del 1996 a circa 72 miliardi del consuntivo 2002).

Si tratta, dunque, di proseguire con decisione il cammino verso una maggiore integrazione, facendo leva anche sui risultati ottenuti nel Consiglio europeo di dicembre 2003 che, nonostante il mancato accordo sulla Costituzione, hanno consentito di segnare importanti progressi settoriali nel processo di integrazione. Si tratta di questioni particolarmente rilevanti per l'Italia, tra le priorità del mandato unitariamente conferito dal Parlamento nazionale al governo italiano.

In primo luogo occorre ricordare l'approvazione della proposta italiana volta a promuovere un piano di investimenti per il settore delle grandi

infrastrutture trans-europee, comprese quelle di trasporto, le grandi reti energetiche, le telecomunicazioni, la ricerca, lo sviluppo, l'innovazione che, come ha ricordato il Ministro degli Affari Esteri nel recente dibattito al Senato della Repubblica sugli esiti dell'ultimo Consiglio europeo, costituisce la "prima decisione di politica economica assunta a livello europeo in un quadro di complementarità con la strategia di Lisbona e con il Patto di Stabilità". La decisione di raddoppiare i contributi a carico del bilancio europeo per gli interventi sui tratti transfrontalieri delle reti di trasporto trans-europee appare il primo passo concreto nella realizzazione del piano.

In secondo luogo è stata definita una strategia comune per la gestione dei flussi migratori, incentrata sul controllo delle frontiere esterne comuni e sulla cooperazione per lo sviluppo con i paesi terzi di origine e di transito, che dovrà essere tanto più sostenuta e generosa, quanto più forte sarà l'impegno di quei paesi nel controllo dei flussi migratori.

In terzo luogo occorre ricordare gli impegni importanti assunti in materia di rafforzamento delle politiche di sicurezza e di difesa comune.

Si tratta di decisioni che risulteranno tanto più efficaci e rapidamente operative quanto più sostenute da una politica di bilancio dell'Unione dotata di adeguati mezzi finanziari e che non si muova nell'ottica del "giusto ritorno" delle risorse verso le singole economie nazionali.

Occorre, invece, guardare con lungimiranza, come spesso ha sottolineato il Parlamento europeo, al complesso dei vantaggi, anche non finanziari, derivanti dall'appartenenza alla Comunità, e muoversi quindi in una logica di tutela e consolidamento dei complessivi interessi dell'Unione, verso un orizzonte di più efficace integrazione.

2. Il sistema di finanza dell'Unione europea.

2. 1. Il bilancio comunitario: principali caratteristiche.

Il bilancio comunitario ha caratteristiche fondamentalmente diverse da quelle dei bilanci nazionali. Ciò per la dimensione tutto sommato limitata (100 miliardi di euro, circa l'1% del Pil comunitario), per la concentrazione su due settori di spesa (politica agricola e azioni strutturali), per la rigidità e scarsa autonomia (spesa definita in un quadro pluriennale, assenza di possibilità di ricorso al prestito). Un'altra differenza sostanziale sta nella

responsabilità della gestione, affidata in teoria alla sola Commissione ma di fatto trasferita agli Stati membri, che gestiscono larga parte della spesa.

Le modalità di finanziamento sono altrettanto particolari. Fondato in massima parte su un complesso sistema di contributi nazionali (basati sul Pil e sull'IVA), il sistema di finanziamento è alquanto oscuro ai cittadini comunitari. Ne segue che i contribuenti europei ignorano come, e in che misura, una parte delle imposte da loro versate allo Stato sia poi utilizzata per finanziare l'Unione europea.

Vi è stato in questo senso un percorso a ritroso, se si tiene conto che il finanziamento della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio era stato concepito, nel lontano 1952, attraverso una forma di prelievo diretto sulle imprese carbosiderurgiche. Il trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, finanziata inizialmente da contributi degli Stati membri, aveva previsto che, in un secondo momento, un sistema di risorse proprie avrebbe sostituito i contributi degli Stati. Tuttavia l'ambizione dell'autonomia finanziaria della Comunità non è stata perseguita con convinzione, e gli Stati membri non hanno riconosciuto alla Comunità una capacità impositiva diretta.

La natura di contributo nazionale del finanziamento del bilancio comunitario suscita periodiche rivendicazioni da parte degli Stati membri. I molteplici adattamenti del sistema nel corso degli anni hanno finito per delineare un quadro di finanziamento in qualche modo "su misura", largamente ispirato al concetto del "giusto ritorno".

La teoria dei cosiddetti saldi netti, criticabile sul piano della solidarietà comunitaria, suscita dubbi anche sulla validità concettuale del sistema di calcolo. La mappa dei benefici derivanti dal bilancio comunitario implicita in tale teoria è, infatti, alquanto incompleta. Il concetto dei saldi netti trascura il fatto che la spesa a favore di uno Stato membro può avere sensibili effetti sull'economia di altri Stati membri, in virtù degli effetti indotti dall'integrazione crescente dovuta al mercato unico. Il concetto dei saldi netti resta comunque un cardine delle discussioni finanziarie e rappresenta un vincolo molto forte, difficilmente superabile, nell'immediato, nella prospettiva della realizzazione di un vero bilancio dell'Unione.

2. 2. Il bilancio e l'allargamento dell'Unione.

Circondato da timori sui possibili effetti istituzionali, l'allargamento dell'Unione a dieci nuovi Stati nel 2004 non ha per il momento comportato conseguenze sostanziali sulla dimensione del bilancio comunitario. Il quadro di finanziamento previsto fino al 2006 registra un aumento limitato. E' tuttavia certo che la nuova dimensione geografica dell'Unione, allargata a Stati con un PIL sensibilmente ridotto rispetto ai membri attuali, avrà effetti notevoli sulla redistribuzione del finanziamento delle azioni strutturali.

Occorre valutare se un ammontare di risorse finanziarie equivalenti a circa l'1% del PIL europeo sia sufficiente per finanziare le politiche di sviluppo e di coesione dell'Unione. La recente posizione di Francia e Germania, come conseguenza del fallimento del vertice di Bruxelles di dicembre 2003, di opporsi nettamente a qualsiasi aumento delle risorse di bilancio al di sopra del tetto dell'1% del PIL dell'area, non lascia tuttavia ben sperare. Al contrario, ciò che si prospetta è una netta riduzione delle risorse disponibili in un'Unione a 25, con conseguenze politiche in relazione alla prevedibile nuova ripartizione delle risorse per le politiche agricole e per i fondi strutturali tra i paesi attualmente beneficiari e i nuovi paesi.

Resta comunque il fatto che il quadro finale sarà il frutto di un accordo tra gli Stati membri, che dovrà conciliare le ambizioni di chi chiede (Stati membri meno prosperi) con le possibilità di chi paga (Stati membri contribuenti netti). L'accordo dovrà anche prevedere misure di transizione per chi oggi è beneficiario di fondi e domani potrebbe non esserlo più.

3. I sistemi di tassazione.

Per quanto riguarda i sistemi di tassazione e lo sforzo di introdurre regimi fiscali compatibili e non distorsivi, il giudizio sugli oltre quaranta anni di integrazione comunitaria – diversamente dal caso del bilancio comunitario – è nel complesso più positivo.

Nel campo della tassazione dei consumi e in particolare dell'IVA, l'Unione ha senza dubbio raggiunto un avanzato livello di integrazione. L'IVA attuale, oltre ad avere una base imponibile armonizzata e comune per tutta l'area dell'Unione, prevede un accordo sul livello minimo delle aliquote – quella ridotta e quella standard. La sfida per quanto riguarda l'IVA è ora quella di costruire un sistema di tassazione compatibile con la nuova dimensione di area economica integrata senza frontiere fiscali che si è

creata con l'avvio del mercato unico. La proposta per un regime definitivo IVA avanzata dalla Commissione europea nel 1992 – ovvero di passare dal regime di tassazione della destinazione a quello di origine – ha incontrato molte difficoltà ed è stata di fatto recentemente accantonata. La questione cruciale è se sia possibile trasformare le imposte sul valore aggiunto attuali in modo da completare il mercato unico, o migliorarne il funzionamento, evitando effetti distorsivi sulla concorrenza e sul commercio internazionale, e non pregiudicando la sovranità degli Stati in materia fiscale e il loro gettito tributario.

Una buona soluzione in questo senso sembra essere quella di una nuova forma di IVA nella quale le fasi pre-dettaglio siano distinte dalla fase della vendita finale ai consumatori. Sulle prime fasi si dovrebbe applicare un'aliquota unica identica per tutta l'area dell'Unione, mentre sull'ultima fase, quella del dettaglio, andrebbero applicate le rispettive aliquote nazionali. Oltre a preservare il gettito e l'autonomia degli Stati nelle scelte di tassazione e di aliquota finale, questo accorgimento eliminerebbe larga parte dei problemi che il regime temporaneo attuale – e in prospettiva quello definitivo – ha determinato per il commercio internazionale, il funzionamento della concorrenza e il gettito tributario nazionale. Inoltre, una simile struttura dell'IVA potrebbe rendere possibile forme di decentramento fiscale all'interno degli Stati.

Un discorso differente si deve fare per le altre due aree rilevanti di tassazione, quella sui redditi da risparmio e quella sui redditi delle società. Nonostante gli sforzi profusi nel corso degli ultimi venti anni, non sono stati fatti passi concreti nell'adozione di regimi non distorsivi: le misure di coordinamento fiscale sono ancora molto deboli e imperfette e nei paesi vigono sistemi di tassazione molto diversi tra loro. Questa situazione non necessariamente rappresenta un problema, ma lo diventa quando le differenze sono notevoli e la concorrenza fiscale tra paesi rende il fattore tributario decisivo nelle scelte allocative e di investimento ed influenza il funzionamento del mercato.

L'adozione della recente direttiva sulla tassazione del risparmio, quantunque interessante e frutto di uno sforzo comune notevole, appare una scelta di compromesso largamente imperfetta che, nel prevedere uno scambio di informazioni generalizzato tra i paesi membri sui redditi da risparmio dei cittadini non residenti, ne ha di fatto esentati alcuni – Austria,

Belgio e Lussemburgo – e ha condizionato l'applicazione della regola comune – appunto, lo scambio di informazioni – al raggiungimento di un accordo dell'Unione con Svizzera, USA e con alcuni dei più noti paradisi fiscali. Ciò rende questo accordo fragile, poco stabile e di dubbia operatività concreta.

Sulla tassazione delle società il processo di integrazione è rimasto ancora più indietro. Non si è andati oltre la proposta di introdurre un'opzione di scelta per le società tra una tassazione nazionale e una armonizzata a livello dell'Unione, secondo una comune definizione di base imponibile. La proposta di definire e adottare una base imponibile comune per l'imposta sulle società per l'intera area dell'Unione, anche se ambiziosa ed affascinante, ha trovato sostegno solo in circoli accademici o negli ambienti tradizionalmente favorevoli alla prospettiva federale, mentre ha sollevato obiezioni da parte degli Stati che da sempre manifestano posizioni di scetticismo sulla costruzione europea.

4. Riforma del bilancio comunitario e Costituzione europea.

La riforma del bilancio comunitario non può che partire dalla valutazione della ripartizione delle funzioni di governo tra Unione e Stati membri e dalle prospettive di modificazione. La bozza di Costituzione elaborata dalla Convenzione contiene un riordino preciso e una nuova ripartizione delle competenze. Vi sono funzioni di governo che riguardano i beni pubblici (per esempio la difesa, la sicurezza, la politica estera, il controllo alle frontiere) e che dovrebbero essere devolute all'Unione. Per converso, altre attuali funzioni dell'Unione, come quelle con finalità di redistribuzione individuale e di sostegno al reddito delle famiglie (per esempio buona parte degli aiuti agricoli) potrebbero essere restituite ai singoli Stati.

L'attribuzione delle funzioni ai singoli livelli di governo deve temperare esigenze e sensibilità dei vari Stati ed essere affrontata senza rigidità. Il caso tipico è quello della politica previdenziale, che costituisce in teoria una competenza specifica degli Stati membri. Non sarebbe tuttavia da escludere, per i problemi connessi (invecchiamento della popolazione, limite al deficit di bilancio) e i possibili effetti sulle finanze pubbliche, un coinvolgimento del livello europeo nella individuazione delle linee guida di questa politica.

Il problema si può porre anche per la dicotomia politica monetaria/politica fiscale, di competenza rispettivamente dell'Unione e degli Stati membri. Non si vedono infatti ragioni inoppugnabili per non trasferire con gradualità, al progredire del livello di integrazione, alcune competenze nazionali in materia fiscale all'Unione. Tuttavia, non solo le necessità di bilancio – a fronte del trasferimento di nuove competenze all'Unione – ma gli effetti stessi delle imposte, in un mercato unico fortemente integrato e ad elevata mobilità delle basi imponibili, potrebbero suggerire di esplorare la strada di un'imposta specifica europea, a partire dall'utilizzazione di una quota della citata IVA pre-dettaglio.

I lavori della Convenzione hanno contribuito a chiarire la ripartizione delle competenze degli Stati membri e dell'Unione, identificando nella bozza di Costituzione le politiche da affidare a quest'ultima in via esclusiva (politica monetaria della zona euro, politica commerciale comune, unione doganale, conservazione delle risorse marine) e i settori di competenza concorrente (in particolare mercato interno, agricoltura, coesione economica e sociale, trasporti, energia e ambiente). In altri settori (politica economica, occupazione, industria, istruzione) l'Unione disporrebbe di un'azione volta essenzialmente al coordinamento. La Convenzione ha anche introdotto l'idea di una politica estera e di sicurezza comune dell'Unione, guidata da un Ministro degli affari esteri; si tratterebbe in questo caso di una competenza esclusiva, pur necessitando di un coordinamento con gli Stati membri.

L'attività della Convenzione ha delineato un nuovo quadro istituzionale dell'Unione, proponendo un rafforzamento del ruolo degli Stati attraverso i rappresentanti nel Consiglio europeo e nel Consiglio dei Ministri.

La riforma delle politiche di bilancio, sia in materia di entrate che di spesa, è, naturalmente, strettamente collegata alla ridefinizione dei poteri delle istituzioni dell'Unione ed alla ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo. Il sistema di finanze dell'Unione non può prescindere dal livello di integrazione comunitaria, dalla sua storia ed evoluzione, dalla effettiva disponibilità e volontà degli Stati membri ad avanzare sulla strada della costruzione di un'Europa federale. E' indispensabile promuovere iniziative per riprendere il cammino verso una migliore integrazione politica, istituzionale, economica. Ripartire dal bilancio può anche essere un modo per superare lo stallo dovuto al fatto che la Conferenza intergovernativa non

è riuscita ad approvare il trattato di Costituzione, che continua peraltro a rappresentare un impegno comune di tutta l'Unione.

Tavola 1 - Bilancio Ue - entrate riscosse
(milioni di euro)

	<u>1988</u>	%	<u>1995</u>	%	<u>2002</u>	%
Risorsa Pnl	4.446	11	14.191	19	45.948	48
Risorsa IVA	23.928	57	39.183	52	22.536	24
Dazi e prelievi	11.916	28	14.453	19	9.213	10
(Altre entrate)	1.554	4	7.249	10	17.682	18
Totale	41.844	100	75.076	100	95.379	100

Fonte : Commissione europea - Vade-mecum di bilancio (2000), Conto di gestione dell'Unione europea per 2002

(*) comprese le eccedenze dell'esercizio precedente

Tavola 2 - Saldi netti dei maggiori Stati membri in raffronto al Pnl
(Milioni di euro, media 1999-2001)

Risorse IVA e Pnl Versate		%	% Spesa ripartita/ totale spesa ripartita	% Pnl/ Pnl totale
Germania	17.627	25	14	24
Spagna	5.542	8	18	7
Francia	12.778	18	17	17
Italia	9.739	14	13	14
Regno Unito	7.874	11	9	18
(Totale parziale)	(53.560)	(76)	(71)	(80)
Totale Stati Membri	69.168			

Fonte: Conto di gestione della Comunità europea, Relazioni della Commissione sulla ripartizione delle spese operative tra gli Stati membri per gli esercizi 1999-2000-2001, Progetto preliminare di bilancio 2003

Tavola 3
L'attribuzione delle competenze
all'Unione europea

Funzioni	Grado di devoluzione			
	Esclusivo	Alto	Medio	Basso
Beni pubblici				
Difesa				✓
Ambiente				✓
Concorrenza			✓	
Moneta	✓			
Mercato interno	✓			
Sicurezza e esteri (CFSP)			✓	
Commercio		✓		
Immigrazione			✓	
Confini esterni			✓	
Polizia e affari giudiziari			✓	
informazione				✓
telcomunicazioni e reti				✓
polit. consumatori			✓	
Redistribuzione				
agricoltura		✓		
pesca		✓		
politica regionale			✓	
politica sociale			✓	
politica industriale			✓	
welfare				✓
Stabilizzazione				
politica fiscale				✓
tributi				✓
Altro				
trasporti			✓	
energia				✓
R&S				✓
istruzione				✓

Fonte: CNEL, "La finanza dell'Unione europea tra allargamento e ambizioni federali", 2004

Tavola 4 – Pagamenti dal bilancio comunitario in % del Pil
(Prezzi correnti, milioni di euro)

anno	Pil Ue	pagamenti	% Pil
1988	4.074.462,0	41.022,0	1,01%
1989	4.436.941,0	40.757,0	0,92%
1990	4.787.203,0	44.063,0	0,92%
1991	5.347.753,7	53.510,6	1,00%
1992	5.601.101,0	58.490,0	1,04%
1993	5.646.328,8	64.783,0	1,15%
1994	5.909.197,7	59.273,0	1,00%
1995	6.594.580,5	66.547,0	1,01
1996	6.927.793,8	77.032,0	1,11%
1997	7.294.798,0	79.819,0	1,09%
1998	7.638.272,9	79.496,3	1,04%
1999	8.038.498,5	78.646,6	0,98%
2000	8.568.633,9	81.096,2	0,95%
2001	8.865.368,0	78.347,0	0,88%
2002	9.170.417,9	83.371,0	0,91%
	98.901.350,6	986.253,7	1,00%

Fonte: Parlamento europeo, Commissione per i bilanci, 9/12/2003

Tavola 5 – Prospettive finanziarie 1988-2006
(Prezzi correnti, milioni di euro)

anno	Prezzi correnti		Incremento annuale	
	C. A.	P. A.	C. A.	P. A.
1988	45.303	43.779		
1989	48.464	46.885	7.0%	7.1%
1990	53.485	51.291	10.4%	9.4%
1991	61.477	58.458	14.9%	14.0%
1992	66.882	64.081	8.8%	9.6%
1993	72.021	68.611	7.7%	7.1
1994	73.486	70.352	2.0%	2.5%
1995	80.943	77.229	10.1%	9.8%
1996	86.604	82.223	7.0%	6.5%
1997	90.229	85.807	4.2%	4.4%
1998	94.744	90.581	5.0%	5.6%
1999	103.401	96.680	9.1%	6.7%
2000	93.792	91.322	-9.3%	-5.5%
2001	97.189	94.730	3.6%	3.7%
2002	100.672	100.078	3.6%	5.6%
2003	102.145	102.767	1.5%	2.7%
2004	115.379	111.380	13.0%	8.4%
2005	117.315	112.260	1.7%	0.8%
2006	118.701	114.740	1.2%	2.2%

Fonte: Parlamento europeo, Commissione per i bilanci, 9/12/2003

Tavola 6 - Le prospettive finanziarie modificate il 9 aprile 2003

PROSPETTIVE FINANZIARIE (EU-25) MODIFICATE A SEGUITO DELL'ALLARGAMENTO¹ (Millioni di euro)							
	Prezzi correnti					Prezzi 2004	
STANZIAMENTI PER IMPEGNI	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. AGRICOLTURA	41.738	44.530	46.587	47.378	49.305	50.431	50.575
1a Politica Agricola Comune	37.352	40.035	41.992	42.680	42.769	43.724	43.735
1b Sviluppo Rurale	4.386	4.495	4.595	4.698	6.536	6.707	6.840
2. AZIONI STRUTTURALI	32.678	32.720	33.638	33.968	41.035	41.685	42.932
Azioni Strutturali	30.019	30.005	30.849	31.129	35.353	36.517	37.028
Fondo di Coesione	2.659	2.715	2.789	2.839	5.682	5.168	5.904
3. POLITICHE INTERNE	6.031	6.272	6.558	6.796	8.722	8.967	9.093
4. AZIONI ESTERNE	4.627	4.735	4.873	4.972	5.082	5.093	5.104
5. SPESE AMMINISTRATIVE (1)	4.638	4.776	5.012	5.211	5.983	6.154	6.325
6. RISERVE	906	916	676	434	442	442	442
Riserva Monetaria	500	500	250	0	0	0	0
Riserva Aiuti d'urgenza	203	208	213	217	221	221	221
Riserva Garanzie	203	208	213	217	221	221	221
7. STRATEGIA DI PRE-ADESIONE	3.174	3.240	3.328	3.386	3.455	3.455	3.455
Agricoltura	529	540	555	564			
Strumento strutturale di Pre-adesione	1.058	1.080	1.109	1.129			
PHARE (Stati candidati)	1.587	1.620	1.664	1.693			
8. COMPENSAZIONE					1.410	1.299	1.041
TOTALE STANZIAMENTI PER IMPEGNI	93.792	97.189	100.672	102.145	115.434	117.526	118.967
TOTALE STANZIAMENTI PER PAGAMENTI	91.322	94.730	100.078	102.767	111.380	112.260	114.740
Limite degli stanziamenti per pagamenti In % del RNL (SEC 95)	1,07%	1,08%	1,11%	1,09%	1,08%	1,06%	1,06%
Margine per spese impreviste	0,17%	0,16%	0,13%	0,15%	0,16%	0,18%	0,18%
Limite delle Risorse proprie	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

Fonte : Commissione europea – Comunicato stampa IP/03/217- 2003

¹ Non comprende la parte settentrionale di Cipro, la cui adesione dipende tuttora da una soluzione politica. La previsione di spesa in caso di accordo è di 304.000 euro (prezzi 2004) per il periodo 2004-2006.

5. Le proposte del CNEL.

Si è rilevato che le modalità di finanziamento del bilancio comunitario sono particolari e oscure ai cittadini comunitari. Il CNEL ritiene che si debba operare, invece, affinché la politica delle entrate dell'Unione sia caratterizzata sempre di più da criteri di visibilità e trasparenza dell'imposizione, in modo da permettere ai cittadini di valutare e apprezzare i costi sostenuti per le azioni e per le politiche. Occorre consentire al contribuente europeo, anche attraverso l'assegnazione di un ruolo incisivo al Parlamento europeo, l'esatta percezione delle funzioni e dell'impatto del bilancio dell'Unione. L'assegnazione al bilancio di una quota dell'IVA pre-dettaglio potrebbe fornire opportune risposte all'esigenza di dare all'Unione mezzi propri e al bisogno di trasparenza circa l'entità dei costi dell'Unione.

Sul versante della spesa, dovrebbe risultare esplicita la connessione con le politiche comuni: si potrebbe parlare dell'applicazione del principio del beneficio nell'intera area dell'Unione.

Occorre, in particolare, che sia superata l'attuale condizione di scarsa manovrabilità e di forte rigidità del bilancio comunitario che deriva:

- dalla previsione del pareggio sempre e comunque e per ogni singolo anno (non sono ammessi squilibri temporanei, né finanziamenti delle spese in disavanzo, in quanto l'Unione non ha facoltà di ricorrere al prestito come forma di finanziamento;
- dalla rigida ripartizione settoriale, per rubrica, delle Prospettive finanziarie (al momento della presentazione del bilancio la spesa comunitaria è già predeterminata, almeno per quanto riguarda il totale degli esborsi; il dibattito è limitato all'interno di ciascuna delle rubriche delle Prospettive finanziarie);
- dalla sostanziale assenza di collegamenti tra previsioni di entrata e di spesa ed il concreto andamento del ciclo economico, e dalla loro dipendenza dai trasferimenti degli Stati membri, comunque tenuti a procedere ai versamenti delle risorse proprie previsti in bilancio.

Una delle questioni cruciali resta quella di attribuire alle politiche dell'Unione un volume finanziario idoneo a renderle visibili nei loro effetti. Risorse finanziarie equivalenti, nel massimale a 1,27% del Pil (ma nella concreta

gestione oscillanti tra l'1,09 del bilancio approvato nel 2003 e lo 0,88 di quello effettivamente utilizzato nel consuntivo 2001) sono insufficienti a tale fine. Una scelta di incrementare le risorse effettivamente disponibili consentirebbe, tra l'altro, di sostenere le maggiori spese derivanti sia dall'allargamento sia dalle nuove politiche comuni senza ridurre in valore reale i flussi di risorse attualmente destinati alle politiche agricole ed ai fondi strutturali.

Sono queste, unitamente alle esigenze derivanti dall'ormai imminente allargamento, le motivazioni alla base dell'orientamento delle Forze sociali rappresentate al CNEL favorevole ad un incremento delle risorse disponibili, ad una profonda revisione delle modalità di alimentazione e ad una diversa e più incisiva utilizzazione delle risorse del bilancio dell'Unione.

Anche partendo dalle ricadute concrete di una più incisiva politica economica e di bilancio dell'Unione, il processo di costruzione europea può essere al centro non solo della discussione politica, ma anche di una iniziativa volta ad informare in modo adeguato i cittadini europei riguardo alle sue implicazioni. Devono essere colmate le lacune di informazione e consapevolezza, in modo da evitare un ulteriore approfondimento della distanza che separa i cittadini dalle istituzioni europee.