

COMMISSIONE DELLE COMUNITA EUROPEE

COM(92) 2001 def.

Bruxelles, 12 marzo 1992

LE FINANZE PUBBLICHE COMUNITARIE DA OGGI AL 1997

Comunicazione della Commissione
al Consiglio e al Parlamento europeo

INDICE

	pagina
INTRODUZIONE	1
PRIMA PARTE	
I FATTORI CHE DETERMINANO UN NUOVO QUADRO FINANZIARIO	3
I. I DATI DELL'ESPERIENZA: I RISULTATI DELLA RIFORMA DEL 1988	3
II. OGGETTO E METODO DELL'INTERVENTO DEL BILANCIO COMUNITARIO	11
III. DATI DI BILANCIO E IPOTESI ECONOMICHE	16
SECONDA PARTE	
LE PROSPETTIVE FINANZIARIE 1993-1997	18
I. PRESENTAZIONE GENERALE DEL NUOVO QUADRO FINANZIARIO	18
II. LA SPESA AGRICOLA	21
III. LE AZIONI STRUTTURALI DI COESIONE ECONOMICA E SOCIALE	23
IV. LE POLITICHE INTERNE DI CARATTERE ORIZZONTALE	26
V. LE AZIONI ESTERNE DELLA COMUNITA'	31
VI. SPESE AMMINISTRATIVE DELLE ISTITUZIONI	36
VII. PROFILO DELL'EVOLUZIONE DELLA SPESA COMUNITARIA E DEL MASSIMALE DELLE RISORSE PROPRIE	38
TERZA PARTE	
LE RISORSE PROPRIE	40
I. POSSIBILI MODIFICHE DEL SISTEMA DELLE RISORSE PROPRIE	40
II. CORREZIONE A FAVORE DEL REGNO UNITO	42

	pagina
QUARTA PARTE	
LA PROCEDURA E LA GESTIONE DI BILANCIO	43
I. LE REGOLE DI UN NUOVO ACCORDO INTERISTITUZIONALE	43
II. IL MIGLIORAMENTO DELLA GESTIONE DI BILANCIO	46
CONCLUSIONE: DISPOSIZIONI DA ADOTTARE SUL PIANO LEGISLATIVO	49
ALLEGATI	

LE FINANZE PUBBLICHE COMUNITARIE DA OGGI AL 1997

INTRODUZIONE

1. Nel 1993, la Comunità affronterà una nuova tappa del suo sviluppo.

Si tratterà anzitutto di realizzare nelle condizioni migliori i nuovi obiettivi che essa si è assegnati. Dovrà essere assicurato il funzionamento del grande mercato interno in modo da poterne ricavare tutti i potenziali vantaggi sul piano dell'efficienza e della competitività. Affinché possano essere raggiunte il più rapidamente e completamente possibile le condizioni per il passaggio alla terza fase dell'Unione economica e monetaria, dovranno essere intensificati gli sforzi di coesione in modo da sostenere la convergenza delle politiche economiche. Nella realizzazione dell'Unione politica, dovranno poter venire esercitate a livello comunitario nuove e più ampie competenze.

Contemporaneamente dovranno essere raccolte diverse sfide derivanti in gran parte dai mutamenti in atto a livello internazionale. E' stata proposta una sostanziale riforma della Politica agricola comune diretta a modificarne la logica pur garantendo il reddito degli agricoltori e un miglior controllo della spesa. Sarà necessario far fronte a mutamenti di considerevole ampiezza nel settore industriale, di cui occorrerà anticipare gli effetti sull'occupazione. Con i paesi terzi e in particolare con le regioni più vicine della Comunità, dovranno essere sviluppate nuove relazioni.

2. La realizzazione dei suddetti obiettivi si basa, in larga parte, sull'applicazione di mezzi e orientamenti di bilancio adeguati. Sul piano delle finanze comunitarie, dovranno essere riunite quattro condizioni: un sufficiente livello di risorse proprie, una destinazione della spesa per grandi settori d'intervento conforme alle priorità adottate, una rigorosa disciplina di bilancio, una equa ripartizione degli oneri di finanziamento.

Per ognuno di questi elementi, la Comunità dispone di uno strumento - la riforma delle finanze comunitarie avviata nel 1988, che si tratta di adeguare e rafforzare, sulla base dell'esperienza acquisita, per far fronte alle nuove esigenze che si imporranno nel prossimo periodo a medio termine ed, in particolare, quella della coesione economica e sociale.

3. Nella sua comunicazione "Dall'Atto unico al dopo Maastricht" (1) la Commissione ha presentato i grandi orientamenti su cui essa imposterà le politiche comunitarie in seguito alle conclusioni del Consiglio europeo di Maastricht sull'Unione economica e monetaria e sull'Unione europea. Sulla base di questi orientamenti e tenuto conto del rinnovamento delle poste in gioco, la presente comunicazione sviluppa le proposte della Commissione per la definizione del quadro finanziario nel quale dovrebbe inserirsi l'evoluzione del bilancio comunitario dal 1993 al 1997, nelle sue tre componenti principali:

- l'inquadramento della spesa attraverso le prospettive finanziarie,
- il regime delle risorse proprie,
- le regole di gestione di bilancio.

Queste proposte si basano su un esame approfondito dei risultati raggiunti e degli insegnamenti da trarre dalla riforma introdotta nel 1988 (2) e, in particolare, sulle due relazioni unite alla presente comunicazione che la Commissione si è impegnata nel 1988 a presentare al Consiglio e al Parlamento:

- una relazione sull'applicazione dell'Accordo interistituzionale;
- una relazione sul sistema delle risorse proprie.

4. Non appena verranno definiti gli orientamenti politici su questo nuovo quadro finanziario, la Commissione presenterà il progetto di testo del nuovo Accordo interistituzionale, al quale devono essere allegate le prospettive finanziarie pluriennali 1993-1997, nonché le varie proposte legislative di accompagnamento.

(1) Doc. COM(92)2000

(2) Vedi Relazione sul finanziamento del bilancio della Comunità - doc. COM(87)101 def. del 28.2.1987.

PRIMA PARTE

I FATTORI CHE DETERMINANO UN NUOVO QUADRO FINANZIARIO

I. I DATI DELL'ESPERIENZA: I RISULTATI DELLA RIFORMA DEL 1988

1. La disciplina di bilancio

Gli strumenti predisposti a questo fine sono stati di due tipi:

- l'Accordo interistituzionale del 29 giugno 1988, di cui sono parte integrante le prospettive finanziarie;
- le misure più specifiche adottate per ottenere un maggiore controllo della spesa agricola (decisione del Consiglio 88/377/CEE, del 24.6.1988, concernente la disciplina di bilancio).

1.1. L'applicazione dell'Accordo interistituzionale e delle prospettive finanziarie

L'esame dell'applicazione dell'Accordo è oggetto di una relazione approfondita presentata a norma del paragrafo 19 del suddetto Accordo. Dal punto di vista della Commissione, ne derivano tre tipi di conclusioni.

- a) Il quadro finanziario stabilito all'origine è stato rispettato (vedi Allegato 1, tabella 1)

Le successive revisioni intervenute in seguito a decisione unanime dei due rami dell'autorità di bilancio hanno portato a un aumento, a decorrere dal 1990, dei massimali annuali di spesa inizialmente fissati. Tuttavia, sull'insieme del periodo 1988-1992, l'importo totale cumulato degli stanziamenti iscritti a bilancio è risultato inferiore alla somma degli stanziamenti fissati in origine. Analogamente, il massimale degli stanziamenti di pagamento necessari e, a fortiori, l'importo degli stanziamenti di pagamento iscritti a bilancio sono rimasti, a causa di un aumento del PNL superiore al previsto (crescita economica più forte, rivalutazioni statistiche del PNL), al di sotto del livello di crescita adottato nel 1988, espresso in percentuale del PNL.

L'andamento reale dell'insieme delle prospettive finanziarie ha portato a una riduzione nella struttura della spesa superiore a quanto fosse stato inizialmente previsto. La riduzione della quota della spesa agricola è stata più rapida di quanto previsto in origine, a vantaggio di un maggiore incremento delle azioni strutturali e delle altre politiche oggetto della rubrica 4 (soprattutto le SNO connesse alle politiche esterne della Comunità).

- b) L'applicazione dell'Accordo interistituzionale si traduce in un bilancio positivo

Si deve constatare, soprattutto tenendo presente la situazione precedente al 1988, che gli obiettivi a cui mira l'Accordo -

attribuzione di risorse sufficienti e stabili, evoluzione ordinata della spesa, svolgimento più efficiente della procedura di bilancio, sono stati ampiamente raggiunti. In particolare, il bilancio è stato adottato ogni anno entro le scadenze imposte.

Oltre a taluni problemi d'interpretazione che si sono posti a più riprese (in particolare per quanto riguarda il metodo di aggiustamento all'inflazione della dotazione fissata per i Fondi strutturali), le principali difficoltà incontrate hanno riguardato le revisioni del quadro finanziario imposte da situazioni impreviste o che non erano state sufficientemente prese in considerazione in origine. Queste procedure di revisione o di modifica si sono rivelate relativamente lunghe e si sono spesso confuse con la stessa procedura di bilancio annuale, riducendo in tal modo il carattere di inquadramento a medio termine dello strumento. I due rami dell'autorità di bilancio hanno assunto posizioni divergenti sul modo di finanziare i nuovi fabbisogni che sono emersi: attraverso utilizzo del margine disponibile al di sotto del massimale delle risorse proprie per il Parlamento, attraverso riutilizzo delle spese all'interno di ogni rubrica o fra le rubriche per il Consiglio.

Ci sono pochi dubbi, tuttavia, che questi problemi si sarebbero posti in maniera assai più acuta, in assenza della disciplina finanziaria adottata nel 1988, la quale ha consentito di circoscrivere il dibattito nei limiti convenuti.

- c) Le ragioni di un nuovo Accordo interistituzionale e di nuove prospettive finanziarie rimangono valide.

L'Accordo del 1988 che giunge ora alla sua scadenza, costituiva la traduzione finanziaria degli obiettivi politici connessi all'Atto unico e alla realizzazione del mercato interno. I risultati ottenuti permettono di ritenere che questi obiettivi siano stati globalmente raggiunti nel rispetto del quadro finanziario definito dalle tre istituzioni. In effetti, i rischi di percorso osservati sono stati più il riflesso della trasformazione estremamente rapida e profonda del contesto internazionale che di problemi connessi alla disciplina di bilancio definita nel 1988.

L'accordo delle istituzioni sul quadro finanziario della Comunità per il periodo 1993-1997 dovrà integrare le decisioni del Consiglio europeo di Maastricht relative alla seconda fase dell'UEM e alla creazione di un'Unione europea.

Tale quadro finanziario identifica le politiche o azioni di largo respiro (politica agricola comune, coesione, ricerca, azioni esterne). Esso deve inoltre assicurare in una visione d'insieme l'articolazione di queste con l'insieme delle altre spese, alcune delle quali sono fondamentali per il funzionamento del mercato interno mentre altre riguardano i costi di funzionamento delle istituzioni.

L'articolo 203 del trattato mantiene senz'altro la sua validità: ma è chiaro che le regole che disciplinano l'applicazione del "tasso massimo di aumento" e il suo supero non possono, da sole, stabilire e rispettare un quadro finanziario pluriennale, che inglobi sia le spese obbligatorie che le spese non obbligatorie e che assicuri, a

lungo termine, una ponderazione fra i mezzi conferiti alle varie politiche comunitarie in grado di rispecchiare una valutazione politica concorde. A questo riguardo, l'Accordo interistituzionale, che vincola le tre istituzioni, non solo su un quadro finanziario ma anche sulle modalità di gestione di quest'ultimo, si è rivelato uno strumento estremamente utile.

Tale Accordo fornisce agli Stati membri e al Consiglio la necessaria sicurezza a livello di bilancio affinché il finanziamento della Comunità non ridiventi, come è avvenuto fino al 1988, una fonte troppo frequente di conflitti istituzionali. La conclusione di un Accordo interistituzionale accompagnato da prospettive finanziarie, scomposte in blocchi di spesa, accompagnate da adeguati meccanismi di riserva e margini di revisione, consente agli Stati membri di modulare l'importo massimo prevedibile della spesa comunitaria con la propria programmazione di bilancio e finanziaria a livello nazionale.

Inoltre, il negoziato sull'Accordo e sulle prospettive finanziarie consente al Consiglio di partecipare in maniera attiva alla ripartizione degli stanziamenti per le spese non obbligatorie fra le diverse politiche comunitarie.

La definizione di un quadro finanziario a medio termine vincolante per ognuna delle tre istituzioni, conferisce al Parlamento un'influenza decisiva sul rispetto, da parte della Commissione e del Consiglio, delle regole di disciplina di bilancio adottate per le spese obbligatorie. Il graduale riorientamento del bilancio comunitario verso le spese non obbligatorie, deciso nel 1988, è stato indubbiamente dilatato dal rapido sviluppo degli interventi esterni della Comunità. Resta il fatto che il rispetto della linea direttrice agricola è stato tanto più fermo in quanto costituiva la condizione per la partecipazione del Parlamento all'Accordo interistituzionale.

Infine, l'adozione del bilancio prima dell'inizio dell'esercizio, costituisce una condizione favorevole alla esecuzione corretta degli stanziamenti e con ciò stesso a una efficiente applicazione delle politiche corrispondenti. Il rispetto del principio di annualità, e un'applicazione corretta dei principi di costo/efficacia nella procedura di bilancio, sono ampiamente condizionati dall'adozione del bilancio entro i termini imposti, come è avvenuto ogni anno dopo la firma dell'Accordo interistituzionale del 1988. Ma contemporaneamente, tale Accordo permette di ridurre gli inconvenienti connessi a una parcellizzazione degli strumenti delle politiche in quote annuali, in quanto questi si inseriscono ormai in un preciso iter quinquennale.

1.2. Il controllo della spesa agricola

a) Il dispositivo del 1988

Nel quadro della disciplina di bilancio, sono stati realizzati quattro strumenti:

- l'inquadramento globale della spesa, il cui massimale annuo di aumento non deve superare il 74% del tasso di crescita del PNL comunitario (linea direttrice agricola);
- l'istituzione di un sistema di allarme mensile, articolato per capitolo e che obbliga la Commissione ad adottare o proporre al Consiglio le misure di correzione adeguate, quando il ritmo di evoluzione della spesa rischia di superare o supera il livello stabilito per ogni settore;
- la normalizzazione delle scorte eccedenti attraverso il deprezzamento sistematico delle scorte di nuova costituzione e il risanamento, al di fuori della linea direttrice, delle vecchie scorte;
- la creazione di una riserva monetaria destinata a far fronte alle conseguenze finanziarie delle fluttuazioni del cambio dollaro/ecu.

Contemporaneamente all'obiettivo di controllo della spesa, sono stati rafforzati ed estesi alla maggior parte dei settori i meccanismi di stabilizzazione della produzione agricola. Sono state inoltre adottate misure rivolte a limitare direttamente la produzione incoraggiando la messa a riposo temporanea delle terre coltivabili (set-aside).

b) I risultati raggiunti

La linea direttrice agricola è stata rispettata ogni anno su tutto il periodo, nonostante i costi supplementari che sono derivati dall'unificazione tedesca. L'evoluzione della spesa tuttavia è stata caratterizzata da una grande instabilità e da forti squilibri su taluni mercati. Nel corso dei primi tre anni di applicazione delle prospettive finanziarie la spesa si è mantenuta molto al di sotto della linea direttrice. A partire dalla fine del 1990, invece, si è nuovamente manifestata una tendenza al rialzo (in particolare nei settori della carne bovina, dei cereali, dei prodotti lattiero-caseari) che ha reso necessaria l'adozione di misure di disciplina di bilancio per assicurare il rispetto della linea direttrice nel 1991.

Alla luce dei suddetti sviluppi, si possono trarre due conclusioni:

- l'instabilità della spesa agricola deriva, in larga parte, dalla sensibilità ai fattori esterni, tanto più forte in quanto la produzione è eccedentaria. Quasi la metà della spesa è direttamente determinata dai livelli dei prezzi mondiali e dal tasso di cambio del dollaro.

A questo fenomeno, si sono aggiunti altri fattori che spiegano la crescita dei costi di bilancio a partire dal 1990, in particolare le conseguenze dell'adesione di Spagna e Portogallo e l'ampliamento del territorio comunitario alla ex-RDT.

- Il funzionamento degli stabilizzatori si è rivelato insufficiente.

Gli stabilizzatori hanno contribuito a un maggiore controllo della spesa. Le riduzioni dei prezzi e la riscossione di prelievi di corresponsabilità supplementari hanno consentito di realizzare importanti economie e attenuare, in una certa misura, l'incidenza sul bilancio delle variazioni della produzione (in particolare nei settori dei semi oleaginosi).

I loro effetti economici invece si sono rivelati molto più limitati, in particolare nel settore delle grandi colture dove la riduzione delle superfici seminate è stata neutralizzata da una accelerazione nell'aumento dei rendimenti e dove si sono verificati effetti di sostituzione fra colture. La loro applicazione si è rivelata difficile e pochissimo efficace anche nei settori del tabacco e delle carni bovina e ovina.

Nel complesso è chiaro che in caso di congiuntura sfavorevole sia esterna che interna, gli stabilizzatori rischiano di non essere sufficienti da soli a contenere la spesa nei limiti della linea direttrice agricola.

c) La riforma della Politica agricola comune

La riforma proposta mira a interrompere la logica attuale in base alla quale l'aiuto fornito è in funzione delle quantità prodotte, da cui un'incitamento permanente all'aumento e all'intensificazione della produzione senza alcun nesso con le capacità di assorbimento dei mercati. Invece di basarsi quasi esclusivamente sui prezzi garantiti, il sostegno dev'essere incentrato su misure di aiuto dirette stabilite in funzione della superficie delle aziende e del numero di animali contenuti.

Questo riorientamento dell'aiuto avrà due conseguenze a livello di bilancio:

- Anzitutto, le compensazioni concesse ai produttori in controparte delle riduzioni dei prezzi, che verranno introdotte, comporteranno un aggravamento dei costi di bilancio. Tali costi supplementari devono essere visti tuttavia alla luce dei vantaggi più consistenti che i consumatori otterranno dalla riforma.
- In secondo luogo, l'evoluzione della spesa sarà maggiormente controllabile e prevedibile. La graduale riduzione dei prezzi al livello dei prezzi del mercato mondiale per renderli più competitivi ridurrà in misura considerevole la vulnerabilità del bilancio alle variazioni dei parametri esterni. Inoltre, il

congelamento delle terre, che sarà la condizione inevitabile per gli aiuti di compensazione, consentirà un miglior controllo della produzione. Infine, le nuove forme di sostegno si baseranno su criteri che renderanno più prevedibile l'evoluzione della spesa.

2. Il sistema delle risorse proprie

La dimensione del bilancio comunitario, che ha visto una rapida crescita negli anni precedenti il 1988, ha registrato un'espansione piuttosto lenta rispetto al PNL, dopo il 1988, passando dall'1,08% del PNL all'1,15% nel 1992. Questo rallentamento del tasso d'incremento è dovuto soprattutto al più lento tasso di crescita della spesa agricola alla fine del decennio.

La struttura delle risorse proprie ha subito un'evoluzione a partire dal 1988. E' continuata la perdita di importanza a lungo termine delle risorse proprie tradizionali nel bilancio. La risorsa basata sull'IVA costituisce ancora di gran lunga la risorsa propria più importante, con una quota del 55% nel 1992. La risorsa del PNL è stata poco utilizzata fino al 1990, ma ora supera il 20% del bilancio nel 1992 (vedi allegato 1, grafico 1).

Gli elementi di ridistribuzione della riforma del 1988 hanno contribuito a rendere il bilancio più equo. Dal lato del finanziamento, ciò è stato ottenuto sostanzialmente con l'introduzione della risorsa PNL e il livellamento della base IVA armonizzata.

Tuttavia, sussistono ancora elementi di regressività nell'attuale sistema di risorse proprie, derivanti sostanzialmente dalla tendenza degli Stati membri più poveri ad avere basi IVA elevate in percentuale del PNL.

- La distribuzione diseguale delle entrate provenienti dalle risorse proprie tradizionali dagli Stati membri non è importante. Le entrate provenienti da queste risorse indicano uno svantaggio per Paesi Bassi, Belgio, Irlanda, Portogallo e Regno Unito. Tuttavia, ciò è dovuto soprattutto all'"effetto Rotterdam", per cui le entrate sono collegate al porto d'ingresso, piuttosto che al paese dove è sostenuto l'onere economico del dazio.
- La distribuzione delle entrate IVA è regressiva nonostante l'effetto del livellamento. La Spagna, la Grecia, l'Irlanda e il Portogallo hanno tutti basi IVA armonizzate non livellate (nel 1992) superiori al 55% del PNL. Sebbene il livellamento riduca le basi IVA di questi paesi al 55% del PNL, ciò è ancora notevolmente al di sopra della media delle basi IVA livellate al 49,3% del PNL, il che rappresenta uno svantaggio per questi paesi.
- La riscossione della risorsa PNL avviene in proporzione alla base PNL in ecu. Essa è quindi strettamente vincolata alla capacità contributiva degli Stati membri.

3. La gestione del bilancio

Nella sua relazione del 1987 sul finanziamento di bilancio della Comunità, la Commissione aveva identificato due tipi di problemi attinenti alla gestione di bilancio:

- dei problemi a livello di esecuzione che si traducevano in un rispetto troppo parziale dei principi di annualità e di specialità e in un dilatarsi del volume degli impegni che restavano da liquidare;
- una ricerca insufficiente del miglior rapporto costo-efficacia dell'intervento comunitario.

3.1. L'esecuzione del bilancio

Conformemente agli obiettivi adottati nel 1987 e in seguito alle nuove disposizioni prese nel regolamento finanziario, la gestione di bilancio, sul piano dell'esecuzione, ha registrato notevoli miglioramenti sotto quattro aspetti (vedi allegato 1, tabella 2).

a) Rispetto del principio di annualità

- Gli stanziamenti che vengono ad aggiungersi a quelli iscritti in bilancio, in seguito a riporti o ricostituzioni, sono decisamente diminuiti dal 1986 al 1991, sia per quanto riguarda l'importo che la quota relativa, rispetto all'insieme degli stanziamenti disponibili per impegni. Per le rubriche 2, 3 e 4 delle prospettive finanziarie, questo importo passa da quasi 2 400 milioni di ECU nel 1986 (vale a dire 21% degli stanziamenti disponibili) a circa 320 milioni di ECU nel 1991 (1,4% degli stanziamenti disponibili).
- Per queste stesse rubriche, la quota degli stanziamenti non utilizzati oggetto di un riporto è scesa dal 70% al 22% fra il 1987 e il 1991. Analogamente, la quota dei disimpegni che sono stati oggetto di ricostituzioni, nello stesso periodo è scesa dal 75% al 19%.

b) Rispetto del principio di specialità

Per le rubriche 2, 3 e 4 delle prospettive finanziarie, la quota degli stanziamenti che sono stati oggetto di storni da un capitolo all'altro, diversi da quelli provenienti dal capitolo di riserva B0-40, nel totale degli stanziamenti per impegni dell'esercizio, è diminuita in maniera costante dal 1987 (3,4%) al 1990 (1,4%). Al di fuori dello storno eseguito all'interno del FESR fra operazioni dello stesso tipo, questa quota nel 1991 rappresenta solo lo 0,7% degli stanziamenti.

c) Tasso di utilizzo degli stanziamenti disponibili

Il tasso di utilizzo degli stanziamenti per impegni per le rubriche 2, 3 e 4 si è situato in media, dal 1988, a livelli sensibilmente superiori (dell'ordine del 96%) a quelli osservati negli anni precedenti la riforma (88% fra il 1984 e il 1987).

Per le stesse categorie, il tasso di utilizzo degli stanziamenti per pagamenti resta inferiore al tasso di consumo degli stanziamenti per impegni, ma è migliorato nel corso degli ultimi anni (92% nel 1991 contro 89% nel 1988). Esso si situa, fra il 1988 e il 1991, ad un livello medio (91%) notevolmente più elevato rispetto al periodo precedente (84% fra il 1984 e il 1987).

d) Ritmo di liquidazione degli impegni

Il ritmo di liquidazione, sia per quanto riguarda la previsione che l'esecuzione, è notevolmente più rapido.

- In previsione, per quanto riguarda l'insieme delle rubriche 2, 3 e 4, la liquidazione prevista nel corso dell'esercizio d'impegno è passata, fra il 1987 e il 1991, da circa il 38% a circa il 51%. L'accelerazione è particolarmente rapida per la rubrica 2, in linea con la regolamentazione dei Fondi. Al contrario, si registra una tendenza al rallentamento per quanto riguarda le politiche esterne della rubrica 4.
- L'effettiva liquidazione nel corso dell'anno d'impegno è anch'essa aumentata, per l'insieme delle stesse rubriche, passando dal 1987 (36%) al 1991 (49%). Per le rubriche 2 e 3, la liquidazione effettiva segue abbastanza da vicino il ritmo di previsione. Al contrario, essa registra un ritardo per la rubrica 4.

3.2. La ricerca di un migliore rapporto costo-efficacia

Al momento della revisione del regolamento finanziario intervenuta nel marzo 1990, è stato precisato (articolo 2) che gli stanziamenti di bilancio devono essere utilizzati conformemente ai principi di sana gestione finanziaria e in particolare di economia e di rapporto costo-efficienza. Altre disposizioni del regolamento riguardanti l'elaborazione e l'esecuzione del bilancio fanno riferimento a questi principi e requisiti.

Dopo alcuni lavori a carattere esplorativo e una fase sperimentale, la Commissione ha adottato diverse misure per rendere più sistematica l'impostazione costo-efficacia nella formulazione delle azioni proposte, il controllo della loro realizzazione e l'elaborazione del bilancio. In particolare, la scheda finanziaria che deve accompagnare ogni proposta o comunicazione presentata dalla Commissione al Consiglio conterrà, in futuro, una sezione riservata agli elementi costo-efficacia presi in considerazione e le disposizioni previste per poter valutare nel corso della realizzazione dell'azione i risultati ottenuti rispetto agli obiettivi perseguiti.

Lo stesso tipo di informazioni, aggiornate, verrà fornito ogni anno dagli ordinatori per la preparazione dello stato di previsione della Commissione, in appoggio alle richieste di stanziamenti. Nel quadro della procedura di bilancio per il 1992, questo tipo di informazione è stato trasmesso per la prima volta all'autorità di bilancio nei documenti di lavoro che accompagnano il progetto preliminare di bilancio.

3.3. Due tendenze da correggere

Al di là dei problemi rilevati nel 1987, per i quali si stanno apportando sensibili miglioramenti, due tendenze dovranno essere corrette nel corso dei prossimi anni.

Anzitutto, la pratica di bilancio seguita a partire dal 1988 nell'applicazione delle prospettive finanziarie ha portato a adottare annualmente il bilancio a livelli sistematicamente molto vicini ai massimali delle diverse rubriche. L'assenza di margini disponibili nel corso dell'esercizio riduce così notevolmente la possibilità di adottare dei bilanci suppletivi, senza revisione preliminare del quadro finanziario, anche per importi relativamente modesti. E' quindi opportuno che la Commissione e l'autorità di bilancio adottino delle norme di condotta al momento della procedura di bilancio per evitare il più possibile questo tipo di situazione.

In secondo luogo, la nomenclatura del bilancio comunitario comporta un gran numero di linee (1032 nel 1992) dotate di importi di stanziamenti estremamente disuguali. Sulle 460 linee riguardanti, al di fuori del FEAOG Garanzia, spese operative, 9 linee riuniscono più del 60% di questi stanziamenti, mentre la metà delle linee non rappresenta insieme che lo 0,7% degli stanziamenti, con una dotazione per ognuna di esse inferiore a 3 milioni di ECU. Tale dispersione costituisce una fonte potenziale di spreco, in quanto azioni disperse di piccoli importi non possono, in linea di principio, avere un impatto importante a livello europeo. Inoltre, tale dispersione nuoce a una sana gestione del bilancio comunitario.

E' necessario quindi perseguire un riequilibrio della nomenclatura di bilancio, in particolare attraverso la soppressione o il raggruppamento di azioni di importi modesti.

II. OGGETTO E METODO DELL'INTERVENTO DEL BILANCIO COMUNITARIO

1. Ruolo e portata dell'intervento di bilancio della Comunità

1.1. Il nuovo quadro finanziario dovrà svolgere una doppia funzione:

- accompagnare la seconda tappa dell'Unione economica e monetaria, nel corso della quale dovrà essere raggiunto un elevato grado di convergenza per quanto riguarda la stabilità dei prezzi e dei tassi di cambio nonché una situazione sana delle finanze pubbliche;
- tradurre, nella misura necessaria, a livello di bilancio, le più ampie competenze comunitarie nel quadro dell'Unione europea, in particolare in settori come l'ambiente, le reti transeuropee, la ricerca e il sostegno alle trasformazioni industriali.

1.2. La spesa comunitaria dovrà essere organizzata attorno a tre grandi tipi di interventi:

- le azioni di coesione economica e sociale dirette da un lato a favorire ulteriormente lo sviluppo delle regioni in ritardo e, d'altro lato, a sostenere gli sforzi di convergenza degli Stati membri meno ricchi;

- le azioni di carattere orizzontale, condotte in applicazione del principio di sussidiarietà a livello dell'insieme della Comunità e dirette, in particolare, a rendere il più efficiente possibile il grande mercato interno e a migliorare la competitività delle imprese.
- le azioni esterne che consentono alla Comunità di rispondere, in modo efficace e credibile nell'assoluto rispetto del principio di sussidiarietà, alle responsabilità di cui è investita a livello internazionale.

Questi tre tipi d'intervento si baseranno essenzialmente su strumenti finanziari distinti, la cui applicazione deve rispondere a criteri diversi.

1.3. In ogni caso, l'intervento di bilancio della Comunità manterrà, nella maggior parte dei casi, un *ruolo di orientamento e di promozione* nella ripartizione delle risorse nazionali e nella condotta delle politiche economiche degli Stati membri. Si tratta in effetti:

- di spingere gli Stati membri e le regioni meno ricche a destinare sufficienti risorse alle azioni dirette a ridurre il loro ritardo di sviluppo e questo senza compromettere i criteri della disciplina di bilancio a cui debbono attenersi;
- di promuovere un effettivo coordinamento delle politiche nazionali in tutti i settori nei quali un'azione congiunta può tradursi in miglioramenti sul piano dell'efficienza per l'insieme della Comunità.
- di sollecitare gli Stati membri a rilevare la realizzazione di azioni dimostrative o di programmi pluriennali specifici.

Non spetta invece al bilancio comunitario, di norma, assumere direttamente a proprio carico l'offerta di beni o servizi collettivi.

2. Il bilancio comunitario e l'obiettivo della coesione

2.1. *Conciliare i progressi verso la coesione e gli sforzi di convergenza*

- a) Nel corso del prossimo periodo, dovranno essere intensificate le azioni realizzate per organizzare un recupero delle regioni in ritardo di sviluppo.

Le prime valutazioni delle azioni strutturali avviate a partire dal 1988, indicano un impatto positivo sulla crescita economica delle regioni beneficiarie (zone dell'obiettivo 1).

Tuttavia, nonostante una tendenza complessiva ad un ravvicinamento, registrata nel corso degli ultimi anni, le disparità a livello regionale all'interno della Comunità rimangono decisamente elevate sia per quanto riguarda il reddito pro capite che l'occupazione. Per una parte delle regioni in ritardo di sviluppo, la crescita

registrata è stata inferiore alla media comunitaria. Le dotazioni in infrastrutture economiche di base nel 10% delle regioni più ricche, sono quasi tre volte superiori rispetto al 10% delle regioni meno ricche. Gli scarti sono almeno altrettanto gravi in materia di formazione e di qualificazione.

Per poter ridurre tali disparità, anche in maniera graduale su un periodo relativamente lungo, è necessario un deciso e duraturo sforzo di investimento. Ad esempio, per portare dal 50 al 70% della media comunitaria il suo reddito pro capite, una regione in ritardo di sviluppo deve poter raggiungere un tasso di crescita annuale superiore di quasi due punti percentuali a quello dell'insieme della Comunità, per vent'anni.

- b) L'elevato grado di convergenza delle politiche economiche che dovrà essere raggiunto al termine della seconda tappa per la realizzazione dell'Unione economica e monetaria costituirà un fattore di coesione. L'esperienza mostra la necessità di un quadro macroeconomico stabile su cui può basarsi una crescita forte ed equilibrata. Sul piano microeconomico, la creazione di una moneta unica rafforzerà notevolmente i vantaggi derivanti dal completamento del mercato interno.

Non bisogna dimenticare però, che taluni meccanismi di adattamento a questo contesto, funzioneranno solo imperfettamente o lentamente e che potranno comportare costi immediati difficilmente sostenibili. Ad esempio le differenze linguistiche e culturali che costituiscono un limite naturale alla mobilità della manodopera; correnti migratorie di notevole dimensione sarebbero per il momento in contraddizione con l'obiettivo fondamentale adottato dalla Comunità di uno sviluppo armonioso delle attività economiche sull'insieme del suo territorio. Per la localizzazione degli investimenti, la valutazione dei costi e dei vantaggi relativi, tiene inevitabilmente conto della qualità delle risorse umane, delle infrastrutture collettive, nonché del contesto ambientale, offerti dalle regioni di accoglienza.

Per essere in grado di ricavare tutti i vantaggi potenziali dell'Unione economica e monetaria, gli Stati membri meno ricchi dovranno quindi perseguire lo sviluppo delle loro infrastrutture. Contemporaneamente, al fine di soddisfare le condizioni macroeconomiche necessarie per poter accedere alla terza tappa dell'Unione monetaria, essi dovranno imporsi una rigida disciplina di bilancio che potrebbe tradursi in una riduzione delle risorse riservate agli investimenti pubblici. Di conseguenza, in applicazione del principio di addizionalità, ciò potrebbe condurre a difficoltà di assorbimento dei contributi ricevuti dalla Comunità. Il processo di convergenza delle politiche economiche rischia quindi di contraddire l'obiettivo della coesione. Spetta alla Comunità vigilare affinché non si verifichino tali sviluppi negativi e assicurare la compatibilità dei due obiettivi della convergenza e della coesione.

Inoltre dato che questi paesi saranno i più esposti a crisi economiche eventuali, bisognerà evitare per quanto possibile il ricorso allo strumento della svalutazione in quanto ciò potrebbe ritardare il passaggio alla terza tappa dell'Unione economica e monetaria, senza tuttavia rinunciare ad adottare le misure di aggiustamento e di accompagnamento necessarie.

2.2. *L'intervento di bilancio della Comunità*

E' quindi necessario un maggiore sforzo di solidarietà non solo per il recupero delle regioni in ritardo di sviluppo, ma anche per consentire a tutti gli Stati membri di affrontare la terza tappa dell'Unione economica e monetaria in condizioni di sufficiente equità.

Il contributo di bilancio della Comunità resterà, conformemente alle disposizioni del nuovo trattato, orientato principalmente verso un obiettivo di ripartizione delle risorse produttive e di miglioramento delle condizioni dell'offerta, e non verso l'introduzione di meccanismi perequativi più confacenti alla realizzazione di una solidarietà tra individui.

I Fondi strutturali della Comunità resteranno lo strumento principale d'intervento per promuovere la coesione. La loro funzione consisterà nel fornire, concentrando maggiormente gli aiuti concessi, modulando i tassi d'intervento comunitario e introducendo una maggiore flessibilità nei criteri di attribuzione, delle risorse addizionali a quelle che possono essere mobilitate a livello nazionale o regionale per il perseguimento di cinque grandi categorie di obiettivi: lo sviluppo delle regioni meno prospere, la riconversione delle regioni industriali in declino, l'inserimento professionale dei disoccupati da lungo tempo e dei giovani, il reinserimento professionale degli esclusi dal mercato del lavoro nonché azioni di formazione professionale e di riconversione a favore dei lavoratori colpiti dalle trasformazioni delle industrie e dall'evoluzione dei sistemi produttivi, lo sviluppo rurale e, infine, sotto forma di un obiettivo specifico, le azioni strutturali nel settore della pesca.

La creazione di un Fondo di coesione consentirà alla Comunità, nella condotta delle politiche a carattere orizzontale nei settori dell'ambiente e delle reti transeuropee, di partecipare al finanziamento di progetti negli Stati membri meno ricchi, per favorire una effettiva applicazione dei loro programmi di convergenza. Questo contributo faciliterà sia il loro adattamento alle norme definite a livello comunitario in materia di ambiente, sia l'inserimento nei loro programmi d'investimento degli anelli mancanti nelle reti d'infrastrutture di trasporto debitamente qualificate di interesse europeo.

3. Le spese connesse alle politiche comunitarie orizzontali: l'applicazione del principio di sussidiarietà

Secondo il principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione

prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, possono essere realizzati meglio a livello comunitario. Tale principio di sussidiarietà deve disciplinare qualsiasi forma di esercizio di competenze della Comunità, compresi i casi in cui l'azione prevista implica un finanziamento comunitario. La dimostrazione del "plusvalore" apportato da un finanziamento comunitario deve essere fatta quindi sistematicamente.

- 3.1. Sul piano delle relazioni esterne, le nuove responsabilità in materia di politica di sicurezza comune dovrebbero comportare solo oneri di bilancio limitati. La partecipazione del bilancio comunitario alle azioni di cooperazione allo sviluppo o di assistenza finanziaria a paesi terzi, invece, deve poter raggiungere, per ragioni di efficienza e credibilità, una certa "massa critica" nei vari settori d'intervento, evidentemente variabile secondo il grado di responsabilità della Comunità nei confronti delle diverse categorie di beneficiari.

Nella maggior parte dei casi l'intervento finanziario della Comunità può e deve essere considerato come un sostituto di spese nazionali che gli Stati membri dovrebbero, ove mancasse, sostenere in condizioni di trasparenza e di efficacia meno soddisfacenti. A questa logica obbedirebbe l'inclusione in bilancio del FES.

- 3.2. Nel corso dell'ultimo periodo, gli interventi comunitari nel settore delle politiche interne sono stati orientati principalmente verso la realizzazione dell'Atto unico e il completamento del mercato interno. Per i prossimi anni, ci si concentrerà, in maniera prioritaria, sulle azioni destinate a rafforzare l'efficienza del mercato interno (promozione di reti transeuropee) e a favorire la competitività delle imprese e le trasformazioni industriali (ricerca e sviluppo tecnologico, formazione).

In numerosi settori, l'intervento della Comunità può essere effettuato attraverso una normativa (ad esempio, fissazione di norme comuni in materia di ambiente o introduzione di piani direttivi per le reti transeuropee). Se è inoltre richiesto un intervento di bilancio della Comunità, esso dovrà presentare tre caratteristiche:

- la spesa comunitaria tende logicamente a sostituirsi, almeno parzialmente, alla spesa nazionale. Ciò richiede di prevedere, fin dall'origine, una stretta armonizzazione, dal punto di vista tecnico e dal punto di vista finanziario, tra i programmi comunitari e i programmi nazionali.
- L'attribuzione di un finanziamento comunitario deve basarsi su criteri di efficienza a livello dell'insieme della Comunità. Se considerazioni relative alla coesione intervengono nella condotta delle politiche, è necessario identificarle chiaramente, comprese le loro implicazioni finanziarie.

- In queste condizioni, l'intervento di bilancio ha per lo più un quadro orientativo. Ciò implica il ricorso a strumenti di promozione o di incitamento piuttosto che a veri e propri cofinanziamenti (studi di fattibilità, progetti dimostrativi, agevolazioni di interesse, garanzia di prestiti).

III. DATI DI BILANCIO E IPOTESI ECONOMICHE

1. Il punto di partenza: le prospettive finanziarie del 1992

La base adottata per l'elaborazione del nuovo quadro finanziario è quella delle prospettive finanziarie in vigore dopo la revisione del febbraio 1992 che ha consentito di tener conto del fabbisogno effettivo che non figurava nel bilancio adottato. Il bilancio 1992 dovrebbe essere modificato di conseguenza con un BRS che porti gli stanziamenti d'impegno a 66 592 milioni di ECU e gli stanziamenti di pagamento a 63 241 milioni di ECU, rispettivamente corrispondenti all'1,21 e all'1,15% del PNL. Ne consegue per il 1992 un margine inutilizzato dello 0,05% rispetto al massimale di risorse proprie dell'1,20% del PNL.

2. I dati da prendere in considerazione dopo il 1992

In due settori, delle decisioni precedenti fissano l'importo delle dotazioni di bilancio da prevedere oltre il 1992.

2.1. Fondi strutturali

L'obiettivo del raddoppio dei Fondi strutturali nel 1993 rispetto al 1987 implica la previsione per quest'anno di una dotazione di base di 18 753 milioni di ECU, ai prezzi del 1992. Questo importo comprende la dotazione prevista per la parte orientale della Germania, in seguito alla modifica delle prospettive finanziarie decisa nel dicembre 1990.

Alle dotazioni di base previste nel nuovo quadro finanziario vanno aggiunti i trasferimenti da effettuare per gli stanziamenti non eseguiti nel 1990 (193 milioni di ECU già decisi dall'autorità di bilancio) e nel 1991 (350 milioni di ECU secondo una prima stima della Commissione) a norma dei paragrafi 10 e 11 dell'accordo in vigore, nonché gli stanziamenti necessari per proseguire i programmi d'appoggio e d'assistenza tecnica. E' opportuno prevedere inoltre, per la procedura di bilancio 1993, un margine supplementare che permetta di finanziare da un lato i programmi destinati alle regioni ultraperiferiche (POSEIDOM, POSEIMA, POSEICAN) e di includere dall'altro nei fondi strutturali le azioni strutturali relative alla pesca.

Altri due importi dovranno successivamente essere fissati e presi in considerazione:

- un trasferimento eventuale di stanziamenti non eseguiti nel corso dell'esercizio 1992;

- le dotazioni supplementari che potrebbero essere decise per compensare la sottovalutazione dell'inflazione per lo scorso periodo, tenendo conto dei recuperi già effettuati, in maniera da giungere, in termini reali, al raddoppio dei Fondi strutturali, secondo l'iter previsto in origine.

Questi importi dovranno essere imputati al margine lasciato disponibile sotto il massimale delle risorse proprie.

2.2. Programma-quadro ricerca e sviluppo tecnologico

L'importo stimato necessario per il terzo programma-quadro si colloca, attualmente, a 5,7 miliardi di ECU sull'insieme del periodo 1990-1994. Il Consiglio ha deciso un importo di 2,5 miliardi per i primi anni del programma. E' quindi da prevedere una dotazione di 3,2 miliardi nel 1993 e 1994, alla quale dovrebbe aggiungersi, dopo una nuova stima del programma, un importo supplementare per questi due anni.

3. Le ipotesi economiche di base per il periodo 1993-1997

L'ipotesi adottata per lo stabilimento del nuovo quadro finanziario è quella di un tasso medio di crescita annuale del PNL della Comunità del 2,5% in termini reali dal 1993 al 1997. Questa ipotesi si basa sulle previsioni economiche a medio termine effettuate dalla Commissione (in particolare i bilanci economici per il 1992-1993 e scenari di convergenza economica a medio termine fissati per l'orizzonte 1995 nel quadro della relazione economica annuale 1991-1992).

Queste proiezioni prevedono, dopo il rallentamento osservato attualmente, una ripresa della crescita economica verso la sua tendenza a medio termine. I risultati degli anni '80, in termini di ristabilimento di fattori fondamentali della crescita non vengono, in effetti, messi in questione. Questa ripresa dovrebbe essere sostenuta in particolare dagli effetti del mercato interno - anche se questi risulterebbero maggiormente diluiti nel tempo rispetto alle simulazioni iniziali - e un recupero della crescita nei Länder tedesco-orientali a partire dal 1993.

Poiché restano delle incertezze concernenti in particolare l'evoluzione economica nel resto del mondo la previsione deve rimanere relativamente prudente e basarsi principalmente su fattori interni alla Comunità piuttosto che su un contesto internazionale particolarmente promettente.

SECONDA PARTE

LE PROSPETTIVE FINANZIARIE 1993-1997 (3)

I. PRESENTAZIONE GENERALE DEL NUOVO QUADRO FINANZIARIO

1. L'evoluzione della spesa totale

1.1. Nel determinare il quadro delle prospettive finanziarie per il prossimo periodo quinquennale, la Commissione ha proceduto ad un'analisi dell'evoluzione delle varie politiche comunitarie alla luce dei nuovi obiettivi della Comunità definiti al Consiglio europeo di Maastricht e precisati nella comunicazione COM(92) 2000.

La Commissione ha tenuto conto, inoltre, dei vincoli posti alla spesa pubblica negli Stati membri, in particolare nel corso della seconda tappa dell'Unione economica e monetaria. Lo stesso rigore si impone a livello comunitario, attraverso una severa applicazione del principio di sussidiarietà.

Questo nuovo quadro delle prospettive finanziarie tiene conto della configurazione attuale della Comunità. Un allargamento a nuovi Stati membri, se dovesse intervenire prima del 1997, obbligherebbe a modificarlo di conseguenza. Invece le relazioni finanziarie che si stabiliranno tra la Comunità e i paesi dell'EFTA in seguito all'instaurazione di uno spazio economico europeo non dovrebbe incidere sul quadro finanziario proposto. Le operazioni in questione dovranno tuttavia articolarsi in trasparenza su quelle del bilancio comunitario.

Le proposte presentate si basano, inoltre, su un campo d'applicazione immutato del bilancio generale. L'incorporazione del Fondo europeo di sviluppo (FES) comporterebbe la decisione di nuovi massimali di spesa e un corrispondente ricorso a risorse di bilancio supplementari. Tuttavia, è stato tenuto debito conto dell'interazione necessaria tra il bilancio comunitario e lo sviluppo di una politica di mutui/prestiti secondo gli orientamenti indicati nella comunicazione COM(92) 2000. Le nuove prospettive finanziarie sarebbero infine compatibili con un'integrazione progressiva nel bilancio generale di alcune spese inerenti al bilancio operativo CECA (ricerca, alcune misure di riadattamento, aiuti alla riconversione).

1.2. Come nelle prospettive finanziarie attuali, gli importi indicati per ogni rubrica o eventualmente per le sottorubriche, sono espressi a prezzi costanti (quelli del 1992). Essi rappresentano un massimale

(3) Tutti gli importi indicati per le nuove prospettive finanziarie 1993-1997 sono espressi a prezzi costanti (1992).

annuale di spesa in stanziamenti d'impegno. Un massimale globale corrispondente è stato fissato per gli stanziamenti di pagamento sulla base di un rapporto calcolato, per categorie di spesa, tra pagamenti e impegni e tenendo conto della necessità di garantire un'evoluzione ordinata a questi due tipi di stanziamenti.

Ne risulta, per il nuovo quadro delle prospettive finanziarie proposto, un rapporto tra il totale degli stanziamenti d'impegno e il totale degli stanziamenti di pagamento di 1,05 in media per il periodo 1993-1997. Nelle prospettive finanziarie effettivamente applicate dal 1988 al 1992 questo rapporto era gradualmente salito, nel corso del periodo, da 1,03 a un po' oltre 1,05. La stabilizzazione del rapporto tra stanziamenti d'impegno e stanziamenti di pagamento necessari ogni anno è dovuta tra l'altro ad una questione meccanica di ricupero, in quanto l'aumento degli stanziamenti d'impegno tende a stabilizzarsi dopo un'accelerazione iniziale. Il nuovo quadro finanziario deve inoltre consentire di proseguire i miglioramenti constatati dal 1988 nell'esecuzione del bilancio: riduzione dei termini di pagamento rispetto agli impegni in modo da evitare un gonfiarsi eccessivo del resto da liquidare, da un lato, e l'aumento del tasso di consumo degli stanziamenti di pagamento, dall'altro.

Il nuovo quadro proposto non comporta ripartizioni a livello del totale degli stanziamenti d'impegno e di pagamento tra spese obbligatorie e spese non obbligatorie. A questo livello, la ripartizione tra spese obbligatorie e spese non obbligatorie è desunta infatti solo dalle scelte effettuate dall'autorità di bilancio quando adotta il bilancio nel rispetto dei massimali delle varie rubriche.

Ogni anno è rimasto disponibile un margine dello 0,03 % del PNL tra il massimale delle risorse proprie e il massimale degli stanziamenti di pagamento necessari. Questo margine, oltre ad assorbire l'incidenza di un rallentamento eventuale della crescita rispetto all'ipotesi adottata, consente di procedere alle revisioni dei massimali delle prospettive finanziarie che dovessero risultare necessarie.

- 1.3. Il nuovo quadro finanziario proposto porta ad un massimale totale degli stanziamenti d'impegno di 87 500 milioni di ECU nel 1997, cioè 1,41% del PNL, con un aumento del 5,6% in tasso annuo medio rispetto al 1992. Il massimale corrispondente degli stanziamenti di pagamento necessari sarebbe fissato a 83 200 milioni di ECU nel 1997, ovvero un importo superiore di circa 20 miliardi di ECU al massimale del 1992. Tenuto conto del margine previsto per eventuali revisioni dello 0,03%, precedentemente indicato, il massimale delle risorse proprie attribuito alla Comunità nel 1997 dovrebbe essere portato all'1,37% del PNL.

La tabella delle nuove prospettive finanziarie proposte è presentata alla fine di questa seconda parte.

2. Raggruppamento delle spese per rubrica

Le modifiche che si propone di apportare alla struttura attuale delle prospettive finanziarie e al contenuto delle varie rubriche intendono rispondere a tre preoccupazioni.

In primo luogo, l'oggetto stesso delle prospettive finanziarie è quello di garantire un'evoluzione ordinata della spesa comunitaria in funzione delle priorità adottate. La ripartizione della spesa totale tra le rubriche deve quindi articolarsi sui grandi obiettivi assegnati alle politiche comunitarie nel corso del periodo considerato, e l'evoluzione del massimale di ogni rubrica è determinato dalla dinamica della spesa comunitaria nel settore d'intervento interessato.

Inoltre, per mantenere, in una ricerca di efficacia, una sufficiente flessibilità nella gestione del bilancio, deve essere evitata una segmentazione esagerata della spesa. In caso contrario lo strumento delle prospettive finanziarie perderebbe il carattere di quadro globale a medio termine per diventare una specie di bilancio pluriennale. Le rubriche devono essere definite in modo abbastanza ampio, ma anche omogeneo per quanto riguarda la natura e la gestione degli strumenti finanziari.

Infine, le incertezze che potrebbero sorgere in particolare nel campo delle politiche esterne, l'evoluzione a medio termine di alcune categorie di spesa o l'imprevedibilità delle situazioni cui la Comunità dovesse far fronte, richiedono la possibilità di disporre di un margine adeguato nel rispetto del principio di disciplina di bilancio.

Il nuovo quadro delle prospettive finanziarie dovrebbe comprendere le sei rubriche principali seguenti:

1. Politica agraria comune
2. Azioni strutturali di coesione economica e sociale
3. Politiche interne di carattere orizzontale
4. Azioni esterne
5. Spese amministrative delle istituzioni
6. Riserve per spese eccezionali

Il raggruppamento proposto si ispira ampiamente a quello delle prospettive finanziarie 1988-1992. Oltre alla nuova classificazione del contenuto di talune rubriche, le principali modifiche riguardano la ripartizione della vecchia rubrica 4 "altre politiche" in due rubriche distinte: politiche interne (nuova colonna 3) e azioni esterne (nuova colonna 4), la scomparsa della vecchia colonna 3 "politiche a dotazione pluriennale" con l'inclusione della ricerca nelle politiche interne, l'ampliamento della rubrica 6 "riserva" con la creazione di una nuova riserva per spese eccezionali nel campo delle azioni esterne accanto alla riserva monetaria agricola.

Tenuto conto della ripartizione della rubrica attuale "altre politiche" e del contenuto dato alla nuova rubrica "politiche interne", non si ritiene più necessario prevedere un massimale parziale per le spese non obbligatorie poiché la nuova rubrica 3 comprenderebbe solo le spese non obbligatorie ad esclusione di alcune spese (meno di 160 milioni di ECU nel 1992) nel settore agricolo, della pesca e dell'industria (segretariato Eureka) il cui reinserimento nelle spese non obbligatorie potrebbe ora venire previsto.

La tabella delle prospettive finanziarie, che è principalmente uno strumento di disciplina di bilancio, non vuole dare una classificazione funzionale dei vari interventi comunitari. Una medesima azione, secondo le sue varie componenti, può rientrare in diverse rubriche. Ad esempio l'azione comunitaria nel campo dell'industria può inserirsi nella ricerca e nello sviluppo tecnologico come negli interventi del Fondo sociale europeo. Allo stesso modo le azioni nel campo delle reti transeuropee, dell'ambiente e della pesca dovrebbero appoggiarsi su strumenti finanziari coperti da varie rubriche.

II. LA SPESA AGRICOLA

Tenuto conto della riforma proposta, l'insieme delle spese legate alla politica agraria comune dovrebbe essere collocato sotto una sola rubrica. L'evoluzione del massimale di questa rubrica rimarrebbe determinato, su una base da aggiornare, dall'applicazione della linea direttrice agricola definita nel 1988.

1. Il mantenimento della linea direttrice agricola resta, nel suo principio, necessario

Anche se la riforma proposta rende più controllabile e più prevedibile l'evoluzione della spesa, la sua attuazione sarà progressiva. I meccanismi tradizionali di sostegno sussisteranno per un certo periodo in modo che la spesa risentirà dei fattori esterni, anche se i loro effetti ne verranno attenuati. Inoltre, tutte le organizzazioni comuni di mercato non sono coperte dalla riforma.

Proseguire la riduzione in termini relativi della spesa agricola resta un obiettivo politico al quale risponde la fissazione per via legislativa del tetto della progressione della spesa al 74% della crescita del PNL. Invece il mantenimento della linea direttrice dà ai beneficiari della spesa la garanzia che la riforma non si tradurrà in una riduzione dello sforzo consacrato globalmente al sostegno agricolo.

2. Il campo d'applicazione della linea direttrice agricola

a) La linea direttrice agricola dovrebbe applicarsi a tutte le spese della politica agricola comune riformata:

- le spese a titolo delle politiche di mercato, compresa la parte delle spese di ritiro delle terre attualmente collocata sotto la rubrica 2 delle prospettive finanziarie, in quanto questa categoria di spese costituisce uno degli elementi importanti delle proposte di riforma delle grandi colture;
- le spese a titolo delle misure di accompagnamento (pensionamento anticipato, ambiente e rimboschimento), comprese le spese legate alle misure analoghe attualmente coperte dall'obiettivo 5a dei Fondi strutturali (70 milioni di ECU nel 1992).

Sarebbero inoltre collocate sotto la linea direttrice:

- le spese a titolo del Fondo di garanzia per la pesca (attuale rubrica 4, per un importo di 29 milioni di ECU nel 1992).
- Le spese di aiuti al reddito che figurano attualmente sotto la rubrica 2 delle prospettive finanziarie decise nel 1988 a titolo di accompagnamento della disciplina di bilancio in campo agricolo. Un importo massimo (300 milioni di ECU all'anno) era stato fissato fino al 1992. Tuttavia, gli stanziamenti iscritti nel bilancio 1992 sono appena di 100 milioni di ECU e l'esecuzione nel 1991 è stata modesta (4 milioni di ECU). Questa azione si spegnerà progressivamente, almeno sotto la sua forma attuale, a partire dal 1993.

b) Invece, la linea direttrice agricola non si applicherebbe alle categorie di spesa seguenti:

- le altre azioni agricole (sradicamento delle malattie, informazione e controlli, mercato interno agricolo, ...), che rientrano attualmente nella rubrica 4 delle prospettive finanziarie e sono dirette principalmente verso il funzionamento del mercato interno in campo agricolo, dovrebbero restare raggruppate con le politiche interne di carattere orizzontale.

- La riserva monetaria agricola

L'importo della riserva monetaria agricola potrebbe essere ridotta a 500 milioni di ECU a partire dal 1995 quando entrerà in vigore la riforma della PAC in quanto la sensibilità della spesa alle variazioni eventuali del tasso di cambio del dollaro dovrebbe essere molto ridotta. Le condizioni di funzionamento di questa riserva resterebbero immutate ma la franchigia per farvi appello potrebbe essere ridotta a 200 milioni di ECU.

Questa riserva costituirebbe una sottorubrica distinta della rubrica 6 "riserve per spese eccezionali".

- Le azioni del FEAOG-orientamento che rientrano attualmente nell'obiettivo 5a (essenzialmente azioni di ammodernamento, indennità compensative e aiuti all'installazione dei giovani agricoltori).

3. Un aumento della linea direttrice agricola

Dalla stima del costo di bilancio della riforma della PAC per il periodo 1993-1997 emerge che i vari elementi da prendere in considerazione richiedono un adattamento del livello della linea direttrice. Un aumento della linea direttrice di 1,5 miliardi di ECU dovrebbe intervenire al momento della messa in atto della riforma, cioè nel 1994. Questo importo corrisponde peraltro al costo stimato dell'unificazione tedesca.

III. LE AZIONI STRUTTURALI DI COESIONE ECONOMICA E SOCIALE

1. Un maggiore sforzo comunitario

Secondo le conclusioni del Consiglio europeo di Maastricht il proposto rafforzamento delle azioni di coesione si baserà su due tipi di strumenti: i Fondi strutturali e il nuovo Fondo di coesione.

Questi due tipi di strumenti dovranno essere raggruppati sotto una medesima rubrica delle prospettive finanziarie, ma le rispettive dotazioni saranno distinte in quanto i criteri d'intervento saranno diversi.

L'importo globale delle azioni strutturali e la ripartizione proposta tra i due tipi di strumenti dovrebbero consentire un'evoluzione differenziata in funzione delle considerazioni seguenti:

- garantire un aumento dei 2/3 delle dotazioni a titolo delle regioni dell'obiettivo 1 e quindi una maggiore concentrazione degli interventi dei Fondi strutturali a loro vantaggio;
- i quattro Stati membri meno prosperi (Grecia, Spagna, Irlanda, Portogallo) beneficerebbero insieme nel 1997, grazie agli interventi del Fondo di coesione e ai contributi dei Fondi strutturali a titolo dell'obiettivo 1, di un pacchetto finanziario pari al doppio dell'importo che riceveranno nel 1992 a titolo dell'obiettivo 1 (dotazione di base);
- le regioni ultraperiferiche variamente svantaggiate dalla loro lontananza (quelle che rientrano nel quadro di POSEIDOM, POSEIMA, POSEICAN) dovrebbero beneficiare anch'esse di un raddoppio a titolo delle azioni strutturali;
- una maggior concentrazione degli interventi dei Fondi strutturali sarebbe ottenuta a vantaggio delle regioni dell'obiettivo 1;
- le azioni dei Fondi strutturali a titolo degli altri obiettivi e l'assegnazione delle rispettive dotazioni verrebbero ridefinite per meglio accompagnare i mutamenti industriali e l'evoluzione dei sistemi di produzione e garantire una coerenza tra le misure dell'attuale obiettivo 5a e le misure di accompagnamento della politica agricola riformata;
- il ruolo dei programmi di iniziative comunitarie dovrebbe essere nettamente rafforzato e dovrebbe esser loro riservato un importo dell'ordine del 15% dei fondi strutturali. L'organizzazione dei programmi di iniziative comunitarie dovrebbe concentrarsi attorno ad alcuni temi prioritari;
- le azioni strutturali nel campo della pesca verrebbero incluse nella dotazione globale dei Fondi strutturali.

2. La dotazione delle politiche di coesione

La dotazione totale delle politiche di coesione verrebbe portata a 29 300 milioni di ECU nel 1997.

2.1. I Fondi strutturali

In questo quadro l'aumento della dotazione dei Fondi strutturali sarebbe del 58%.

- a) Questo aumento dovrebbe andare, in via prioritaria, a vantaggio delle azioni a favore delle regioni dell'obiettivo 1 (sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni in ritardo), che continuerebbero a essere definite secondo i criteri attuali e il cui campo d'applicazione verrebbe ampliato, a partire dal 1994, ai Länder dell'ex-Germania dell'est. Le risorse dei Fondi strutturali assegnate a questo obiettivo aumenterebbero di due terzi per avvicinarsi a 18 400 milioni di ECU nel 1997 contro gli 11 000 milioni di dotazione di base nel 1992 (compresa l'ex-Germania dell'est).

Questa maggior concentrazione degli interventi dei Fondi strutturali sull'obiettivo 1 (attorno al 70% della dotazione totale nel 1997) dovrebbe associarsi ad una maggior flessibilità in termini di tassi d'intervento e di criteri di ammissibilità.

- b) Per gli attuali obiettivi 2, 3, 4 e 5b (comprese le misure del tipo 5a nelle regioni 5b) e il nuovo obiettivo relativo alle spese strutturali nel settore della pesca, la dotazione sarebbe portata da 5 070 milioni di ECU nel 1992 a 7 600 milioni di ECU nel 1997, con un aumento del 50%. Il periodo di programmazione di tutti questi obiettivi sarebbe lo stesso.

Questa dotazione sarebbe destinata a rafforzare gli interventi legati a quattro tipi di obiettivi.

- L'attuale obiettivo 2 verrebbe proseguito (riconversione delle regioni in declino industriale).

- Gli attuali obiettivi 3 e 4 (disoccupazione di lunga durata e inserimento professionale dei giovani) verrebbero ridefiniti. Gli interventi a questo titolo, la cui responsabilità spetterebbe al Fondo sociale, comporterebbero tre parti incentrate sui problemi dell'occupazione:

- . la lotta contro la disoccupazione di lunga durata e l'inserimento professionale dei giovani, nell'insieme della Comunità;

- . le misure di carattere orizzontale a favore degli esclusi dal mercato del lavoro, inerenti ad azioni di inserimento professionale;

- . una nuova e particolare attenzione verrebbe rivolta, per l'insieme della Comunità, alla formazione e alla riconversione professionale anticipando e accompagnando i mutamenti industriali e l'evoluzione dei sistemi di produzione.

- L'obiettivo 5b verrebbe rafforzato. I criteri di definizione delle regioni ammissibili potrebbero essere tuttavia applicati in modo flessibile e i modi d'azione andrebbero diversificati.

- Le azioni strutturali nel campo della pesca, comprese attualmente nella rubrica 4 delle prospettive finanziarie, sarebbero integrate nei Fondi strutturali sotto forma di un nuovo obiettivo 6.

Si tratta tra l'altro:

- . di migliorare e di adeguare le strutture della pesca e dell'acquacoltura;
- . di migliorare le condizioni di trasformazione e di commercializzazione della pesca e dell'acquacoltura;
- . di promuovere delle misure di accompagnamento socio-economiche per la riconversione delle zone dipendenti dalla pesca.

- c) Per quanto riguarda l'attuale obiettivo 5a (adeguamento delle strutture agricole), nell'insieme della Comunità, alcune azioni saranno integrate nelle misure di accompagnamento della PAC riformata (70 milioni di ECU). Altre saranno proseguite, adeguandole, se necessario, per assicurare una migliore coerenza con la riforma della PAC (modulazione, programmazione, compartecipazione).

Quando sarà possibile valutare gli effetti della riforma della PAC, sarebbe opportuno verificare anche l'eventualità di collocare alcune di queste misure sotto la linea direttrice agricola. Nel contempo bisognerebbe esaminare l'opportunità di creare uno strumento specifico per lo sviluppo rurale che possa succedere, al momento opportuno, al FEAOG-Orientamento.

Al di fuori delle zone dell'obiettivo 1 e dell'obiettivo 5b è da prevedere una certa diminuzione delle azioni di commercializzazione e di trasformazione.

Le indennità compensative e gli aiuti all'installazione di giovani agricoltori verrebbero mantenute per un importo stabilizzato in termini reali al livello del 1992.

In totale, l'importo consacrato alle azioni di tipo 5a, escluse le zone degli obiettivi 1 e 5b, sarebbe vicino ai 500 milioni di ECU nel 1997.

- d) Le dotazioni per le misure transitorie e innovatrici e per i programmi d'appoggio sarebbero mantenute al livello attuale dell'ordine di 300 milioni di ECU.

2.2. Il Fondo di coesione

Conformemente alle decisioni adottate dal Consiglio europeo di Maastricht, il Fondo di coesione è destinato a fornire un contributo finanziario della Comunità agli Stati membri il cui PNL procapite è inferiore al 90% della media comunitaria. Gli interventi del Fondo di coesione sono intesi ad aiutare tali stati a sostenere il costo delle decisioni comunitarie in materia di ambiente (progetti per l'adeguamento alle norme comunitarie) e di infrastrutture di trasporto (progetti di interesse comunitario che si inseriscono nel quadro degli schemi direttivi delle reti transeuropee).

L'accesso al Fondo degli Stati membri beneficiari verrà subordinato all'attuazione di un programma che soddisfi le esigenze di convergenza, in particolare in materia di deficit pubblico, che sarà oggetto di un controllo comunitario nel quadro della sorveglianza multilaterale. Saranno ammessi i progetti che risponderanno ai criteri indicati nei due settori interessati.

La parte del finanziamento comunitario dovrebbe essere relativamente importante (85%/90%) e i versamenti di anticipi per quote annuali sarebbero relativamente alti.

Considerata la necessità di sostenere appena possibile gli sforzi di convergenza degli Stati membri beneficiari, il Fondo di coesione potrebbe essere realizzato fin dal 1993 con una dotazione annuale iniziale di 1 500 milioni di ECU, portata progressivamente a 2 500 milioni di ECU nel 1997.

Non ci sarà una ripartizione a priori di questa dotazione tra gli interventi a titolo delle infrastrutture di trasporto e quelli inerenti all'ambiente. Alla luce dei progetti considerati, la Commissione cercherà di promuovere un equilibrio adeguato.

IV. LE POLITICHE INTERNE DI CARATTERE ORIZZONTALE

Si propone di raggruppare sotto una medesima rubrica le politiche interne che si applicano in modo orizzontale all'insieme della Comunità:

- la politica di ricerca e di sviluppo tecnologico, la cui dotazione da prevedere sotto il massimale della rubrica dovrà servire da riferimento per la fissazione dei massimali dei programmi quadro;
- le altre politiche interne, ad esclusione di quelle che rientrano nelle azioni di coesione.

1. Ricerca e sviluppo tecnologico (RST)

1.1. Nuovo approccio della politica RST

La Commissione propone di introdurre progressivamente un nuovo approccio nella politica RST, maggiormente orientato verso il fabbisogno delle imprese e il rafforzamento della competitività dell'economia della Comunità.

Le azioni avviate a titolo del terzo programma quadro, che già si distinguono per la loro concentrazione su un numero ridotto di temi corrispondenti ad obiettivi chiaramente definiti, saranno completate da un nuovo approccio. Questo consisterebbe nel definire, a partire da un'analisi del fabbisogno dell'industria e basandosi sulle iniziative di questa, dei programmi pluridisciplinari incentrati su tecnologie finalizzate alle grandi priorità industriali. Questi progetti dovrebbero essere scelti in funzione di quattro criteri principali:

- la sussidiarietà: dimensione del progetto e necessità di una cooperazione all'interno della Comunità per migliorare la competitività delle imprese e portarla a livello della concorrenza mondiale;
- l'interesse collettivo: programmi d'interesse comune per l'insieme degli Stati membri e per l'industria;
- la capacità delle industrie della Comunità a valutare e a controllare lo sviluppo dei programmi;
- la diffusione delle tecnologie alla maggior parte delle imprese.

1.2. Implicazioni finanziarie

Nel 1993 e nel 1994 l'essenziale della dotazione di bilancio consacrata alla RST dovrebbe esser dedicata al proseguimento e all'amplificazione del terzo programma quadro. Tuttavia, già nel corso di questi due anni una parte importante delle risorse addizionali, il cui impiego è stato subordinato ad un esame a metà percorso del programma quadro, potrebbe essere destinata al finanziamento delle tecnologie finalizzate alle grandi priorità industriali. Questa parte dovrebbe aumentare sostanzialmente per il periodo 1994-1997. La spesa comunitaria totale per la RST dovrebbe poter raggiungere nel 1997 un importo dell'ordine di 4,2 miliardi di ECU contro i 2,45 miliardi di ECU del 1992, raggiungendo circa il 5% del bilancio comunitario. Sul periodo 1992-1997 la spesa RST aumenterebbe al ritmo di un tasso annuale dell'ordine di 11,5% all'anno. Conformemente alle disposizioni del Trattato, che prevedono che tutte le spese della ricerca siano incluse nel programma-quadro, gli aspetti esterni inerenti alla politica della ricerca sarebbero compresi nel programma-quadro.

Conformemente alle disposizioni previste nel nuovo trattato, un massimale sarà fissato alla spesa comunitaria in materia di RST al momento dell'adozione dei programmi quadro. Non si ritiene quindi né necessario né opportuno introdurre nelle nuove prospettive finanziarie una sottorubrica specifica per questa categoria di spesa. Invece, la definizione del nuovo quadro finanziario deve prevedere lo spazio per la messa in atto dei programmi di ricerca. Si propone quindi di inserire, sotto la rubrica "politiche interne", un rinvio che precisi il pacchetto previsto per la spesa in materia di ricerca e stipuli che le tre istituzioni si impegnano a considerare questi importi come degli orientamenti per il programma quadro di ricerca.

2. Le altre politiche interne

Nel corso dei prossimi anni le azioni della Comunità in questi settori dovrebbero articolarsi su tre tipi di interventi.

2.1. Le reti transeuropee

Secondo le nuove disposizioni previste nel trattato, la Comunità

contribuisce alla definizione e allo sviluppo di reti nel settore dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia. L'azione della Comunità intende favorire l'interconnessione e l'interoperatività delle reti nazionali nonché l'accesso a queste reti tenendo conto della necessità di collegare le regioni insulari, le regioni isolate e quelle periferiche alle regioni centrali della Comunità.

Al di fuori degli interventi comunitari a titolo del Fondo di coesione nel settore delle infrastrutture di trasporto o degli interventi dei Fondi strutturali che, per varie ragioni legate allo sviluppo regionale, possono riguardare alcuni elementi di queste reti, l'appoggio finanziario della Comunità dovrebbe avere solo un carattere sussidiario e incentivante e concentrarsi, salvo casi particolari, su due tipi di intervento:

- dei contributi, sulla base degli schemi direttivi adottati e dei progetti riconosciuti di interesse comunitario, agli studi di fattibilità;
- la concessione, a partire da un esame caso per caso, di abbuoni di interesse e/o di garanzie di prestito. Questi interventi, tenuto conto dell'interesse comunitario del progetto, dovrebbero essere commisurati, a quanto necessario per poter raggiungere il tasso di rendimento richiesto per la sua realizzazione.

Nel pacchetto finanziario globale che sarebbe previsto per l'insieme delle politiche interne, la Commissione ritiene, a titolo indicativo, che la dotazione da assegnare alle reti transeuropee potrebbe raggiungere i 900 milioni di ECU nel 1997.

Nel settore dei trasporti, l'accento sarebbe posto sullo sviluppo delle reti ad alto livello di servizio (autostrade, treni ad alta velocità, controllo del traffico aereo). Dovrebbe venire inoltre ricercata una migliore combinazione di vari tipi di trasporto per consentire un'utilizzazione ottimale delle infrastrutture e proteggere l'ambiente.

Nel campo delle telecomunicazioni dovrebbe essere data una certa priorità alla creazione di reti tra amministrazioni necessarie al funzionamento del mercato interno. Si tratterebbe inoltre di migliorare le connessioni transfrontaliere delle reti di dati e delle reti numeriche integrate nei servizi (RNIS), e di stimolare lo sviluppo di una rete comunitaria a banda larga.

Nel campo dell'energia, l'installazione e una migliore interconnessione delle reti elettriche e delle reti di distribuzione del gas sull'insieme del territorio permetterebbero un'utilizzazione più razionale delle capacità di produzione e una maggior sicurezza di approvvigionamento.

2.2. L'ambiente

La politica comunitaria in materia di ambiente dovrebbe comportare tre aspetti:

- un aspetto di competenza dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione per i cofinanziamenti negli Stati membri meno prosperi,
- un aspetto esterno per i problemi ambientali, la cui dimensione va al di là del quadro del territorio comunitario,
- un aspetto interno riguardante le azioni orizzontali, a livello dell'insieme della Comunità, inteso in particolare a promuovere uno sviluppo durevole.

Solo quest'ultimo aspetto sarebbe compreso nella rubrica delle politiche interne. L'azione della Comunità in questo settore dovrebbe concentrarsi sulla prevenzione e la correzione alla fonte dei pericoli che minacciano l'ambiente e si baserà in primo luogo sulla messa in atto di misure regolamentari o fiscali. Conformemente al principio "chi inquina paga", l'intervento del bilancio comunitario dovrebbe essere limitato a tre obiettivi:

- procedere agli studi e raccogliere le informazioni necessarie alla preparazione delle misure regolamentari proposte dalla Commissione, in particolare attraverso la creazione dell'Agenzia europea dell'ambiente;
- assicurare la coerenza tra questa azione legislativa e le altre politiche comunitarie;
- promuovere l'applicazione di tale regolamentazione (assistenza tecnica, sensibilizzazione, progetti pilota o di dimostrazione).

Questi interventi saranno finanziati dallo strumento LIFE che, tra l'altro, raggrupperà le varie azioni (MEDSPA, NORSPA, ACNAT, HABITAT) in modo da aumentare l'efficacia dell'intervento comunitario.

2.3. Le politiche interne di accompagnamento dell'integrazione comunitaria

Oltre alle azioni di coesione e a quelle destinate direttamente a rafforzare la competitività dell'economia europea, gli interventi della Comunità a titolo delle altre politiche interne devono corrispondere, in particolare sul piano del bilancio, ad una rigorosa applicazione del principio di sussidiarietà ed alla ricerca di una maggiore efficacia.

Considerato ciò le azioni della Comunità dovrebbero svilupparsi in due direzioni.

- a) Una prima categoria di interventi deve poter garantire il funzionamento del mercato interno nelle sue diverse componenti, e il suo controllo: sradicamento delle malattie e controlli sanitari nel campo dei prodotti agroalimentari, sorveglianza in materia di pesca, applicazione delle regole comunitarie nei settori dell'energia e dei trasporti, comprese le misure di sicurezza, tutela dei consumatori, standardizzazione, ecc.....

Le spese a tale titolo dovrebbero mantenersi relativamente stabili, nella loro continuità, rispetto all'insieme del bilancio. Si possono tuttavia prevedere nuovi interventi (Ufficio dei marchi, agenzie di prodotti farmaceutici).

b) Il secondo gruppo di azioni persegue un obiettivo più ampio del mero funzionamento del mercato interno e deve venire in appoggio alle politiche di coesione e di rafforzamento della competitività. Per queste azioni si deve ricercare una maggiore selettività ed una più forte concentrazione sugli obiettivi principali della Comunità.

- Dovranno essere evitati i dopplioni. Ad esempio, pur nel rispetto delle disposizioni dell'articolo 130 B, gli interventi a finalità di sviluppo regionale devono normalmente rientrare negli strumenti di coesione. Le azioni di ricerca e sviluppo tecnologico devono inserirsi, sul piano del bilancio, nel programma quadro. Gli interventi a favore di paesi terzi, anche se di natura settoriale, devono in linea di massima essere ripresi nelle dotazioni previste per le azioni esterne, quando abbiano il carattere di un aiuto o di un'assistenza ai destinatari.

- La determinazione del pacchetto finanziario da assegnare a questi interventi deve basarsi su alcune grandi priorità, ma non bisogna predeterminarne la destinazione in modo rigido: le azioni specifiche da mettere in atto dovranno poter essere prorogate e potranno venir decisi nuovi orientamenti in funzione dei risultati ottenuti. Con tali riserve, gli interventi della Comunità dovrebbero riguardare principalmente i settori seguenti:

* il proseguimento delle azioni culturali, la raccolta e lo sfruttamento dei dati statistici;

* lo sviluppo di reti d'informazione e di cooperazione per le imprese e, in particolare, le piccole e medie imprese;

* la concentrazione delle azioni in campo sociale verso azioni d'appoggio agli interventi del Fondo sociale europeo in materia di formazione e di creazione di posti di lavoro (analisi più approfondite dei problemi dell'occupazione nei loro aspetti settoriali o per quanto riguarda i fattori di esclusione dal mercato del lavoro, e dei problemi dell'immigrazione) i sistemi di protezione sociale, la salute e la sicurezza dei lavoratori sul luogo di lavoro. Particolare importanza verrà inoltre attribuita agli interventi a titolo del dialogo sociale e alla messa in atto di nuovi programmi nel campo della sanità, conformemente alle disposizioni del trattato;

- * l'intensificazione delle azioni di informazione e di comunicazione di massa e delle azioni avviate in materia di audiovisivo (sviluppo del programma MEDIA e promozione dei programmi, tra l'altro nel quadro della strategia volta ad introdurre la TVHD);
- * il rinnovo concettuale, in materia di sviluppo delle risorse umane, dei programmi avviati nel campo dell'istruzione e della formazione quando il loro effetto catalizzatore sulle azioni realizzate a livello nazionale si è rivelato efficace. Si dovrebbe inoltre prevedere lo sviluppo di programmi nuovi orientati verso sistemi di formazione capaci di migliorare la diffusione e l'utilizzazione delle nuove tecnologie.

2.4. L'importo della dotazione globale a titolo delle politiche interne

In base agli orientamenti che precedono, le risorse da destinare globalmente alla ricerca e allo sviluppo tecnologico, nonché allo strumento "reti transeuropee", dovrebbero poter raggiungere, all'orizzonte del 1997, un importo appena superiore ai 5 miliardi di ECU.

Nel corso del periodo 1988-1992 le spese a titolo delle altre politiche interne hanno registrato un aumento sostanziale (quasi un raddoppio) in collegamento con l'obiettivo del completamento del mercato interno. La realizzazione a fine 1992 di questo obiettivo, la ricerca di una maggior coerenza e di una più forte concentrazione degli interventi e un'applicazione più rigorosa del principio di sussidiarietà dovrebbero rallentare la progressione di queste spese nel corso del prossimo periodo portandola ad un ritmo di crescita dell'ordine del 5% all'anno.

Considerato ciò, il massimale della rubrica "politiche interne" raggiungerebbe in totale un importo di 6,9 miliardi di ECU nel 1997.

V. LE AZIONI ESTERNE DELLA COMUNITA'

La Comunità deve dotarsi dei mezzi finanziari necessari per far fronte ad accresciute responsabilità nel nuovo contesto internazionale. Essa deve tuttavia fissarsi degli obiettivi realizzabili, cioè modulare i modi d'intervento e l'intensità dell'aiuto accordato in funzione dei fabbisogni specifici dei paesi terzi interessati e delle priorità della politica estera.

Tenuto conto della dimensione assunta dalle azioni esterne della Comunità la Commissione propone di riservare a questa categoria di spese una rubrica distinta (nuova rubrica 4), che comprenderebbe:

- le politiche di cooperazione o di assistenza finanziaria attualmente messe in atto e finanziate dal bilancio comunitario. Queste politiche, rafforzate ed eventualmente ampliate per tener conto di circostanze

nuove, dovrebbero proseguire il loro sviluppo attraverso strumenti adeguati e secondo un ritmo proprio a ciascuna zona geografica.

- in generale, gli aspetti esterni delle politiche comunitarie che hanno anche una dimensione interna (in particolare, ambiente e pesca).

Questa rubrica, tuttavia non può raggruppare fin da ora l'insieme delle azioni esterne della Comunità. Tra l'altro, bisogna tenere conto dell'imprevedibilità di alcune categorie di spese esterne. L'azione esterna della Comunità si esprimerà inoltre attraverso:

- la nuova riserva per le spese eccezionali legate alle azioni esterne (rubrica 6) concernente l'aiuto umanitario e alimentare d'urgenza, la messa in atto di azioni puntuali o l'attivazione della garanzia di bilancio sulle operazioni di mutui/prestiti. Le modalità di funzionamento sono illustrate nella quarta parte di questa comunicazione.
- Il Fondo europeo di sviluppo (FES) che, almeno fino al prossimo rinnovo, resterà collocato fuori del bilancio generale. Il suo inserimento nel bilancio prima del 1997 implicherebbe, al momento opportuno, un aumento corrispondente del massimale delle risorse proprie.

Anche il margine previsto per eventuali revisioni (dell'ordine di 1,8 miliardi di ECU nel 1997) potrà venire impiegato, come è già successo in passato, per far fronte in particolare a situazioni nuove.

1. Proseguimento e sviluppo delle azioni esterne attuali

1.1. Le relazioni con i paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO)

La vicinanza di questi paesi, la natura delle sfide economiche cui sono confrontati e la necessità di dare stabilità all'Europa dopo il periodo di turbolenze politiche esige un'azione particolare della Comunità. Con i paesi dell'Europa centrale e orientale verranno messi in atto o conclusi accordi europei di cooperazione. L'aiuto attuale della Comunità dovrà essere proseguito in tale contesto adeguando il suo contenuto all'evoluzione del fabbisogno. L'assistenza tecnica ed economica (di tipo PHARE) dovrebbe continuare a rappresentare lo strumento privilegiato dell'azione della Comunità e l'essenziale del suo intervento di bilancio. Questo aiuto potrebbe essere completato da un appoggio ai programmi di aggiustamento strutturale o macroeconomico di tali paesi. Tuttavia, la creazione di questi programmi spetta in via prioritaria alle istituzioni finanziarie internazionali e la Comunità interverrebbe, in via complementare, soprattutto attraverso operazioni di prestiti garantiti, in un quadro da definire. Questi tipi di azione dovranno essere estesi, quando ne esisteranno le premesse, agli Stati dell'ex-Yugoslavia che lo richiederanno.

1.2. Le relazioni con la Comunità degli Stati Indipendenti (CEI)

Nel quadro di una ripartizione internazionale delle responsabilità è necessario definire il contributo finanziario delle principali parti in causa.

Un rafforzamento sostanziale dell'assistenza tecnica avviata dalla Comunità e lo sviluppo eventuale di un'assistenza finanziaria contribuirebbero al successo dei programmi di stabilizzazione e di adeguamento che saranno messi in atto sotto l'egida delle istituzioni internazionali competenti.

1.3. La cooperazione con i paesi del Bacino mediterraneo e del Vicino Oriente

Come nel caso dell'Europa centrale e orientale, la cooperazione con i paesi mediterranei riveste un'importanza particolare per la Comunità data la loro prossimità geografica, l'intensità dei loro rapporti con l'Europa e gli squilibri economici e demografici tra queste due zone. Il Consiglio ha adottato per il periodo 1992-1996 una politica mediterranea rinnovata aumentando l'impegno finanziario della Comunità.

La situazione geopolitica della regione e l'istituzione di un coordinamento comunitario delle politiche d'immigrazione potrebbero condurre ad un rafforzamento di questa politica che dovrebbe tuttavia continuare ad appoggiarsi principalmente sullo strumento dei protocolli finanziari.

La Comunità dovrà inoltre essere in grado di contribuire a dei programmi di assistenza finanziaria che saranno messi in atto in seguito alla Conferenza di pace sul Vicino Oriente.

1.4. La cooperazione con i paesi dell'America Latina e dell'Asia

La particolare attenzione dedicata ad alcune zone geografiche non deve assolutamente indebolire la presenza mondiale della Comunità e il suo impegno di assistenza nei confronti dell'insieme dei paesi in via di sviluppo. Indipendentemente dai contributi del FES, l'aiuto a questi paesi sarà rafforzato conformemente al programma pluriennale di aiuto all'America Latina e all'Asia approvato dal Consiglio nel 1990.

1.5. L'aiuto alimentare

Le spese corrispondenti ai programmi normali dovrebbero restare in termini reali a livelli all'incirca stabili. Non si può escludere un fabbisogno accresciuto data la situazione del continente africano e il rincaro delle spese di inoltro.

1.6. L'aiuto umanitario

L'azione della Comunità in materia di aiuto umanitario deve poter essere rapida e ben coordinata. Per queste ragioni la Commissione ha creato nel quadro dei propri servizi un Ufficio europeo di aiuto umanitario d'urgenza.

E' importante peraltro che la Comunità possa disporre rapidamente, al di là delle dotazioni di bilancio correnti, di mezzi finanziari supplementari per operazioni di aiuto umanitario o alimentare d'urgenza che si rivelassero necessarie dopo il deposito del progetto preliminare di bilancio. Va evitato il ricorso a una revisione delle prospettive finanziarie in quanto il processo è inevitabilmente troppo lungo, mentre le procedure di iscrizione in bilancio devono essere accelerate. La riserva per spese eccezionali legate ad azioni esterne, di cui la Commissione propone la creazione e il cui meccanismo è descritto nella quarta parte di questa comunicazione, risponde a questo bisogno. L'importo destinato a questa voce sarebbe di 300 milioni di ECU.

2. Aspetti esterni di alcune politiche comunitarie

- 2.1. In molti casi, l'azione nel settore dell'ambiente, per raggiungere gli obiettivi auspicati, deve estendersi al di là del territorio comunitario. Nella misura in cui i partner della Comunità sono paesi in via di sviluppo questa componente necessita inoltre di un sostegno finanziario. Partecipando all'aspetto finanziario dei trattati e convenzioni internazionali la Comunità può orientare in modo più significativo la messa in atto degli strumenti finanziari previsti da queste convenzioni.
- 2.2. Le spese relative agli accordi internazionali in materia di pesca, classificate attualmente con le altre politiche interne (270 milioni di ECU nel bilancio 1992), dovrebbero essere collocate in futuro sotto la rubrica delle azioni esterne.

Si tratta essenzialmente di compensazioni versate direttamente a paesi terzi per l'acquisizione da parte della Comunità di diritti di pesca nelle loro acque, per mantenerla ed ampliare le attività della pesca in mari lontani, diminuirne la pressione nelle acque comunitarie e garantire l'approvvigionamento del mercato europeo. Le spese a tale titolo dovrebbero continuare a progredire, anche se in modo meno vivace, in seguito, da un lato, a un certo rincaro degli accordi in corso al momento del loro rinegoziato e, dall'altro, dall'acquisizione di diritti in nuovi paesi (America Latina e paesi dell'Est in particolare). Questi costi supplementari potrebbero essere ridotti chiedendo un finanziamento agli armatori negli accordi della seconda generazione.

3. La garanzia delle operazioni di prestito a paesi terzi

Le operazioni di prestiti a paesi terzi nelle quali la Comunità è direttamente o indirettamente implicata, hanno registrato una rapida progressione e si svilupperanno certamente nel corso del prossimo avvenire. Per questo motivo la Commissione intende iscrivervi in un regolamento-quadro definito per analogia con quello che disciplina i mutui comunitari di aiuto alla bilancia dei pagamenti. La garanzia del bilancio comunitario è implicata per tre tipi di operazioni:

- i prestiti accordati direttamente dalla Comunità su risorse prese a prestito dal mercato dei capitali (caso di prestiti a vari paesi dell'Europa centrale e orientale o all'Algeria);
- la garanzia accordata a prestiti della BEI;
- la garanzia accordata a prestiti concessi da altre istituzioni finanziarie (a tutt'oggi, l'unico caso è il credito aperto all'URSS).

Alla fine del 1992, tenuto conto delle operazioni effettuate o previste, le garanzie concesse dal bilancio comunitario dovrebbero interessare un importo totale di prestiti a paesi terzi pari a 7,8 miliardi di ECU. L'importo annuo medio delle scadenze in capitale e in interessi coperto da queste garanzie si situa, per il periodo 1993-1997, a circa 1,4 miliardi di ECU, con un minimo di 1,1 miliardi nel 1997 e un massimo di 1,7 miliardi nel 1995.

Le garanzie accordate restano basate sull'insieme del bilancio e il loro finanziamento è in primo luogo assicurato, in caso di attivazione, dalle risorse di tesoreria; si tratta quindi di prevedere delle procedure che consentano di regolarizzare la situazione di bilancio approvvigionando le linee in questione senza dover avviare una revisione del quadro finanziario od essere costretti a ridurre bruscamente altre spese.

A tale scopo la Commissione propone di introdurre nelle nuove prospettive finanziarie una riserva per garanzia di prestiti. Questa riserva si aggiungerebbe a quelle proposte per far fronte a spese eccezionali in materia di aiuto umanitario. In totale, la dotazione di questa riserva sarebbe progressivamente portata da 500 milioni di ECU nel 1993 a 900 milioni di ECU nel 1997. Ogni anno la Commissione determinerebbe, a titolo di aggiustamento tecnico delle prospettive finanziarie, la parte di questa riserva destinata alla garanzia delle operazioni di prestito. Secondo una percentuale (ad esempio 20%) predeterminata dalle scadenze previste.

Considerato ciò, una riserva per garanzia dell'ordine di 600 milioni di ECU nel 1997 sarebbe proporzionale con un raddoppio dell'importo dei prestiti accordati ai paesi terzi.

4. La dotazione di bilancio delle azioni esterne e il margine previsto per eventuali revisioni

Per quanto riguarda le spese di bilancio propriamente dette, la Commissione ritiene che lo sviluppo e l'ampliamento prevedibili delle azioni esterne attuali e l'assunzione sotto la medesima rubrica 4 degli aspetti esterni di alcune politiche comunitarie comporti l'aumento a 6,3 miliardi di ECU del massimale delle risorse finanziarie disponibili per queste azioni. Ciò che significa, a contenuto comparabile, un tasso di aumento annuo di circa il 12% dal 1992 al 1997.

Tenendo conto della riserva per spese eccezionali, la capacità finanziaria a titolo delle azioni esterne del bilancio comunitario si troverebbe raddoppiata.

VI. SPESE AMMINISTRATIVE DELLE ISTITUZIONI

Nella definizione del futuro quadro delle prospettive finanziarie le spese amministrative delle istituzioni non possono essere trattate in modo marginale. L'ampliamento dei compiti della Comunità e la gestione di un volume di fondi accresciuto implicano un rafforzamento dei mezzi disponibili e la fissazione a priori di un pacchetto finanziario sufficiente.

1. Contenuto della rubrica

Una rubrica specifica deve essere quindi consacrata alle sole spese amministrative. A tale riguardo, le altre spese, incluse con le spese amministrative sotto la rubrica 5 attuale delle prospettive finanziarie sono destinate a scomparire:

- le spese di smaltimento scompariranno nel 1992,
- i rimborsi ad alcuni Stati membri (Grecia, Spagna e Portogallo) potranno ancora essere effettuati al di là del 1992 in seguito a correzioni a titolo di esercizi precedenti. Tuttavia si propone (cfr. parte 4) di trattare queste operazioni, a partire dal 1993, in deduzione delle entrate o a titolo di aggiustamento tecnico.

Nel quadro di questa rubrica bisognerebbe isolare, applicando un massimale distinto, le spese immobiliari delle istituzioni dalle altre spese di funzionamento. Uno spazio finanziario potrebbe così essere riservato alla politica immobiliare per consentire una pianificazione del fabbisogno. Inoltre, le spese di personale e di funzionamento della Commissione, da un lato, e le spese per le pensioni di tutte le istituzioni, comprese anch'esse nel bilancio della Commissione, dall'altro, dovrebbero essere distinte da quelle del Parlamento, del Consiglio e delle altre istituzioni.

In seguito all'orientamento seguito dall'autorità di bilancio, le spese di appoggio e di sostegno ("mini-budgets") attualmente oggetto della sottosezione B.8 del bilancio, dovrebbero rientrare, a partire dal 1993, nella parte A del bilancio della Commissione ed essere quindi incluse in questa rubrica.

La base 1992 presa come punto di partenza per l'elaborazione delle nuove prospettive finanziarie tiene conto di questo spostamento ⁽⁴⁾. Questa base è stata inoltre aumentata, per le spese amministrative, dell'importo della revisione I decisa nel febbraio 1992 (40 milioni di ECU).

(4) Se si decidesse di trasferire verso la parte A del bilancio non solo i "mini-bilanci" della sottosezione B.8 attuale, ma anche altre spese di personale e di funzionamento legate a delle attività extra-muros e che figurano attualmente negli stanziamenti operativi, il massimale della rubrica 5 da prevedere nelle nuove prospettive finanziarie dovrebbe essere aumentato di conseguenza. Questo aumento sarebbe compensato da una diminuzione corrispondente delle rubriche operative interessate.

2. Valutazione dei bisogni necessari (cfr. allegato 2 tabella 1)

2.1. Le spese di personale e di funzionamento della Commissione

a) Le spese ad esclusione delle pensioni

L'evoluzione di queste spese è a medio termine principalmente determinata da quella dei funzionari in organico.

Al di là del trasferimento nel 1993 delle spese di personale attualmente comprese nei "mini-bilanci" dalla parte B verso la parte A (1375 persone), il fabbisogno netto supplementare per l'insieme del periodo 1993-1997 è valutato a 1 350 posti. Questo aumento corrisponde alle conclusioni del rapporto di screening e ai nuovi bisogni legati allo sviluppo di alcuni compiti (azioni esterne, UEM, tra l'altro) e tiene conto di una redistribuzione degli effettivi che consentirebbe una ristrutturazione dei servizi della Commissione.

Basandosi sull'ipotesi di un aumento delle retribuzioni dell'1,7% all'anno, di un rincaro delle spese unitarie di funzionamento del 2,5% all'anno e di una progressione al medesimo tasso delle sovvenzioni iscritte nella parte A del bilancio il totale delle spese di personale e di funzionamento della Commissione supererebbe leggermente 2 miliardi di ECU nel 1997, con un aumento medio annuale del 3,6% circa.

b) Le spese per pensioni

Queste spese sono imputate al bilancio "Commissione" benché riguardino tutte le istituzioni. Tenuto conto della struttura d'età del personale, la dotazione da prevedere a tale scopo si situa verso i 450 milioni di ECU nel 1997, con un forte aumento rispetto al 1992 (+12% all'anno).

2.2. Le spese di personale e di funzionamento del Parlamento, del Consiglio e delle altre istituzioni

L'ipotesi adottata in questo caso è quella di un aumento delle spese di personale e di funzionamento (escluso l'immobiliare) al medesimo ritmo (cioè il 3,6% all'anno) delle spese analoghe della Commissione (5) (ad esclusione delle pensioni).

2.3. Spese immobiliari (affitti, acquisti, costruzioni)

a) Commissione

La stima del fabbisogno si basa sulla necessità di colmare il deficit attuale di locali e sull'evoluzione degli effettivi. Si

(5) Con riserva di conferma da parte di queste istituzioni delle previsioni relative alle rispettive spese amministrative.

tiene conto della tendenza al rincaro dei prezzi dell'immobiliare e dei fabbisogni più specifici delle delegazioni fuori Comunità. Per gli immobili nella Comunità la politica seguita sarebbe quella orientata verso le formule di affitto o di leasing.

In totale, dev'essere prevista per il 1997 una dotazione dell'ordine di 250 milioni di ECU, con un aumento annuo un po' inferiore al 15% (di cui 6,5% a titolo dell'aumento dei costi reali a Bruxelles).

b) Altre istituzioni

I programmi presentati a questo stadio dalle varie istituzioni evidenziano un forte aumento delle spese immobiliari per il Parlamento e il Comitato economico e sociale (estensione e rinnovo delle superfici occupate secondo formule di leasing) nonché per la Corte dei conti (acquisto per parti successive di nuovi immobili). Invece le spese immobiliari del Consiglio dovrebbero essere molto ridotte dopo che sarà stato portato a termine l'acquisto del nuovo edificio. Nel suo insieme, il fabbisogno di queste istituzioni dovrebbe situarsi su importi annui dell'ordine di 200 milioni di ECU a partire dal 1995.

2.4. In totale, la dotazione da prevedere nel 1997 per le spese amministrative di tutte le istituzioni sarebbe di 4 miliardi di ECU nel 1997, cioè circa 4,5% del bilancio.

VII. PROFILO DELL'EVOLUZIONE DELLA SPESA COMUNITARIA E DEL MASSIMALE DELLE RISORSE PROPRIE

L'insieme delle stime di fabbisogno presentate nelle pagine precedenti induce la Commissione a proporre le seguenti prospettive finanziarie.

L'evoluzione della spesa, nel quadro delle prospettive finanziarie, dovrebbe poter seguire un andamento pressappoco lineare dal 1993 al 1997.

PROSPETTIVE FINANZIARIE

STANZIAMENTI D'IMPEGNO (MILIONI DI ECU. Prezzi 1992)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1.POLITICA AGRARIA COMUNE	35348	36340	37480	38150	38840	39600
2.AZIONI STRUTTURALI	18559	21270	22740	24930	27120	29300
Fondi strutturali	17965	19770	20990	22930	24870	26800
Fondo di coesione (PIM/PEDIP)	594	1500	1750	2000	2250	2500
3.POLITICHE INTERNE (1)	3991	4500	5035	5610	6230	6900
4.AZIONI ESTERNE	3645	4070	4540	5060	5650	6300
5.SPESE AMMINISTR. ISTITUZIONI	4049	3310	3465	3720	3850	4000
Personale e funzionamento						
- Commissione	1696	1760	1825	1890	1960	2035
- Altre istituzioni (2)	895	930	960	1000	1040	1070
- Pensioni (tutte le ist)	249	290	325	380	400	445
Immobili	287	330	355	450	450	450
(rimborsi)	922					
6.RISERVE	1000	1500	1600	1200	1300	1400
Riserva monetaria	1000	1000	1000	500	500	500
Spese eccezionali		500	600	700	800	900
TOTALE STANZIAMENTI D'IMPEGNO	66592	69990	74860	78670	82990	87500
STANZ. DI PAGAMENTO NECESSARI	63241	67005	71650	75110	79060	83200
STANZ. DI PAGAMENTO (% PNL)	1.15%	1.19%	1.24%	1.27%	1.30%	1.34%
MARGINE PER REVISIONI (% PNL)	0.05%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%
RISORSE PROPRIE (% PNL)	1.20%	1.22%	1.27%	1.30%	1.33%	1.37%

(1) Importi considerati
a titolo d'orientamento
per la politica RST : 2448 2730 3040 3380 3770 4200

(2) Con riserva di conferma da parte delle istituzioni interessate.

TERZA PARTE

LE RISORSE PROPRIE

I. POSSIBILI MODIFICHE DEL SISTEMA DELLE RISORSE PROPRIE

Come spiegato nella prima parte, la ripartizione attuale delle risorse proprie non è equa, non concordando con quelle della chiave PNL. Tale discordanza è dovuta essenzialmente alla natura regressiva della risorsa IVA che dà un vantaggio agli Stati membri la cui base IVA è poco elevata e penalizza quelli - generalmente i paesi meno prosperi - con un'alta base IVA.

Nella prospettiva dell'UEM e dell'Unione europea le proposte della Commissione intendono rendere il sistema delle risorse proprie più equo, conformemente al protocollo sulla coesione economica e sociale convenuto al Consiglio europeo di Maastricht. In tale protocollo, la Commissione e gli Stati membri hanno dichiarato la loro intenzione di tener maggiormente conto della capacità contributiva degli Stati membri e di esaminare la possibilità di correggere a favore degli Stati membri meno prosperi gli elementi di regressività esistenti nel sistema attuale delle risorse proprie.

1. Maggiore utilizzazione della risorsa PNL

La capacità contributiva degli Stati membri può essere presa maggiormente in considerazione utilizzando di più la risorsa PNL. Questo cambiamento sarebbe apportato dalla riduzione dell'aliquota uniforme della risorsa IVA dello 0,4% di punto di percentuale (il massimale IVA sarebbe ridotto dall'1,4% attuale all'1%). Ciò s'inserirebbe perfettamente nell'approccio seguito nel 1988 quando la risorsa PNL è stata introdotta per far meglio corrispondere le risorse versate da ogni Stato membro alla rispettiva capacità contributiva.

Questa riduzione dell'aliquota uniforme IVA riduce l'importanza della risorsa IVA la cui variabilità della base rispetto al PNL tra Stati membri costituisce il principale elemento regressivo del sistema delle risorse proprie. Ci sarebbe quindi uno spostamento dalla risorsa IVA verso la risorsa PNL attuale. Come indicato all'Allegato 2, grafico 2, tabella 2, questo cambiamento aiuterebbe gli Stati membri meno prosperi la cui base IVA è livellata, riducendo il vantaggio dei paesi le cui basi IVA sono inferiori alla media comunitaria in percentuale del PNL. Sarebbe quindi maggiormente presa in considerazione la capacità contributiva degli Stati membri.

2. Rendere la risorsa IVA meno regressiva

Gli elementi di regressività del sistema attuale delle risorse proprie per gli Stati membri meno prosperi possono essere attenuati modificando la base IVA di questi paesi.

La Commissione propone di arrivare a questo risultato abbassando il massimale della base IVA dal 55 % al 50 % del PNL. Ciò ridurrebbe l'effetto regressivo della risorsa IVA per gli Stati membri meno prosperi facendola corrispondere maggiormente alla risorsa PNL attuale. Questa misura

aiuterebbe i paesi, generalmente i meno prosperi, le cui basi IVA sono elevate sotto il profilo della percentuale del PNL (vedasi Allegato 2, grafico 3, tabella 3).

3. Conseguenza delle modifiche proposte

Il grafico 4 e la tabella 4 dell'allegato 2 dimostrano l'incidenza combinata dei due cambiamenti proposti sul totale dei versamenti di risorse al bilancio 1992. I vantaggi che i paesi meno prosperi trarrebbero da questi cambiamenti sarebbero equilibrati dagli aumenti del contributo degli Stati membri la cui base IVA è poco elevata. Tuttavia, questi paesi continuerebbero a conservare un vantaggio importante nel quadro del sistema delle risorse proprie.

I cambiamenti proposti inciderebbero profondamente sull'entità della risorsa IVA nel bilancio. A titolo d'esempio, la risorsa IVA rappresenta 34 miliardi di ECU nel bilancio 1992, cioè all'incirca il 55% del totale delle risorse proprie. I due cambiamenti proposti ridurrebbero il gettito della risorsa IVA a circa 22 miliardi di ECU, cioè a circa il 35% del bilancio. La risorsa PNL aumenterebbe di conseguenza da 13 miliardi di ECU circa, ovvero 21% del bilancio, a 25 miliardi di ECU, cioè oltre il 40 % del bilancio. La quarta risorsa (PNL) diverrebbe quindi la fonte di finanziamento più importante per il bilancio della Comunità.

4. La ricerca di una quinta risorsa propria nuova

Lo sviluppo istituzionale e finanziario della Comunità renderebbe auspicabile l'introduzione di una quinta risorsa propria nuova basata su una tassa armonizzata e senza effetti negativi sulla ripartizione degli oneri. Ciò correggerebbe in certa misura la situazione attuale non soddisfacente, situazione nella quale le risorse proprie tradizionali diminuiscono d'importanza. Inoltre, non solo la risorsa PNL, ma anche la risorsa IVA sono viste dai governi, e soprattutto dai parlamenti nazionali, come contributi nazionali e non come effettiva risorsa propria della Comunità.

Qualsiasi armonizzazione d'imposta dovrebbe essere giustificata da ragioni economiche. Inoltre, dal punto di vista politico, sarebbe indispensabile legare l'introduzione di una quinta risorsa ad un aumento delle responsabilità del Parlamento nel campo del bilancio, e in particolare per quanto riguarda le entrate.

La Commissione ha esaminato varie possibilità d'imposte nazionali il cui gettito potrebbe essere condiviso con la Comunità. Ha constatato che non esiste attualmente, nel sistema fiscale degli Stati membri, un'imposta la cui base sia sufficientemente armonizzata.

A medio termine, l'evoluzione politica della Comunità renderà necessaria una nuova risorsa propria. La Commissione cercherà di promuovere le condizioni che consentono di creare una siffatta risorsa.

II. CORREZIONE A FAVORE DEL REGNO UNITO

La Commissione presenterà un rapporto sul riesame della correzione degli squilibri di bilancio accordata al Regno Unito a una data successiva.

QUARTA PARTE

LA PROCEDURA E LA GESTIONE DI BILANCIO

La procedura di bilancio annuale dovrà inserirsi nelle regole adottate col nuovo Accordo interistituzionale, fatte salve le rispettive competenze di bilancio delle varie istituzioni, come vengono definite dal trattato.

Dovranno essere continuati e intensificati gli sforzi intrapresi dal 1988 per migliorare la gestione di bilancio.

1. LE REGOLE DI UN NUOVO ACCORDO INTERISTITUZIONALE

Gli orientamenti adottati dalla Commissione per il rinnovo dell'Accordo interistituzionale sono presentati nella Relazione sull'applicazione di tale accordo. Le proposte concernenti le regole che dovrebbero essere applicate alla spesa di bilancio possono essere riassunte come segue:

1. La fissazione di un massimale delle spese

1.1. Le istituzioni partecipanti all'accordo si impegnano a rispettare, nel corso di ogni procedura di bilancio, i vari massimali annuali di spesa fissati nelle prospettive finanziarie.

Questi massimali sono stabiliti per rubriche e sottorubriche. Essi riguardano gli stanziamenti di impegno e sono stabiliti a prezzi costanti. Viene fissato un massimale globale corrispondente per gli stanziamenti di pagamento necessari. Tale massimale non può superare l'importo annuale delle risorse proprie attribuite alla Comunità, il quale sarà fissato dalla decisione riveduta sulle risorse proprie. Conformemente alle disposizioni dell'articolo 201 A del trattato, la Commissione deve garantire che le proposte che presenta o le misure d'esecuzione che adotta possono essere finanziate nel limite di questo massimale.

La tabella delle prospettive finanziarie viene stabilita in origine in modo da lasciare, ogni anno, sulla base dell'evoluzione prevedibile del PNL, un margine dello 0,03% del PNL della Comunità, fra il massimale degli stanziamenti di pagamento necessari e il massimale delle risorse proprie attribuite alla Comunità. Tale margine è destinato a permettere le eventuali revisioni del quadro finanziario senza modifica preliminare del massimale delle risorse proprie. Nel caso in cui il margine rischiasse di venire esaurito, in seguito a una crescita economica sensibilmente inferiore a quella prevista, la Commissione dovrebbe esaminare con le altre istituzioni interessate le necessarie modifiche del quadro finanziario e presentare le relative proposte.

I massimali di spesa sono adeguati annualmente dalla Commissione secondo l'evoluzione dei prezzi e, per la linea direttrice agricola all'evoluzione del PNL, a monte della procedura di bilancio per l'esercizio in questione, sulla base dei tassi d'inflazione più recenti disponibili. Non è previsto un aggiustamento a posteriori all'inflazione. Si tratta di un principio di sana gestione finanziaria, tanto più indispensabile in quanto sta per iniziare la

seconda fase di realizzazione dell'Unione economica e monetaria. E' anche una regola di prudenza, senza la quale di fatto l'ipotesi che graverebbe sulla disponibilità effettiva del margine per la revisione potrebbe diventare considerevole.

- 1.2. I due rami dell'Autorità di bilancio, sin dalla conclusione dell'accordo, accettano per ognuno degli esercizi di bilancio coperti dalle prospettive finanziarie, i tassi massimi di aumento delle spese non obbligatorie che deriveranno dai bilanci stabiliti nel limite dei massimali fissati.

Le tre istituzioni si preoccupano di lasciare, nel corso della procedura di bilancio e al momento dell'adozione del bilancio annuale, dei margini disponibili sotto i massimali delle varie rubriche, al fine di poter, in caso di necessità, procedere nel corso dell'esercizio all'iscrizione di stanziamenti supplementari senza preliminar revisione del quadro finanziario.

I due rami dell'Autorità di bilancio si impegnano tuttavia a rispettare le dotazioni in stanziamenti d'impegno previste dai regolamenti di base, nel rispetto delle prospettive finanziarie, per i Fondi strutturali, il Fondo di coesione e il programma quadro ricerca.

2. Le riserve per spese eccezionali

Una rubrica specifica permetterà di coprire due categorie distinte di riserve per spese eccezionali.

2.1. Riserva monetaria agricola

Le regole di funzionamento di questa riserva restano immutate nei loro principi.

2.2. Riserva per spese eccezionali connesse alle azioni esterne

- a) Questa riserva è destinata a far fronte a spese eccezionali in due tipi di situazioni:

- (i) aiuto umanitario d'urgenza e assistenza finanziaria puntuale a paesi terzi in caso di crisi,
- (ii) attivazione della garanzia di bilancio in caso di inadempienza di un debitore esterno su operazioni di assunzione ed erogazione di prestiti.

- b) In situazioni del primo tipo, il ricorso a questa riserva durante l'esercizio avviene secondo le seguenti modalità:

- Su proposta della Commissione, attraverso codecisione dei due rami dell'Autorità di bilancio.
- Per un determinato intervento, il ricorso alla riserva deve essere effettuato fra il momento di presentazione del progetto preliminare di bilancio e la fine dell'esercizio corrispondente. Se, fin dall'origine, risulta che l'intervento dovrà necessariamente continuare nel corso degli esercizi successivi, si dovrà prendere in considerazione una revisione delle prospettive finanziarie.

- Il ricorso alla riserva interviene solo in caso di insufficienza del margine eventualmente disponibile sotto il massimale della rubrica interessata. Viene applicata in ogni caso una franchigia all'importo che può essere prelevato sulla riserva (ad esempio il 10% con un minimo di 10 milioni di ECU).
 - A seconda del caso e del momento in cui essa interviene e indipendentemente dal suo vincolo con le prospettive finanziarie, l'iscrizione a bilancio della spesa corrispondente viene effettuata attraverso una lettera rettificativa o un bilancio rettificativo suppletivo. I due rami dell'Autorità di bilancio decidono l'adozione del BRS secondo una procedura d'urgenza (una sola lettura preceduta da un dialogo informale a tre, entro termini ridotti non superiore a un mese).
 - Se il ricorso alla riserva ha luogo nel corso dell'esecuzione del bilancio, deve anche essere prevista la possibilità di procedere attraverso uno storno a partire da linee di bilancio appartenenti ad altre rubriche delle prospettive finanziarie. Questa procedura presenterebbe un evidente vantaggio soprattutto per garantire l'eventuale prefinanziamento delle spese.
- c) Per quanto riguarda la garanzia dei prestiti, la quota della riserva da destinare alla copertura di questo tipo di rischio è fissata ogni anno dalla Commissione, nel quadro dell'esercizio di aggiustamento tecnico, applicando all'importo delle scadenze previste una percentuale predeterminata (20% ad esempio)⁽⁶⁾.

3. La revisione delle prospettive finanziarie

Può essere decisa una revisione delle prospettive finanziarie (massimali e/o ripartizione per rubriche) per far fronte a spese suppletive connesse alla necessità di impegnare azioni nuove non previste in origine o dare un nuovo orientamento a politiche esistenti.

La revisione è proposta dalla Commissione. Tale proposta deve essere presentata normalmente a monte della procedura di bilancio per l'esercizio in questione. La revisione viene adottata attraverso codecisione delle tre istituzioni, secondo la regola della maggioranza qualificata per il Consiglio. La decisione di revisione deve intervenire entro un termine di due mesi dopo la trasmissione della proposta. Viene tenuta una riunione trilaterale al più tardi entro il mese successivo alla proposta. In assenza di decisione nel termine previsto, la proposta della Commissione viene considerata respinta.

Il margine disponibile per una o più revisioni successive è, per ognuno degli anni coperti dalle prospettive finanziarie, lo scarto fra il massimale per gli stanziamenti di pagamento necessari e il massimale delle risorse proprie. Una parte dei fabbisogni supplementari di spesa

(6) Nel caso in cui venisse adottata un'altra formula, consistente nel creare inoltre al di fuori del bilancio un Fondo di garanzia per le operazioni di assunzione o erogazione di prestiti con paesi terzi, la riserva introdotta nelle prospettive finanziarie potrebbe essere di un importo fisso. Essa verrebbe sollecitata per alimentare tale Fondo in corso di esercizio in proporzione all'importo dei prestiti garantiti concessi nel recente periodo.

all'origine della revisione (ad esempio 5% con un minimo di 10 milioni di ECU) non può essere presa in considerazione per l'aumento del massimale della rubrica in questione e dev'essere soddisfatta mediante ridistribuzione degli stanziamenti.

4. Adeguamento alle condizioni di esecuzione

L'Autorità di bilancio decide ogni anno a monte della procedura di bilancio, su proposta della Commissione, sull'opportunità di eventuali trasferimenti su esercizi successivi, in aumento del massimale delle spese, degli stanziamenti non eseguiti nel corso dell'esercizio precedente. Tale possibilità è limitata a taluni programmi pluriennali (Fondi strutturali, Fondo di coesione, programma quadro ricerca).

L'adattamento alle condizioni di esecuzione può riguardare anche il livello degli stanziamenti di pagamento necessari al fine di mantenere una evoluzione ordinata di questi stanziamenti rispetto agli impegni.

5. Durata dell'accordo

L'accordo è concluso senza limiti di durata. Esso non può essere modificato senza il consenso di tutte le parti in causa.

Il quadro delle prospettive finanziarie copre un periodo di cinque anni. La Commissione propone un nuovo quadro quinquennale al più tardi dodici mesi prima dello scadere del quadro in vigore. Essa può anche, anticipatamente, proporre di sostituire il quadro in vigore, non prima del terzo anno di applicazione, con un nuovo quadro quinquennale.

II. IL MIGLIORAMENTO DELLA GESTIONE DI BILANCIO

1. La gestione delle spese: il rafforzamento della disciplina di bilancio

1.1. *Proseguire gli sforzi intrapresi a partire dal 1988 a livello dell'esecuzione*

Spetta alla Commissione, nell'esercizio delle sue responsabilità per la preparazione e l'esecuzione del bilancio, vigilare affinché i progressi verso una migliore gestione della spesa comunitaria continuino, in particolare per quanto riguarda il rispetto dei principi di annualità e di specialità.

Per diverse categorie di spese, dovrà essere perseguito un tasso più elevato di esecuzione degli stanziamenti disponibili: nella maggior parte dei casi, potrebbe contribuirvi una razionalizzazione e una semplificazione delle procedure di decisione di impegno e di pagamento, in collegamento con i partner a livello nazionale.

Le disposizioni interne prese per ottenere una maggiore integrazione delle analisi costo/efficacia nella definizione e la condotta delle azioni comunitarie verranno rese più sistematiche. Questo dovrebbe permettere all'Autorità di bilancio di valutare meglio i risultati ottenuti da queste diverse azioni al momento di decidere l'importo degli stanziamenti ad esse destinati nel bilancio annuale.

Su questi vari punti, non sembra necessario tuttavia, a parere della Commissione, introdurre nuove disposizioni nella disciplina finanziaria attuale.

1.2. Un'applicazione più rigorosa del principio di sussidiarietà

Per una gran parte delle spese, l'intervento comunitario dovrà essere determinato, nel suo importo e le sue modalità, sulla base di criteri di sussidiarietà. E' opportuno quindi, in particolare al momento della proposta dell'adozione di nuove azioni, vigilare affinché il principio di sussidiarietà sia esplicitamente preso in considerazione, sotto tre aspetti:

- deve essere fornita una giustificazione precisa della necessità di un intervento di bilancio della Comunità e del tipo di strumento finanziario prescelto;
- deve essere chiaramente stabilita l'integrazione fra il finanziamento comunitario e il finanziamento nazionale, il che implica l'identificazione: dei destinatari finali della spesa, dei criteri di attribuzione e degli organismi che li decidono, dei termini previsti a livello nazionale per l'iter del finanziamento, dei programmi nazionali in appoggio dei quali interviene la partecipazione del bilancio comunitario;
- debbono essere prese disposizioni affinché nel corso dell'esecuzione dell'azione siano disponibili tutte le informazioni necessarie per valutare l'efficienza dell'organizzazione finanziaria;
- spesso l'intervento di bilancio della Comunità ha soprattutto un ruolo di promozione, accompagnando misure regolamentari o di coordinazione. Queste azioni debbono quindi essere solo temporanee o, almeno, soggette a un riesame periodico della loro giustificazione dal punto di vista della sussidiarietà.

Questi principi potrebbero essere introdotti nel Regolamento finanziario che ne prevederebbe l'attuazione nella scheda finanziaria.

1.3. La razionalizzazione della nomenclatura di bilancio

Per evitare una eccessiva dispersione della nomenclatura di bilancio, le tre istituzioni potrebbero decidere, nel nuovo Accordo interistituzionale, che il bilancio non dovrebbe, in linea di principio, comportare linee di spesa operative dotate di importi eccessivamente inferiori a 3 milioni di ECU in stanziamenti per impegni.

La Commissione si impegnerebbe a non proporre, tranne casi particolari debitamente giustificati, la creazione di nuove linee di bilancio di un importo eccessivamente inferiore a 3 milioni di ECU. Per quanto riguarda le linee di bilancio esistenti inferiori a questa soglia, la Commissione dovrebbe proporre le soppressioni, i collegamenti o i raggruppamenti che essa ritiene opportuni.

2. La gestione delle entrate: trattamento dei saldi delle risorse IVA e PNL

Nell'attuale sistema, i saldi IVA e PNL degli esercizi precedenti costituiscono delle entrate (o una riduzione di entrate) dell'esercizio nel corso del quale sono accertati (articolo 6 del Regolamento finanziario e articolo 10 del regolamento 1552/89); il saldo dell'esercizio costituisce un'entrata dell'esercizio seguente.

Gli importi delle risorse proprie provenienti dalla terza e dalla quarta risorsa, iscritti nel bilancio di un dato esercizio, sono provvisori: in effetti, le basi dell'IVA e del PNL che hanno servito al calcolo delle risorse devono essere riveduti alla fine dei successivi esercizi per tenere conto della reale evoluzione delle basi e delle correzioni apportate in seguito ai controlli della Commissione.

La differenza fra quanto è stato versato su basi provvisorie e quanto avrebbe dovuto essere versato secondo le basi reali è attualmente calcolato applicando alle basi modificate il tasso di IVA e il tasso della risorsa PNL fissati nel bilancio dell'esercizio d'origine.

La Commissione è del parere che sarebbe più indicato adeguare i tassi di liquidazione dalle risorse proprie tenendo conto delle basi modificate e dell'esecuzione del bilancio.

Le differenze rispetto al calcolo iniziale del finanziamento del bilancio verrebbero iscritte a bilancio attraverso un BRS adottato in una sola lettura e la cui presentazione non sarebbe soggetta ai termini attualmente previsti dal Regolamento finanziario. Esse sarebbero versate dagli Stati membri o sarebbero loro rimborsate dalla Comunità.

3. Gestione delle restituzioni alla Grecia, alla Spagna e al Portogallo

A partire dall'esercizio 1993, nessuno Stato membro beneficerà più di restituzioni sui suoi versamenti

Solo le correzioni delle basi IVA e PNL relative agli anni 1981-1992 potranno comportare restituzioni (eventualmente negative in caso di saldi negativi), per un periodo che potrebbe essere lungo in funzione di diversi fattori (termini di giudicato della Corte di giustizia, eventuali riserve espresse dalla Commissione, ecc.).

Queste correzioni, il cui importo è difficilmente prevedibile in questa fase, potrebbero essere trattate come entrate negative, secondo la formula attualmente seguita per le spese sostenute dagli Stati membri per la riscossione delle risorse proprie. In bilancio verrebbe iscritto un p.m. Questa soluzione eviterebbe di dover imputare questi importi alle dotazioni riservate, nelle prospettive finanziarie, a categorie di spese la cui natura e oggetto sono del tutto differenti.

In mancanza, o perlomeno fino al momento in cui saranno state adottate le disposizioni in questo senso, le future correzioni su queste restituzioni potranno essere prese in conto, al momento opportuno, dal lato delle spese, a titolo dell'aggiustamento tecnico delle prospettive finanziarie al quale procede la Commissione in funzione dell'evoluzione dei prezzi del PNL.

CONCLUSIONE: DISPOSIZIONI DA ADOTTARE SUL PIANO LEGISLATIVO

L'applicazione del nuovo sistema finanziario proposto dipende, oltre che dalla conclusione di un nuovo Accordo Interistituzionale, che includa le nuove prospettive finanziarie quinquennali per il periodo 1993-1997, dall'adattamento di diversi testi di carattere legislativo. Si tratterà principalmente dei testi che seguono.

1. Sistema delle risorse proprie e gestione delle entrate

- a) Decisione del Consiglio 88/376/CEE, Euratom del 24 giugno 1988 e regolamenti d'applicazione (CEE-Euratom 1552/89 e CEE-Euratom 1553/89 del 29.5.1989)

- natura delle risorse proprie attribuite alla Comunità,
- massimale delle risorse proprie e degli stanziamenti per impegni,
- correzione degli squilibri di bilancio,
- trattamento dei saldi delle risorse IVA e PNL,
- restituzioni a taluni Stati membri.

- b) Regolamento finanziario

- trattamento dei saldi delle risorse IVA e PNL.

2. Evoluzione e gestione della spesa

- a) Decisione del Consiglio 88/377/CEE, del 24 giugno 1988 concernente la disciplina di bilancio

- linea direttrice agricola: livello e campo d'applicazione
- riserva monetaria.

- b) Regolamento (CEE) 2052/88 del Consiglio del 24 giugno 1988 concernente l'emissione di Fondi strutturali

- dotazioni finanziarie,
- definizione degli obiettivi.

- c) Proposta di un regolamento del Consiglio sulla creazione di un Fondo di coesione

- d) Basi giuridiche per l'inserimento di talune azioni CECA nel bilancio generale

- e) Regolamento finanziario

- principi di sussidiarietà e utilizzo nella scheda finanziaria.

ALLEGATI

ALLEGATO 1: DATI SUL QUADRO FINANZIARIO E SUL BILANCIO PER IL PERIODO FINO AL 1992

Tabella 1: Le prospettive finanziarie e il bilancio

Tabella 2: L'esecuzione del bilancio

Grafico 1: Evoluzione delle risorse proprie

ALLEGATO: IL NUOVO QUADRO FINANZIARIO PROPOSTO PER IL PERIODO 1993-1997

Tabella 1: Stima del fabbisogno da coprire con la rubrica 5 "Spese amministrative delle istituzioni".

Tabella e Grafico 2: Aliquota della risorsa IVA all'1%

Tabella e Grafico 3: Livellamento della base IVA al 50% del PNL

Tabella e Grafico 4: Massimale IVA all'11% e livellamento della base al 50%

ALLEGATO 1

Tabella 1: Le prospettive finanziarie e il bilancio

1.1. *Spese di bilancio totali (SI) rispetto ai massimali fissati in origine nelle prospettive finanziarie (dopo adeguamento tecnico)*

Mio di Ecu (prezzi correnti)

	1988	1989	1990	1991	1992
1. Totale degli stanziamenti d'impegno in bilancio	45.344	46.426	49.208	59.370	66.118
2. Massimale delle prospettive finanziarie fissate al 1988	45.344	48.464	52.948	57.939	63.090
3. Differenza 1 - 2	0	- 2.038	- 3.740	+ 1.431	+ 3.028

1.2. *Spese di bilancio totali (SP) e massimali delle prospettive finanziarie in % del PNL (1)*

	1988	1989	1990	1991	1992
1. Massimale delle risorse proprie	1.15	1.17	1.18	1.19	1.20
2. Massimale degli SP necessari P.F. Iniziali	1.12	1.14	1.15	1.16	1.17
3. Massimale degli SP necessari P.F. dopo revisione e adeguamento	1.12	1.07	1.09	1.13	1.15
4. Totale degli stanziamenti di pagamento in bilancio	1.12	0.99	0.97	1.09	1.15

(1) PNL 1989-1992: dati presi in considerazione al momento dell'adeguamento tecnico per il 1992.

1.3. *Struttura della spesa per rubriche, prospettive finanziarie iniziali e prospettive finanziarie in vigore (in %)*

	1988	1992	
		Iniziali	In vigore
1. FEAOG-Garanzia	60.7	56.1	52.6
2. Azioni strutturali	17.2	25.5	27.2
3. Politiche a dotazione pluriennale	2.7	4.5	4.4
4. Altre politiche di cui SNO	4.6 3.6	5.3 3.7	8.5 7.1
5. Rimborsi e amministrazione di cui smantellamento scorte	12.6 2.7	6.7 2.7	5.8 1.2
6. Riserva monetaria	2.2	1.9	1.5
TOTALE	100	100	100

ALLEGATO 1

Tabella 2: Esecuzione del bilancio

- 2.1. *Stanziamen*ti* riportati o ricostituiti nel totale degli stanziamenti disponibili per impegni (rubriche 2, 3 e 4 delle prospettive finanziarie)*

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
(in Mio di ECU)	2367.1	2366.6	729.3	425.2	321.6	322.1
Quota (in %)	20.8	19.4	6.2	3.0	1.9	1.4

- 2.2. *Percentuale di stanziamenti per impegni dell'esercizio non utilizzati, oggetto di un riporto (rubriche 2, 3 e 4 delle prospettive finanziarie). In %.*

	1987	1988	1989	1990
	70.4	25.6	28.3	22.0

- 2.3. *Percentuale di stanziamenti che hanno dato luogo a ricostituzione di stanziamenti (rubriche 2, 3 e 4 delle prospettive finanziarie). In %.*

	1987	1988	1989	1990
	75.3	49.5	24.6	18.7

- 2.4. *Utilizzazione degli stanziamenti disponibili per impegni (rubriche 2, 3 e 4 delle prospettive finanziarie). In %.*

1984-1987					1988-1991				
1984	1985	1986	1987	Media	1988	1989	1990	1991	Media
90.6	81.9	84.7	93.7	87.7	98.6	97.5	93.3	95.4	96.2

- 2.5. *Utilizzazione degli stanziamenti disponibili per pagamenti (rubriche 2, 3 e 4 delle prospettive finanziarie). In %.*

1984-1987					1988-1991				
1984	1985	1986	1987	Media	1988	1989	1990	1991	Media
84.2	83.8	83.3	85.1	84.1	89.1	90.8	92.0	91.8	90.9

- 2.6. *Percentuale di stanziamenti per impegni stornati da capitolo a capitolo durante l'esercizio (rubriche 2, 3 e 4 delle prospettive finanziarie). In %.*

	1987	1988	1989	1990	1991
	3.4	2.0	1.7	1.4	0.7

ALLEGATO 1

2.7. *Ritmo previsto di liquidazione degli impegni su stanziamenti dissociati (scadenza di previsione).*

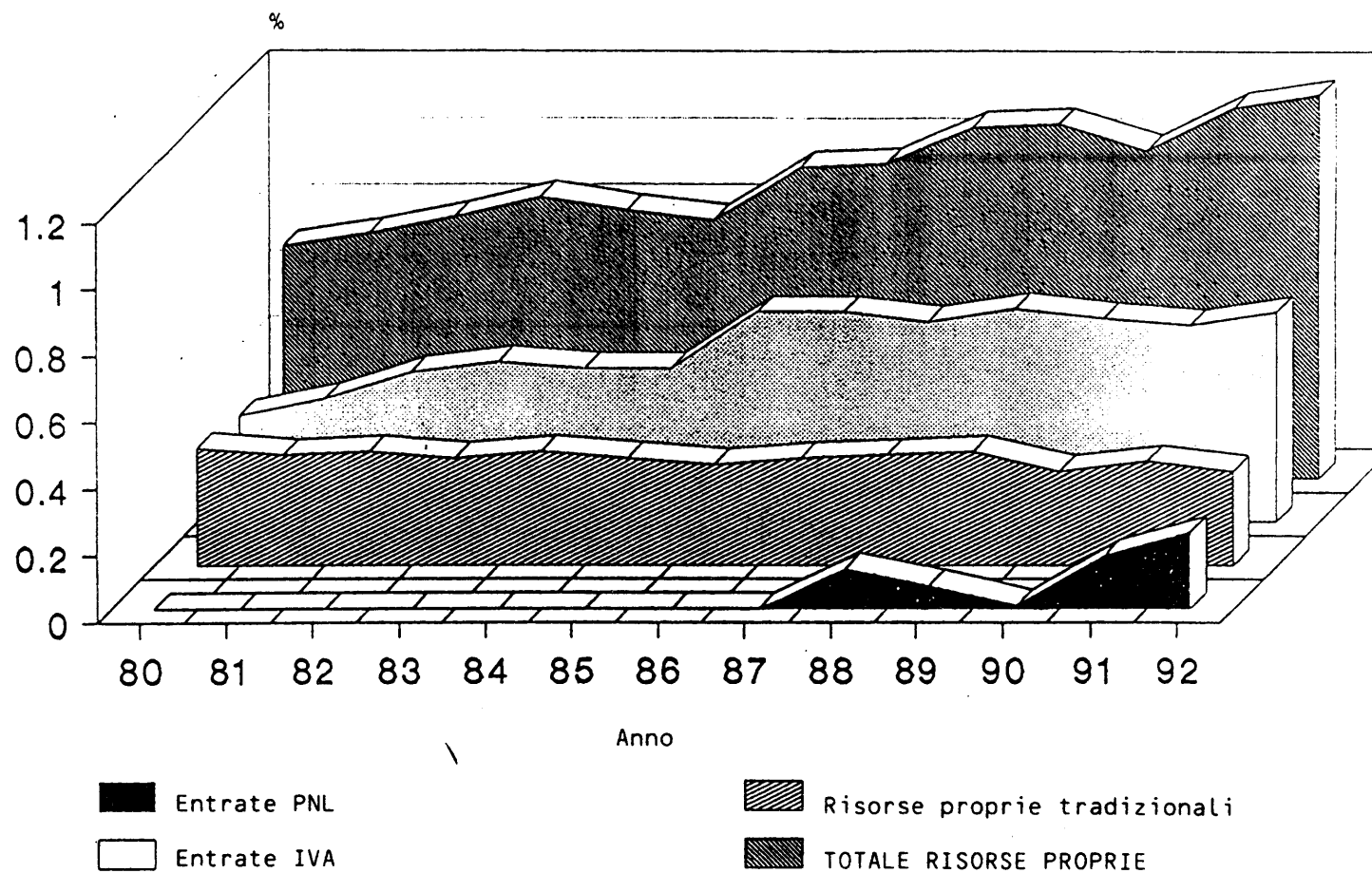
	Liquidazione (% prevista nel			
	N	(N+1)	(N+2)	>(N+3)
Impegni contratti nel 1987	39.8	24.1	18.7	17.4
Impegni contratti nel 1988	37.0	29.3	17.0	16.7
Impegni contratti nel 1989	45.5	27.3	14.6	12.6
Impegni contratti nel 1990	51.7	24.0	14.8	9.5
Impegni contratti nel 1991	51.0	33.7	11.3	4.0

2.8. *Ritmo effettivo di liquidazione degli impegni su stanziamenti dissociati.*

	Liquidazione (% prevista nel			
	N	(N+1)	(N+2)	>(N+3)
Impegni contratti nel 1987	36.5	30.5	14.1	18.9
Impegni contratti nel 1988	39.4	29.0	8.5	23.1
Impegni contratti nel 1989	42.9	25.5	15.5	16.1
Impegni contratti nel 1990	48.1	27.2	----RDL : 24.7	
Impegni contratti nel 1991	48.8	-----RDL : 51.2		

GRAFICO 1

Evoluzione delle Risorse espressa in %
del PNL comunitario 1980-1992



ALLEGATO 2

TABELLA 1

PROSPETTIVE FINANZIARIE 1993-1997 - RUBRICA AMMINISTRAZIONE

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
I. PERSONALE E FUNZIONAMENTO	2840	2980	3110	3270	3400	3550
Commissione (tranne pensioni)	1696	1760	1825	1890	1960	2035
Altre istituzioni (1) (2)	895	930	960	1000	1040	1070
Pensioni (3)	249	290	325	380	400	445
II. SPESE PER IMMOBILI (4)	287	330	355	450	440	450
Commissione	128	180	200	240	242	254
Consiglio e Parlamento (2)	149	136	134	179	173	168
Altre istituzioni (2)	10	14	17	26	27	27
TOTALE I.+II.	3127	3310	3465	3720	3840	4000
III. RIMBORSI-SMALTIM. SCORTE	922	0	0	0	0	0
TOTALE I.+II+III.	4049	3310	3465	3720	3840	4000

(1) Tasso di crescita considerato: quello della Commissione (escluse pensioni).

(2) Con riserva di conferma da parte delle istituzioni delle rispettive previsioni di spese amministrative proprie.

(3) E' ripresa la parte che si riferisce a tutte le istituzioni.

(4) Affitti, leasing, acquisto.

Tabella e Grafico 2

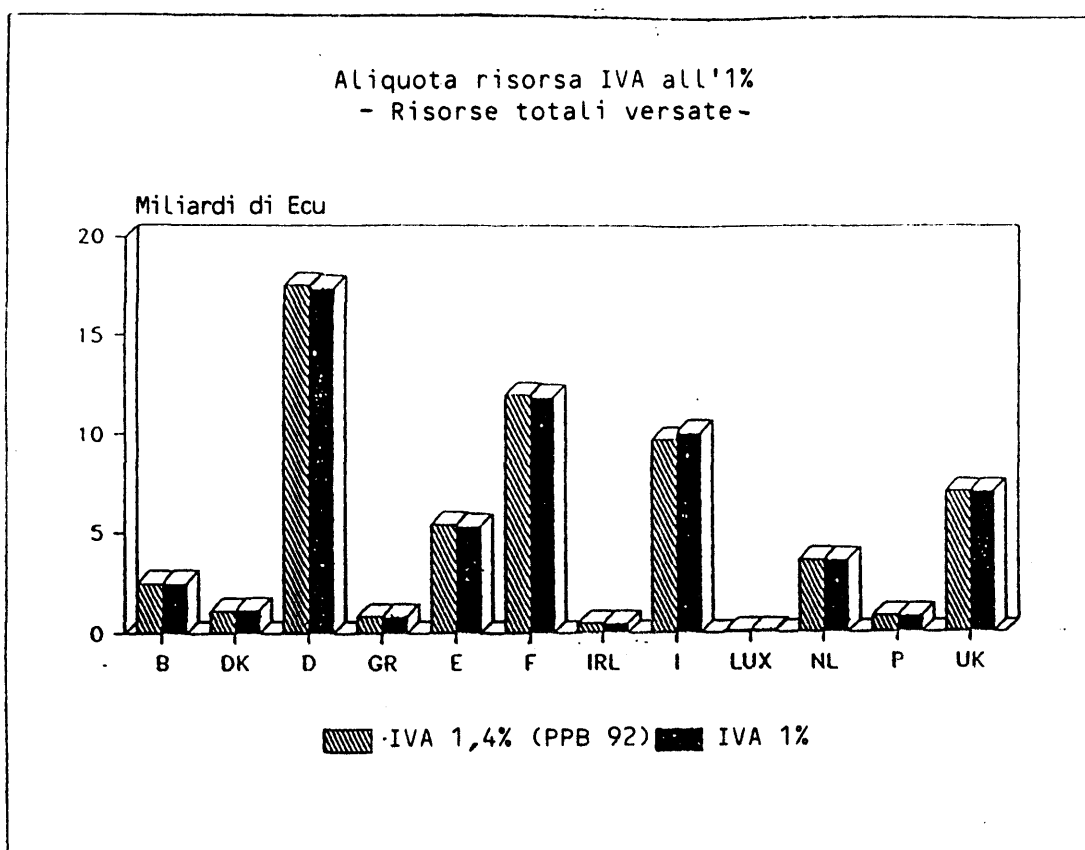


Tabella 2: RISORSE TOTALI VERSATE NEL 1992 (milioni di Ecu)

Stati membri	IVA 1,4%...	IVA 1%	Differenza
B	2525	2551	26
DK	1160	1196	36
D	17601	17457	-144
GR	883	869	-14
E	5414	5315	-99
F	11975	11861	-114
IRL	495	488	-7
I	9708	10052	344
LUX	116	114	-2
NL	3636	3624	-12
P	855	842	-13
UK	7073	7073	0

Tabella e grafico 3

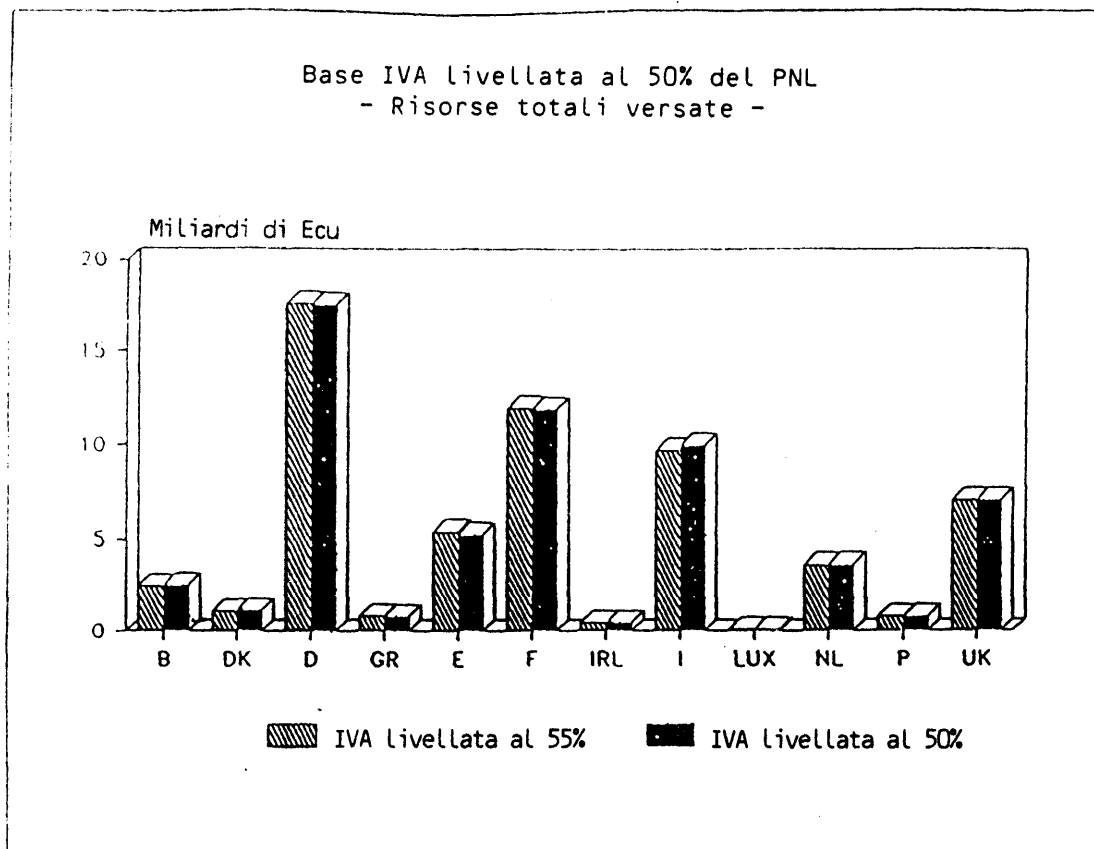


Tabella 3: Risorse totali versate nel 1992 (milioni di Ecu)

Stati membri	IVA livellata al 55%	IVA livellata al 50%	Differenza
B	2525	2568	43
DK	1160	1187	27
D	17601	17540	-61
GR	883	858	-25
E	5414	5239	-175
F	11975	11919	-56
IRL	495	483	-12
I	9708	9960	252
LUX	116	112	-4
NL	3636	3669	33
P	855	832	-23
UK	7073	7073	0

Tabella e Grafico 4

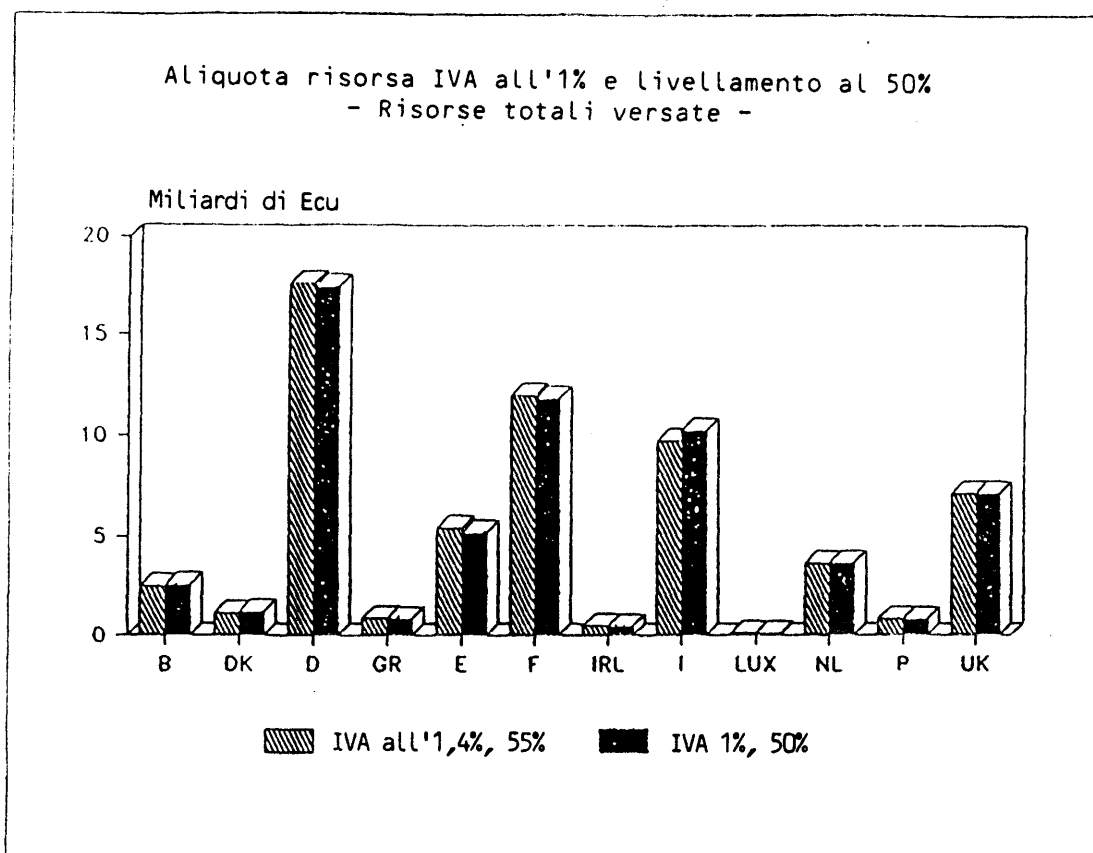


Tabella 4: Risorse totali versate nel 1992 (milioni di Ecu)

Stati membri	IVA 1,4%, 55%	IVA 1%, 50%	Differenza
B	2525	2581	56
DK	1160	1215	55
D	17601	17414	-187
GR	883	852	-31
E	5414	5196	-218
F	11975	11823	-152
IRL	495	480	-15
I	9708	10225	517
LUX	116	111	-5
NL	3636	3646	10
P	855	826	-29
UK	7073	7073	0

ISSN 0254-1505

COM(92) 2001 def.

DOCUMENTI

IT

01

N. di catalogo : CB-CO-92-097-IT-C

ISBN 92-77-41838-9

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee
L-2985 Lussemburgo