

NOTA

del:	Praesidium
alla:	Convenzione
Oggetto:	Finanze dell'Unione: progetto di articoli 38, 39 e 40

Titolo VII: Finanze dell'Unione

I progetti degli articoli 38 e 39 sono direttamente basati sulle conclusioni del Gruppo IX.

Per quanto riguarda la procedura annuale di bilancio, i cui aspetti fondamentali dovrebbero essere disciplinati dall'articolo 40, va notato che le proposte del Gruppo non hanno ottenuto l'appoggio della Convenzione. Il dibattito non ha tuttavia indicato ipotesi alternative. Si dovrebbe pertanto procedere a una riflessione ulteriore nell'ambito appropriato, forse un gruppo di riflessione ristretto, per consentire al Praesidium e alla Convenzione di avanzare proposte dettagliate per la parte II del trattato per quanto riguarda la semplificazione della procedura annuale e la possibilità di iscrivere le prospettive finanziarie nella Costituzione.

Nella versione attuale, l'articolo 40 contiene uno schema di procedura che riflette il minimo comun denominatore dei pareri espressi dai membri della Convenzione. Va ricordato al riguardo che l'iscrizione delle prospettive finanziarie nella Costituzione e, in particolare, del meccanismo dei massimali pluriennali di spese obbligatorie sembra essere, per molti membri della Convenzione, la conditio sine qua non per qualsiasi eventuale semplificazione della procedura annuale.

FINANZE DELL'UNIONE

ARTICOLI 38, 39 E 40

Articolo 38: Le risorse dell'Unione

Il bilancio dell'Unione, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie.

Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, stabilisce le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie dell'Unione di cui raccomanda l'adozione da parte degli Stati membri, in conformità delle loro rispettive norme costituzionali.

Commento

Questo articolo riproduce l'attuale articolo 269 del TCE:

"Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie.

Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, stabilisce le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie della Comunità di cui raccomanda l'adozione da parte degli Stati membri, in conformità delle loro rispettive norme costituzionali."

La relazione del Gruppo "Semplificazione" aveva chiaramente riconosciuto il ruolo preponderante del Consiglio per quanto riguarda la definizione del sistema delle risorse dell'Unione in quanto quest'ultimo deve successivamente essere adottato dagli Stati membri. Questo approccio non è stato sconfessato dalla Convenzione.

Il Praesidium, attenendosi alle conclusioni del Gruppo, presenta invariato il testo dell'articolo 269 del TCE. Desidera tuttavia richiamare l'attenzione della Convenzione sulla complessa problematica sottesa a tale disposizione.

L'articolo 269 del TCE, nella sua formulazione attuale, prevede l'adozione all'unanimità delle disposizioni relative al sistema delle risorse proprie dell'Unione. Non si tratta tuttavia di disposizioni vincolanti in quanto il Consiglio si limita a raccomandarne la ratifica agli Stati membri. Il Praesidium si è pertanto posto il quesito se tale procedura sia atta a garantire in futuro l'adozione delle misure necessarie al finanziamento delle politiche dell'Unione, tenuto conto dell'"effetto numero". Si tratta di valutare se in un'Unione allargata, sarà sempre possibile garantire il finanziamento attraverso una decisione che deve essere adottata all'unanimità e ratificata da tutti gli Stati membri.

Ci si può ugualmente chiedere se la procedura attuale consenta all'Unione di fissare "vere" risorse proprie.

Le risorse proprie sono le entrate che finanziano il bilancio dell'Unione e che le spettano a pieno titolo, nel quadro di un massimale annuo fissato in termini di percentuale del prodotto nazionale lordo dell'Unione dalle prospettive finanziarie. Le risorse proprie sono attualmente quattro:

- i prelievi agricoli*
- dazi della tariffa doganale comune*
- una percentuale dell'importo risultante dall'applicazione di un'aliquota uniforme alla base imponibile IVA, determinata secondo regole comunitarie*
- un importo risultante dall'applicazione di un'aliquota, fissata nel quadro della procedura di bilancio annuale, a una base che rappresenta la somma dei prodotti nazionali lordi (calcolati in maniera uniforme secondo regole comunitarie).*

Mentre le prime due risorse hanno un peso relativo sempre più ridotto, taluni membri della Convenzione ritengono che le ultime due non siano vere risorse proprie bensì contributi nazionali. Detti membri della Convenzione¹ auspicano che l'Unione possa contare su risorse autonome in forma di imposta europea o partecipazione a imposte nazionali, senza che ciò si traduca in un aumento della pressione fiscale sui cittadini. Si tratterebbe soprattutto di un imperativo di trasparenza: i cittadini europei dovrebbero sapere come e in che misura finanziano l'Unione.

La procedura prevista attualmente all'articolo 269 del TCE consentirebbe questo tipo di evoluzione?

Va rilevato che in ogni caso una modifica della procedura volta a sopprimere la necessità di ratifiche nazionali implicherebbe la creazione di una nuova competenza dell'Unione, di cui si dovrebbe tener conto al titolo III della Costituzione.

Il Praesidium desidera richiamare l'attenzione della Convenzione su tale problematica e spera che il dibattito in sessione plenaria gli fornisca indicazioni più precise sull'orientamento da seguire. Nel frattempo, ha deciso di presentare l'articolo 269 TCE nella versione attuale, prima di proporre eventuali modifiche.

Articolo 39: I principi di bilancio e finanziari

1. Tutte le entrate e le spese dell'Unione devono costituire oggetto di previsioni per ciascun esercizio finanziario ed essere iscritte nel bilancio, conformemente alle disposizioni della parte II della Costituzione.
2. Nel bilancio, entrate e spese devono risultare in pareggio.
3. Le spese iscritte nel bilancio sono autorizzate per la durata dell'esercizio finanziario annuale in conformità della legge di cui all'articolo B (*parte II, ex art. 279 del TCE: il regolamento finanziario*).

¹ Sono stati presentati vari contributi in materia.

4. L'esecuzione di spese iscritte nel bilancio richiede l'adozione preliminare di un atto giuridicamente vincolante che costituisce il fondamento giuridico di un'azione dell'Unione e dell'esecuzione della spesa in conformità della legge di cui all'articolo B (*parte II, ex art. 279: regolamento finanziario*). Tale atto deve avere la forma di una legge europea, di una legge quadro europea, di un regolamento europeo o di una decisione europea.
5. Per mantenere la disciplina di bilancio la Commissione, prima di presentare proposte di atti dell'Unione o di modificare le proprie proposte o di adottare misure di esecuzione che possono avere incidenze rilevanti sul bilancio, deve assicurare che dette proposte o misure possono essere finanziate entro i limiti delle risorse proprie dell'Unione.
6. Il bilancio dell'Unione è eseguito in conformità del principio della sana gestione finanziaria. Gli Stati membri dell'Unione cooperano per garantire che gli stanziamenti iscritti in bilancio siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria.
7. L'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione in conformità delle disposizioni di cui all'articolo Z (*parte II, ex art. 280 del TCE*).

Commento

Questo articolo contiene i principi che disciplinano le finanze dell'Unione enumerati¹ dalla relazione del Gruppo IX:

- *il paragrafo 1 riprende il principio dell'unità del bilancio contenuto nell'articolo 268 del TCE: "Tutte le entrate e le spese della Comunità, ivi comprese quelle relative al Fondo sociale europeo, devono costituire oggetto di previsioni per ciascun esercizio finanziario ed essere iscritte nel bilancio."*

¹ *Il principio dei mezzi sufficienti menzionato nella relazione del Gruppo non è stato qui ripreso perché coperto dal progetto dell'articolo 3, paragrafo 5 (doc. CONV 528/03).*

Il riferimento al Fondo sociale europeo è soppresso in quanto obsoleto. La menzione delle disposizioni della parte II della Costituzione risponde all'esigenza di tenere conto del particolare sistema di finanziamento di talune politiche, in attesa che la Convenzione si pronunci. Si tratta in particolare della politica estera e di sicurezza comune e della cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni che formano attualmente oggetto del secondo comma dell'articolo 268 e degli articoli 28 e 41 del TUE, nonché del Fondo europeo di sviluppo.

- *Il paragrafo 2 riprende il principio del pareggio del bilancio che attualmente figura nel terzo comma dell'articolo 268: "Nel bilancio, entrate e spese devono risultare in pareggio."*
- *Il paragrafo 3 riprende il principio dell'annualità del bilancio sancito attualmente dal primo comma dell'articolo 271 del TCE: "Le spese iscritte nel bilancio sono autorizzate per la durata di un esercizio finanziario, salvo contrarie disposizioni del regolamento stabilito in esecuzione dell'articolo 279.". La durata dell'esercizio finanziario è stata precisata.*

Il regolamento adottato in esecuzione dell'articolo 279 è il regolamento finanziario che prevede, tra l'altro, la possibilità limitata di riporto di stanziamenti da un esercizio finanziario a un altro. Il regolamento finanziario dovrebbe diventare legge secondo il progetto di articolo 24.

- *I paragrafi 4 e 5 costituiscono le due facce dello stesso principio: se, da un lato, l'iscrizione di stanziamenti in bilancio è legata all'esistenza di un atto giuridicamente vincolante, dall'altro la Commissione, nel proporre un atto, deve tenere conto della sua incidenza sul bilancio.*

Il paragrafo 4 riprende la proposta del Gruppo IX che si è a sua volta basato sull'articolo 36 dell'accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio, del 9 maggio 1999: "In virtù del sistema del trattato, per l'esecuzione degli stanziamenti iscritti in bilancio relativi a qualsiasi azione comunitaria è necessaria l'adozione preliminare di un atto di base. Un 'atto di base' è un atto legislativo di diritto derivato che costituisce il fondamento giuridico di un'azione comunitaria e dell'esecuzione della corrispondente spesa iscritta in bilancio. L'atto di base deve avere la forma di un regolamento, di una direttiva o di una decisione. Le raccomandazioni e i pareri, così come le risoluzioni e dichiarazioni, non costituiscono atti di base."

L'accordo interistituzionale prevede eccezioni molto ristrette a questa norma, eccezioni che, una volta che il principio sarà iscritto nella Costituzione, dovrebbero essere definite nel regolamento finanziario di cui all'articolo 279 del TCE.

Il paragrafo 5 riproduce i termini dell'articolo 270 del TCE: "Per mantenere la disciplina di bilancio la Commissione, prima di presentare proposte di atti comunitari o di modificare le proprie proposte o di adottare misure di esecuzione che possono avere incidenze rilevanti sul bilancio, deve assicurare che dette proposte o misure possono essere finanziate entro i limiti delle risorse proprie della Comunità derivanti dalle disposizioni stabilite dal Consiglio ai sensi dell'articolo 269."

- *Il paragrafo 6 riguarda l'esecuzione del bilancio e riprende il principio della sana gestione finanziaria che figura all'articolo 274 del TCE in un contesto più ampio. Ecco perché il riferimento alla Commissione presente in detto articolo è stato sostituito dal riferimento all'Unione. In effetti, questo principio non riguarda solo la Commissione: tutte le istituzioni hanno una parte di responsabilità nella gestione delle finanze dell'Unione. Il Parlamento europeo, per esempio, deve tenerne conto quando dà scarico alla Commissione dell'esecuzione del bilancio. Il secondo comma dell'articolo 274 del TCE conferma parzialmente questa impostazione per quanto riguarda l'esecuzione da parte delle altre istituzioni della rispettiva sezione del bilancio.*

Il paragrafo 6 lascia inoltre impregiudicata la responsabilità della Commissione nell'esecuzione del bilancio. Le responsabilità rispettive delle istituzioni e degli Stati membri nella gestione del bilancio formeranno oggetto delle disposizioni della parte II della Costituzione.

Questo principio si applica anche agli Stati membri in quanto anch'essi partecipano all'esecuzione del bilancio.

L'attuale articolo 274 del TCE recita: "La Commissione cura l'esecuzione del bilancio, in base alle disposizioni del regolamento stabilito in esecuzione dell'articolo 279, sotto la propria responsabilità e nei limiti dei crediti stanziati, in conformità del principio della buona gestione finanziaria. Gli Stati membri cooperano con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria.

Il regolamento prevede le modalità particolari secondo le quali ogni istituzione partecipa all'esecuzione delle proprie spese."

- *Il paragrafo 7 riprende la prima parte dell'articolo 280, paragrafo 1, che recita: "La Comunità e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari della Comunità stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri."*

Articolo 40: La procedura di bilancio dell'Unione

Il Parlamento europeo e il Consiglio adottano congiuntamente, su proposta¹ della Commissione, e conformemente alle modalità di cui all'articolo W (*ex art. 272 del TCE, parte II della Costituzione*), il bilancio annuale dell'Unione.

Il bilancio dell'Unione è stabilito nel rispetto delle prospettive finanziarie pluriennali di cui all'articolo Y (*parte II della Costituzione*).

Commento

Nel corso del dibattito tenuto il 5 e 6 dicembre 2002, la Convenzione non ha confermato le proposte del Gruppo IX relative alle modalità dettagliate della procedura annuale di bilancio. Tuttavia, si è delineato un certo consenso sul principio dell'adozione congiunta del bilancio da parte dei due rami dell'autorità di bilancio, Parlamento europeo e Consiglio, in base a una procedura di codecisione adattata. Occorrerà in seguito stabilire le modalità dettagliate da introdurre nella parte II della Costituzione per semplificare l'attuale articolo 272.

Va osservato che, rispetto alla descrizione della "procedura legislativa" contenuta nel progetto di articolo 25, la formulazione proposta per l'articolo 40 non prevede l'abbandono della procedura in caso di disaccordo. In effetti, nel settore del bilancio, la procedura non può essere "abbandonata": l'Unione ha assolutamente bisogno di un bilancio. La difficoltà della procedura dettagliata è appunto rispondere alla domanda "che cosa fare in caso di disaccordo tra Parlamento e Consiglio?".

¹ Questa formulazione, "su proposta della Commissione", lascia impregiudicate le regole di voto del Consiglio che formeranno oggetto delle "modalità di cui all'articolo W". Non si tratta di estendere alla procedura di bilancio le conseguenze legate all'iniziativa della Commissione.

La Convenzione ha inoltre accolto con interesse la proposta di costituzionalizzare le prospettive finanziarie, che formano attualmente oggetto di un accordo interistituzionale. Vari membri della Convenzione hanno riconosciuto il contributo delle prospettive alla stabilità e al rispetto della disciplina di bilancio, dalla loro creazione nel 1988. In effetti, va ricordato che la relazione del Gruppo IX ricollega la semplificazione della procedura annuale di bilancio all'iscrizione nella Costituzione delle prospettive che diventerebbero così giuridicamente vincolanti.

Se questo principio fosse iscritto nella parte I, la Convenzione dovrebbe poi prendere una decisione in merito all'iscrizione nella parte II della Costituzione di una base giuridica nonché degli elementi delle prospettive che andrebbero sancite direttamente nella Costituzione. La procedura per l'adozione della legge relativa alle prospettive finanziarie dovrebbe essere stabilita anche dalla base giuridica della parte II.

In conclusione l'articolo 40 contiene uno schema di procedura che rispecchia il minimo comun denominatore dei pareri espressi dai membri della Convenzione. Poiché il dibattito in plenaria non ha indicato orientamenti alternativi, un'ulteriore riflessione dovrebbe aver luogo nell'ambito di un circolo di discussione ristretto, che si occupi della procedura di bilancio annuale e dell'inserimento di una base giuridica per l'adozione delle prospettive finanziarie, nonché della sua portata, nella parte II della Costituzione.
