

CONV 341/02

WG IX 7

NOTA

del:	Segretariato
al:	Gruppo IX "Semplificazione delle procedure legislative e degli strumenti"
Oggetto:	Resoconto sommario della riunione del 2 ottobre 2002

1. La procedura di codecisione - L'esperienza delle istituzioni

Il Gruppo ha ascoltato sulla questione il sig. Dimitrakopoulos, Vicepresidente del Parlamento europeo responsabile della procedura di conciliazione, e il sig. Jacqu , Direttore dell'unit  "Codecisione" presso il Segretariato generale del Consiglio.

Il sig. Dimitrakopoulos ha iniziato il suo intervento sottolineando che la procedura di codecisione quale attualmente applicata funziona bene: delle 400 procedure di codecisione che sono state avviate dall'entrata in vigore del trattato di Maastricht al luglio scorso, solo l'1% ha avuto esito negativo. Tuttavia, ci  non significa che non debba cambiare nulla, sono sempre possibili dei miglioramenti.

Il sig. Dimitrakopoulos ha richiamato l'attenzione sull'assenza di un legame tra la durata di una procedura e la sua complessit , dato che una procedura pu  essere lunga ma semplice, o breve ma complessa.

Quanto agli aspetti suscettibili di miglioramento nel corso della procedura di codecisione, il sig. Dimitrakopoulos ha citato:

- a) la trasparenza. Il sig. Dimitrakopoulos ritiene che occorra rendere più trasparenti i lavori in codecisione;
- b) la partecipazione di altri Ministri rispetto a quelli che esercitano la Presidenza del Consiglio alle riunioni del Comitato di conciliazione. Il sig. Dimitrakopoulos ritiene inoltre auspicabile la presenza del Consiglio alle riunioni delle commissioni parlamentari, che, a suo avviso, potrebbe facilitare la comprensione delle posizioni delle due istituzioni;
- c) la diminuzione del numero di dichiarazioni menzionate nei testi adottati in codecisione. Secondo il Vicepresidente, dette dichiarazioni sono contrarie all'accordo interistituzionale sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria.

Secondo il sig. Dimitrakopoulos, i termini attualmente in vigore nella procedura di codecisione sono necessari, dal momento che l'esistenza della procedura di conciliazione in sé non prolunga i termini. L'unica tappa della procedura che il Vicepresidente ritiene si possa abbreviare è quella della prima lettura, per la quale, a suo avviso, si potrebbero stabilire termini indicativi.

Il sig. Dimitrakopoulos si è inoltre detto favorevole alla sostituzione della regola dell'unanimità con quella della maggioranza qualificata nelle quattro basi giuridiche che prevedono la codecisione associata all'unanimità.

Per quanto concerne le conseguenze dell'allargamento sulla procedura di codecisione, il sig. Dimitrakopoulos ritiene che la questione principale consista nell'individuare in modo chiaro i negoziatori che devono rappresentare ciascuna istituzione.

Il sig. Jacqué ha iniziato il suo intervento affermando che la procedura di codecisione non è complessa, ma mal compresa. Egli reputa difficile semplificare le tappe della procedura, dato che occorre lasciare del tempo per il confronto. In questo senso, ritiene che i termini attualmente in vigore siano necessari. Nel corso dell'ultima lettura, essi costituiscono uno strumento di pressione per giungere a un accordo. Il sig. Jacqué si è detto contrario all'introduzione di termini per la prima lettura.

Per quanto riguarda gli incontri che si sono tenuti fra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione nel quadro della procedura di codecisione, il sig. Jacqué ritiene che, benché sia auspicabile menzionare detti incontri nel trattato, occorra evitare di imporre loro dei vincoli rendendoli formali.

Il sig. Jacqué ha inoltre richiamato l'importanza della Commissione nella procedura in quanto soggetto terzo neutrale, indipendente dai due colegislatori.

Quanto alla trasparenza, il sig. Jacqué ha richiamato l'attenzione sul fatto che, secondo le disposizioni attuali, tutti i documenti preparatori di un atto in codecisione, come pure la deliberazione finale del Consiglio, sono automaticamente resi pubblici.

Per quanto attiene alle conseguenze dell'allargamento sulla procedura, il sig. Jacqué ritiene che esso richiederà una razionalizzazione delle procedure all'interno di ogni istituzione, ma non una modifica della procedura in sé.

Questi interventi, unitamente a quelli dei membri del Gruppo nel corso della successiva discussione, propongono i seguenti spunti di riflessione:

- 1) è necessario semplificare la procedura di codecisione e in quale misura? Vanno stabiliti termini indicativi per la prima lettura? Occorre ridurre il numero dei membri del Comitato di conciliazione? Va generalizzata la regola della maggioranza qualificata? Sono necessarie altre semplificazioni?
- 2) è necessario approfondire il ruolo della Commissione in quanto soggetto terzo neutrale durante la procedura di codecisione;
- 3) occorre valutare la possibilità di apportare miglioramenti intesi ad accrescere la trasparenza dei lavori durante la procedura di codecisione.

2. Come semplificare la procedura di bilancio

Concludendo l'intervento sul tema precedente, il sig. Jacqué ha inoltre accennato all'estrema complessità della procedura di bilancio e al mancato ricorso agli articoli del trattato che la pratica ha reso obsoleti. In realtà sono gli accordi sulle prospettive finanziarie che fanno funzionare il tutto. Il sig. Jacqué si è interrogato circa un'eventuale integrazione delle prospettive finanziarie nei trattati:

in tal caso, il bilancio diventerebbe la traduzione annuale delle prospettive pluriennali. Per quanto riguarda la semplificazione della procedura di bilancio, egli ritiene possibile prevedere una procedura ispirata alla codecisione, ma con termini più vincolanti: è necessario avere un bilancio ogni anno e pertanto sarebbe indispensabile giungere a un accordo.

Il Gruppo ha quindi ascoltato le relazioni del sig. Terence Wynn, Presidente della commissione per i bilanci del Parlamento europeo, e del sig. Luis Romero Requena, Direttore generale del bilancio alla Commissione.

Il sig. Wynn ha rilevato che la classificazione delle spese in obbligatorie e non obbligatorie è stata all'origine di varie crisi di bilancio. Ha auspicato la soppressione della classificazione, sebbene l'accordo interistituzionale del 1999 abbia ridotto i rischi di conflitto. Se si sopprimesse la distinzione, occorrerebbe stabilire chi tra Parlamento e Consiglio avrebbe l'ultima parola sulla totalità delle spese. Secondo il sig. Wynn, la codecisione non può essere applicata al bilancio così com'è, in quanto bisogna escludere il rischio di un esito negativo al momento della conciliazione. È necessaria una procedura capace di garantire che, alla fine, si adotti una decisione. Il sig. Wynn ha delineato varie modalità ipotizzabili per adattare la codecisione al bilancio, ricordando nel contempo che la procedura attuale attribuisce al Parlamento un'influenza maggiore nel processo decisionale e che questa istituzione non ha ancora adottato una posizione definitiva al riguardo. Nel rispondere alle domande dei membri del Gruppo, il sig. Wynn si è detto favorevole a una procedura semplice, con un'unica lettura da parte di ciascuna istituzione, Consiglio e Parlamento.

Ha ricordato che l'estrema complessità e opacità delle procedure di bilancio riguardano anche e soprattutto il capitolo "entrate". Il Parlamento europeo ne è escluso. Richiamando il principio "no taxation without representation" (nessuna imposizione fiscale senza rappresentanza), il sig. Wynn ha sottolineato che l'Unione è un caso anomalo di "representation without taxation" (rappresentanza senza imposizione fiscale). In base alla sua esperienza, vi è stato un netto miglioramento della coerenza tra bilancio e normativa, tranne per quanto concerne le spese della rubrica 4 (azioni esterne). Rispondendo ai membri del Gruppo, il sig. Wynn si è detto favorevole all'unità del bilancio e, quindi, all'integrazione del Fondo europeo di sviluppo.

Il sig. Romero ha auspicato l'integrazione delle prospettive finanziarie (che oggi sono oggetto di una decisione del Consiglio europeo e di un accordo interistituzionale) nei trattati. Egli ha ricordato che le regole previste dal trattato non si applicano più dal febbraio 1988¹ e che talune di esse non sono mai state applicate (per esempio, il calendario previsto nel trattato si è subito rivelato inadeguato). Ha sottolineato inoltre che, dopo le crisi degli anni Ottanta, contrassegnate dagli sconfinamenti delle spese obbligatorie (agricole) e dalle richieste finanziarie dei nuovi Stati membri (Spagna e Portogallo), le prospettive hanno posto fine ai conflitti in materia di bilancio. Esse hanno inoltre consentito la programmazione e lo sviluppo di talune politiche. Il sig. Romero ha proposto di applicare la procedura di codecisione all'adozione delle prospettive, in quanto esse hanno durata pluriennale e il margine per giungere a un accordo è più ampio di quello del bilancio annuale.

D'altro canto, non si è detto favorevole al ricorso a questa procedura nel quadro dell'adozione del bilancio annuale che, come aveva osservato il sig. Wynn, richiede la certezza di una decisione definitiva. La procedura attuale è basata sulla ricerca del consenso anche attraverso meccanismi informali (le riunioni a tre). In effetti, non ci sono più molti punti conflittuali. Il sig. Romero ha auspicato una procedura più semplice rispetto alla codecisione, che includa una lettura del Consiglio e due letture del Parlamento, il quale avrebbe l'ultima parola. Tale procedura annuale si giustificerebbe solo nel caso in cui le prospettive finanziarie fossero state integrate nel trattato.

Il sig. Romero appoggia l'abolizione della distinzione fra spese obbligatorie e non obbligatorie come la si intende oggi, ferma restando la necessità di mantenere il concetto di spesa giuridicamente vincolante. Egli si è detto favorevole a che anche le entrate (il cui sistema di riscossione è diventato sempre più incomprensibile, persino per gli esperti) formino oggetto di una decisione dell'autorità di bilancio, incluso il Parlamento.

Gli interventi degli invitati e dei membri del Gruppo hanno evidenziato un certo numero di spunti di riflessione.

¹ Data del Consiglio europeo di Bruxelles che ha adottato le prime prospettive finanziarie: il pacchetto Delors I.

Qualora si decida di semplificare la procedura di bilancio, si possono prevedere varie modalità:

- si potrebbe semplificare la procedura limitandosi ad aggiornare il trattato introducendovi gli elementi (strumenti di negoziato e procedure) sviluppati nella pratica. Quali adattamenti concreti sono ipotizzabili?
- qualora si abolisse la classificazione delle spese, quale procedura occorrerebbe prevedere per il bilancio nella sua totalità, quella delle spese obbligatorie (ultima parola al Consiglio) o quella delle spese non obbligatorie (ultima parola al Parlamento)? Occorre prevedere una nuova procedura? Basata su una codecisione più ampia? Con quali modalità particolari?
- spesso si stabilisce un parallelo tra l'integrazione delle prospettive finanziarie nei trattati e la modifica della procedura annuale di bilancio: taluni ritengono che sia possibile lasciare l'ultima parola al Parlamento per quanto riguarda il bilancio annuale, a condizione che la sua azione sia inquadrata da prospettive finanziarie giuridicamente vincolanti. L'integrazione delle prospettive finanziarie nei trattati avrebbe un ruolo nella semplificazione della procedura annuale di bilancio?
- sono state avanzate varie proposte in merito alla procedura annuale di bilancio, sempre sulla base di una codecisione semplificata e adattata in modo da garantire che, a conclusione della procedura, si adotti una decisione; se ne riporta un elenco non esauriente:
 - sulla base della proposta della Commissione, una prima lettura del Parlamento seguita dal parere del Consiglio e da una seconda lettura del Parlamento, che avrebbe l'ultima parola;
 - sulla base della proposta della Commissione, il parere del Consiglio seguito dalla decisione del Parlamento, che avrebbe l'ultima parola;
 - una codecisione negativa: se non si giungesse a un accordo tra Parlamento e Consiglio, la proposta della Commissione dovrebbe considerarsi adottata;
 - una codecisione semplificata, con termini vincolanti al fine di garantire l'adozione del bilancio alla fine dell'anno;
- sono state avanzate proposte volte a far sì che, durante la procedura annuale di bilancio, il Consiglio abbia l'ultima parola in merito alla determinazione dell'importo annuale delle entrate e il Parlamento in merito al capitolo spese. Va prevista una procedura simile per le entrate?

- per quanto riguarda il legame tra normativa e bilancio, occorre sancire nel trattato i principi contenuti nell'accordo interistituzionale del 1999?
-