

CONV 643/03

NOTA DI TRASMISSIONE

del: Segretariato

alla: Convenzione

Oggetto: **Reazioni al progetto di articoli da 38 a 40 del trattato costituzionale (Finanze dell'Unione)**
– **Analisi**

Si allegano per i membri della Convenzione le schede analitiche delle proposte di emendamenti degli articoli da 38 a 40 del trattato costituzionale (CONV 602/3).

ANALISI DELL'INSIEME DEGLI EMENDAMENTI

1. I membri della Convenzione hanno presentato 69 emendamenti al progetto di articoli da 38 a 40. Tali emendamenti affrontano temi molto diversi tra di loro, che non è facile raggruppare in modo logico.
2. È tuttavia possibile trarre due conclusioni chiare:
 - L'idea di formalizzare nella Costituzione le prospettive finanziarie in quanto quadro vincolante per il bilancio annuale sembra formare oggetto di un ampio consenso.
 - I principi di bilancio proposti dal Praesidium nel progetto di articolo 39 sono stati in generale accolti favorevolmente dai membri della Convenzione.
3. Alcuni temi più di altri hanno richiamato l'attenzione dei membri della Convenzione. Si tratta in particolare delle procedure decisionali per le quali sono stati presentati numerosissimi emendamenti, riguardanti tra l'altro il sistema delle risorse proprie, le prospettive finanziarie e il bilancio annuale.
4. Quanto alle **risorse proprie**, gli emendamenti relativi agli aspetti procedurali sono spesso divergenti. Mentre alcuni membri sono favorevoli al mantenimento della procedura attualmente prevista dal trattato CE, altri auspicano che il Parlamento intervenga attraverso la procedura legislativa o un parere conforme. I punti di vista divergono anche per quanto riguarda le maggioranze proposte sia in seno al Consiglio che in seno al Parlamento.

Anche le posizioni espresse dagli emendamenti concernenti l'esigenza della ratifica nazionale divergono.

Va osservato che, in materia di risorse proprie, numerosi emendamenti propongono di lasciare aperta la possibilità di creare imposte europee.

5. Il progetto di articolo 39, contenente i **principi di bilancio**, sembra essere stato accolto favorevolmente. Vari emendamenti propongono di aggiungere in questo articolo oppure nell'articolo 38 il principio dei mezzi sufficienti, che attualmente è contemplato dall'articolo 6, paragrafo 4 del trattato sull'Unione. Inoltre, alcuni emendamenti propongono di definire il principio della disciplina di bilancio non solo in relazione alle risorse proprie ma anche in relazione alle prospettive finanziarie.
6. Alcuni emendamenti prevedono di inserire un articolo distinto dedicato alle **prospettive finanziarie**. Per numerosi membri della Convenzione esse devono fissare massimali obbligatori per categoria di spesa. Tuttavia, per quanto riguarda la procedura di adozione, le divergenze sono profonde: mentre alcuni membri propongono l'adozione da parte del Consiglio previa consultazione del Parlamento europeo, altri desiderano che si applichi la procedura legislativa o procedure ad hoc di adozione congiunta da parte del Parlamento europeo e del Consiglio.
7. La **procedura annuale di bilancio** ha parimenti suscitato reazioni contraddittorie, soprattutto per quanto riguarda la soluzione da adottare qualora il Parlamento e il Consiglio non riescano a trovare un accordo.
8. Infine, va rilevato che alcuni emendamenti propongono, sebbene con formulazioni diverse, di mantenere il concetto di spesa obbligatoria.

9. **SCHEDA ANALITICA DEGLI EMENDAMENTI ALL'INSIEME DEGLI ARTICOLI DA 38 A 40**

Emendamenti orizzontali

Alcuni emendamenti sono volti ad adeguare gli articoli da 38 a 40 ad altri emendamenti al progetto di articoli da 24 a 33 presentati in precedenza.

Si tratta in particolare degli emendamenti 3 Michel e.a., 4 Villepin, 26 e 48 Duff e.a., che desiderano poter ricorrere allo strumento della "legge costituzionale".

Gli emendamenti 19, 20, 28 e 60 Kirkhope sostituiscono il termine "Unione" con "Comunità" e il termine "Costituzione" con "trattato semplificato".

Altri emendamenti fanno riferimento a strumenti non contemplati dal progetto di articoli da 24 a 33 o definiti in maniera diversa da questo stesso progetto: 40 Stockton (sulla raccomandazione), 41, 60 e 61 Kirkhope nonché 56 Stockton (sull'iniziativa del Parlamento europeo) e 39 Farnleitner (sulla direttiva).

Principio dei mezzi sufficienti

Alcuni emendamenti propongono di introdurre questo principio, che attualmente è contemplato dall'articolo 6, paragrafo 4 TUE. Si tratta degli emendamenti 21 Palacio e 22 Lopes e Lobo Antunes, che desiderano inserirlo nell'articolo 38, nonché degli emendamenti 30 Brok e.a., 31 Wittbrodt e.a. e 37 Einem e Berger che desiderano introdurlo nell'articolo 39.

Spese giuridicamente obbligatorie

Vari emendamenti sono ispirati da questo concetto e dall'esigenza di preservarlo in un qualche modo:

- L'emendamento 36 di Villepin propone di aggiungere un nuovo principio secondo il quale devono essere previsti i mezzi necessari per onorare gli obblighi finanziari derivanti dagli accordi internazionali e dagli atti legislativi.
- Secondo gli emendamenti 44 Schluter e 54 Lopes e Lobo Antunes, devono essere previsti mezzi finanziari per far fronte agli obblighi giuridici nei confronti di terzi.
- L'emendamento 53 Roche ricorda la definizione attuale di spese obbligatorie nell'ambito della procedura annuale di bilancio.

Altri emendamenti

L'emendamento 1 Azevedo e Nazaré Pereira mira a riaprire il dibattito su questo progetto di articoli. L'emendamento 68 O'Sullivan presenta una proposta d'insieme alternativa al progetto presentato alla Convenzione dal Præsidium.

SCHEDA ANALITICA DEGLI EMENDAMENTI ALL'ARTICOLO 38

Procedura

Numerosi emendamenti riguardano la procedura di adozione del sistema delle risorse proprie. Essi presentano posizioni divergenti:

- Mantenimento della procedura attuale: 23 Teufel e 24 Wuermeling;
- Procedura legislativa: 7 Duhamel e.a. e 8 Borrell e.a.;
- Decisione congiunta del Parlamento europeo e del Consiglio: 9 Voggenhuber e, con maggioranze superqualificate, 11 Kohout;
- Parere conforme del Parlamento europeo: 12 Chabert e.a., 13 Kaufmann e 14 Figel; con maggioranza qualificata al Consiglio: 15 Wittbrodt e.a. e con maggioranza superqualificata al Consiglio: 16 Brok e.a.;
- Soppressione del requisito della ratifica nazionale: 3 Michel e.a., 7 Duhamel e.a., 8 Borrell e.a., 9 Voggenhuber, 12 Chabert e.a. e 26 Duff e.a.;
- Proposta del Parlamento europeo: 17 Stockton e 20 Kirkhope;

L'emendamento 4 Villepin propone due procedure: quella attualmente utilizzata per la determinazione del massimale e la creazione di risorse e un'altra con maggioranza qualificata in seno al Consiglio e parere conforme del Parlamento europeo per il rimanente contenuto del sistema di risorse.

Imposta europea

Alcuni emendamenti propongono di autorizzare la creazione di imposte europee: emendamenti 3 Michel e.a., 4 di Villepin, 5 Lequiller, 6 Brok e.a., 7 Duhamel e.a., 8 Borrell e.a., 18 Farnleitner e 26 Duff e.a..

Altri emendamenti

Alcuni emendamenti propongono di modificare la natura delle risorse proprie e di sostituirle con contributi governativi: emendamento 2 Heathcoat-Amory, o con "entrate": emendamento 10 Hjelm-Wallén e.a..

L'emendamento 3 Michel e.a. propone un'enumerazione delle risorse.

SCHEDA ANALITICA DEGLI EMENDAMENTI ALL'ARTICOLO 39

Annualità

Gli emendamenti 32 Hübner e 33 de Vries e de Bruijn fissano il periodo contemplato: dal 1° gennaio al 31 dicembre.

Unità

Alcuni emendamenti sembrano voler eliminare qualsiasi eccezione a questo principio: emendamenti 30 Brok e.a., 31 Wittbrodt e.a., 34 Borrell e.a. e 35 Duhamel e.a.

L'emendamento 27 Duff e.a. propone che la PESC formi oggetto di un'eccezione a questo principio.

Equilibrio

Gli emendamenti 30 Brok e.a. e 31 Wittbrodt e.a. sono intesi a chiarire che il disavanzo deve essere vietato.

Disciplina

Alcuni emendamenti chiedono di aggiungere le prospettive finanziarie in quanto quadro di riferimento per la disciplina di bilancio: emendamenti 33 De Vries, 34 Borrel e.a., 35 Duhamel e.a., 41 Hain, 43 Hjelm-Wallén e.a.

L'emendamento 42 Roche colloca la disciplina in un contesto annuale.

Esecuzione

L'emendamento 33 De Vries e De Bruijn aggiunge il riferimento specifico alla responsabilità della Commissione nell'esecuzione del bilancio. L'emendamento 41 Hain rafforza la redazione del principio.

Altri

L'emendamento 26 Duff e.a. propone un nuovo principio di autonomia finanziaria.

L'emendamento 33 De Vries e De Bruijn propone che la Commissione presenti al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'esecuzione del bilancio.

L'emendamento 45 Heathcoat-Amory propone di vietare le spese di propaganda.

SCHEDA ANALITICA DEGLI EMENDAMENTI ALL'ARTICOLO 40

A. Prospettive finanziarie

Nuovo articolo sulle prospettive finanziarie

Alcuni emendamenti chiedono un articolo distinto per le prospettive finanziarie: emendamenti 25 De Vries e De Bruijn (dopo l'articolo 38) e emendamenti 46 de Villepin, 47 Lopes e Lobo Antunes, 48 Duff e.a. (dopo l'articolo 39).

Contenuto delle prospettive

Secondo l'emendamento 48 Duff e.a., l'articolo 40 deve prevedere il principio in base al quale le prospettive finanziarie fissano dei massimali di spesa. Secondo gli emendamenti 25 De Vries, 47 Lopez e Lobo, 50 Duhamel e.a. e 51 Michel e.a. tali massimali sono fissati per categoria di spesa.

Procedura

Vari emendamenti riguardano la procedura di adozione delle prospettive:

- il regime "unanimità del Consiglio con consultazione del PE su proposta della Commissione" è proposto dagli emendamenti 25 De Vries, 47 Lopez e Lobo Antunes (Consiglio a livello di capi di Stato o di governo) e 43 Hjelm-Wallén e.a. (che non menziona la proposta della Commissione);
- la decisione congiunta del Consiglio e del Parlamento europeo a maggioranza qualificata è proposta dagli emendamenti 50 Duhamel e.a. e 51 Michel e.a. L'emendamento 58 Voggenhuber propone la stessa procedura senza menzionare le maggioranze;
- la procedura legislativa è proposta dall'emendamento 52 Borrel e.a. e, con maggioranza qualificata rafforzata in sede di Consiglio, dagli emendamenti 65 Brok e.a. e 67 Wittbrodt e Fogler.

Secondo l'emendamento 60 Hain, deve trattarsi di una decisione del Consiglio europeo.

Altri emendamenti

L'emendamento 47 Lopes e Lobo Antunes propone di prorogare l'ultimo anno delle prospettive finanziarie precedenti in caso di fallimento della procedura di adozione.

L'emendamento 49 Hjelm-Wallén e.a. pone l'accento sulla necessità di rispettare il massimale delle risorse proprie ("entrate").

L'emendamento 65 Brok e.a. propone che le prospettive coprano il periodo di una legislatura.

B. Bilancio

Procedura

Gli emendamenti 50 Duhamel e.a. e 52 Borrell e.a. propongono di applicare la procedura legislativa, mentre gli emendamenti 65 Brok e.a. e 67 Wittbrodt e Fogler propongono una "codecisione di bilancio" speciale.

L'emendamento 54 Lopez e Lobo Antunes propone di formalizzare un meccanismo di conciliazione. Per quanto concerne la proposta della Commissione, l'emendamento 59 Fischer precisa che in questo caso la Commissione non fa uso del suo tradizionale diritto d'iniziativa (dovrebbe presentare una raccomandazione e non una proposta) e l'emendamento 60 Hain prevede che la Commissione presenti un "progetto preliminare" come già avviene.

Gli emendamenti presentati propongono soluzioni diverse nel caso in cui il Parlamento europeo ed il Consiglio non pervengano ad un accordo:

- ultima parola al Parlamento europeo nel quadro di un tasso d'aumento stabilito dalla Commissione: emendamento 55 Duff e.a.;
- ultima parola al Parlamento europeo: 58 Voggenhuber;
- dodicesimi provvisori: emendamento 57 De Vries e De Bruijn;
- ultima parola al Consiglio per quanto riguarda le entrate e al Parlamento europeo per quanto riguarda le spese entro certi limiti: 66 Brok e.a.

L'emendamento 63 Figel e.a. si limita a chiedere che la questione sia trattata nell'articolo 40.

Altri emendamenti

L'emendamento 62 Villepin riguarda particolarità procedurali per il bilancio relativo alla politica estera e di sicurezza comune.

L'emendamento 55 Duff e.a. riguarda lo scarico del bilancio.

L'emendamento 64 Teufel prevede di esaminare l'articolo 40 assieme alle disposizioni della parte seconda della Costituzione.

L'emendamento 69 Kaufmann è di tipo redazionale.

Elenco degli emendamenti e delle osservazioni

Articolo 38

1. *Eduarda Azevedo, Nazaré Pereira*
2. *Heathcoat-Amory*
3. *Michel, de Gucht di Rupo, Van Lancker, Chevalier, Nagy*
4. *Dominique de Villepin*
5. *Lequiller*
6. *Brok, Giannakou, Santer, van der Linden*
7. *Duhamel Einem, Floch, Marinho, Van Lancker, Berès, Berger, Carnero, Paciotti, Thorning-Schmidt*
8. *Borrell, Carnero, López Garrido*
9. *Voggenhuber*
10. *Hjelm-Wallén, Petersson, Lekberg, Kvist*
11. *Kohout*
12. *Chabert, Dammayer, du Granrut, Martini, Valcarcel Siso*
13. *Kaufmann*
14. *Figel*
15. *Wittbrodt, Fogler*
16. *Brok; Santer; Stylianidis; Szajer; Tusek; Van Der Linden; Altmaier; Azevedo; Basile; Brejc; Cushnahan; Demetriou; Figel; Fogler; Frendo; Kauppi; Kelam; Kelemen; Korhonen; Krasts; Kroupa; Kutzkova; Lequiller; Lopes; Maij-Weggen; Mladenov; Nazare-Pereira; Piks; Rack; Van Dijk; Wittbrodt; Zieleniec; Zile*
17. *Stockton*
18. *Farnleitner*
19. *Kirkhope*
20. *Kirkhope*
21. *Palacio*
22. *Ernâni Lopes, Lobo Antunes*
23. *Teufel*
24. *Wurmeling*
25. *de Vries, de Bruijn*
26. *Duff, Helminger, Kreitzberg, Hasotti, Akçam, Maldeikis, MacLennan of Rogart, Uzun, Matsakis,*

Articolo 39

27. *Duff, Dini, Helming, Kreitzberg, Gricius, Hasotti, Akçam, Maldeikis, MacLennan of Rogart, Uzun, Matsakis, Vassiliou, Szent-Ivanyi, Eckstein-Kovacs, Ozal, Sivickas*
28. *Kirkhope*
29. *Kaufmann*
30. *Brok; Santer; Stylianidis; Szajer; Tusek; Van Der Linden; Almeida Garrett; Giannakou; Altmair; Azevedo; Basile; Brejc; Cushnahan; Demetriou; Fogler; Frendo; Kauppi; Kelam; Kelemen; Korhonen; Krasts; Kroupa; Kutzkova; Maij-Weggen; Mladenov; Nazare-Pereira; Piks; Rack; Van Dijk; Wittbrodt; Zieleniec; Zile*
31. *Fogler*
32. *Hübner*
33. *de Vries, de Bruijn*
34. *Borrell, Carnero, Lopez Garrido*
35. *Duhamel, Einem, McAvan, Marinho, Van Lancker, Berès, Berger, Carnero, Paciotti, Thorning-Schmidt*
36. *de Villepin*
37. *Einem, Berger*
38. *Wuermeling*
39. *Farnleitner*
40. *Stockton*
41. *Hain*
42. *Roche*
43. *Hjelm-Wallén, Petersson, Lekberg, Lennmarker, Kvist, Svensson*
44. *Schlüter*
45. *Heathcoat-Amory*
46. *de Villepin*
47. *Ernâni Lopes, Lobo Antunes*
48. *Duff, Dini, Helming, Kreitzberg, Gricius, Hasotti, Akçam, Maldeikis, MacLennan of Rogart, Uzun, Matsakis, Vassiliou, Szent-Ivanyi, Eckstein-Kovacs, Ozal, Sivickas*

Articolo 40

49. *Hjelm-Wallén, Petersson, Lekberg, Lennmarker, Kvist, Svensson*
50. *Duhamel, Einem, McAvan, Marinho, Van Lancker, Berès, Berger, Carnero, Paciotti, Thorning-Schmidt*
51. *Michel, de Gucht, di Rupo, Van Lancker, Chevalier, Nagy*
52. *Borrell, Carneo, López Garrido*
53. *Roche*
54. *Ernâni Lopes, Lobo Antunes*
55. *Duff, Dini, Helming, Kreitzberg, Hasotti, Akçam, Maldeikis, MacLennan of Rogart, Uzun, Matsakis, Vassiliou, Szent-Ivanyi, Eckstein-Kovacs, Ozal*
56. *Sotckton*
57. *de Vries, de Bruijn*
58. *Voggenhuber*
59. *Fischer*
60. *Hain*
61. *Kirkhope*
62. *de Villepin*
63. *Figel, Belohorská, Zala*
64. *Teufel*
65. *Brok; Santer; Stylianidis; Szajer; Tusek; Van Der Linden; Almeida Garrett; Giannakou; Altmaier; Azevedo; Basile; Brejc; Cushnahan; Demetriou; Fogler; Frendo; Kauppi; Kelam; Kelemen; Korhonen; Krasts; Kroupa; Kutzkova; Maij-Weggen; Mladenov; Nazare-Pereira; Paks; Rack; Van Dijk; Wittbrodt; Zile*
66. *Brok; Santer; Stylianidis; Szajer; Tusek; Van Der Linden; Almeida Garrett; Giannakou; Altmaier; Azevedo; Basile; Brejc; Cushnahan; Demetriou; Figel; Fogler; Frendo; Kauppi; Kelam; Kelemen; Korhonen; Krasts; Kroupa; Kutzkova; Maij-Weggen; Mladenov; Nazare-Pereira; Paks; Rack; Van Dijk; Wittbrodt; Zielieniec, Zile*
67. *Fogler*
68. *O'Sullivan*
69. *Kaufmann*