

CONV 679/03

CERCLE II 6

**RELAZIONE**

---

del:	Presidente del circolo di discussione sulla procedura di bilancio
al:	Membri della Convenzione
Oggetto:	<b>Relazione finale del circolo di discussione sulla procedura di bilancio</b>

---

Il circolo di discussione sulla procedura di bilancio ha concluso i suoi lavori nella riunione del 4 aprile 2003, nel corso della quale ha esaminato il progetto di relazione sottopostogli dal suo Presidente, sig. Henning Christophersen.

Nelle due riunioni precedenti il circolo aveva esaminato le questioni relative al mandato conferitogli dal Praesidium sulla scorta dei lavori effettuati dal Gruppo "Semplificazione". Si trattava, più precisamente, di rispondere ai due seguenti quesiti:

- a) *"Come inserire le prospettive finanziarie nella Costituzione? Ciò presuppone che si stabilisca quale deve essere la portata delle disposizioni ad esse relative e, di conseguenza, quale deve essere il loro livello di dettaglio. Il circolo dovrà altresì esaminare la procedura di adozione delle prospettive pluriennali.*

- b) *Quali devono essere le modalità concrete della procedura di bilancio semplificata? Ciò presuppone in particolare la necessità di esaminare la distinzione tra spese obbligatorie e non obbligatorie e le sue conseguenze"*<sup>1</sup>.

Nella riflessione globale sulla semplificazione nel settore delle procedure di bilancio, il circolo di discussione ha preso spunto da due idee già espresse dal Gruppo "Semplificazione" della Convenzione<sup>2</sup>:

- è necessario stabilire un nesso tra l'inserimento nella Costituzione delle prospettive finanziarie, che diventerebbero in tal modo giuridicamente vincolanti, ed una semplificazione della procedura di bilancio, che comporterebbe in particolare la soppressione delle differenze procedurali tra spese obbligatorie e non obbligatorie.
- La semplificazione delle procedure deve aumentarne l'intelligibilità, la chiarezza e la trasparenza per i cittadini, ma deve anche accrescerne la legittimità. In questa ottica occorre che l'equilibrio istituzionale e la cultura di collaborazione tra i due rami dell'autorità di bilancio (il Parlamento europeo ed il Consiglio) siano preservati nell'insieme delle procedure relative al bilancio.<sup>3</sup>

#### **A. FORMALIZZAZIONE DELLE PROSPETTIVE FINANZIARIE NELLA COSTITUZIONE**

Il circolo di discussione ha avviato i suoi lavori con un esame della problematica connessa con l'inserimento delle prospettive finanziarie nella Costituzione.

---

<sup>1</sup> CONV 612/03.

<sup>2</sup> CONV 424/02.

<sup>3</sup> Vari membri hanno segnalato che la loro posizione definitiva dipenderà dall'equilibrio istituzionale risultante dall'insieme delle procedure relative al sistema di risorse proprie, al quadro finanziario e al bilancio annuale.

Le prospettive finanziarie sono attualmente oggetto dell'accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio. Esse costituiscono il quadro della procedura annuale di bilancio stabilendo massimali annui per rubrica per gli stanziamenti di impegno ed un massimale annuo per gli stanziamenti di pagamento fissato nel rispetto del massimale delle risorse proprie previsto dalla decisione "Risorse proprie" <sup>4</sup>. L'accordo interistituzionale comprende inoltre disposizioni sulle particolarità degli stanziamenti iscritti nelle diverse rubriche, uno strumento di flessibilità che consente di reagire strada facendo senza dover modificare i massimali delle prospettive, modalità procedurali, meccanismi di concertazione interistituzionale, ecc. <sup>5</sup>

È stata innanzitutto affrontata la questione della denominazione. Poiché il termine "prospettive finanziarie" non rispecchia con chiarezza il contenuto dell'atto, il circolo ha preferito in sua vece la denominazione "quadro finanziario pluriennale".

Dal dibattito in seno al circolo è risultato che esistono tre livelli di cui occorre tener conto nell'esaminare le modalità concrete di inserimento del "quadro finanziario" nella Costituzione. È necessario stabilire quali disposizioni relative al "quadro finanziario pluriennale" debbano essere inserite nella parte prima della Costituzione, quali debbano essere introdotte nella parte seconda e, infine, cosa debba essere riservato all'ambito del diritto derivato sotto forma di atti giuridici da adottare in base alla Costituzione.

---

<sup>4</sup> Decisione del Consiglio, del 29 settembre 2000, GU n. L 253 del 7.10.2000, pag. 42. Tale decisione fissa il massimale delle risorse proprie all'1,27 % del PNL dell'Unione (1,24% secondo il nuovo sistema dei conti).

<sup>5</sup> L'ultimo accordo del 6 maggio 1999 è servito a codificare una serie di altri accordi anteriori, concernenti in particolare la relazione tra gli atti giuridici ed il bilancio, la classificazione delle spese o le modalità procedurali della collaborazione interistituzionale (GU n. C 172 del 18.6.1999, pag. 1).

## **Parte prima della Costituzione**

In attesa degli esiti dei lavori del circolo, il Praesidium ha già presentato alla Convenzione un progetto di articolo 40 che si limita a stabilire il carattere vincolante delle prospettive finanziarie per il bilancio annuale, ma lascia alla parte seconda della Costituzione il compito di fissare tutti gli altri elementi delle prospettive, ivi compresa la procedura decisionale.

La maggioranza dei membri del circolo ritiene che si debba consacrare un articolo specifico al "quadro finanziario pluriennale". Tale articolo, che potrebbe avere il numero 39 bis, deve precedere quello consacrato alla procedura annuale di bilancio e deve contenere gli elementi seguenti:

- l'articolo 39 bis deve specificare che il "quadro finanziario pluriennale" costituisce un quadro vincolante per il bilancio annuale, onde assicurare l'ordinato andamento delle spese dell'Unione;
- in particolare nell'articolo in questione deve essere enunciato il principio in base al quale il "quadro finanziario" fissa per rubrica gli importi vincolanti dei massimali annui degli stanziamenti per impegni, e fissa massimali annui degli stanziamenti per pagamenti nei limiti delle risorse proprie dell'Unione.;
- nell'articolo in questione deve altresì essere indicata la base giuridica che abilita le istituzioni ad adottare per un determinato periodo l'atto giuridico contenente il "quadro finanziario" in quanto tale e, di conseguenza, la procedura decisionale.

Il circolo ha esaminato varie questioni connesse con il ruolo delle istituzioni e con le regole di voto nella procedura di adozione del "quadro finanziario".

Innanzitutto quella relativa alla procedura da applicare in sede di Consiglio. Attualmente le prospettive finanziarie sono stabilite di comune accordo dal Consiglio europeo e sono successivamente oggetto di un accordo interistituzionale. La maggior parte dei membri del circolo ritiene che, una volta che ciò sia formalizzato nella Costituzione, spetti al Consiglio <sup>6</sup> adottare il "quadro finanziario pluriennale".

Inoltre, se si dovesse mantenere l'equilibrio attuale, il Consiglio dovrebbe deliberare all'unanimità. Il circolo è cosciente del grave rischio di paralisi che comporta l'unanimità in un'Europa allargata, in particolare in un settore come questo, in cui occorre garantire che le decisioni vengano prese nei termini previsti per assicurare il funzionamento dell'Unione ed il finanziamento delle sue politiche. Per questa ragione la maggior parte dei membri del circolo ritiene che, nella Costituzione in generale e in particolare nel settore in questione, si debba sostituire all'unanimità una maggioranza superqualificata che dovrà essere definita dalla Convenzione. Qualora la Convenzione non definisse una maggioranza superqualificata si dovrebbe ricorrere, secondo la maggior parte dei membri del circolo, alla maggioranza qualificata in questo settore.

La seconda questione riguarda il ruolo del Parlamento europeo. Attualmente, come si è detto, dopo la decisione adottata dai capi di Stato o di governo, le prospettive sono oggetto di un accordo interistituzionale, e dunque di una "negoziiazione" tra le istituzioni. Secondo la maggior parte dei membri del circolo il ruolo attuale del Parlamento europeo verrebbe salvaguardato se intervenisse nella procedura con un parere conforme. Occorrerà inoltre prevedere un meccanismo di conciliazione per agevolare la negoziazione e l'accordo fra il Consiglio e il Parlamento.

---

<sup>6</sup> Il circolo ha altresì esaminato la questione relativa alla formazione del Consiglio che deve essere investita di tale procedura. In attesa delle conclusioni della Convenzione circa le funzioni e le formazioni del Consiglio, il circolo ritiene che le decisioni relative al "quadro finanziario pluriennale" debbano essere adottate dal Consiglio al livello politico più elevato, e cioè dal Consiglio europeo, ove gli venga attribuita dalla Costituzione la facoltà di adottare atti giuridici, oppure dal Consiglio riunito nella composizione dei capi di Stato o di governo.

Per quanto riguarda l'iniziativa legislativa, essa dovrebbe spettare alla Commissione, senza tuttavia incidere sulle regole di voto in sede di Consiglio nel caso in cui si decidesse di sostituire l'unanimità con una maggioranza superqualificata. Occorre comunque prevedere una deroga in relazione alle conseguenze dell'iniziativa della Commissione in materia di voto in sede di Consiglio.<sup>7</sup>

Una possibile formulazione potrebbe essere la seguente: "Il Consiglio [riunito nella composizione dei capi di Stato o di governo - il Consiglio europeo] adotta [all'unanimità/a maggioranza superqualificata], su proposta della Commissione e previo parere conforme del Parlamento europeo, la legge sul quadro finanziario pluriennale".

- Il circolo ritiene inoltre che il "quadro finanziario" debba essere menzionato all'articolo 39, paragrafo 5<sup>8</sup> in quanto quadro di riferimento per la disciplina di bilancio insieme con il massimale delle risorse proprie.

### **Parte seconda della Costituzione**

Il circolo di discussione ha individuato vari elementi che potrebbero far parte del dispositivo del "quadro finanziario" nella parte seconda della Costituzione.

---

<sup>7</sup> Attualmente contemplata dall'articolo 250 TCE.

<sup>8</sup> CONV 602/03.

1. Gli articoli devono sancire, più dettagliatamente rispetto alla parte prima, che il "quadro finanziario" stabilisce:

- l'importo dei massimali annui degli stanziamenti per impegni per un numero limitato di rubriche
- e
- l'importo del massimale annuo degli stanziamenti per pagamenti che devono in ogni caso rispettare il massimale delle risorse proprie.

L'evoluzione ordinata e le relazioni tra i suddetti concetti (massimali degli stanziamenti per impegni, massimali degli stanziamenti per pagamenti e massimale delle risorse proprie) devono essere stabiliti nel "quadro finanziario" stesso.

Il circolo ritiene che le rubriche di spesa non debbano essere precisate nella Costituzione, la quale deve invece prevedere che solo un numero molto limitato di rubriche possano essere oggetto di massimali vincolanti, poiché altrimenti il bilancio perderebbe di sostanza.

2. Le disposizioni della parte seconda devono altresì prevedere il principio di uno strumento di flessibilità che sarebbe destinato a soddisfare strada facendo un fabbisogno non previsto dal "quadro finanziario". Una volta sancito tale principio nella Costituzione, le modalità di attuazione dello strumento di flessibilità possono essere stabilite dallo stesso "quadro finanziario".

Lo strumento di flessibilità potrebbe ad esempio, come previsto dall'accordo interistituzionale in vigore, consistere in un importo limitato destinato a finanziare spese che non potrebbero essere finanziate all'interno dei massimali disponibili di una delle rubriche. Potrebbe altresì consistere nella costituzione di una o più riserve.

3. La Costituzione deve fissare esplicitamente la durata del periodo coperto dal "quadro finanziario". Tale durata non deve essere inferiore ai cinque anni.

Il circolo ha discusso dell'eventualità di legare la durata del "quadro finanziario" alle elezioni europee ed al mandato della Commissione, ed ha concluso che la Costituzione non deve

stabilire un nesso di questo tipo. Ciò non pregiudica la prassi che potrebbe affermarsi in seguito, qualora le istituzioni decidessero in tal senso.<sup>9</sup>

4. Poiché il "quadro finanziario pluriennale" dovrebbe diventare il quadro vincolante della procedura annuale di bilancio, è indispensabile prevedere un meccanismo per ovviare all'eventuale fallimento della sua procedura di adozione. Tale meccanismo sarebbe descritto nelle disposizioni della parte seconda della Costituzione e, secondo quanto proposto dal circolo, dovrebbe consistere nella proroga dell'ultimo anno del "quadro finanziario" precedente.
5. Un articolo della parte seconda deve stabilire il principio generale in base al quale il "quadro finanziario" può contenere qualsiasi altra disposizione utile al corretto svolgimento della procedura annuale di bilancio. Ciò riguarda esclusivamente le disposizioni strettamente legate all'applicazione del "quadro finanziario".
6. Le disposizioni della parte seconda devono altresì prevedere che l'autorità di bilancio e la Commissione si assicurino della disponibilità dei mezzi finanziari necessari a consentire all'Unione di rispettare i suoi obblighi giuridici nei confronti di terzi. Tale principio è la conseguenza della personalità giuridica dell'Unione e della sua capacità di assumersi obblighi giuridici. In definitiva si tratta di riconoscere esplicitamente il fatto che alcune spese sono giuridicamente vincolanti.

---

<sup>9</sup> Alcuni membri del circolo sono favorevoli ad un "quadro" che sia per vari anni la traduzione finanziaria di una politica. La prassi convalida tale impostazione, perché sinora le prospettive finanziarie sono sempre state accompagnate da un insieme di misure legislative relative a politiche dell'Unione aventi ingenti implicazioni finanziarie. Tuttavia sarebbe tecnicamente e giuridicamente impossibile prevedere nella Costituzione riforme legislative regolari legate all'adozione del "quadro finanziario pluriennale". Ciò non pregiudica la prassi che potrebbe affermarsi in una fase successiva.



7. Una disposizione della parte seconda dovrebbe consentire, se necessario, di modificare strada facendo il quadro finanziario pluriennale in caso di circostanze impreviste. Tale modifica sarebbe soggetta alla stessa procedura prevista per l'adozione del quadro finanziario pluriennale e dovrebbe rientrare nei limiti delle risorse proprie dell'Unione.

### **L'atto giuridico che stabilisce il "quadro finanziario pluriennale"**

In base al progetto relativo agli articoli 24 e seguenti presentato dal Praesidium, l'atto giuridico sarebbe una legge<sup>10</sup> che costituirebbe un'eccezione alla regola generale in quanto non sarebbe oggetto della procedura legislativa, e alla quale si dovrebbero applicare le disposizioni previste in materia di trasparenza e sussidiarietà.

Tale legge dovrà mettere in atto le disposizioni della parte prima e seconda della Costituzione di cui sopra.

### **A. LA PROCEDURA ANNUALE DI BILANCIO**

Il circolo ha esaminato le modalità della procedura annuale di bilancio alla luce dei lavori da esso svolti sul "quadro finanziario pluriennale", tenendo conto del fatto che la sua formalizzazione nella Costituzione lo renderà giuridicamente vincolante per le istituzioni (il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione), nel momento in cui esse eserciteranno le rispettive competenze in materia di bilancio.

---

<sup>10</sup> Alcuni membri del circolo sostengono che il "quadro finanziario pluriennale" dovrebbe essere oggetto di una legge costituzionale, strumento che per il momento non figura fra quelli previsti dal progetto di articolo 24 discusso dalla Convenzione.

La prima fase della procedura di bilancio, nella sua forma attuale, è la presentazione di un progetto preliminare di bilancio da parte della Commissione. È il Consiglio a stabilire il progetto di bilancio. Il circolo ritiene che si debba riconoscere alla Commissione la facoltà di presentare il progetto di bilancio. Ciò implica in particolare che la Commissione potrà modificare la sua proposta fino alla fase della conciliazione <sup>11</sup>. Inoltre, rendendo più brevi i termini procedurali, la necessità di adattare il progetto iniziale sarebbe ridotta.

L'attribuzione dell'iniziativa alla Commissione non deve invece incidere, a parere del circolo, sulle regole di voto in sede di Consiglio. Come nel caso del "quadro finanziario pluriennale" occorre prevedere una deroga in relazione alle conseguenze che l'iniziativa della Commissione avrebbe in termini di maggioranze richieste in sede di Consiglio. <sup>12</sup>

Secondo il circolo è opportuno abolire la distinzione tra spese obbligatorie e non obbligatorie. I membri del circolo non ritengono più giustificata tale distinzione, obsoleta, priva di criteri chiaramente definiti e in gran parte responsabile della complessità della procedura di bilancio.

L'abolizione della distinzione è subordinata alla formalizzazione del "quadro finanziario" nella Costituzione ed in particolare all'inserimento del principio, già menzionato, in base al quale l'autorità di bilancio e la Commissione si assicurano della disponibilità dei mezzi finanziari necessari a consentire all'Unione di rispettare i suoi obblighi giuridici nei confronti dei terzi. In definitiva si tratta di una ridefinizione delle spese giuridicamente vincolanti.

---

<sup>11</sup> Per le modalità procedurali, vedere oltre.

<sup>12</sup> Attualmente contemplata dall'articolo 250 TCE.

Si deve tuttavia segnalare che alcuni membri del circolo, pur accettando l'abolizione della distinzione procedurale tra spese obbligatorie e non obbligatorie, hanno subordinato il loro accordo da un lato al riconoscimento del principio in base al quale sono iscritti in bilancio gli stanziamenti necessari alla copertura degli obblighi finanziari derivanti da accordi internazionali e da atti legislativi e, dall'altro, al mantenimento delle procedure decisionali attuali per quanto concerne alcune politiche dell'Unione, nonché al mantenimento dell'equilibrio istituzionale.

Alcuni membri del circolo hanno proposto che vengano previste modalità procedurali particolari in materia di politica estera e di sicurezza comune.

Le istituzioni hanno messo a punto prassi di negoziazione e concertazione che, parzialmente codificate dall'ultimo accordo istituzionale del 1999, sono oggi elementi importanti della procedura di bilancio. Il circolo ritiene che questo tipo di prassi debba essere formalizzato nella nuova procedura di bilancio, onde preservare la cultura di collaborazione che si è creata tra le istituzioni nel corso dell'ultimo decennio.

A parte il comitato di conciliazione, di cui si parlerà in seguito, il meccanismo di consultazione a tre, che riunisce i rappresentanti delle tre istituzioni (Parlamento, Consiglio e Commissione), dovrebbe essere formalizzato soprattutto nella fase preparatoria del bilancio quale strumento di concertazione sugli obiettivi di bilancio dell'esercizio in preparazione.

### **Le modalità della procedura annuale di bilancio**

Attualmente l'adozione del bilancio è il risultato della collaborazione dei due rami dell'autorità di bilancio, il Parlamento europeo e il Consiglio, che effettuano ciascuno due letture. L'ultima parola spetta al Consiglio per quanto concerne le spese obbligatorie ed al Parlamento europeo per quanto concerne quelle non obbligatorie, in base ad un gioco incrociato di maggioranze rafforzate qualora non vi sia accordo tra i due rami.

L'abolizione della distinzione tra spese obbligatorie e non obbligatorie e l'inserimento del "quadro finanziario pluriennale" nella Costituzione possono consentire la semplificazione della procedura di adozione del bilancio annuale e la riduzione della sua durata, nonché il consolidamento delle modalità che si sono imposte nella prassi al di fuori del trattato.

La discussione in seno al circolo ha permesso di individuare gli elementi fondamentali di una procedura di bilancio più semplice e più breve.

La procedura di bilancio inizierebbe formalmente il 1° settembre su proposta della Commissione trasmessa al Consiglio e al Parlamento. Essa tiene conto delle previsioni di spesa stabilite da ciascuna istituzione e dei risultati di una "consultazione a tre" sulle eventuali priorità di bilancio sino alla fine del mese di luglio.

Secondo i membri del circolo è sufficiente una sola lettura della proposta della Commissione da parte di ciascuna istituzione. Sono emerse divergenze rispetto all'ordine di tali letture. Alcuni preferirebbero che sia il Consiglio a definire per primo la propria posizione a maggioranza qualificata e a trasmetterla al Parlamento. Essa sarebbe quindi seguita dalla prima lettura del Parlamento che delibererebbe a maggioranza dei suoi membri. Il Parlamento avrebbe in tal caso le tre possibilità seguenti:

- non si pronuncia: il bilancio si considera adottato;
- accoglie la posizione del Consiglio: il bilancio si considera adottato;
- presenta emendamenti alla posizione del Consiglio: è convocato un Comitato di conciliazione.

Altri preferirebbero che la prima lettura del Parlamento precedesse quella del Consiglio, e così di seguito secondo le modalità di procedura sopra indicate.

Il Comitato di conciliazione sarebbe composto secondo il modello della procedura di codecisione attuale, da tutti i membri del Consiglio e da un pari numero di rappresentanti del Parlamento europeo. Esso può:

- a) adottare un progetto comune;
- b) non riuscire ad adottare un progetto comune.

Se il Comitato di conciliazione riuscisse ad adottare un progetto comune, questo sarebbe sottoposto globalmente alle due istituzioni che, entro un certo termine, dovrebbero approvarlo o respingerlo (rispettivamente a maggioranza qualificata e a maggioranza dei membri). Se le due istituzioni lo approvano, il bilancio si considera adottato.

I membri del circolo sono divisi tra due posizioni divergenti per quanto concerne il meccanismo per risolvere il caso in cui una delle istituzioni respingesse il progetto comune e il caso in cui il Comitato non riuscisse ad adottare un progetto comune:

- alcuni propongono di ispirarsi alla procedura attuale in materia di spese non obbligatorie: il Parlamento si pronuncerebbe sugli emendamenti del Consiglio per ciascuna linea di bilancio che non fosse oggetto di accordo. Così come avviene nella procedura attuale per quanto concerne le spese non obbligatorie, il Parlamento potrebbe respingere gli emendamenti del Consiglio soltanto se raggiungesse almeno la maggioranza dei membri e dei tre quinti dei suffragi espressi.<sup>13</sup> Qualora detta maggioranza non fosse raggiunta, l'emendamento del Consiglio si considererebbe adottato. Il Parlamento procederebbe a una votazione finale a maggioranza dei suoi membri.

---

<sup>13</sup> Secondo i membri del circolo che sostengono tale opzione, la maggioranza richiesta per respingere gli emendamenti del Consiglio non deve essere, in alcun caso, inferiore alla maggioranza attualmente necessaria in materia di spese non obbligatorie, ossia la maggioranza dei membri del Parlamento che rappresentano i tre quinti dei suffragi espressi.

- Altri propendono per un sistema in cui il Parlamento adotta un bilancio che prevede, per ciascuna linea di bilancio che non sia oggetto di accordo, l'importo meno elevato proposto dal Consiglio o dal Parlamento oppure quello dell'anno precedente, se più elevato.<sup>14</sup> In tal caso non si procederebbe a una votazione finale del Parlamento.

La procedura di bilancio sarebbe completata a metà dicembre con la firma del Presidente del Parlamento.

### **Gestione finanziaria**

Il circolo di discussione ha sollevato un'altra questione che, essendo relativa alla gestione finanziaria, si situa al margine del mandato del circolo stesso. I membri del circolo raccomandano al Praesidium e alla Convenzione di rafforzare il principio di una sana gestione finanziaria. Ritengono inoltre che occorra aumentare il controllo democratico sui risultati effettivi delle spese rispetto agli obiettivi prestabiliti. La Commissione potrebbe pertanto redigere una relazione in materia, che verrebbe presentata al Parlamento europeo all'atto dello scarico sull'esecuzione del bilancio. Inoltre una simile valutazione sarebbe molto utile all'autorità di bilancio nello stabilire il suo bilancio annuale.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Alcuni membri hanno proposto di iscrivere l'importo del bilancio dell'anno precedente. Altri membri hanno fatto presente che quest'ultima opzione è in contraddizione con il principio secondo cui il bilancio deve prevedere i mezzi finanziari necessari per consentire all'Unione di adempiere ai propri obblighi giuridici nei confronti di terzi.

<sup>15</sup> Cfr. il documento CONV 653 e il documento di lavoro 23 del Gruppo "Semplificazione".