

CONV 730/03

CERCLE III 7

RELAZIONE

del:	Presidente del circolo di discussione sulle risorse proprie
ai:	Membri della Convenzione
Oggetto:	Relazione finale del circolo di discussione sulle risorse proprie

1. Il circolo di discussione sulle risorse proprie ha ultimato i lavori nella riunione del 6 maggio 2003, nel corso della quale ha esaminato il progetto di relazione presentato dal presidente del circolo, sig. Iñigo Méndez de Vigo. Nelle riunioni precedenti il circolo aveva esaminato le questioni comprese nel mandato conferitogli dal Praesidium.
2. Il dibattito in sede di circolo ha evidenziato che esistono **tre livelli** da considerare nell'affrontare la questione delle risorse finanziarie dell'Unione: il livello costituzionale, il livello del sistema delle risorse e il livello del bilancio annuale.
3. Il circolo ritiene che occorra riservare alle risorse proprie un articolo nella parte I della Costituzione. Tale articolo deve includere il processo decisionale.

4. Il circolo ritiene che la **denominazione** "risorse proprie" possa dar adito a confusione. In un'ottica di trasparenza, alcuni si chiedono se non si debba piuttosto parlare di risorse dell'Unione o di risorse di bilancio dell'Unione. Ciò nondimeno, il concetto di "risorse proprie", nel senso di risorse che appartengono di diritto all'Unione, dev'essere salvaguardato. La Costituzione deve sancire, nel pertinente articolo della parte I, l'idea del finanziamento dell'Unione attraverso risorse che le appartengono di diritto.

5. In una logica costituzionale, il circolo ritiene che il quesito di cui alla lettera c) del mandato abbia la precedenza sugli altri:

"c) Le risorse proprie attuali rispondono alle aspettative dei cittadini in termini di equità e trasparenza?".

6. Il circolo ritiene che la risposta al quesito si trovi **nei principi** cui deve ispirarsi il sistema di finanziamento, e che la costituzione deve rispecchiare in modo adeguato:

- il principio della trasparenza del finanziamento dell'Unione: i cittadini dovrebbero poter sapere quanto costa l'Unione e dovrebbero poter capire com'è finanziata. Il circolo ritiene che nella logica del ravvicinamento dell'Unione ai cittadini, punto fondamentale della dichiarazione di Laeken, questo principio, di carattere generale e a cui si deve ispirare l'azione dell'Unione in tutti i settori, sia di importanza particolare in materia di risorse.

Sempre nell'ottica del ravvicinamento ai cittadini, il circolo ha insistito sull'importanza, ai fini della trasparenza, di un maggiore controllo democratico sui risultati effettivi delle spese rispetto gli obiettivi precedentemente fissati. Infatti, anche l'efficacia è fonte di legittimità;

- il principio del consenso all'imposta¹: il sistema di finanziamento dell'Unione dev'essere soggetto all'approvazione e al controllo della rappresentanza parlamentare dei cittadini. E' un principio democratico elementare dello Stato di diritto. La rappresentanza parlamentare dei cittadini, attraverso i parlamenti nazionali o il parlamento europeo, deve assolutamente partecipare, in modo efficace, al processo decisionale in materia di risorse²;
- il principio dell'adeguatezza dei mezzi: il sistema di finanziamento deve permettere all'Unione di raggiungere i suoi obiettivi. Si tratta dell'aspetto di bilancio del principio già sancito all'articolo 6, paragrafo 4 del TUE: "L'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche". Questo principio dev'essere mantenuto nel titolo della parte I della Costituzione dedicato alle finanze formulandolo in modo lievemente diverso: "l'Unione si dota dei mezzi adeguati per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche";
- il principio dell'equità tra gli Stati membri: il sistema di finanziamento dell'Unione dev'essere basato sulla capacità contributiva derivata dalla ricchezza relativa degli Stati membri espressa principalmente in termini di PNL. Alcuni membri del circolo hanno ricordato al riguardo che, secondo il protocollo sulla coesione economica e sociale, gli elementi di degressività del sistema di finanziamento dell'Unione devono essere progressivamente corretti. Alcuni membri hanno ricordato che l'equità del sistema di bilancio non si basa esclusivamente sul capitolo entrate, ma anche sull'effetto redistributivo del capitolo spese³.

7. Alla luce di questi principi, il circolo ha esaminato le questioni relative alla procedura decisionale di cui ai primi due quesiti del mandato, affrontandole congiuntamente:

- a) Nell'ambito della procedura di cui all'articolo 269, deve essere adottata l'unanimità per la decisione del Consiglio? Quale deve essere il ruolo del Parlamento europeo?*

¹ Uno dei membri del circolo non condivide il contenuto di questo paragrafo.

² Taluni membri del circolo hanno insistito sull'importanza della partecipazione sistematica dei Parlamenti nazionali al dibattito sul bilancio dell'Unione.

³ Taluni membri del circolo ritengono essenziale sancire come principio di bilancio anche il nesso imprescindibile tra gli orientamenti di politica economica dell'Unione e le sue priorità in materia di bilancio.

b) Nell'ambito della procedura di cui all'articolo 269, deve essere prevista l'esigenza dell'adozione da parte degli Stati membri, in conformità delle loro rispettive norme costituzionali, o il finanziamento deve diventare una competenza dell'Unione?

8. La **procedura decisionale** è attualmente prevista all'articolo 269, secondo comma del TCE:
"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."
9. Quest'articolo 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. È una procedura decisionale molto complessa. Il circolo si è chiesto se tale procedura sia adatta a garantire in futuro l'adozione delle misure necessarie al finanziamento delle politiche dell'Unione, tenuto conto in particolare dell'"effetto numerico".
10. La maggioranza dei membri del circolo ha proposto di prevedere, nell'articolo della parte I della Costituzione relativo al sistema delle risorse, due basi giuridiche con due procedure distinte:
 - una relativa alla fissazione del massimale delle risorse proprie e, quindi, della dimensione del bilancio dell'Unione, come pure alla creazione di nuove risorse, che sarebbe sottoposta alla procedura più complessa prevista nella Costituzione e, di conseguenza, alla procedura prevista attualmente dall'articolo 269: adozione da parte del Consiglio all'unanimità delle disposizioni di cui raccomanda l'adozione da parte degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali¹;

¹ Taluni membri del circolo propongono di prevedere, mediante questa stessa procedura, la possibilità di modificare in futuro la procedura decisionale.

- una relativa alle modalità concrete riguardanti le risorse dell'Unione, che sarebbe sottoposta a una procedura meno complessa: adozione da parte del Consiglio a maggioranza qualificata [o a maggioranza superqualificata, qualora la Costituzione preveda tale modalità di voto] con parere conforme del Parlamento europeo. Il requisito della ratifica nazionale verrebbe meno, in quanto la rappresentanza parlamentare sarebbe assicurata dal Parlamento europeo ¹.

11. La maggior parte dei membri del circolo ritiene che la parte I della Costituzione debba disciplinare anche la questione della **gerarchia** da stabilire all'interno del **sistema di risorse dell'Unione**, in particolare, il massimale di tali risorse, **e il quadro finanziario pluriennale**.
12. Il circolo di discussione sulla procedura di bilancio ha infatti raccomandato di sancire le prospettive finanziarie nella Costituzione. Esse diverrebbero in tal modo giuridicamente vincolanti. Tale circolo è dell'avviso che la Costituzione debba includere il principio in virtù del quale il "quadro finanziario" fissa gli importi obbligatori dei massimali annui degli stanziamenti per impegno per rubrica nei limiti delle risorse proprie dell'Unione, nonché l'importo del massimale annuo degli stanziamenti per pagamento che devono comunque rispettare il massimale delle risorse proprie. Il legame giuridico tra questi diversi massimali e gli atti di diritto derivato che li fissano (la legge relativa al quadro finanziario e quella relativa alle risorse proprie) deve quindi essere stabilito chiaramente. Il bilancio annuale che determina la messa a disposizione effettiva delle risorse dovrà a sua volta rispettare il quadro finanziario.
13. Il circolo ritiene che il titolo dedicato alle finanze nella parte I della Costituzione debba chiaramente sancire il principio secondo cui il massimale delle risorse proprie è vincolante per il quadro finanziario pluriennale che, a sua volta, è vincolante per il bilancio annuale.

¹ Taluni membri del circolo ritengono che il massimale e le modalità delle risorse siano indissociabili e che l'insieme debba rimanere soggetto alla procedura attualmente prevista dall'articolo 269 TCE.

14. Per quanto riguarda il terzo quesito del mandato,

"d) La procedura decisionale attuale può consentire una modifica sostanziale di tali risorse?"

Il circolo ha tenuto conto del fatto che il sistema di finanziamento dell'Unione stesso, **la natura e le modalità delle risorse** sono questioni di diritto derivato, che saranno disciplinate dalla legge adottata in virtù della base giuridica prevista nella Costituzione.

15. I membri del circolo hanno affrontato comunque la questione dell'evoluzione del sistema delle risorse, esprimendo posizioni divergenti:

a) alcuni auspicano che il sistema dell'Unione evolva verso entrate di natura fiscale. Essi ritengono che la stabilità e la trasparenza del sistema possano essere garantite meglio da imposte europee che non dovrebbero in nessun caso rappresentare un aumento dell'onere fiscale globale che grava sui contribuenti. I membri del circolo che auspicano tale evoluzione sono a loro volta divisi tra:

- coloro che ritengono che spetti al diritto derivato stabilire tale tipo di risorse e che non ritengono necessario alcun cambiamento per decidere la creazione di imposte europee o la partecipazione a un'imposta nazionale, se esiste una volontà politica in tal senso. Essi sostengono che l'Unione dispone già di questo tipo di risorse: le risorse tradizionali hanno infatti natura fiscale, così come la risorsa IVA;
- coloro che ritengono preferibile eliminare ogni incertezza e prevedere esplicitamente, nella base giuridica della Costituzione, la possibilità di stabilire risorse di natura fiscale;

- b) altri reputano che l'attuale sistema di risorse sia sufficientemente sicuro ed equo. Alcuni di essi auspicano che la risorsa PNL, che garantisce la maggiore equità in quanto basata sulla ricchezza relativa degli Stati, abbia uno spazio ancora maggiore nel sistema. Essi si oppongono all'idea di prevedere nella base giuridica della parte I della Costituzione la possibilità esplicita di creare risorse fiscali.

16. Il circolo ha concluso che, in ogni caso, la base giuridica attuale consente la creazione di nuove risorse, comprese quelle di natura fiscale.¹

¹ Taluni membri del circolo ritengono tuttavia che una procedura decisionale così macchinosa come quella prevista non faciliti la creazione di nuove risorse.
