

## La programmazione finanziaria e il bilancio dell'Unione dopo il Trattato di Lisbona

*di Franco Bassanini e Maria Teresa Salvemini*

*Contributo per il Gruppo di Astrid sul bilancio europeo*

**8 ottobre 2009**

Il Trattato di Lisbona contiene alcune importanti innovazioni in materia di struttura e procedimento degli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio dell'Unione europea. Ad esse sono dedicati gli articoli 310-324 del Titolo II del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, che riproducono *l'acquis communautaire* in materia, integrandolo e correggendolo con una parte delle innovazioni già previste dal progetto di Costituzione europea respinto dai referendum francese e olandese e anche con alcune innovazioni di nuova concezione.

### **Il Bilancio dell'Unione**

Nell'ordinamento istituzionale europeo, come in Italia, il bilancio è un atto normativo "formale"<sup>1</sup>, in quanto "l'esecuzione di spese iscritte in bilancio richiede l'adozione preliminare di un atto giuridicamente vincolante dell'Unione che dia fondamento giuridico alla sua azione e alla esecuzione della spesa" (art. 310, comma 3 TFUE).

Non vi è una regola di copertura formale, come in Italia, delle leggi di spesa. Il sistema è tuttavia analogo nella sostanza, poiché impone che "per mantenere la disciplina di bilancio l'Unione, prima di adottare atti che possono avere incidenze

---

<sup>1</sup> Il Trattato di Lisbona non ha innovato sul punto, rispetto al disposto dell'art. 268, comma 3, TCE. Nell'ordinamento italiano il bilancio è – come è noto - una "legge formale". Così era il bilancio dell'UE nel Trattato costituzionale respinto dai referendum francese e olandese (artt.I-34 e I-56 TCost.). Il Trattato di Lisbona continua invece a prevederne l'approvazione con regolamento, avendo rinunciato a prevedere nel sistema delle fonti la categoria delle «leggi europee», per le ragioni che saranno richiamate *infra*.

rilevanti sul bilancio, deve assicurare che le spese derivanti da tali atti possano essere finanziate entro i limiti delle risorse proprie dell'Unione e nel rispetto del Quadro finanziario pluriennale” (art. 310, comma 4 TFUE). In buona sostanza, la copertura delle nuove spese deve essere trovata nei margini di entrata non utilizzati nel bilancio stesso.

Il bilancio è annuale, ma è vincolato al rispetto di una forma sintetica di bilancio pluriennale, le Prospettive finanziarie, ribattezzate “Quadro Finanziario Pluriennale” dal Trattato di Lisbona.

E' un sistema molto rigido, a cascata. Il trattato stabilisce infatti che “ciascuna istituzione esercita i poteri ad essa attribuiti in materia di bilancio nel rispetto dei trattati e degli atti adottati a norma degli stessi, in particolare in materia di risorse proprie dell'Unione e di equilibrio delle entrate e spese” (art. 314, comma 10 TFUE). Con la decisione sulle risorse proprie e con quella sul Quadro Finanziario Pluriennale si definiscono le risorse complessive del periodo, e si effettua una ripartizione per grandi aggregati funzionali. Vi possono essere anche dei Fondi di riserva, ma generalmente con destinazione settoriale già individuata. Nel bilancio annuale, si identificano i programmi finanziati, e gli spazi da utilizzare, eventualmente, per altri programmi, da decidere con atti giuridicamente vincolanti. Se i programmi già in vigore esauriscono tutte le risorse spendibili, nuovi programmi di spesa saranno possibili solo se si prendono “decisioni vincolanti” di riduzione delle spese esistenti. Aumenti di risorse proprie sono realizzabili solo nella prospettiva del Quadro pluriennale. Non vi sono ovviamente né *sunset laws*, né meccanismi di *zero base budgeting*.

### **La programmazione finanziaria pluriennale prima di Lisbona: la decisione sulle risorse proprie**

Introdotta nel 1988 da Jacques Delors, per disciplinare la materia finanziaria e per favorire lo sviluppo delle politiche comunitarie, la procedura pluriennale fissa l'ammontare totale delle risorse e delle spese ed il massimale disponibile per ogni anno e per ciascuna voce del bilancio. Si compone di due documenti: la *Decisione sulle Risorse Proprie* (DRP) e le *Prospettive Finanziarie* (PF).

La prima determina in sostanza la tipologia e l'ammontare delle entrate, riguardando l'istituzione o la soppressione di categorie di “risorse proprie”. Tutte le entrate di bilancio vengono considerate risorse proprie, una soluzione che solleva

molte critiche, in quanto solo una piccola parte delle entrate deriva da attività di prelievo esercitata direttamente dall'Unione, e la maggior parte consiste di trasferimenti dai bilanci degli Stati, o da compartecipazioni.

La decisione sulle entrate viene adottata, con una procedura speciale: le DRP sono adottate all'unanimità dal Consiglio, a seguito di una proposta della Commissione e dell'accordo politico del Consiglio Europeo (art. 269 TCE).

Agli inizi del processo di costruzione europea, il bilancio della Comunità europee dipendeva dai contributi finanziari dei vari Stati membri. L'attuale struttura delle risorse proprie è il risultato di un processo avviato con il Consiglio di Lussemburgo del 1970, durante il quale vengono definite le principali tipologie di risorse; processo proseguito con il Consiglio di Fontainebleau del 1984, che segnò l'introduzione del sistema di correzione britannico, e concluso con il pacchetto Delors I del 1988 che introdusse la "quarta risorsa" del bilancio UE. Con la ricordata decisione del 21 aprile 1970 i contributi degli Stati membri vengono sostituiti da risorse proprie, che corrispondono ai trasferimenti effettuati dagli Stati membri a profitto del bilancio comunitario. La possibilità di non dipendere dai contributi netti degli Stati membri è indice di un livello avanzato di integrazione.

Attualmente il totale degli importi dell'insieme delle risorse proprie non può superare l'1,24% del RNL europeo. Il sistema comprende diverse entrate:

1. Risorse proprie tradizionali, che includono: a) diritti agricoli, ovvero prelievi, premi, importi supplementari o altri dazi sugli scambi con paesi non membri dell'unione europea nel quadro della politica agricola comunitaria; b) diritti doganali, che provengono dall'applicazione della tariffa doganale comune e vengono trattenuti dalle autorità doganali nazionali. Le risorse proprie tradizionali hanno costituito, fino agli anni ottanta, circa il 50% delle entrate per poi ridursi progressivamente. Nel 2013 rappresenteranno soltanto all'incirca il 13% sul totale delle entrate dell'UE.
2. Risorsa basata sull'IVA, calcolata come tasso percentuale uniforme applicato alla base imponibile IVA armonizzata di ciascun Stato membro. Nel corso degli anni ottanta, tale risorsa ha giocato il ruolo di "risorsa marginale", assicurando il pareggio di bilancio in accordo con il principio di equilibrio: ciò significava che il contributo pagato sull'IVA, pur rimanendo sotto la soglia dell'1%, variava in modo da assecondare le variazioni della spesa totale. In questa sua funzione è stata sostituita dalla risorsa basata sul RNL. Nel 2013 la risorsa basata sull'IVA costituirà il 12% delle entrate.
3. Risorsa basata sul RNL (o "quarta risorsa", considerando come prime due le risorse proprie tradizionali), fondata sull'applicazione di un tasso percentuale uniforme dello 0,73%, applicato

al Reddito Nazionale Lordo di ciascuno Stato membro. Si tratta di una risorsa complementare, in quanto stabilita in base alle altre tre entrate del bilancio. Fu introdotta nel 1988 per coprire le spese ingenti per gli allargamenti dell'Unione europea. Allora costituiva poco più del 10% delle entrate, nel 2013 toccherà il 74%.

Il bilancio europeo è dunque oggi finanziato per la maggior parte da contributi diretti degli Stati membri (la stessa risorsa sull'IVA può essere assimilata ad un contributo nazionale), con vantaggi in termini di stabilità finanziaria generale ma con gravi limiti sull'autonomia delle scelte di spesa dell'Unione, dal momento che viene ad annullarsi ogni logica sopranazionale della politica di bilancio.

### **La programmazione finanziaria pluriennale prima di Lisbona: le Prospettive finanziarie**

Quanto alle PF, esse definiscono per grandi linee e su base pluriennale l'allocazione delle risorse comunitarie e dunque rappresentano lo strumento per l'inquadramento delle spese comunitarie su un periodo di più anni, precisando ampiezza e composizione delle spese prevedibili; non sono del tutto assimilabili ad un bilancio pluriennale, dal momento che la procedura di bilancio annuale resta indispensabile per stabilire l'ammontare effettivo delle spese e la ripartizione tra le varie linee di bilancio.

Le PF hanno comunque un compito importante (che può essere paragonato al DPEF e all'art. 1 della LF in Italia): fissano il tetto massimo delle entrate in rapporto al GNI. Data la regola del pareggio, si fissano così anche gli spazi disponibili per le spese.

La trattativa sulle PF riguarda principalmente la composizione delle entrate e delle spese, più raramente la dimensione del bilancio. Ogni cambiamento deve essere oggetto di specifica decisione del Consiglio, e alcune materie, come la PAC, sono escluse dalla revisione in questa sede. Pesano le decisioni già prese, e le PF hanno, come ovunque, una forte natura "formale". Se si vogliono effettuare cambiamenti rilevanti, si deve operare nel periodo che precede la trattativa. Ed è operazione complessa, che spiega perché sia così lungo il periodo coperto dalla decisione pluriennale. Quando si decideva annualmente, il rischio di non concludere la trattativa in tempi utili era assai concreto.

Le PF non sono previste dai trattati, ma sono il risultato di un'intesa tra Parlamento, Consiglio e Commissione, che viene poi recepita con accordo

interistituzionale: sono infatti adottate all'unanimità dal Consiglio, a seguito di una proposta della Commissione e dell'accordo politico del Consiglio Europeo.

Il condizionamento del sistema di voto ad unanimità – adottato sia per le PF che per le DRP - è significativo: si crea un accentramento del potere negoziale nelle mani del Consiglio a discapito del potere di iniziativa della Commissione. Lo spazio di manovra del Parlamento europeo ne esce limitato ed è ricondotto di fatto alla mera formulazione di un parere al Consiglio (obbligatorio ma non vincolante). Come risultato, i negoziati sul bilancio spesso si esauriscono in confronti tra diversi Stati membri impegnati a difendere i propri interessi particolaristici (seconda la logica dei “saldi netti”).

Ciononostante, l'introduzione della procedura pluriennale ha comunque consentito uno sviluppo ordinato delle operazioni di bilancio, che rappresenta la condizione necessaria per l'implementazione di qualsiasi politica. A trarne giovamento sono state soprattutto le spese strutturali che – anche per la presenza della componente del cofinanziamento - meglio si adattano ad una programmazione pluriennale.

### **La procedura di approvazione del bilancio nel sistema pre-Lisbona**

Il bilancio dell'Unione europea è annuale, ma vincolato al rispetto dei limiti di spesa fissati dalla procedura pluriennale. Il Bilancio annuale come è oggi non ha spazi di decisione, perché è già scritto nelle PFP. Si possono fare aggiustamenti nei tempi di realizzazione delle spese, o decidere l'utilizzo dei fondi precostituiti.

A riprova della difficoltà di fare interventi sostanziali in sede di decisione sul Bilancio sta il fatto che nell'ultimo negoziato, per poter concludere, e superare le forti insoddisfazioni per la struttura esistente e le scelte operate, si è stabilito di procedere ad una revisione “a tutto campo” nel 2009-10,. Questa revisione sarà aperta da un Documento propositivo della Commissione, ma anche su questo documento non sarà facile trovare il consenso.

La procedura annuale vigente prima della ratifica del Trattato di Lisbona è articolata su cinque fasi:

<b>Fase</b>	<b>Istituzione responsabile</b>	<b>Scadenza</b>
Proposta	Commissione	Entro 30 aprile anno N-1
Adozione	PE e Commissione	Entro 31 dicembre anno N-1

Esecuzione	Commissione	Durante anno N
Controllo tecnico	Corte dei conti europea	Verso novembre anno N-1
“Discarico” politico	PE	Verso marzo anno N+2

Fonte: M. Nava, *La Finanza europea*, Carrocci editore, Roma 2000

La proposta della Commissione viene trasmessa alle autorità di bilancio (Parlamento europeo e Consiglio), che adottano il testo secondo un meccanismo di doppia lettura.

Le spese comunitarie possono consistere in:

1) spese obbligatorie, che vengono stabilite giuridicamente (in linea di principio e in termini di importo) dagli stessi trattati, dagli accordi internazionali e dai contratti di diritto privato: in queste spese rientrano quelle per la politica agricola comune e quelle amministrative;

2) spese non obbligatorie, il cui importo è fissato liberamente dalle autorità di bilancio, come nel caso dei fondi strutturali.

Le prime rientrano sotto l'autorità sovrana del Consiglio, sulle seconde interviene il Parlamento.

La Commissione cura l'esecuzione del bilancio in conformità del principio della buona gestione finanziaria (art. 279 TCE), con la cooperazione degli Stati membri (“gestione condivisa”).

La Corte dei conti europea controlla la legittimità e la regolarità di spese ed entrate e presenta al Consiglio e al Parlamento una dichiarazione nella quale attesta l'affidabilità dei conti e la regolarità delle operazioni, allegando eventuali osservazioni e repliche della Commissione. Si tratta di un controllo essenzialmente di legittimità, che può diventare di merito nella misura in cui la Corte debba accertare la sana gestione finanziaria.

## **Il Quadro finanziario programmatico nel Trattato di Lisbona**

Una prima novità rispetto al quadro vigente introdotta dal Trattato di Lisbona è costituita dalla espressa previsione nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea di uno strumento di programmazione pluriennale delle risorse comunitarie, il *Quadro finanziario programmatico*.

Il Quadro finanziario programmatico è adottato con regolamento, e dunque non è più regolato in fatto da un accordo interistituzionale, come finora è avvenuto con

le Prospettive Finanziarie. Il regolamento che adotta il Quadro programmatico è deliberato dal Consiglio previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono (art. 312, comma 2, TFUE). Il Consiglio delibera all'unanimità: ma il Consiglio europeo potrà decidere (anche in tal caso all'unanimità) di attivare una delle “passerelle” previste dal Trattato, e dunque di consentire al Consiglio dell'Unione di deliberare a maggioranza qualificata sull'approvazione del Quadro programmatico.

Il Quadro finanziario programmatico non è scorrevole, ma ha validità “almeno quinquennale”. A differenza delle Prospettive finanziarie, che avevano validità settennale e non erano collegate alla durata di nessuna delle istituzioni europee, il Quadro finanziario può dunque essere uniformato alla durata della legislatura del PE e del mandato della Commissione europea.

Il QFP fissa gli importi dei massimali annui degli stanziamenti per impegni suddivisi per categoria di spesa e del massimale annuo degli stanziamenti per pagamenti e “prevede ogni altra disposizione utile per il corretto svolgimento della procedura annuale di bilancio”. Le categorie di spesa, “in numero limitato”, “corrispondono ai grandi settori di attività dell'Unione” (art. 312, comma 3, TFUE).

Il QFP fissa dunque, per prima cosa, e come vincolo insormontabile, il totale delle risorse. A queste vincola il totale delle spese (impegni e pagamenti). Ambedue le cifre sono espresse in valori assoluti e in rapporto al prodotto. Ne viene dato il valore anno per anno, e il totale per l'intero periodo di validità pluriennale.

Il Quadro finanziario programmatico costituisce parametro essenziale per la valutazione della “copertura finanziaria” del bilancio annuale e di ogni decisione di spesa (e dunque per la legittimità delle stesse). Questi effetti sono espressamente stabiliti dall'articolo 312, comma 1, TFUE (“Il bilancio annuale dell'Unione è stabilito nel rispetto del quadro finanziario pluriennale”) e dall'articolo 310 comma 4, TFUE (“Per mantenere la disciplina di bilancio, l'Unione, prima di adottare atti che possono avere incidenze rilevanti sul bilancio, deve assicurare che le spese derivanti da tali atti possano essere finanziate entro i limiti delle risorse proprie dell'Unione e nel rispetto del quadro finanziario pluriennale di cui all'articolo 312”). Il bilancio annuale ha un vincolo diretto ed esplicito: entrate e spese devono essere in pareggio. I totali devono corrispondere alle cifre decise nel Quadro pluriennale.

Il bilancio europeo acquista, così, anche formalmente, una dimensione programmatica pluriennale (che può incidere, ad esempio, sulla politica delle entrate proprie e sulla governabilità dei fondi strutturali).

La rigidità del sistema serve ad evitare i conflitti tra Stati membri che in passato hanno spesso reso difficile l'approvazione del bilancio. Il bilancio annuale, invece, essendo oggi largamente predeterminato, è presumibile che questi conflitti si manifesteranno prevalentemente nella fase di decisione sulle risorse proprie e sul Quadro pluriennale.

### **La Decisione sulle risorse proprie nel Trattato di Lisbona**

Per tutte le decisioni concernenti la disciplina del sistema delle risorse proprie dell'Unione, compresa l'individuazione di nuove risorse proprie, l'art. 311 TFUE mantiene invece la competenza deliberativa del Consiglio dell'Unione e degli Stati membri e attribuisce una competenza meramente consultiva al Parlamento europeo: il Consiglio decide all'unanimità, salva ratifica da parte di tutti gli Stati membri, previa consultazione del Parlamento europeo.

La preventiva approvazione del Parlamento è invece richiesta per l'adozione dei regolamenti contenenti le misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie, quando la loro adozione sia prevista dalla Decisione sulle risorse proprie. I regolamenti sono adottati dal Consiglio, con procedura legislativa speciale. In tal caso non è richiesta la ratifica degli Stati membri.

Tanto per la Decisione, quanto per i regolamenti di attuazione, l'art. 353 TFUE esclude espressamente la possibilità di attivare una delle "passerelle" previste dall'art. 48, par. 7, del Trattato sull'Unione europea per passare alla deliberazione a maggioranza qualificata.

Nel Quadro Pluriennale, e nel bilancio annuale, la decisione sulle risorse proprie si traduce in previsioni di entrata, e quindi ne viene consentita la spendibilità<sup>2</sup>.

La decisione sulle Entrate ha una grande forza vincolante. Il Consiglio nel decidere il Quadro pluriennale decide sia il totale delle entrate che la composizione. La risorsa legata ai bilanci degli Stati membri richiede anche l'adozione di una chiave di ripartizione, molto complessa perché basata anche su un insieme eterogeneo di eccezioni. Le vere risorse proprie hanno invece natura di mera previsione, senza criteri di ripartizione tra i paesi.

---

<sup>2</sup> Anche in Italia – come è noto – la legge istitutiva o modificativa di tributi non fa parte della decisione di bilancio, ma è una legge sostanziale, che può essere adottata anche come parte della Legge finanziaria.

## **Risorse proprie e risorse trasferite: una ipotesi innovativa**

La decisione sul tetto alle entrate è stata finora presa guardando al volume di risorse che l'Unione è in grado di ottenere direttamente, e al volume di risorse da trarre dai bilanci degli Stati membri per integrare quanto necessario a finanziare le spese già decise. Questa parte è ormai preponderante, se si considera insieme il trasferimento legato al PIL e l'IVA. Così, il bilancio europeo appare oggi, in misura preponderante, come un pool di risorse che gli Stati membri costituiscono al fine di portare avanti le politiche "comuni", che costituiscono l'aspetto finanziario del sistema istituzionale.

E' un modello nuovo, diverso da quello proprio dei tradizionali Stati federali, ma è un modello interessante proprio perché impone di definire, in un continuo processo di trattativa e verifica, quali politiche vengono, nei singoli momenti, considerate "comuni". Quali politiche, cioè presentano caratteristiche tali da giustificare la costruzione stessa dell'Unione, una istituzione nella quale il principio di sussidiarietà ha un valore fondante.

A noi pare, tuttavia, che la distinzione tra risorse proprie e risorse messe in comune dagli Stati dovrebbe avere un contenuto e un significato più forte di quello tradizionale, che, in linea di principio, concepisce le risorse tratte dai bilanci degli Stati come un "complemento" delle risorse proprie dell'Unione, anche quando la dimensione relativa nega validità a questo modello. Dovrebbe esservi un legame tendenziale tra il tipo di risorse e il tipo di spese che vengono finanziate, una distinzione tra le spese – in altri termini – che giustifichi, e dia un contenuto forte, alla diversa tipologia di entrate.

In un recente studio si era prospettata la possibilità di distinguere le spese a seconda che avessero finalità redistributive, o finalità di produzione di beni pubblici europei<sup>3</sup> (anche se si tratta – ovviamente – di una distinzione difficile, se non altro perché effetti redistributivi possono aversi anche nelle politiche di produzione di beni pubblici, e assai piccola è l'area delle politiche esclusivamente "sociali"). Vi sono, comunque, due diverse tipologie di "politiche comuni" (questo

---

<sup>3</sup> "Redistribution is motivated by considerations of justice and equality rather than the optimal allocation of resources for the satisfaction of collective demands....Efficiency as well as transparency considerations require that the activities under these two chapters be financed by separate revenue sources, designed so as to closely mirror the nature of, and the benefit from, the corresponding spending flows" (A. Iozzo, S. Micossi e M. T. Salvemini, *A new budget for the European Union*, in *Astrid Rassegna*, n. 9/2008, p. 2 e segg.).

è il termine dominante nei Trattati) e a queste sembra possibile, e utile, riportare la suddivisione tra entrate proprie e entrate trasferite. Una tipologia è quella che nasce dalla “messa in comune” di risorse finanziarie tratte dai bilanci degli Stati membri, e che trova la sua giustificazione nel valore aggiunto che questa messa in comune genera rispetto all’uso che, con riferimento alla stessa politica, potrebbe essere fatto direttamente da ciascuno Stato con quelle risorse. L’altra tipologia è quella che deriva dalla constatazione che l’Unione può fare alcune politiche che gli Stati membri non possono fare, ciascuno da solo, a causa del forte peso delle esternalità, e per le quali si giustifica, insieme, la spesa e il suo finanziamento con risorse raccolte direttamente dall’Unione (es. ambiente, reti transeuropee, sicurezza).

Questa distinzione è ragionevole anche dal punto di vista delle quantità in gioco: oggi i fondi provenienti dai bilanci degli Stati sono la maggior parte, e finanziano la maggior parte delle spese, quelle che trovano origine in decisioni che esprimono la volontà di mettere in comune le risorse per perseguire, attraverso la produzione di beni pubblici europei, finalità comuni. Le risorse proprie, invece, sono oggi di entità assai minore<sup>4</sup>; e il loro limitato ammontare finisce inevitabilmente con il comprimere la possibilità di costruire e finanziare le politiche pubbliche europee non realizzabili se non a livello dell’Unione e da finanziare mediante risorse non provenienti dai bilanci degli Stati membri<sup>5</sup>.

### **Quadro finanziario pluriennale, decisione sulle risorse proprie e saldi netti**

La complessità delle trattative sulle prospettive finanziarie e sulle risorse nette è dipesa finora – come è noto - anche dal fatto che ogni cambiamento in una delle politiche già decise può determinare cambiamenti nella posizione relativa dei singoli Paesi, quale risulta dall’insieme dei saldi netti. Un dato, che non è formalmente inserito nello schema di decisione finanziaria e di bilancio, ma che ne costituisce il retroterra da tutti preso a riferimento, il vero *benchmark* di confronto per ogni decisione.

All’origine dei saldi netti vi è il fatto che, in misura grandemente prevalente, le politiche comuni non si traducono in azioni amministrative poste in essere dalle

---

<sup>4</sup> ...tanto più che l’addizionale Iva difficilmente può ancora considerarsi una risorsa propria

<sup>5</sup> Come si vedrà più avanti, la distinzione può essere prodromica a soluzioni innovative: da un lato limitando solo al primo gruppo di risorse la applicazione della logica dei saldi netti, dall’altra trovando per il finanziamento delle politiche “necessariamente europee” risorse finanziarie nuove, anche non di carattere tributario (eurobonds, projects bonds).

strutture amministrative dell'Unione, ma vengono affidate agli Stati, che pertanto ricevono, in entrata nei loro conti pubblici, le risorse finanziarie necessarie alla produzione di beni pubblici europei, e in gran parte ne influenzano le caratteristiche redistributive. In questo calcolo, inoltre, compaiono anche risorse dell'Unione che vengono direttamente erogate a soggetti privati.

Si tratta di questione molto rilevante, non tanto per la dimensione assoluta di questi saldi, o per il loro peso nei bilanci dei singoli Stati, ma per una insufficiente percezione dei benefici, e del ruolo dell'Unione. La visione strettamente contabile è stata assunta, impropriamente, come una questione politica, e ha rappresentato uno degli ostacoli più seri alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione stessa.

Il modello di costruzione dei Saldi netti è assai poco trasparente, anche per il PE, malgrado la sua rilevanza politica. Gli Uffici del Bilancio di ogni Paese conoscono le partite contabili, in entrata e in uscita, che legano i propri bilanci a quello dell'Unione. Li conoscono *ex post*, li stimano *ex ante*. In molti casi, un saldo netto svantaggioso per un Paese può derivare da una previsione non ben fatta.

Anche le risorse che vanno dal Bilancio dell'UE ai singoli privati sono rilevabili *ex post*, più difficilmente *ex ante*: si pensi alle gare per i fondi di ricerca; solo dopo aver conosciuto i vincitori si può definirne la nazionalità. Ed è giusto che sia così. Togliere dai saldi netti le spese finanziate con fondi propri può facilitare un uso minimamente ragionevole del concetto di saldo netto. Un uso di Fondi di riserva attivabili su base annuale per raggiungere i saldi netti ipotizzati al momento della decisione sul Quadro finanziario programmatico, ma non ancora tradotti in specifiche misure, potrebbe facilitare l'accordo.

Cambiare questo stato di cose è assai difficile, perché quando si comincia a parlare di bilancio europeo appare subito la questione del *rebate* britannico e delle altre eccezioni introdotte al sistema delle entrate che condizionano profondamente ogni possibilità di spostamento dall'assetto attuale a una nuova impostazione attraverso il meccanismo degli accordi sulle singole politiche di spesa, perché tali accordi sono vincolati dall'esigenza di guardare al confronto tra i totali delle entrate e delle spese, per singolo paese.

Potrebbe essere utile porre, come prima decisione da prendere, assieme a quella sul tetto alle entrate, una decisione sui saldi netti, che si basi su criteri di carattere generale. La decisione successiva, sulle singole voci, troverebbe così un ancoraggio, e le scelte verrebbero fatte sulla base soltanto della validità delle politiche intraprese.

Il primo criterio di carattere generale da assumere riguarda il principio di solidarietà fra Stati. Si deve decidere se questo principio, ribadito nel Trattato, comporti l'esistenza di saldi netti positivi o negativi, e quale debba essere la dimensione di questi scostamenti dal pareggio, da definire in proporzione, è da ritenere, del PIL, come è avvenuto finora.

Ma soprattutto occorrerebbe – come si spiega in un successivo capitolo di questo rapporto – distinguere in due diversi titoli del bilancio le spese realizzabili con i trasferimenti dai bilanci da quelle realizzabili con entrate proprie, limitando alle prime la applicazione della logica dei saldi netti. La relativa decisione non potrebbe portare a modifiche nei saldi netti, ma potrebbe rendere necessaria la costituzione di Fondi speciali, ancora da allocare, che consentano spese di natura ed entità tale da riequilibrare gli scostamenti dai saldi<sup>6</sup>.

### **La procedura di approvazione del bilancio dell'Unione nel Trattato di Lisbona**

Anche il bilancio dell'Unione europea, una volta ratificato e entrato in vigore il Trattato di Lisbona, sarà approvato con un regolamento. Per la sua approvazione, il nuovo Trattato richiede la partecipazione del Consiglio e del Parlamento europeo su proposta della Commissione, secondo una «procedura legislativa speciale».

Il Trattato costituzionale, per la verità, nel conferire per la prima volta una veste formale precisa al bilancio dell'Unione, ne prevedeva l'approvazione con legge europea (artt.I-34 e I-56 TCost.). La legge di bilancio entrava così tra le fonti primarie del diritto europeo, nel quadro della nuova disciplina costituzionale europea. La scelta di eliminare, nel Trattato di Lisbona, qualsiasi riferimento ai simboli e ai termini che più direttamente potessero evocare una natura costituzionale dell'atto, ha comportato, tra l'altro, la rinuncia a prevedere nel sistema delle fonti la categoria delle «leggi europee» e il ritorno, in via generale, alla terminologia classica, ossia al regolamento

Nello specifico, l'art. 314 TFUE prevede che l'iniziativa spetti alla Commissione, che presenta non più un progetto preliminare ma un progetto di bilancio vero e proprio. La durata della procedura deve essere contenuta entro i quattro mesi intercorrenti tra la data di presentazione del progetto e la fine dell'anno solare, e

---

<sup>6</sup> Naturalmente, se i saldi vengono negoziati sulla base di “benefici” di natura economica formulati in modo piuttosto vago, come fu nel caso del *rebate* inglese, il sistema non potrebbe funzionare....

consiste in una versione semplificata della procedura legislativa ordinaria, con una lettura unica da parte del Parlamento europeo e del Consiglio. In caso di divergenza tra le due istituzioni, si passerà direttamente alla procedura di conciliazione, con un meccanismo che, a certe condizioni, lascia l'ultima parola al Parlamento europeo, a condizione che esso sia in grado di deliberare con ampia maggioranza.

La procedura di bilancio comincia all'inizio dell'estate. La Commissione raggruppa gli Stati di previsione presentati dalle varie istituzioni entro il 1° luglio e sottopone al Consiglio il progetto di bilancio non oltre il 1° settembre.

Il Consiglio dei Ministri definisce la sua posizione sul progetto di bilancio e la comunica al Parlamento europeo entro il 1° ottobre informandolo “esaurientemente” delle motivazioni della sua decisione.

Entro 42 giorni dalla comunicazione, il Parlamento europeo può approvare la proposta del Consiglio dei ministri oppure non pronunciarsi: in entrambi i casi il bilancio si considera adottato, nel testo definito dal Consiglio. Altrimenti, il Parlamento può proporre, deliberando a maggioranza assoluta, emendamenti al testo del Consiglio<sup>7</sup>. Se il Consiglio non condivide, in tutto o in parte, gli emendamenti proposti dal Parlamento europeo, si ricorre alla convocazione di un «comitato di conciliazione».

Il comitato di conciliazione (ai cui lavori partecipa la Commissione, con il compito di “favorire un riavvicinamento fra le posizioni del Parlamento europeo e del Consiglio dei ministri”) ha il compito di giungere, entro un termine di 21 giorni dalla sua convocazione, ad un accordo su un progetto comune, da approvare a *maggioranza qualificata* dei suoi componenti nominati in rappresentanza del Consiglio e a *maggioranza* dei suoi componenti nominati in rappresentanza del Parlamento europeo.

---

<sup>7</sup> Data la natura di atto formale del bilancio, gli emendamenti dovrebbero riguardare, essenzialmente, la corrispondenza delle quantificazioni del bilancio annuale alle quantificazioni degli aggregati di spesa del QFP, oppure la corrispondenza delle singole voci di spesa alle leggi sostanziali sottostanti. Non sembra invece che in sede di bilancio si possa intervenire su queste leggi di spesa sottostanti, (sulle quali peraltro il PE ha già esercitato i suoi poteri di co-decisione) modificando, ad esempio, la dimensione delle risorse attribuite, e quindi le quantificazioni di bilancio. Potrebbero invece esservi problemi di quantificazione “indiretta” che aprono a diversità di vedute sulle risorse che saranno necessarie.

Se entro il termine predetto il Comitato di conciliazione riuscirà ad approvare un progetto comune, il Parlamento europeo e il Consiglio disporranno di un ulteriore termine di 14 giorni per approvarlo o respingerlo (pronunciandosi a maggioranza dei voti espressi per quanto concerne il Parlamento europeo e a maggioranza qualificata per quanto concerne il Consiglio). Il progetto di bilancio, così come definito dal Comitato di conciliazione sarà definitivamente adottato se, entro il predetto nuovo termine di 14 giorni, il Parlamento e il Consiglio lo avranno approvato o quanto meno non lo avranno respinto: si applica dunque una sorta di silenzio-assenso.

Se, viceversa il Comitato di conciliazione non dovesse riuscire ad approvare un progetto comune, o se, approvato il progetto comune dal Comitato, il Consiglio e il Parlamento decidessero di respingerlo, la Commissione dovrà presentare un nuovo progetto di bilancio. Lo stesso avverrebbe se uno solo dei due organi legislativi (Consiglio o Parlamento) respingesse il progetto comune, mentre l'altro decidesse di non pronunciarsi, o se il progetto del Comitato fosse approvato dal Consiglio, ma respinto dal Parlamento.

Se viceversa il progetto del Comitato fosse approvato dal Parlamento ma respinto dal Consiglio, la parola tornerebbe al Parlamento che (con la maggioranza assoluta dei suoi membri e dei 3/5 dei voti espressi) avrà il potere di confermare gli emendamenti originariamente da esso formulati, ancorché non condivisi dal Consiglio. Se uno o più emendamenti del Parlamento non saranno confermati, varrà sul punto la posizione concordata in seno al Comitato di conciliazione, per il resto intendendosi approvato il bilancio con gli emendamenti confermati dal Parlamento con la predetta maggioranza qualificata.

### **Le innovazioni procedurali introdotte dal Trattato di Lisbona: quadro di sintesi**

Riassumendo, sono quattro dunque le principali innovazioni apportate dal Trattato di Lisbona alla disciplina del bilancio dell'Unione:

1) L'eliminazione della categoria delle "spese obbligatorie", che consente, un'estensione significativa dei poteri del Parlamento europeo nella approvazione del bilancio.

2) La possibilità di prevedere una durata quinquennale per lo strumento di programmazione finanziaria pluriennale, che ne permette la sincronizzazione con le cadenze della legislatura europea.

3) La possibilità per il Consiglio europeo di adottare all'unanimità una decisione che consenta al Consiglio dell'Unione di deliberare a maggioranza qualificata sull'approvazione del quadro programmatico.

4) Una procedura di bilancio che, pur bilanciando il ruolo del Consiglio e quello del Parlamento europeo, lascia alla fine a quest'ultimo l'ultima parola nella decisione di bilancio, a condizione che si raggiunga su essa un'ampia maggioranza (ed entro i limiti consentiti dal quadro programmatico e dalla disciplina delle risorse proprie, sulle quali il Parlamento non è il decisore ultimo).

### **La riforma della programmazione finanziaria e del bilancio dell'Unione nel quadro del riassetto delle istituzioni europee**

Si tratta, come si vede, di una procedura assai complessa e articolata, concepita, come pare evidente, nell'intento di bilanciare poteri della Commissione, poteri del Consiglio e poteri del Parlamento in un equilibrio non paritario, che mira a riconoscere alla Commissione il potere di iniziativa, al Consiglio il potere (politicamente rilevante ed incisivo) di una prima valutazione del progetto della Commissione, e al Parlamento non solo una effettiva partecipazione alla decisione di bilancio, ma, in definitiva, la possibilità di dire in materia l'ultima parola. Ma ciò, solo a condizione di raccogliere, nel suo braccio di ferro col Consiglio, una maggioranza sufficientemente ampia (3/5 dei votanti che rappresentino almeno la maggioranza assoluta dei membri del Parlamento). Altrimenti, il baricentro politico della decisione rimane, sostanzialmente, in capo al Consiglio.

Al rafforzamento dei poteri del Parlamento concorre in misura decisiva un'altra innovazione sostanziale introdotta dal Trattato di Lisbona: la eliminazione della distinzione fra spese "obbligatorie" e spese "non obbligatorie"; in precedenza le prime (tra cui la Politica Agricola Comune) erano riservate in esclusiva alla decisione del Consiglio dell'Unione; ora il potere di codecisione del Parlamento si estende a tutte le spese, con un notevole rafforzamento del suo ruolo.

Si può meglio apprezzare il significato istituzionale di queste innovazioni solo nel contesto del complessivo riassetto delle istituzioni europee delineato dal

Trattato di Lisbona: riassetto al quale, peraltro, la riforma della programmazione finanziaria e del bilancio dell'Unione concorre in misura non marginale.

Il Trattato di Lisbona ha tratto ispirazione dal convincimento, a più riprese avanzato nel dibattito europeo che ha scandito il lungo processo di riforma, che solo istituzioni forti in quanto concentrate sull'assolvimento di funzioni chiaramente delineate possano interagire in una dinamica virtuosa; e su questa premessa, le nuove disposizioni mirano a conformare il disegno delle istituzioni al principio di separazione dei poteri, cercando di improntare l'equilibrio istituzionale alla cooperazione e alla fiducia reciproca.

L'obiettivo, generalmente condiviso, del simultaneo rafforzamento delle singole istituzioni ha richiesto una riarticolazione della loro struttura in ragione delle funzioni esercitate, il ripristino delle loro missioni fondamentali, l'attribuzione di competenze ulteriori. Si è trattato, in particolare, di:

- restituire al Consiglio europeo la funzione di impulso e di definizione dell'indirizzo politico generale dell'Unione;
- configurare il Parlamento europeo quale Camera rappresentativa dei popoli europei, titolare del potere di deliberare su tutta la legislazione europea e della funzione di controllo sull'operato dell'esecutivo;
- distinguere l'attività legislativa del Consiglio dei ministri, affidata a una sede che fungesse da seconda Camera rappresentativa degli Stati membri dell'Unione ("Consiglio per gli affari legislativi"), dalle attività di tipo esecutivo, concentrate in un ridotto numero di formazioni del Consiglio stesso;
- precisare il ruolo della Commissione quale garante dell'applicazione del diritto primario, e titolare dell'iniziativa e dell'esecuzione degli atti legislativi;
- dotare la Corte di giustizia di ulteriori poteri di risoluzione delle controversie tra Unione e Stati Membri e di garanzia del rispetto del principio di sussidiarietà;
- potenziare, inoltre, il raccordo con le istituzioni europee dei Parlamenti nazionali in particolare a tutela del principio di sussidiarietà.

In forza di tali innovazioni essenziali: il potere legislativo è esercitato congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio; il potere esecutivo è esercitato, su impulso politico del Consiglio europeo (presieduto da un Presidente stabile), dalla Commissione e dai Consigli dei ministri di settore; il potere giudiziario è esercitato dalla Corte di giustizia e dal Tribunale di primo grado. Nell'ambito del cosiddetto "triangolo" fra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, le implicazioni delle nuove disposizioni riguardanti le istituzioni europee sono assai rilevanti.

Il Trattato di Lisbona – come si è già notato - rafforza notevolmente il ruolo del Parlamento europeo, confermando il processo che dal 1979 in poi ha costantemente cercato di democratizzare e rendere più efficace e trasparente il funzionamento di quella che sarebbe divenuta l'Unione europea. In materia legislativa, viene estesa la procedura di codecisione

(ridenominata “procedura legislativa ordinaria”) a diversi ambiti. Concretamente, questo significa che il Parlamento acquisisce un effettivo potere legislativo, pari a quello del Consiglio, per determinati dossier, ai quali attualmente non è associato o per i quali viene solo consultato. Del pari, il Trattato di Lisbona prevede anche il rafforzamento della partecipazione del Parlamento europeo alle procedure legislative speciali. Il Parlamento europeo inoltre acquisisce un diritto concorrente d’iniziativa di revisione dei trattati e partecipa alla procedura di revisione prendendo parte alla Convenzione incaricata di prepararla (il Consiglio non può decidere di non convocare la Convenzione senza l’approvazione del Parlamento). Tuttavia, la generalizzazione della codecisione va di pari passo con l’estensione del campo di applicazione del voto a maggioranza qualificata in Consiglio, senza però approdare a quella perfetta corrispondenza che era stata da molti auspicata.

Sempre in tema di rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo, vengono aumentate le sue funzioni di controllo politico in particolare prevedendo l’elezione parlamentare del Presidente della Commissione e stabilendo che la «fiducia» del Parlamento alla Commissione coinvolgerà anche il nuovo Alto Rappresentante per la politica estera dell’Unione, Vice Presidente della Commissione stessa. Grazie a questo genetico legame fiduciario, oltre la lettera dei trattati, il Parlamento, se ne sarà politicamente capace, potrà condizionare la scelta del responsabile politico della politica estera dell’Unione.

Inoltre, il Trattato di Lisbona prevede che numerose decisioni di grande importanza nella vita dell’Unione, sino ad ora di esclusiva competenza del Consiglio, siano ora soggette all’approvazione del Parlamento: la decisione di lanciare una cooperazione rafforzata; l’utilizzazione della clausola di flessibilità che consente all’Unione di prendere misure non previste nei trattati per conseguire obiettivi da essi stabiliti; la decisione relativa all’utilizzazione di “passerelle” generali per il passaggio dall’unanimità alla maggioranza qualificata o da procedure legislative speciali alla procedura legislativa ordinaria; alcune decisioni che consentono di estendere il campo di applicazione delle basi giuridiche previste dai trattati, come quelle riguardanti la Procura europea o la cooperazione giudiziaria in materia penale (sebbene sia sempre possibile per gli Stati, laddove ritengano che un progetto di legge in materia di cooperazione penale e di norme minime sulla definizione di reati e sanzioni incida «su aspetti fondamentali del loro ordinamento giudiziario penale», attivare gli emergency brakes chiedendo di sospendere la procedura e di investire della questione il Consiglio europeo). Infine, il Trattato di Lisbona dispone che il Parlamento europeo debba esprimere un parere conforme su tutti gli accordi internazionali riguardanti materie cui si applica la procedura legislativa ordinaria.

Non irrilevanti sono anche le innovazioni previste dal Trattato di Lisbona per quanto concerne il “Consiglio dei Ministri” della UE (nuova denominazione del vecchio Consiglio introdotta per meglio distinguerlo dal Consiglio europeo). Esso rimane un organo non permanente a formazione mutevole e a presidenza rotante, ma le funzioni che gli vengono assegnate permettono di anticipare che il Trattato di Lisbona gli ha conferito un “nuovo volto”, anche se molte delle numerose modifiche che al disegno iniziale della Convenzione europea erano state

già apportate sin dal Trattato costituzionale del 2004 non sono state riprese dal Trattato di Lisbona. Se, dunque, le pressanti richieste nazionali sono riuscite ad erodere un disegno riformatore ben più radicale, nondimeno è di tutto rilievo l'innovazione fondamentale prevista in materia dal Trattato di Lisbona, in aderenza con l'obiettivo di separare e riordinare i poteri tra le istituzioni dell'Unione: conferire al Consiglio una funzione legislativa generale, in corrispondenza perfetta con quella esercitata dal Parlamento europeo (secondo un modello sostanzialmente "bicamerale" frequente negli ordinamenti costituzionali federali); e, nel contempo, inibire al Consiglio europeo qualunque forma di esercizio di funzioni legislative, in modo da distinguere nettamente le funzioni e i compiti dei due organi (Consiglio europeo e Consiglio dei ministri della UE). Così, mentre i vigenti trattati attribuiscono al Consiglio un generale «coordinamento delle politiche economiche generali degli Stati membri» e un ancor più indefinito «potere di decisione» (art. 202 TCE), il Trattato di Lisbona dispone che il Consiglio dei Ministri esercita, «congiuntamente al Parlamento europeo», la «funzione legislativa e di bilancio» (art. 16 del nuovo TUE), nonché «funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento», senza specificarne le materie, ma «alle condizioni stabilite dai trattati».

A rafforzare la divisione dei poteri concorre un'altra innovazione prevista dal Trattato di Lisbona. Si esclude ogni riferimento alle funzioni esecutive che attualmente l'art. 202 TCE mantiene anche in capo al Consiglio; queste divengono tutte di competenza della Commissione: competenze "proprie" e non più ad essa conferite dal Consiglio. Va tuttavia rilevato che, con una certa contraddizione, l'art. 291, par. 2, TFUE, mantiene l'attribuzione di compiti esecutivi al Consiglio «in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli artt. 11 e 13 T del Trattato sull'Unione europea», che si riferiscono alla PESC. La distinzione tra potere legislativo e potere esecutivo non è dunque pienamente realizzata neanche dal Trattato di Lisbona.

Si conservano poi, in capo al Consiglio dei ministri, funzioni «di definizione delle politiche e di coordinamento» per quelle parti della costruzione europea che non richiedono interventi di carattere normativo. In proposito, il Trattato di Lisbona evita ogni riferimento a singole materie, compresa la politica economica: dunque si tratta di una competenza a carattere generale, comprendente, per esempio, anche la politica agricola.

Con il Trattato di Lisbona, si può dunque affermare che il Consiglio dei ministri diventa – insieme al Consiglio europeo – il principale interlocutore del Parlamento europeo, grazie ai due ruoli-chiave che gli vengono assegnati: la funzione legislativa e la funzione politica di coordinamento interstatale.

Nel rinnovato equilibrio di poteri che il Trattato di Lisbona delinea, il rafforzamento del ruolo del Parlamento in materia di bilancio rappresenta dunque un tassello non irrilevante, compensato dal permanente ruolo egemone del Consiglio nella decisione sulle Risorse proprie e sul Quadro finanziario pluriennale.

E' tuttavia evidente che, in concreto, la misura effettiva del rafforzamento del Parlamento nelle decisioni di bilancio dipenderà da fattori politici più che istituzionali, connessi all'instabile e mutevole equilibrio tra componente comunitaria e componente intergovernativa che da sempre caratterizza la costruzione europea.

### **Una valutazione complessiva: un sistema troppo macchinoso?**

Nonostante i propositi di semplificazione e l'apprezzabile intento di riconoscere un proprio ruolo non subalterno a ciascuno degli organi fondamentali del sistema istituzionale europeo, si tratta comunque – come è evidente - di una procedura piuttosto complicata e macchinosa, della cui funzionalità si può dubitare.

Va tuttavia sottolineato che, ciononostante, essa appare – a ben vedere – più attenta alla esigenza di giungere tempestivamente alla approvazione del bilancio di quanto non sia la procedura di approvazione della legge finanziaria e del bilancio di molti sistemi costituzionali europei, e innanzitutto del sistema bicamerale italiano<sup>8</sup>; nel quale, in caso di reiterata navetta tra Camera e Senato, non è prevista la possibilità di far ricorso a un Comitato di conciliazione<sup>9</sup>. Il procedimento disciplinato dal Trattato di Lisbona prevede infatti – come abbiamo sottolineato - termini perentori e meccanismi di “silenzio-assenso” che dovrebbero consentire l'approvazione del bilancio entro la fine di ciascun anno solare<sup>10</sup>; a meno di gravi incidenti di percorso, che sarebbero tuttavia il sintomo di crisi politiche di portata assai più ampia dei consueti contrasti sulla ripartizione delle risorse comunitarie.

Va peraltro osservato che il sistema costituzionale italiano prevede uno strumento di cui non dispone l'ordinamento europeo: è la questione di fiducia su maxiemendamenti, con i quali il Governo italiano può di fatto accelerare la conclusione del confronto bicamerale anche sul bilancio e la legge finanziaria. In tal modo, mentre l'ordinamento europeo finisce col dare, nel confronto tra il Parlamento e il Consiglio, l'ultima parola al Parlamento, la prassi costituzionale

---

<sup>8</sup> ...o non lo sia stata, fino alla recentissima riforma della contabilità e del bilancio, in corso di discussione in Parlamento mentre scriviamo.

<sup>9</sup> I tentativi di introdurre questo istituto nell'ordinamento italiano, recependolo dall'esperienza USA (che ha meglio dell'Italia fatto i conti con i problemi di funzionamento di un Parlamento bicamerale paritario o quasi paritario), non hanno infatti avuto successo.

<sup>10</sup> ....anche se i termini previsti per ciascuna fase del procedimento, se utilizzati interamente, non garantiscono – a ben vedere – il rispetto del termine complessivo di quattro mesi a partire dal 1° settembre.

italiana finisce col dare invece, nel rapporto tra l'esecutivo e il legislativo, l'ultima parola al....Governo!

Va anche sottolineato che una certa complessità e macchinosità è comunque frequentissima nei sistemi di decisione finanziarie e di bilancio degli ordinamenti democratici. Dovunque, in qualsiasi paese, la decisione di bilancio è una questione complessa, e non solo perché devono essere soddisfatti obiettivi o interessi tra loro contrastanti, ma anche perché questa decisione in larghissima misura riflette decisioni prese in passato dal legislatore, e quel che si decide, ogni volta, è solo la variazione al margine delle decisioni prese, o le nuove decisioni coerenti con il volume desiderato dei saldi. Nell'UE il peso delle decisioni preesistenti è anche maggiore che negli Stati, perché esse sono nate da complessi negoziati tra Governi, si sono tradotte in decisioni del Consiglio, modificabili solo con altre decisioni di questo stesso organo, sono state articolate in "misure" o "programmi" o altro dettagliatamente codificati. In più, tali decisioni hanno determinato il peso, il contenuto di potere, dei vari Commissari, e soprattutto delle varie Direzioni Generali : due elementi in grado di condizionare seriamente ogni nuova decisione in materia.

Nel caso della Unione europea, la complessità del sistema è accresciuta da un certo gusto della complessità lessicale (che è un'altra faccia del potere). Gli interventi decisi vengono strutturati e denominati in modo molto diverso tra loro, come si vede quando si tenta di leggere il bilancio UE. *Action plan, framework programs, axes programs, priority areas, measures, budget items, tools, guidelines, budget chapters*, e altro ancora, si giustappongono senza un chiaro schema classificatorio. Non esistono serie storiche, perché i regolamenti finanziari, e le voci, sono stati cambiati continuamente. Le relazioni della Corte dei conti europea contengono moltissime lamentele su questa incertezza classificatoria. Il bilancio appare una questione strettamente da addetti ai lavori, per specifici settori, e con una evidente limitazione dei poteri di proposta e di organizzazione normali di un Ufficio del Bilancio. Un Bilancio poco leggibile indica poteri di decisione molto frammentati, ma anche molto forti.

Su questi aspetti si potrebbe e si dovrebbe intervenire in sede di implementazione del Trattato di Lisbona, con misure idonee a migliorare la leggibilità del bilancio e aumentare la trasparenza della gestione finanziaria.