

Procedure di bilancio UE

Appunto per Gruppo Astrid

di Maria Teresa Salvemini – 26 gennaio 2009

N.B. Le note che seguono possono contenere delle inesattezze, dovute al fatto che chi scrive non ha vissuto operativamente l'esperienza del bilancio UE. Si chiede pertanto ai membri del gruppo che questa esperienza invece possiedono di suggerire le necessarie correzioni e integrazioni.

Il nuovo Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea , approvato dal Consiglio nel dicembre 2007 (non ancora entrato in vigore, per la questione irlandese) dedica il Titolo II, articoli 268-279, alle Disposizioni Finanziarie, cioè alle Regole e Procedure di Bilancio. Queste hanno perciò natura di norma costituzionale.

Queste note si riferiscono a questo testo. Se si ritiene utile, si potrà integrarle con la situazione esistente, pre-trattato

Il Bilancio è annuale, ma è vincolato al rispetto di una forma sintetica di Bilancio Pluriennale, il Quadro Finanziario Pluriennale. Finora questo era oggetto solo di un accordo interistituzionale, ma la sua funzione era la stessa. Esso fissa, per prima cosa, e come vincolo insormontabile, il totale delle risorse. A queste vincola il totale delle spese. Ambedue le cifre sono espresse in valori assoluti e in rapporto al prodotto. Ne viene dato il valore anno per anno, e il totale nei sette anni. (art.270). Il Bilancio annuale ha un vincolo più diretto ed esplicito: entrate e spese devono essere in pareggio. I totali devono corrispondere alle cifre decise nel Quadro pluriennale.

Come in Italia, il Bilancio è “legge formale” (ma non si usa questa dizione) nel senso che “l'esecuzione di spese iscritte in bilancio richiede l'adozione preliminare di un atto giuridicamente vincolante dell'Unione che dà fondamento giuridico alla sua azione e alla esecuzione della spesa” (art. 268, co. 3).

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 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. 268, co. 4). La copertura, insomma, delle nuove leggi di spesa deve essere trovata nei margini di entrata non utilizzati nel bilancio stesso. Un sistema molto rigido, a cascata: nel Quadro 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 decisione sulle entrate viene presa a parte, con una procedura speciale che prevede anche l’approvazione da parte degli Stati membri (art. 269). Questa decisione riguarda 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.

Nel Quadro Pluriennale, e nel bilancio annuale, questa decisione si traduce in previsioni di entrata, e quindi ne viene consentita la spendibilità. (Anche in Italia la legge istitutiva o modificativa di tributi non fa parte della decisione di bilancio, ma è una legge sostanziale, che può essere presa anche con la Legge finanziaria.)

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. Tuttavia, il calcolo dei “saldi netti” per singolo paese (che non fa formalmente parte della decisione di bilancio), potrebbe avere una componente di identificazione geografica dei soggetti chiamati a pagare (si pensi ad una imposta sull’inquinamento). La cosa è importante perché, senza essere un vincolo procedurale né un elemento strutturale del bilancio, i Saldi netti sono all’origine dei maggiori problemi decisionali. Essi risultano invero da addendi reciprocamente indipendenti, le singole spese e il contributo sui bilanci, e costituiscono un ostacolo assai rilevante ad ogni modifica della situazione esistente.

Un punto non banale da chiarire, perché di grande interesse anche per capire il processo decisionale, nella sua sostanza, è quello che riguarda le classificazioni utilizzate sia nel QFP che nel Bilancio.

Il Bilancio è ovviamente composto di unità elementari (capitoli, diremmo noi). Nel sistema europeo, queste dovrebbero riferirsi a “progetti”, ma non è chiaro che cosa avviene quanto i progetti sono stati decisi con atti legislativi diversi. Va pure verificato che non vengano accorpati insieme progetti diversi presi con lo stesso atto legislativo.

Queste unità elementari vengono classificate e aggregate. Forse solo a fini espositivi. Forse anche a fini decisionali. In ogni caso, sono essenziali per capire che cosa si vuole fare col bilancio.

Nel QFP le aggregazioni sono essenziali, fanno parte della decisione. Esse seguono, come schema, quello delle grandi funzioni, o delle grandi finalità, dell’Unione. Sono perciò - credo - modificabili da un QFP a un altro.

Non mi è chiaro se il bilancio sia vincolato allo stesso schema. Dovrebbe esserlo, per assicurare il controllo sulla corrispondenza delle decisioni. Sarebbe interessante verificare se i poteri di controllo del PE siano in qualche modo connessi a questi problemi di classificazione e aggregazione.

La procedura di decisione sul Bilancio annuale parte da una proposta della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, entro il 1° settembre dell’anno che precede quello di esecuzione del bilancio. La Commissione non entra nella fase decisionale, ma le si può chiedere di modificare la proposta.

Nel nuovo Trattato sono meglio definiti, ma sono anche ampliati, i poteri del Parlamento sul Bilancio. (Non mi sembra che siano stati ampliati, invece i poteri del PE in materia di leggi di spesa o altri atti ordinari giuridicamente vincolanti (in particolare di quelli sottostanti, o precedenti, il Bilancio), né mi sembra che siano stati ampliati i poteri sulle decisioni riguardanti le Entrate proprie.

Il PE, oltre a pronunciarsi sul bilancio, ha il potere di proporre emendamenti. Questi dovrebbero riguardare, quindi, 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) modificandone, 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.

Il trattato dice che “ciascuna istituzione esercita i poteri ad essa attribuiti dal presente articolo 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. 272, co. 10). Sarebbe forse utile vedere come è stato utilizzato in passato il potere del PE di emendare il Bilancio.

Molto spazio è dedicato, e con un'estesa casistica, alle "conciliazioni" tra le posizioni del PE e quelle del Consiglio, e agli effetti di una mancata conciliazione. Evidentemente il problema esiste, ma forse il più forte vincolo attribuito al QFP e al legame tra questo e il bilancio può far pensare ad un attenuarsi del problema in futuro.

L'impressione complessiva è che nel sistema europeo, anche dopo il trattato di Lisbona, il Bilancio sia "del Governo" (per usare una dizione utilizzata dai costituzionalisti). Nell'Unione, è del Consiglio, non del Parlamento. Questi è titolare, invece, di estesi e incisivi poteri di controllo.

Il sistema europeo di decisione e di attuazione del Bilancio è molto rigido.

Il QFP non è scorrevole, ma fissato per un periodo non inferiore a cinque anni. Attualmente è di sette anni. L'attuale dura fino al 2013. Non è collegato alla durata di nessuna delle istituzioni europee.

La rigidità del sistema serve ad evitare i conflitti tra paesi che in passato hanno spesso reso difficile l'approvazione del bilancio. Il bilancio annuale, invece, è oggi largamente predeterminato, e questi conflitti si manifestano prevalentemente nella fase di decisione sul Quadro pluriennale. La procedura di decisione su quest'ultimo è prevista nell'art. 272 co. 2. Richiede l'approvazione del Parlamento ma non sembra emendabile ad opera di questo; è integrato da un Regolamento, probabilmente più facilmente modificabile (andrebbe verificato).

Andrebbe pure visto meglio quali spazi abbia la Revisione che potrà essere fatta, nel 2009, dopo le proposte della Commissione (v. mio precedente appunto).