



## IL BILANCIO ANNUALE DELL'UNIONE EUROPEA

### Sommario

Benvenuti!

Continuiamo lo studio del sistema di bilancio dell'Unione europea con riferimento all'**annual budget**, vale a dire allo strumento annuale di gestione delle entrate e delle spese.

In questa lezione vedremo:

- la normativa di riferimento
- i principi generali che presiedono alla sua formazione
- i contenuti delle previsioni
- la struttura
- la flessibilità del bilancio
- il bilancio annuale 2022.

Cominciamo!

### Normativa di riferimento

La disciplina del bilancio annuale in ordine ai principi che presiedono alla sua formazione, ai contenuti, alla struttura e alle modalità di esecuzione e di controllo si rinviene, in generale, negli articoli 310 e seguenti del Trattato di funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e, in particolare, nel **Regolamento finanziario 2018** che dedica al bilancio il titolo II (*Budget e and budgetary principles*) e il titolo III (*Establishment and structure of the budget*).

Esaminiamoli insieme.

### *I principi generali che presiedono alla formazione del bilancio*

I principi generali che presiedono alla formazione del bilancio sono i seguenti in base all'articolo 310 del Trattato di funzionamento dell'Unione europea (TFUE):



- *principio dell'universalità (universality)*

Tutte le entrate e le spese dell'Unione devono costituire oggetto di previsione per ciascun esercizio finanziario ed essere iscritte nel bilancio.

Il principio si ricollega al *principio dell'unità o unicità* del bilancio (*unit of account*) secondo il quale tutte le entrate e le spese devono essere comprese in un unico bilancio. Non sono pertanto consentite, di norma, gestioni fuori bilancio.

- *principio dell'annualità*

Significa che il bilancio deve essere approvato ogni anno e che ha come periodo di riferimento delle previsioni l'anno finanziario successivo. In genere si usano indifferentemente i termini **anno finanziario** o **esercizio finanziario** per indicare il periodo di tempo cui il bilancio si riferisce. In realtà, la differenza tra queste due denominazioni è solo nominale: *l'anno finanziario* è il periodo di tempo cui si riferisce la gestione; *l'esercizio finanziario* è il complesso delle operazioni di gestione che si effettuano nell'anno di riferimento. Con riferimento al bilancio dell'Unione europea, **l'anno finanziario (fiscal year)** coincide con **l'anno solare**, così come in Italia e in gran parte dei Paesi del mondo.

Con riferimento all'annualità, occorre conciliare tale principio con la necessità di gestire azioni pluriennali.

Il bilancio comporta pertanto stanziamenti differenziati, quali:

- **stanziamenti d'impegno** (*commitment appropriations*), che coprono l'onere totale delle obbligazioni sottoscritte per attività di durata pluriennale;
- **stanziamenti di pagamento** (*payment appropriation*), che coprono le spese derivanti dall'esecuzione degli impegni sottoscritti durante l'esercizio in corso e in quelli precedenti.

- *principio della competenza all'approvazione del bilancio*

L'approvazione del bilancio, inteso come fondamentale strumento decisionale della politica economico-finanziaria, spetta all'organo di governo di livello più elevato.

Nel caso dell'Unione europea, questo **potere è suddiviso tra il Parlamento e il Consiglio** attraverso una procedura complessa che esamineremo in seguito.



- *principio del pareggio*

Nel bilancio, entrate e spese devono risultare in pareggio. In termini contabili, ciò significa che il totale delle entrate deve essere uguale al totale delle spese. Ma questo principio se, rigorosamente applicato, ridurrebbe di molto le possibilità di intervento dell'Unione in considerazione del limite delle entrate rappresentate soprattutto dai contributi dei Paesi membri. Il ricorso all'emissione di prestiti che ha recentemente contraddistinto l'attività della Bce anche nel costituire fondi speciali (NGEU) delinea la concezione di un pareggio inteso come equilibrio sostenibile.

- *principio del bilancio autorizzativo*

È una funzione tipica del bilancio di previsione finanziario la cui approvazione è condizione essenziale per procedere alle operazioni di gestione e di esecuzione delle entrate e delle spese. In particolare, l'organo legislativo *autorizza* l'organo esecutivo ad impegnare e pagare le spese entro i limiti quantitativi e qualitativi espressi dagli stanziamenti di bilancio. *Tale funzione spetta alla Commissione*. L'esecuzione delle spese richiede altresì l'adozione preliminare di un atto giuridicamente vincolante dell'Unione che dà fondamento giuridico alla sua azione.

- *principio della copertura della spesa*

Prima di adottare atti che possono avere incidenze rilevanti sul bilancio, gli organi competenti dell'Unione devono assicurare che le spese derivanti da tali atti possano essere finanziate entro i limiti delle risorse proprie e nel rispetto del Quadro finanziario pluriennale. Nella legislazione italiana, tale principio è affermato nell'articolo 81 della Costituzione.

- *principio della sana gestione finanziaria*

Si riferisce all'esecuzione del bilancio. Implica che nel corso della gestione occorre non soltanto rispettare l'osservanza dei principi e l'applicazione delle regole contabili, ma conseguire obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità nella logica del risultato. Gli Stati membri e l'Unione cooperano affinché gli stanziamenti iscritti in bilancio siano utilizzati secondo tale principio.



- *principio della legalità*

Anche attraverso la gestione del bilancio, l'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

Con riferimento ai principi di bilancio, l'articolo 6 del Regolamento finanziario stabilisce quanto segue:

*«The budget shall be established and implemented in accordance with the principles of unity, budgetary accuracy, annuality, equilibrium, unit of account, universality, specification, sound financial management and transparency».*

Aggiunge in sostanza altri tre principi a quelli esaminati che sono:

- *principio dell'accuratezza budgetaria*

Il bilancio – e in genere tutti i documenti contabili – devono essere redatti in maniera corretta e puntuale sulla base di criteri oggettivi e di parametri affidabili osservando le norme che ne regolano forma e contenuti.

- *principio della specificazione*

Le entrate e le spese iscritte in bilancio devono essere suddivise e *specificate* nei sistemi di classificazione stabiliti dalle norme.

- *principio della trasparenza*

La classificazione delle entrate e delle spese deve essere realizzata in modo tale da assicurare un trasparente e tempestivo raccordo tra le finalità del bilancio e le politiche pubbliche che sottende. Per altro verso, la trasparenza rileva ai fini dell'esigenza di rendere chiari, comprensibili e accessibili a tutti i dati e i contenuti del bilancio e dei documenti contabili.



### *Definizione e contenuti*

Il bilancio annuale è redatto ogni anno e ha per oggetto le previsioni delle entrate e delle spese dell'Unione europea relative all'anno finanziario successivo che inizia il 1° gennaio e termina il 31 dicembre. Il bilancio è finanziato integralmente dalle risorse proprie dell'Unione, fatte salve altre entrate specificamente autorizzate (esempio: contrazione di mutui per finanziare il NGEU). In ogni caso le entrate e le spese devono risultare in pareggio.

Ai sensi dell'**articolo 52 del Regolamento finanziario**, il bilancio è costituito da:

- *lo stato generale dell'entrata e della spesa*
- *sezioni separate per ciascuna istituzione dell'Unione con l'esposizione delle relative entrate e spese.*

Lo stato generale espone:

#### *sul versante delle entrate:*

- le entrate previste per l'anno finanziario cui il bilancio si riferisce (*anno n*)
- le entrate previste per l'anno finanziario in corso in cui viene redatto (*anno n-1*)
- le entrate previste nell'anno finanziario precedente (*anno n-2*).

#### *sul versante della spesa:*

- la previsione degli impegni e dei pagamenti della spesa relativi all'anno cui il bilancio si riferisce (*anno n*)
- la previsione degli impegni e dei pagamenti della spesa relativi all'anno in corso (*anno n-1*)
- la previsione degli impegni e dei pagamenti della spesa relativi all'anno precedente (*anno n-2*).

Ciascuna previsione di entrata e di spesa deve essere corredata da indicazioni appropriate in relazione alla fonte, alla natura e allo scopo. La stessa struttura



riguarda ciascuna sezione delle istituzioni. Il bilancio dovrà essere in accordo con le previsioni del Quadro finanziario pluriennale relative all'anno di riferimento ed è suddiviso nelle medesime aree.

### *Struttura*

Il bilancio annuale è diviso in *dieci sezioni*, una per ciascuna istituzione. All'interno delle sezioni, le risorse sono suddivise in base ai *settori d'intervento* e ai *programmi*. La struttura analitica delle spese si realizza in *titoli, capitoli, articoli e item*.

Ogni *titolo* corrisponde a un'area di rilievo politico e ogni *capitolo* corrisponde a un programma o attività.

Ciascun titolo comprende *stanziamenti operativi* e *stanziamenti amministrativi*.

Gli **stanziamenti amministrativi** riguardano:

- spese per il personale autorizzato nella tabella dell'organico
- spese per il personale esterno
- spese per la manutenzione degli immobili e altre spese connesse (pulizie, noleggio, telecomunicazioni, acqua, gas, elettricità)
- spese per personale esterno e di assistenza tecnica direttamente collegate all'attuazione dei programmi.

Questa tipologia di spesa non richiede la preventiva autorizzazione, mentre gli *stanziamenti operativi* diretti alla realizzazione dei programmi devono essere preventivamente e specificamente autorizzati con atti del Consiglio o del Parlamento.

### *Flessibilità del bilancio*

Al fine di assicurare la flessibilità del bilancio, ciascuna *sezione* contiene un *titolo* in cui vengono iscritti degli **accantonamenti** (*provisions*) che possiamo definire **fondi di riserva specifici**.

Gli stanziamenti di spesa possono essere utilizzati a tale titolo soltanto se:

- non esiste alcun atto di base per l'azione conseguente al momento della determinazione del bilancio



- sussistono seri motivi per dubitare dell'adeguatezza degli stanziamenti o della possibilità di attuazione in osservanza del principio di sana gestione finanziaria.

Gli stanziamenti di tale titolo sono utilizzati solo attraverso *storni* di fondi effettuati con la procedura prevista dall'**articolo 30** del Regolamento finanziario. Si ricorda che per *storno di fondi* s'intende il trasferimento di risorse da un capitolo all'altro del bilancio nei casi consentiti dalle norme. Più in generale, la flessibilità del bilancio è assicurata, tra l'altro, da due fondi di riserva iscritti nella sezione del bilancio relativa alla Commissione:

- *riserva negativa*, iscritta in un importo massimo prestabilito e utilizzata per incrementare gli stanziamenti di pagamento
- *riserva per gli aiuti di emergenza*, utilizzata per interventi urgenti in favore di Paesi terzi.

Oltre alle spese programmate per finanziare le politiche dell'Ue nell'ambito di programmi pluriennali, nel bilancio dell'Unione è presente una serie di fondi che possono essere impiegati in caso di crisi economiche (ad esempio, il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione), oppure in caso di catastrofi naturali, crisi di sanità pubblica ed emergenze umanitarie (ad esempio, *Fondo di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza*) oppure per altre esigenze impreviste negli Stati membri dell'Unione, nei Paesi candidati o in quelli terzi. Tali stanziamenti consentono di soddisfare esigenze finanziarie eccezionali e limitate.

#### *Bilancio dell'UE per il 2022: settori principali*

Dopo un primo periodo di conciliazione durato tre settimane, il 15 novembre 2021 si è pervenuti all'approvazione definitiva del bilancio Ue 2022 che dispone di 169,5 miliardi di euro per **commitment appropriations** e di 170,6 miliardi per **payment appropriations**.

Per grandi aree d'intervento la distribuzione della spesa è la seguente: (**commitment appropriations** in miliardi di euro):

- **21,8** – Mercato unico, innovazione e agenda digitale
- **56** – Coesione, resilienza e valori
- **56,2** – Risorse naturali e ambiente



- **3,1** – Migrazione e gestione delle frontiere
- **1,8** – Sicurezza e difesa
- **17,2** – Vicinato e resto del mondo
- **10,8** – Pubblica amministrazione europea
- **2,8** – Strumenti speciali tematici

### *Conclusioni*

Bene, siamo arrivati alla fine di questa videolezione.

Ti ricordo che abbiamo parlato del Bilancio annuale dell'Unione europea e abbiamo approfondito:

- la normativa di riferimento
- principi generali che presiedono alla sua formazione
- contenuti delle previsioni
- struttura
- la flessibilità del bilancio
- il bilancio annuale 2022.

Grazie per l'attenzione!