



IL SISTEMA DI BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA

Sommario

Benvenuti!

Sono Mario Collevocchio, professore a contratto della SPISA, che è la Scuola di specializzazione in studi sull'Amministrazione pubblica dell'Università Alma Mater di Bologna. Insegno contabilità degli Enti pubblici, ma la mia professione prevalente esercitata per tanti anni è stata quella di direttore generale della programmazione del Ministero dei trasporti e di alto dirigente nelle regioni Abruzzo e Veneto e negli Enti locali.

In questa lezione approfondiremo:

- le fonti della disciplina del sistema di bilancio
- la composizione del sistema
- il richiamo agli organi e ai poteri che intervengono nella formazione e nell'esecuzione del bilancio
- le istituzioni cui il bilancio si riferisce.

Bene, non ci resta che cominciare!

Le fonti della disciplina del bilancio

La disciplina giuridica fondamentale del bilancio è contenuta:

- nel Titolo II «*Disposizioni finanziarie*» del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) negli articoli compresi dal **310 al 325**.
- nel Regolamento finanziario **2018/1046** approvato dal Consiglio e dal Parlamento il 18 luglio 2018.

Nell'individuazione delle fonti occorre altresì comprendere i Regolamenti dell'Unione europea che vengono emanati sia in occasione dell'approvazione dei documenti di bilancio sia per disciplinare gli aspetti finanziari e contabili degli interventi nei diversi settori.

L'articolo **310 del TFUE** detta disposizioni rivolte a definire i principi generali che presiedono alla formazione del bilancio.

Gli articoli successivi si distribuiscono in 6 Capi che riguardano:

- Capo 1 – Risorse proprie dell'Unione
- Capo 2 – Quadro finanziario pluriennale
- Capo 3 – Bilancio annuale dell'Unione
- Capo 4 – Esecuzione del bilancio e scarico
- Capo 5 – Disposizioni comuni
- Capo 6 – Lotta contro la frode

Ben più ampia è la normativa contenuta nel **Regolamento finanziario 2018/1046** che contiene 282 articoli distribuiti in 16 titoli molti dei quali strettamente connessi alla formazione e all'esecuzione del bilancio.

Essi riguardano:

- l'oggetto, le definizioni e i principi generali (titolo I)



- i principi che presiedono alla formazione del bilancio (titolo II)
- il sistema e la struttura del bilancio (titolo III)
- l'esecuzione del bilancio (titolo IV)
- le regole comuni (titolo V)
- il management indiretto (titolo VI)
- gli appalti pubblici e le concessioni (titolo VII)
- i trasferimenti (grants) (titolo VIII)
- le regole per la determinazione dei prezzi (titolo IX)
- gli strumenti finanziari, le garanzie di bilancio e l'assistenza finanziaria (titolo X)
- la disciplina dei contributi ai gruppi politici (titolo XI)
- altri strumenti di esecuzione del bilancio (titolo XII)
- i rendiconti annuali e gli altri report finanziari (titolo XIII)
- l'audit esterno e il discarico (titolo XIV)
- le autorizzazioni amministrative (titolo XV)
- le richieste di informazioni e gli atti delegati (titolo XVI).

Il sistema di bilancio

Dalla normativa suddetta scaturisce che il sistema complessivo di bilancio dell'Unione europea, inteso come **l'insieme di azioni e di atti che intervengono nel ciclo della programmazione e del bilancio**, è scandito dalle seguenti fasi:

- quadro finanziario pluriennale
- bilancio annuale
- esecuzione del bilancio
- rendiconto
- controlli sulla gestione del bilancio
- misurazione dei risultati.

Si tratta di un sistema interamente costruito sulla logica della programmazione, organizzazione, attuazione e controllo orientato al raggiungimento dei risultati. Gli atti contabili assumono dunque un valore fortemente strumentale per la realizzazione delle politiche comunitarie nel campo istituzionale, economico e sociale.

In base al trattato di Lisbona, approvato nel 2007 ed entrato in vigore dal 1° dicembre 2009 sono il Parlamento e il Consiglio europeo a giocare insieme un ruolo decisivo all'interno del processo appena descritto.

Lo determina l'**articolo 322 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)** nel suo primo paragrafo.

Vediamolo insieme:

1. *Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione della Corte dei conti, adottano mediante regolamenti:*
 - a) *le regole finanziarie che stabiliscono in particolare le modalità relative alla formazione e all'esecuzione del bilancio, al rendiconto e alla verifica dei conti.*

È corretto, quindi, definire il **Parlamento europeo e il Consiglio come i due rami dell'autorità di bilancio**. La situazione attuale, nella quale i due organi si trovano su un piano di parità in materia di bilancio dell'Unione europea può essere inquadrata come l'esito finale delle riforme introdotte:



- dal trattato di Lussemburgo del 22 aprile 1970
- dal trattato di Bruxelles del 22 luglio 1975
- dal trattato di Lisbona del 2009.

Entrambi i testi promulgati nel corso degli anni '70 hanno contribuito, in modo differente, a conferire maggiore vigore al ruolo del Parlamento in materia di bilancio. Prima di allora, infatti, il Parlamento svolgeva una funzione che potremmo definire di tipo consultivo.

Organi e competenze nella formazione e nell'esecuzione del bilancio

Nel processo di formazione e di esecuzione del bilancio intervengono diversi organi dell'Unione europea con poteri stabiliti dai Trattati. Mi sembra utile richiamarli in breve.

I principali organi dell'Unione europea sono:

- **il Parlamento europeo**, che è formato da 732 deputati eletti a suffragio universale ogni cinque anni con sede a Strasburgo. Costituisce un'istituzione comunitaria non divisa per nazione, ma per partiti politici. Esercita il potere legislativo che condivide con il Consiglio dei ministri. In particolare, emana Regolamenti e Direttive.

I *Regolamenti* sono atti normativi che si applicano automaticamente in tutti gli Stati membri con efficacia diretta e immediata, prevalendo sulle leggi interne.

Le *Direttive* vincolano gli Stati membri nel senso che vengono stabiliti i risultati che ciascuno Stato deve perseguire, ma viene lasciata la libertà di scelta delle forme e dei mezzi da adottare. Gli Stati sono tenuti a emanare gli atti normativi che si adeguino al contenuto delle direttive.

In materia di bilancio, il Parlamento partecipa alla procedura di formazione sin dalla fase preparatoria con particolare riferimento alla definizione degli orientamenti generali e alla natura delle spese. Approva il bilancio dell'Unione in codecisione con il Consiglio, ne controlla l'esecuzione e concede il **disarcico**. Con questo ultimo termine, disarcico, si intende l'approvazione definitiva delle modalità di esecuzione del bilancio per un determinato esercizio.

- **il Consiglio dei ministri**, o semplicemente il **Consiglio**, è – insieme con il Parlamento – l'istituzione preposta all'adozione di atti legislativi e di regolamenti e direttive. Procedo altresì all'elaborazione di decisioni e raccomandazioni non vincolanti. È formato dai ministri dei governi degli Stati membri e riunisce, secondo le necessità, i ministri competenti nei relativi settori. Il Cofin è la versione del Consiglio formato dai ministri delle finanze dei Paesi membri. La *presidenza* è tenuta ogni sei mesi a rotazione da ciascun Paese dell'Unione. I sistemi di decisione del Consiglio possono essere *a maggioranza* oppure *all'unanimità*. In questo caso ogni Stato membro ha il diritto di veto e può bloccare qualsiasi decisione. È questo il **caso della decisione di bilancio**. In particolare, il Consiglio è uno dei due rami dell'autorità di bilancio, l'altro è il Parlamento, che adotta il bilancio dell'Unione europea. Inoltre, il Consiglio, secondo una procedura legislativa speciale e deliberando all'unanimità, adotta decisioni che stabiliscono le disposizioni applicabili al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e al quadro finanziario pluriennale. Il Consiglio condivide la sezione II del bilancio dell'Unione con il Consiglio europeo, anche se le due istituzioni sono distinte.

- **il Consiglio europeo** è formato dai *Capi di Stato o di governo* degli Stati membri e dal *presidente della Commissione*. Il Consiglio si riunisce ordinariamente due volte l'anno. Interviene nell'esame delle questioni più rilevanti della politica comunitaria promuovendo intese e orientamenti.



- **la Commissione** è il principale organo esecutivo dell'Unione. È composta da un collegio di membri comprendente un commissario per ogni Stato membro. Il Presidente è eletto a maggioranza. La Commissione resta in carica cinque anni e deve ottenere l'approvazione del Parlamento da cui viene controllata e che può anche darle la sfiducia.

In sintesi, le funzioni principali della Commissione sono:

- iniziativa legislativa da sottoporre al Consiglio e al Parlamento
- attuazione delle politiche dell'Unione
- vigilanza sull'applicazione del diritto dell'Unione e sul rispetto dei trattati da parte degli Stati membri, con possibilità di ricorrere alla Corte di giustizia al verificarsi di inosservanza
- presiedere i comitati responsabili dell'attuazione della legislazione dell'Unione europea
- portavoce dell'Unione nella stipula di accordi con gli altri Paesi del mondo.

In materia finanziaria, la **Commissione dà esecuzione al bilancio** dell'Unione ed è soggetta alla **decisione di scarico** del Parlamento.

La Commissione esercita altresì importanti poteri di proposta al Consiglio e al Parlamento che riguardano:

- il Quadro finanziario pluriennale
- la redazione del progetto di bilancio
- il sistema delle risorse proprie
- le misure da applicare per far fronte alle esigenze di tesoreria.

Le istituzioni

Il bilancio dell'Ue è costruito con riferimento a ciascuna **istituzione** con sezioni riunite in un unico documento (ad eccezione della Banca centrale europea). Per capire quali siano le istituzioni di riferimento ci viene incontro la lettura **dell'articolo 13 del Trattato sull'Unione Europea** (TUE) situato all'interno del TITOLO III e intitolato *Disposizioni relative alle istituzioni*.

Il testo citato stabilisce che:

L'Unione dispone di un quadro istituzionale che mira a promuoverne i valori, perseguirne gli obiettivi, servire i suoi interessi, quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri, garantire la coerenza, l'efficacia e la continuità delle sue politiche e delle sue azioni.

Le istituzioni dell'Unione sono:

- *il Parlamento europeo*
- *il Consiglio europeo*
 - *il Consiglio*
- *la Commissione europea*
- *la Corte di giustizia dell'Unione europea*
- *la Banca centrale europea*
 - *la Corte dei Conti.*



2. Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione.

3. Le disposizioni relative alla Banca centrale europea e alla Corte dei conti figurano, insieme a disposizioni dettagliate sulle altre istituzioni, nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

4. Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sono assistiti da un Comitato economico e sociale e da un Comitato delle regioni, che esercitano funzioni consultive.

Conclusioni

Bene, siamo giunti alla fine di questa videolezione.

Ti ricordo che abbiamo esaminato:

- le fonti della disciplina del sistema bilancio dell'Unione europea
- la composizione del sistema
- gli organi e i poteri che intervengono nella formazione e nell'esecuzione del bilancio
- le istituzioni cui il bilancio si riferisce.

Grazie per l'attenzione!