



IL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE E DI APPROVAZIONE DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA

Sommario

Benvenuti!

Continuiamo lo studio del sistema di bilancio dell'Unione europea.

In questa lezione approfondiremo il procedimento di formazione e di approvazione del bilancio annuale con riferimento alle seguenti fasi:

- elaborazione del progetto di bilancio
- posizione del Consiglio sul progetto di bilancio
- esame da parte del Parlamento
- intervento del Comitato di conciliazione
- esame del progetto comune di bilancio
- approvazione del bilancio.

Non ci resta che cominciare!

Elaborazione del progetto di bilancio

Come abbiamo già avuto modo di specificare la procedura di adozione del bilancio è una prassi molto complessa che coinvolge i massimi organi dell'Unione e si svolge attraverso una procedura speciale molto articolata prevista dall'articolo **314** del Trattato di funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e dagli articoli **da 39 a 55** del Regolamento finanziario.

Iniziamo leggendo il primo paragrafo dell'articolo **314**:

Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, stabiliscono il bilancio annuale dell'Unione in conformità delle disposizioni in appresso.



- 1. Ciascuna istituzione, ad eccezione della Banca centrale europea, elabora, anteriormente al 1° luglio, uno stato di previsione delle spese per l'esercizio finanziario successivo.*
- 2. La Commissione raggruppa tali stati di previsione in un progetto di bilancio, che può comportare previsioni divergenti. Tale progetto comprende una previsione delle entrate e una previsione delle spese.*

Ciascuna istituzione, ad eccezione della Banca centrale europea, elabora un proprio stato di previsione della spesa per l'esercizio finanziario successivo in data anteriore al 1° luglio dell'anno precedente quello cui il bilancio si riferisce.

La Commissione raccoglie ed esamina tali proposte ed elabora il progetto di bilancio dell'Unione che comprende una previsione delle entrate e una previsione delle spese. Dette previsioni possono anche divergere da quelle presentate dalle istituzioni.

Posizione del Consiglio sul progetto di bilancio

Non oltre il 1° settembre successivo, la Commissione sottopone il progetto di bilancio al Parlamento e al Consiglio che sono gli organi ai quali compete l'approvazione del bilancio in un processo di codecisione. Il Consiglio adotta la sua posizione sul progetto di bilancio e la comunica al Parlamento non oltre il 1° ottobre. Informa esaurientemente il Parlamento sulle motivazioni della posizione.

Esame da parte del Parlamento

Entro il termine di 42 giorni dalla comunicazione (e dunque non oltre l'11 novembre), il Parlamento può:

- approvare la posizione del Consiglio
- non procedere all'approvazione del progetto entro il suddetto termine
- introdurre emendamenti al progetto di bilancio.

Nei casi a) e b), la procedura è conclusa con l'approvazione del bilancio.

Nel caso c), gli emendamenti vanno adottati dal Parlamento a maggioranza dei propri membri e il testo emendato è trasmesso al Consiglio e alla Commissione. In questo



caso, il presidente del Parlamento – d’intesa con il presidente del Consiglio – convoca senza indugio il Comitato di conciliazione. Il Comitato, tuttavia, non si riunisce se, entro il termine di 10 giorni dalla trasmissione, il Consiglio comunica al Parlamento che approva tutti gli emendamenti introdotti.

Intervento del Comitato di conciliazione

Qualora ciò non avvenga interviene il Comitato di conciliazione. Esso è composto da membri del Consiglio, o da loro rappresentanti, e da altrettanti membri rappresentanti il Parlamento europeo. È copresieduto dal presidente del Parlamento e dal presidente del Consiglio e ha il compito di giungere ad un accordo su un progetto comune a maggioranza qualificata dei membri o rappresentanti del Consiglio e a maggioranza semplice, invece, dei membri o rappresentanti del Parlamento. La Commissione partecipa ai lavori del Comitato di conciliazione e prende ogni iniziativa utile al fine di favorire il riavvicinamento fra le due posizioni.

Il Comitato deve giungere all’accordo su un progetto comune entro 21 giorni dalla sua convocazione. Se non ci riesce, la Commissione sottopone al Parlamento e al Consiglio un nuovo progetto di bilancio.

Esame del progetto comune di bilancio

Se l’accordo è raggiunto dal Comitato di conciliazione entro il termine indicato di 21 giorni, il Parlamento e il Consiglio dispongono di 14 giorni di tempo ciascuno per decidere in ordine al progetto comune di bilancio. A questo punto si possono verificare i seguenti casi di approvazione o non approvazione del progetto comune.

Non approvazione del bilancio

Il bilancio **non** è approvato se, entro il termine di 14 giorni:

- il Parlamento e il Consiglio respingono il progetto comune
- se una delle due istituzioni respinge il progetto comune mentre l’altra non riesce a deliberare
- il Parlamento respinge il progetto comune mentre il Consiglio lo approva.



In tali casi la Commissione elabora e sottopone al Parlamento e al Consiglio un nuovo progetto di bilancio.

Approvazione del bilancio

Il bilancio, invece, viene approvato se, entro lo stesso termine di 14 giorni:

- il Parlamento e il Consiglio approvano il progetto comune
- il Parlamento e il Consiglio non riescono a deliberare il progetto comune
- una delle due istituzioni (Parlamento o Consiglio) approva il progetto comune mentre l'altra non riesce a deliberare
- il Parlamento approva il progetto comune mentre il Consiglio lo respinge.

In quest'ultimo caso il Parlamento può, entro 14 giorni dalla data in cui il Consiglio ha respinto il progetto comune, decidere con una maggioranza speciale di confermare tutti gli emendamenti in precedenza introdotti al progetto di bilancio presentato dalla Commissione. Se alcuni emendamenti non sono confermati, si segue la posizione concordata al riguardo dal Comitato di conciliazione e il bilancio si considera definitivamente approvato.

Come ho già detto per la formazione e l'approvazione del bilancio si adotta una procedura complessa che, al di là degli aspetti contabili, costituisce un fondamentale documento di riferimento della politica dell'Unione con evidenti riflessi sui 27 Paesi che lo compongono. Di qui, l'esigenza di affidare la decisione di bilancio a entrambi i massimi organi rappresentativi, Parlamento e Consiglio, a differenza di quanto avviene di norma negli ordinamenti interni nei quali la legge di bilancio è espressione massima del Parlamento nazionale.

Occorre tuttavia considerare che nella prassi si realizzano intese tra le due istituzioni anche attraverso incontri informali e si stabilisce un calendario da osservare per giungere all'approvazione del bilancio in tempo utile. Così, per esempio, nel caso del bilancio 2022, il Parlamento e il Consiglio hanno raggiunto un accordo provvisorio poco prima della fine del periodo di conciliazione (giunto a termine il 15 novembre 2021). Il Consiglio ha adottato l'accordo definitivo sul bilancio il 23 novembre e il Parlamento l'ha adottato il giorno successivo con l'approvazione del testo finale definitivo da parte del Presidente.



L'esercizio provvisorio del bilancio

Ma cosa accade se il bilancio non viene approvato entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello cui si riferisce?

In teoria l'esecutivo non potrebbe effettuare nessuna spesa in quanto il bilancio svolge una funzione autorizzatoria ai fini della sua esecuzione. In questo caso soccorre un istituto che si rinviene nella normativa sul bilancio di tutti i Paesi e che si chiama **esercizio provvisorio**.

Con riferimento al bilancio dell'Unione europea l'istituto è disciplinato dall'articolo 315 del TFUE e dall'articolo 16 del Regolamento finanziario.

Leggiamo insieme l'**articolo 315**.

Se, all'inizio dell'esercizio finanziario, il bilancio non è stato ancora definitivamente adottato, le spese possono essere effettuate mensilmente per capitolo, in base alle disposizioni del regolamento stabilito in esecuzione dell'articolo 322, nel limite di un dodicesimo degli stanziamenti aperti nel capitolo in questione del bilancio dell'esercizio precedente, senza poter superare il dodicesimo degli stanziamenti previsti nello stesso capitolo del progetto di bilancio.

Il Consiglio, su proposta della Commissione, può autorizzare spese superiori al limite del dodicesimo, sempre che siano osservate le altre condizioni di cui al primo comma, conformemente al regolamento stabilito in esecuzione dell'articolo 322. Esso trasmette immediatamente la decisione al Parlamento europeo.

La decisione di cui al secondo comma prevede le misure necessarie in materia di risorse ai fini dell'applicazione del presente articolo, conformemente agli atti di cui all'articolo 311.

Essa entra in vigore trenta giorni dopo l'adozione se, entro tale termine, il Parlamento europeo, deliberando a maggioranza dei membri che lo compongono, non decide di ridurre dette spese.



Se all'inizio dell'esercizio finanziario, il bilancio non è stato definitivamente adottato, la regola generale è che le spese possono essere effettuate rispettando un **doppio limite**:

- il **limite di un dodicesimo degli stanziamenti di ciascun capitolo** del bilancio per l'esercizio finanziario precedente
- non poter superare il **dodicesimo degli stanziamenti** previsti nello stesso capitolo dal progetto di bilancio per l'anno in corso.

In particolare:

- gli impegni possono essere assunti per capitolo fino ad un massimo di un trimestre del totale degli stanziamenti autorizzati per l'anno finanziario precedente
- i pagamenti possono essere effettuati mensilmente per capitolo fino ad un massimo di un dodicesimo degli stanziamenti autorizzati nel relativo capitolo del bilancio per l'esercizio finanziario precedente.

Se la continuità dell'azione e le esigenze di gestione dell'Unione europea lo richiedono, il Consiglio, su proposta della Commissione, può autorizzare spese eccedenti un dodicesimo, ma non eccedenti il totale di quattro dodicesimi.

Il Consiglio invia la sua decisione sull'autorizzazione al Parlamento.

La decisione entra in vigore 30 giorni dopo la sua adozione, a meno che il Parlamento europeo deliberi di ridurre le spese prima della scadenza dei 30 giorni, nel qual caso la Commissione presenta una nuova proposta.

Se il Parlamento informa il Consiglio e la Commissione che non intende ridurre la spesa, la decisione del Consiglio entra in vigore prima della scadenza dei 30 giorni.

Se, per un determinato capitolo, l'autorizzazione di quattro dodicesimi non è sufficiente a coprire le spese necessarie per evitare un'interruzione della continuità dell'azione dell'Unione nell'area coperta dal capitolo in questione, la Commissione può essere eccezionalmente autorizzata, dal Parlamento e dal Consiglio, a eccedere



l'importo degli stanziamenti iscritti nel corrispondente capitolo del bilancio dell'esercizio precedente. Tuttavia, il totale complessivo degli stanziamenti disponibili nel bilancio dell'esercizio finanziario precedente o nel progetto di bilancio, come proposto dalla Commissione, in nessun caso può essere superato.

Conclusioni

Bene, siamo giunti alla conclusione di questa videolezione!

Ti ricordo che abbiamo analizzato il procedimento di formazione e di approvazione del bilancio annuale con riferimento alle sue diverse fasi:

- elaborazione del progetto di bilancio
- posizione del Consiglio sul progetto di bilancio
- esame da parte del Parlamento
- intervento del Comitato di conciliazione
- esame del progetto comune di bilancio
- approvazione del bilancio.

Grazie per l'attenzione!