



LA PROCEDURA DI BILANCIO

A partire dai trattati del 1970 e del 1975, il Parlamento ha gradualmente acquisito maggiori poteri nell'ambito della procedura di bilancio. Il trattato di Lisbona stabilisce che il Parlamento e il Consiglio decidano su un piano di parità in merito all'intero bilancio dell'UE.

BASE GIURIDICA

- Articolo 314 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e articolo 106 bis del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica;
- articoli 36-52 delle regole finanziarie (regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002^[1]);
- accordo interistituzionale (AII) tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, approvato dal Parlamento il 19 novembre 2013 e dal Consiglio il 2 dicembre 2013^[2], (GU C 373 del 20.12.2013), che fa seguito all'accordo politico raggiunto tra i Presidenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione il 27 giugno 2013.

OBIETTIVI

L'esercizio del potere di bilancio consiste nel fissare l'importo complessivo e la distribuzione delle spese annuali dell'UE e delle entrate necessarie a coprirle, nonché nel controllare l'esecuzione del bilancio. La procedura di bilancio in quanto tale prevede la preparazione e l'adozione del bilancio ([1.4.1](#) per i dettagli sulle entrate dell'UE, [1.4.2](#) per i dettagli sulle spese, [1.4.3](#) per i dettagli sul QFP, [1.4.4](#) per i dettagli sull'esecuzione e [1.4.5](#) per i dettagli sul controllo di bilancio.)

DESCRIZIONE

A. Contesto

Il Parlamento europeo e il Consiglio costituiscono insieme l'autorità di bilancio. Prima del 1970 solo il Consiglio aveva competenze in materia di bilancio, mentre il Parlamento svolgeva solo un ruolo consultivo. I trattati del 22 aprile 1970 e del 22 luglio 1975 hanno aumentato i poteri di bilancio del Parlamento:

- il trattato del 1970, pur lasciando al Consiglio l'ultima parola sulle «spese obbligatorie» legate agli obblighi derivanti dal trattato o dagli atti adottati conformemente al trattato,

[1]GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1.

[2]GU C 373 del 20.12.2013, pag. 1.

consentiva al Parlamento di avere l'ultima parola sulle «spese non obbligatorie», che rappresentavano inizialmente l'8% del bilancio;

— il trattato del 1975 conferiva al Parlamento il diritto di respingere il bilancio in toto.

Prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Consiglio e il Parlamento effettuavano ciascuno due letture nel corso della procedura di bilancio, al termine delle quali il Parlamento poteva adottare il bilancio o respingerlo in toto.

I trattati successivi non hanno comportato nessuna modifica sostanziale fino alle importanti modifiche apportate dal trattato di Lisbona, che ha introdotto una procedura di bilancio più semplice e più trasparente (codecisione di bilancio). Le modifiche derivano principalmente dalla soppressione della distinzione tra spese obbligatorie e spese non obbligatorie, il che consente di applicare lo stesso trattamento a tutte le spese nell'ambito della stessa procedura. La procedura è stata ulteriormente semplificata, con un'unica lettura in ciascuna istituzione, sulla base del progetto di bilancio presentato dalla Commissione.

B. Le tappe della procedura

L'articolo 314 TFUE definisce le tappe e i termini da rispettare nel corso della procedura di bilancio. Tuttavia, le istituzioni approvano ogni anno un calendario «pragmatico», in tempo utile prima dell'inizio della procedura di bilancio sulla base della prassi in vigore.

1. Prima tappa: elaborazione del progetto di bilancio da parte della Commissione

Il Parlamento e il Consiglio definiscono orientamenti sulle priorità di bilancio. La Commissione elabora il progetto di bilancio e lo sottopone al Consiglio e al Parlamento non oltre il 1° settembre (a norma dell'articolo 314, paragrafo 2, TFUE, ma entro la fine di aprile o l'inizio di maggio secondo il calendario pragmatico). Al fine di tener conto di nuovi sviluppi, il progetto di bilancio può essere modificato dalla Commissione successivamente, ma comunque prima della convocazione del Comitato di conciliazione (si veda in appresso).

2. Seconda tappa: elaborazione della posizione del Consiglio sul progetto di bilancio

Il Consiglio adotta la sua posizione sul progetto di bilancio e la comunica al Parlamento non oltre il 1° ottobre (a norma dell'articolo 314, paragrafo 3, TFUE, ma entro la fine di luglio secondo il calendario pragmatico). Esso deve informare esaurientemente il Parlamento dei motivi che l'hanno indotto ad adottare tale posizione.

3. Terza tappa: Lettura del Parlamento

Il Parlamento dispone di 42 giorni per reagire. Entro tale termine può approvare la posizione del Consiglio o decidere di non deliberare, nel qual caso il bilancio si considera adottato, oppure può adottare emendamenti a maggioranza dei membri che lo compongono, nel qual caso il progetto emendato è rinviato al Consiglio e alla Commissione. Il Presidente del Parlamento, d'intesa con il Presidente del Consiglio, deve quindi convocare immediatamente una riunione del Comitato di conciliazione.

4. Quarta tappa: riunione del Comitato di conciliazione e adozione del bilancio

A partire dal giorno della convocazione, il Comitato di conciliazione (composto dai rappresentanti dei membri del Consiglio e da un numero equivalente di rappresentanti del Parlamento) dispone di 21 giorni per giungere a un accordo su un progetto comune. A tal fine deve adottare una decisione a maggioranza qualificata dei membri del Consiglio o dei loro rappresentanti e a maggioranza dei rappresentanti del Parlamento. La Commissione partecipa ai lavori del Comitato di conciliazione e prende ogni iniziativa necessaria a favorire un ravvicinamento fra la posizione del Parlamento e quella del Consiglio.

Se il Comitato di conciliazione non giunge a un accordo su un progetto comune entro il termine di 21 giorni, la Commissione sottopone un nuovo progetto di bilancio. Se entro tale termine il Comitato di conciliazione giunge a un accordo su un progetto comune, il Parlamento e il Consiglio dispongono ciascuno di 14 giorni di tempo per approvarlo. La tabella seguente riassume i possibili risultati al termine del periodo di 14 giorni.

Processo di approvazione del progetto comune del Comitato di conciliazione

Posizioni sul progetto comune + = approvato - = respinto Nulla = nessuna decisione	Parlamento	Consiglio	Esito della votazione	
	+		+	Progetto comune adottato
			-	Eventuale ritorno alla posizione del Parlamento ^[3]
			Nulla	Progetto comune adottato
	Nulla		+	Progetto comune adottato
			-	Nuovo progetto di bilancio della Commissione
			Nulla	Progetto comune adottato
	-		+	Nuovo progetto di bilancio della Commissione
			-	Nuovo progetto di bilancio della Commissione
Nulla			Nuovo progetto di bilancio della Commissione	

Se la procedura si conclude positivamente, il Presidente del Parlamento dichiara che il bilancio è stato definitivamente adottato. In caso di mancato accordo all'inizio dell'esercizio finanziario, si attua un sistema di dodicesimi provvisori fino al raggiungimento di un accordo. In questo caso, un importo che non supera un dodicesimo degli stanziamenti di bilancio per l'anno finanziario precedente può essere speso mensilmente in relazione ai capitoli del bilancio. Tale importo non deve comunque superare un dodicesimo degli stanziamenti previsti nello stesso capitolo del progetto di bilancio. Tuttavia, a norma dell'articolo 315 TFUE, il Consiglio, su proposta della Commissione, può autorizzare spese superiori al limite di un dodicesimo (conformemente all'articolo 16 delle regole finanziarie), a meno che il Parlamento, entro 30 giorni, non decida di ridurre le spese autorizzate dal Consiglio.

5. Bilanci rettificativi e suppletivi

In caso di circostanze inevitabili, eccezionali o impreviste (a norma dell'articolo 41 delle regole finanziarie), la Commissione può proporre progetti di bilancio rettificativi che modificano il bilancio adottato per l'esercizio in corso. Tali bilanci rettificativi sono sottoposti alle stesse regole che si applicano al bilancio generale.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

A. Poteri conferiti dall'articolo 314 del TFUE

Nel 1970, il Parlamento ha ottenuto il diritto di esprimere l'ultima parola sulle spese non obbligatorie. La percentuale delle spese non obbligatorie è passata dall'8% del bilancio nel 1970 a oltre il 60% del bilancio 2010, ultimo anno in cui si è operata la distinzione. Con

[3]Ciò si verifica se il Parlamento conferma alcuni o l'insieme degli emendamenti presentati in precedenza, deliberando a maggioranza dei membri che lo compongono e dei tre quinti dei voti espressi. Se il Parlamento non raggiunge la maggioranza richiesta, è approvata la posizione concordata nel progetto comune.

l'abolizione della distinzione tra spese obbligatorie e non obbligatorie (TFUE), il Parlamento dispone ormai degli stessi poteri del Consiglio riguardo a tutte le spese del bilancio. La posizione del Parlamento può essere considerata ancora più forte rispetto a quella del Consiglio, poiché quest'ultimo non ha la facoltà di imporre un bilancio non condiviso dal Parlamento, mentre il Parlamento, in determinate circostanze, può avere l'ultima parola e imporre un bilancio non condiviso dal Consiglio (cfr. precedente punto B.4).

Tuttavia, questa situazione è improbabile e sarebbe più opportuno affermare che la nuova procedura di bilancio è basata prevalentemente su un'autentica (seppur specifica) codecisione tra Parlamento e Consiglio, su un piano paritario, riguardo a tutte le spese dell'Unione. Il Parlamento ha respinto il bilancio in toto in due occasioni (nel dicembre 1979 e nel dicembre 1984), dopo avere acquisito il potere di agire in tal senso nel 1975. A norma delle nuove disposizioni definite nel trattato di Lisbona, il Comitato di conciliazione non ha raggiunto un accordo in tre occasioni (bilanci 2011, 2013 e 2015). In tutti e tre i casi, il nuovo progetto di bilancio presentato dalla Commissione, che rispecchiava il compromesso quasi raggiunto in sede di conciliazione, è stato infine adottato.

Nel caso del bilancio 2018, le tre istituzioni hanno raggiunto un accordo in sede di Comitato di conciliazione il 18 novembre 2017, seguito dall'adozione della posizione del Consiglio sul nuovo progetto di bilancio il 30 novembre e dalla votazione in sessione plenaria del Parlamento lo stesso giorno. I negoziatori si sono accordati su un pacchetto di compromesso di 160,1 miliardi di euro in stanziamenti d'impegno e 144,7 miliardi di euro in stanziamenti di pagamento. Il bilancio 2018 mira innanzitutto a stimolare la crescita, gli investimenti e la creazione di posti di lavoro, a sostenere l'occupazione giovanile e ad affrontare le sfide in materia di migrazione e sicurezza.

B. L'accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio (AII) e i quadri finanziari pluriennali (QFP) ([1.4.3](#))

In seguito a ripetute controversie relative alla base giuridica per l'esecuzione del bilancio, nel 1982 le istituzioni hanno adottato una dichiarazione comune che prevedeva altresì misure destinate a garantire uno svolgimento più semplice della procedura di bilancio. A essa sono seguiti vari accordi interistituzionali relativi ai periodi seguenti: 1988-1992, 1993-1999, 2000-2006 and 2007-2013. I vari accordi hanno stabilito un quadro di riferimento interistituzionale per le procedure di bilancio annuali e hanno migliorato notevolmente il funzionamento della procedura di bilancio.

L'attuale AII è entrato in vigore il 23 dicembre 2013^[4]. Il suo obiettivo è quello di facilitare la procedura di bilancio annuale e integrare le disposizioni del regolamento QFP (che è diventato un regolamento vincolante, con massimali vincolanti), in particolare riguardo agli strumenti speciali al di fuori del QFP. Tali disposizioni riguardano i seguenti strumenti speciali: la riserva per gli aiuti d'urgenza, il fondo di solidarietà dell'Unione europea, lo strumento di flessibilità, il fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione e il margine per imprevisti.

Benché i quadri finanziari pluriennali non sostituiscano la procedura di bilancio annuale, gli accordi interistituzionali hanno introdotto una forma di procedura di codecisione per il bilancio, che consente al Parlamento di affermare il proprio ruolo di ramo dell'autorità di bilancio a pieno titolo, di consolidare la propria credibilità istituzionale e di orientare il bilancio verso le proprie priorità politiche. Il trattato di Lisbona e le regole finanziarie stabiliscono altresì che il bilancio annuale deve rispettare i massimali definiti nel QFP, che a sua volta deve rispettare i massimali stabiliti nella decisione sulle risorse proprie.

[4]GU C 373 del 20.12.2013, pag. 1.

C. Il semestre europeo

Il 7 settembre 2010 il Consiglio Economia e finanza ha approvato l'introduzione del «Semestre europeo», un ciclo di coordinamento delle politiche economiche a livello dell'UE, al fine di raggiungere gli obiettivi di Europa 2020. Si tratta di un periodo di sei mesi all'anno in cui vengono passate in rassegna le politiche strutturali e di bilancio degli Stati membri al fine di individuare eventuali incongruenze e segni di squilibrio emergenti. Sulla base della valutazione economica analitica, la Commissione fornisce agli Stati membri orientamenti politici/raccomandazioni riguardanti riforme fiscali, macroeconomiche e strutturali. L'obiettivo del semestre europeo è quello di rafforzare il coordinamento, mentre le principali decisioni di bilancio sono ancora in fase di preparazione a livello nazionale. Oltre al coordinamento dei bilanci nazionali, il Parlamento europeo mira anche a sfruttare le sinergie e a rafforzare il coordinamento tra i bilanci nazionali e il bilancio dell'UE.

[Rita Calatozzolo](#)

10/2018