

Dipartimento di Economia e Diritto, La Sapienza, Roma, 29 novembre 2013.

Seminario realizzato nell'ambito delle iniziative "L'Università per l'Europa. Verso L'unione politica", organizzato da Maurizio Franzini, Francesca Angelini, Elena Paparella.

Antonio Brancasi: *Le procedure del bilancio europeo*

Il titolo della mia relazione lo avrei interpretato nel senso di parlare del ruolo che il bilancio è in grado di svolgere nell'ambito delle decisioni di finanza dell'UE.

Così impostata, la mia relazione avrà sullo sfondo, ma non affronterà, la questione delle limitazioni generali che a queste decisioni sono fraposte, dei margini entro cui esse devono necessariamente mantenersi. Sul punto è sufficiente ricordare la sostanziale convergenza tra le regole prescritte alla finanza dell'UE e quelle imposte alle finanze pubbliche degli Stati membri. Nel primo caso vi è il vincolo di pareggio tra spese ed entrate finali e il conseguente divieto di contrarre indebitamento (art 310 par. 1 del TFUE); nel caso degli Stati membri vi è il divieto di disavanzi eccessivi e le limitazioni all'indebitamento netto strutturale posto dal Patto di stabilità e crescita; in entrambi i casi un disfavore rispetto al debito pubblico che pone molti interrogativi. Ad esempio, quali politiche è in grado di effettuare l'UE in mancanza della possibilità di finanziare con l'indebitamento l'espansione della propria spesa? Che senso hanno questi vincoli? Mentre le limitazioni imposte agli Stati membri si possono anche capire, perché (indipendentemente dalla loro portata) servono quanto meno a scongiurare comportamenti opportunistici (tenuto conto degli effetti che l'indebitamento del singolo Stato genera sull'intero mercato europeo); ben più difficile è spiegare perché a tali limitazioni si aggiunga anche il divieto a carico dell'UE di ricorrere all'indebitamento (in realtà, utilizzando quello che attualmente è l'art 352 del TFUE, la CE negli anni '80 emise debito pubblico per finanziare gli Stati membri con bilancia dei pagamenti in difficoltà): basti pensare che il debito pubblico statunitense ammonta al 103% del PIL complessivo del paese mentre il totale del debito pubblico degli Stati dell'eurozona è pari al 96% del relativo PIL complessivo.

Per tornare al tema della mia relazione, muoverei dalla banale considerazione che la possibilità di utilizzare il bilancio come strumento di governo risulta tanto più compromessa quanto più le grandezze che vi sono rappresentate sono in realtà predeterminate, perché vincolate da precedenti decisioni. In realtà, è fisiologico che il bilancio presenti un certo grado di rigidità. Ad esempio, la decisione di bilancio interviene in un contesto di continuità della gestione, per cui non

può fare a meno di rappresentare gli effetti finanziari sull'esercizio considerato delle decisioni gestorie prese negli esercizi precedenti.

Nella esperienza del nostro ordinamento nazionale la disciplina di gran parte delle entrate (certamente di quelle tributarie) sta fuori e precede il bilancio: inutile ricordare che lo strumento della legge finanziaria, e più recentemente della legge di stabilità, è stato introdotto anche per rimuovere questi vincoli frapposti dal terzo comma dell'art 81 Cost. alla decisione della manovra di bilancio; così come, più recentemente, alla stessa esigenza è stata data risposta addirittura eliminando la norma costituzionale.

Qualcosa di analogo ricorre anche nell'ordinamento europeo: l'art. 311 del TFUE prevede che il bilancio dell'Unione è finanziato integralmente tramite risorse proprie e stabilisce che queste sono disciplinate mediante procedura legislativa speciale distinta e separata da quella con cui è deliberato il bilancio. Non deve poi ingannare la previsione, contenuta nella decisione del Consiglio (del 7 giugno 2007), con cui questa disciplina è stata adottata, che l'importo della c.d. quarta risorsa (il contributo di ciascun Stato parametrato al suo reddito nazionale lordo, che, dopo il superamento della distinzione dei dazi tra quelli agricoli e quelli doganali, dovremmo chiamare in realtà terza risorsa) viene fissato dalla procedura di bilancio: infatti, è stabilito che l'importo totale delle risorse proprie non può superare l'1,24% del complessivo reddito nazionale lordo degli Stati membri, per cui questa forma di finanziamento viene, in definitiva, a svolgere una funzione residuale di importo predefinito.

Nel nostro ordinamento nazionale anche la disciplina delle spese deve in gran parte collocarsi fuori del bilancio. Il terzo comma dell'art 81 Cost. poneva, infatti, alla legge di bilancio un duplice vincolo, sia negativo che positivo: quello di non poter stanziare spese per attività che l'amministrazione non fosse già legittimata a svolgere da apposite norme e quello di dover iscrivere le spese previste come doverose da precedenti leggi. La legge finanziaria, prima, e quella di stabilità, poi, sono state pensate proprio per rimuovere alcune di queste rigidità. Più recentemente la norma costituzionale è stata soppressa, ma la l. 2012 n.243, a cui la riforma dell'art 81 attribuisce il carattere di norma rinforzata, ha sostanzialmente riproposto l'assetto precedentemente ottenuto con l'introduzione della legge di stabilità. In ogni caso è consentito al bilancio rimodulare le spese relative a fattori legislativi (art 21 comma 8 della l. 2009 n. 196), seppure nell'ambito di un programma o tra i programmi di ciascuna missione (art 23 comma 3 della l. 2009 n. 196)

Qualcosa di analogo ricorre anche nell'ordinamento europeo. Certamente il bilancio incontra, seppure diversamente formulato, lo stesso limite negativo che si diceva, poiché

“l'esecuzione di spese iscritte nel bilancio richiede l'adozione preliminare di un atto giuridicamente vincolante dell'Unione che dà fondamento giuridico alla sua azione e all'esecuzione della spesa corrispondente” (art 310 par 3 del TFUE).

Quanto poi al vincolo positivo di dover iscrivere in bilancio le spese relative alla attuazione di precedenti decisioni legislative, è stabilito che lo stanziamento di bilancio può discostarsi soltanto del 5% (che si intende portare al 10%) da quanto indicato dalle norme relative alle specifiche attività ed iniziative. L'esistenza, anche a livello europeo, di questo vincolo positivo spiega la previsione di una sorta di obbligo di copertura finanziaria delle decisioni prese fuori dal bilancio (art 310 par 4 TFUE). Obbligo che è poi sviluppato dal regolamento di contabilità (Regolamento n. 966/2012 del Parlamento e del Consiglio del 25 ottobre 2012) in cui è tra l'altro previsto che tali decisioni devono essere accompagnate da una scheda finanziaria (art 31).

Ma a livello europeo ben maggiori sono i vincoli a cui, in ordine alle spese, sono sottoposte le decisioni di bilancio. È, infatti, previsto che il bilancio dell'Unione deve essere “stabilito nel rispetto del quadro finanziario pluriennale” (art 312 par 1 del TFUE); questo riguarda un periodo almeno quinquennale e, oltre a stabilire ogni “disposizione utile per il corretto svolgimento della procedura annuale di bilancio”, ha proprio la funzione di fissare “gli importi dei massimali annui degli stanziamenti per impegni per categorie di spesa e del massimale annuo degli stanziamenti per pagamenti” (art 312 par 3 del TFUE); la norma precisa poi che le categorie di spesa corrispondono ai grandi settori di attività.

A livello europeo vi è però una ancor più rilevante differenza rispetto alle rigidità del nostro bilancio, vi è infatti una asimmetria tra il procedimento di approvazione del bilancio e quelli relativi alla adozione degli atti che lo vincolano e che pongono ad esso alcune delle limitazioni che si sono viste. Infatti, mentre l'approvazione del bilancio, per quanto con un *iter* particolarmente complesso e nonostante la particolarità dei soggetti che vi partecipano, ricalca un procedimento legislativo, i principali atti che lo vincolano sono il prodotto di processi decisionali di tipo intergovernativo; processi decisionali che ripropongono l'originaria centralità dei rapporti tra gli Stati membri e le relative dinamiche di diritto internazionale .

Per quanto riguarda la procedura di approvazione del bilancio bisogna ricordare che inizialmente il Parlamento europeo aveva soltanto la possibilità di esprimere un parere e ciò corrispondeva, del resto, all'analogo potere che esso aveva in ordine alla adozione degli atti (che oggi, a seguito di Lisbona, chiameremmo legislativi) in grado di vincolare il bilancio, cioè quelli da cui le spese potevano essere state disciplinate.

Successivamente il Parlamento acquisì la potestà deliberativa sul bilancio ma mantenne una competenza soltanto consultiva sugli altri atti; con ciò si determinò una prima asimmetria che venne risolta distinguendo, nell'ambito della procedura di bilancio, le spese facoltative da quelle obbligatorie e diversificando il ruolo di Parlamento e Consiglio rispetto alle une ed alle altre (al Parlamento l'ultima parola in ordine alle spese facoltative ed al Consiglio in ordine alle spese obbligatorie). Il superamento di questa asimmetria, mediante il riconoscimento al Parlamento di una eguale competenza nella adozione degli atti normativi (almeno secondo il procedimento ordinario), ha fatto venir meno, con il Trattato di Lisbona, la distinzione tra i due tipi di spese e l'approvazione del bilancio è diventata frutto di una codecisione.

In particolare, il procedimento di bilancio inizia con la presentazione del relativo progetto non soltanto al Consiglio ma anche e contestualmente al Parlamento; progetto che la Commissione elabora raggruppando, e potendo direttamente rettificare, gli stati di previsione presentati da ciascuna Istituzione. Il Consiglio adotta, motivandola, la propria posizione sul progetto di bilancio e la trasmette al Parlamento, il quale dispone di 45 giorni per deliberare. Gli esiti di questa fase del procedimento possono essere la definitiva adozione del bilancio, qualora sia approvata la posizione del Consiglio o non intervenga nei termini alcuna delibera, oppure il passaggio della proposta in seconda lettura al Consiglio, qualora il Parlamento apporti emendamenti, a maggioranza dei membri che lo compongono. Il Consiglio, a sua volta, dispone di 10 giorni per approvare gli emendamenti deliberati dal Parlamento, decorsi inutilmente i quali viene convocato il Comitato di conciliazione che è composto dai membri del Consiglio e da altrettanti rappresentanti del Parlamento.

Il Comitato, ai cui lavori partecipa la Commissione, ricerca l'accordo su un progetto comune che deve essere distintamente approvato a maggioranza qualificata dei componenti del Consiglio ed a maggioranza dei rappresentanti del Parlamento. Qualora l'accordo non sia raggiunto, la Commissione deve elaborare un nuovo progetto di bilancio; nell'altro caso il Parlamento ed il Consiglio dispongono di 14 giorni per approvare il progetto comune. Gli esiti di questa fase possono essere di tre tipi: il bilancio si considera definitivamente adottato, qualora entrambi gli organi abbiano approvato il progetto comune o non abbiano deliberato nei termini o qualora uno dei due organi abbia approvato il progetto e l'altro non abbia deliberato nei termini; il bilancio si considera respinto e la Commissione provvede a presentare un nuovo progetto, qualora entrambi gli organi abbiano respinto il progetto comune, oppure uno di essi lo abbia respinto e l'altro non abbia deliberato nei termini, oppure il Parlamento, deliberando a maggioranza dei componenti, lo abbia respinto nonostante l'approvazione da parte del Consiglio; vi è poi una terza ipotesi in cui il

bilancio si considera definitivamente adottato quando il Consiglio respinge la proposta comune mentre il Parlamento conferma, a maggioranza dei componenti e dei 3/5 dei voti espressi, gli emendamenti o alcuni degli emendamenti originariamente apportati al progetto di bilancio.

Sebbene la volontà del Parlamento (espressa ad ampia maggioranza) sia destinata comunque a prevalere nella fase conclusiva del procedimento, affinché ciò avvenga è comunque necessario sia stato concluso l'accordo su un progetto comune di bilancio e la conclusione dell'accordo richiede la maggioranza qualificata dei componenti del Consiglio, cioè la stessa maggioranza che dovrà poi approvare il progetto comune. In definitiva ricorre un procedimento di codecisione, per quanto i soggetti che vi partecipano possano esercitare un differente peso. Ma, oltre a ciò (ed è quello che più interessa), vi sono altre due caratteristiche significative: la prima è che entrambi gli organi deliberano a maggioranza, anche il Consiglio che è composto dagli Stati membri, e ciò consente una assimilazione con i procedimenti bicamerali; la seconda caratteristica è il rafforzamento della posizione della Commissione che, alla stregua dei Governi nazionali, diviene titolare dell'iniziativa, tanto da poter modificare quanto proposto da ciascuna Istituzione.

A fronte di queste caratteristiche del procedimento di approvazione del bilancio, nelle decisioni che impongono vincoli al bilancio predomina, invece, il carattere intergovernativo del relativo procedimento.

Nel caso delle entrate è il Consiglio a stabilire all'unanimità, previa semplice consultazione del Parlamento, la disciplina delle risorse proprie: disciplina che inoltre entra in vigore soltanto a seguito della approvazione da parte degli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali (art. 311 TFUE).

Quanto poi al quadro finanziario pluriennale, che definisce l'ammontare dei vari tipi di spese, è il Consiglio a deliberarlo all'unanimità, previa approvazione del Parlamento che si pronunzia a maggioranza dei suoi componenti (art.312 par 2 TFUE). Il Consiglio europeo può però attivare, con voto unanime, la c.d. "passerella", cioè consentire al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata (art. 312 par. 2 TFUE).

Il carattere intergovernativo di queste decisioni sta a indicare che esse non possono essere prese senza il consenso di tutti gli Stati membri; il che ne condiziona fortemente il contenuto, nel senso di favorire la tendenza di ciascun Stato membro a subordinare il proprio consenso in base al calcolo del "saldo netto", cioè del saldo tra quanto direttamente o indirettamente versa alle risorse dell'Unione e di quanto riceve dalle politiche finanziate da tali risorse. Questa problematica fu introdotta dal Consiglio europeo di Fontainebleau del 1984, dove fu deciso che "ogni Stato membro che sostiene un onere di bilancio eccessivo in relazione alla sua prosperità relativa può

beneficiare di una correzione al momento appropriato". A beneficiare di questa correzione fu inizialmente il Regno Unito che, attraverso la contribuzione parametrata al gettito IVA, versava un notevole contributo al bilancio comunitario mentre riceveva introiti limitati dalla politica agricola comune; la correzione consisteva nella previsione di un rimborso da parte degli altri Stati membri di parte (il 66%) del saldo negativo. Da allora altre correzioni sono state stabilite a favore di altri Stati, mediante la riduzione di quanto avrebbero dovuto versare con corrispondente incremento di quanto posto a carico degli altri Stati. Meccanismi di compensazione sono poi stati introdotti anche sul versante delle spese, mediante il riconoscimento ad alcuni Stati di condizioni di favore nell'impiego dei fondi europei. Complessivamente è stato calcolato che nel 2005 esistevano ben 41 misure correttive dal lato delle entrate e da quello delle spese.

E' stato detto che la nozione di "saldo netto", oltre ad esserne opinabile l'applicazione, è anche estremamente debole sul piano concettuale. E' opinabile l'applicazione perché diventa puramente convenzionale la scelta delle poste finanziarie da prendere in considerazione nel calcolo. E' nozione concettualmente debole perché le politiche europee producono i loro effetti in ambiti territoriali differenti e ben più ampi di quelli in cui risultano direttamente dislocati i relativi finanziamenti.

Ma, ai nostri fini, il difetto maggiore della logica dei "saldi netti" è quello di innestare la tendenza alla conservazione, all'immobilismo perché, una volta raggiunto il consenso sull'equilibrio tra il dare e l'avere di ciascuno, è difficile vi sia la disponibilità a rimmetterlo in discussione con il rischio di compromettere le posizioni già acquisite. In altri termini, la logica dei "saldi netti" si frappone come oggettivo ostacolo alla elaborazione di politiche di finanza pubblica. Da qui la proposta (a mio parere minimale) di procedure in grado di circoscrivere la logica dei saldi netti ad una parte soltanto del bilancio, quella delle spese con funzione redistributiva, lasciando fuori la parte destinata alla creazione di beni pubblici europei (Bassanini-Salvemini).

Vi è poi l'ulteriore profilo del tipo di vincoli e di limitazioni che le decisioni a carattere intergovernativo pongono alla manovra di bilancio e, più in generale, alla elaborazione di politiche di finanza pubblica. A venire in rilievo è il versante delle spese, che costituisce il terreno di elezione della manovra di bilancio, in ordine al quale i vincoli sono posti sia dalla decisione sulle risorse proprie che dal quadro finanziario pluriennale.

L'ultima decisione sulle risorse proprie (quella del 7 giugno 2007) stabilisce un tetto all'ammontare complessivo degli stanziamenti annuali per pagamenti e per impegni; i due limiti sono fissati in importi differenti (rispettivamente 1,24 % e 1,31 % del totale del reddito nazionale

lordo degli Stati membri) in modo da mantenere “una correlazione ordinata” tra impegni e pagamenti. È poi stabilito che il reddito nazionale lordo da prendere in considerazione è quello calcolato dalla Commissione secondo le regole del Sec 95 e che, qualora queste regole dovessero subire cambiamenti, il calcolo deve essere effettuato applicando la formula matematica espressamente stabilita a tal fine dalla decisione.

Quanto al quadro finanziario pluriennale, dalla proposta relativa agli anni 2014-20, presentata dalla Commissione e non ancora approvata, risulta che per ciascuno dei grossi aggregati di spesa è stabilito, in termini percentuali al PIL ed in termini monetari ai prezzi 2011, l'importo massimo degli stanziamenti di impegno e di quelli di pagamento. Questo contenuto, che si ritrova anche negli accordi interistituzionali che regolavano la materia prima di Lisbona, ha spinto alcuni ad assimilare l'atto a un bilancio pluriennale

Una spiegazione del genere è, a mio parere, fuorviante perché un bilancio pluriennale è pur sempre un bilancio, esprime cioè politiche ed è deciso in considerazione dei risultati e degli effetti che con esse si intendono conseguire; ciò viene fatto fornendo la prospettiva pluriennale a quanto previsto dal bilancio annuale e/o indirizzando direttamente l'attività finanziaria da svolgere. Nulla di tutto questo si rinviene nel quadro finanziario pluriennale.

Depone in questo senso il fatto stesso che non è scorrevole e, quel che più conta, il fatto che la sua efficacia è destinata a protrarsi oltre la scadenza del periodo pluriennale a cui si riferisce qualora, e fin tanto, il nuovo quadro finanziario pluriennale non sia stato adottato (art. 312 par 4 del TFUE).

Ma principalmente la valutazione che si diceva appare avvalorata dal contenuto del quadro pluriennale, in quanto, mediante la determinazione dei massimali di impegno e di pagamento per le varie categorie di spesa, sono stabilite mere limitazioni quantitative che, oltre a riguardare le decisioni da prendere annualmente in occasione dell'approvazione dei bilanci annuali, si impongono anche a quanto stabilito dagli atti normativi di settore. Uno scenario di forti rigidità tanto da richiedere l'introduzione di una serie di regole in grado di assicurare un minimo di flessibilità: ad esempio, la possibilità di superare i limiti dei massimali di impegno a fronte di una varietà di situazioni, ma comunque sempre nel rispetto dei massimali delle risorse proprie; oppure, la previsione secondo cui le dotazioni destinate agli Stati membri per le politiche di coesione sono corrette qualora sia accertato che PIL di uno Stato membro cumulato per gli anni 2014.2016 ha subito uno scostamento superiore a +/-5% rispetto a quanto stimato per il 2011.

In questo contesto l'ambito delle decisioni, soltanto in parte imputabili al processo di approvazione del bilancio e per il resto riferibile alle determinazioni prese con gli atti normativi di

settore (quelli che noi chiameremmo “sostanziali”), è sovrastato e delimitato dalla applicazione di regole numeriche definite in termini particolarmente tecnici. Così, la prima operazione che la Commissione deve compiere per avviare la procedura di bilancio è l’adempimento tecnico di tradurre i massimali fissati dal quadro finanziario in grandezze monetarie ai prezzi dell’anno interessato sulla base di un deflatore fisso del 2% annuo.

Certamente sarebbe eccessivo sostenere che a livello europeo nel destinare le risorse, più che definire politiche, sono semplicemente applicate regole; una affermazione del genere coglie però una parte di verità e certamente rappresenta il reale ambito in cui viene a collocarsi la decisione di bilancio.

A fronte di ciò, i vincoli impressi dall’ordinamento europeo alle manovre di bilancio degli Stati membri ripropongono, accentuandole, le stesse caratteristiche: anche in questo caso più che politiche sono imposte regole numeriche da rispettare. Basti pensare a come la sorveglianza multilaterale (art 121 TFUE) che doveva veicolare indirizzi di politica economica è stata anch’essa piegata, attraverso il Patto di stabilità e crescita, a limitazioni e regole di finanza pubblica. Ed è sufficiente ricordare il tecnicismo di queste regole: ad es., per gli Stati che non abbiano ancora conseguito l’obiettivo a medio termine è stabilita la regola per cui la crescita annua della spesa non deve superare “un tasso inferiore al tasso di riferimento a medio termine del potenziale di crescita del PIL” e, per fortuna è poi precisato, che ciò vale sempre che “il superamento non sia coperto da misure discrezionali sul lato delle entrate” [art. 5 par. 1 lett. b) del regolamento 1455 del 1997 come modificato dal regolamento n. 1175 del 2011)].

In definitiva, gli spazi di manovra impediti agli Stati membri non sono occupati dall’UE e non lo sono non soltanto per la limitatezza delle risorse di cui essa dispone, ma anche per l’assetto istituzionale che si è data. Al fondo sembra esserci una profonda sfiducia nella politica e l’idea di relegarla al ruolo marginale di definire, una volta per tutte e comunque con carattere di stabilità, regole da lasciarne ai tecnici la applicazione.