



**MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE
ALIMENTARI E FORESTALI**



I possibili riflessi del Trattato di Lisbona su le scelte di bilancio e lo sviluppo delle politiche comunitarie

Prof. Alessandro Sorrentino

Università della Tuscia - Viterbo

Sommario

- ❖ UE: Caratteristiche, Funzioni e Struttura
- ❖ Il vincolo dei saldi netti nelle scelte di bilancio
- ❖ Processo decisionale e poteri di bilancio
- ❖ *Empowerment* del Parlamento nelle scelte di bilancio
 - le tappe principali
 - cosa cambia con il Bilancio Trattato di Lisbona
- ❖ Possibili chiavi di lettura e implicazioni sullo sviluppo delle Politiche Comunitarie

Bilancio UE: Caratteristiche e Funzioni

Il bilancio comunitario è strettamente vincolato dalle risorse disponibili (principio di equilibrio art. 268 TCE)

- Impossibilità di *deficit spending* e/o indebitamento
- Stanziamenti legati alla disponibilità di “risorse proprie”



Dimensioni molto ridotte:

- ~ 1% del RNL dell'UE (max 1,2 nel 1993)
- ~ 2% della spesa pubblica dei paesi UE



Funzioni limitate:

- Strumento per finanziamento azioni comuni circoscritte
- Margini (finanziari e politici) limitati per politiche redistributive
- Non idoneo per politiche di stabilizzazione

Struttura del bilancio UE - Entrate (1)

Il sistema delle risorse proprie (decisione CE 70/243):

Dal 1970 l'Unione Europea è finanziata da risorse (prevalentemente messe a disposizione dagli SM) che le appartengono di diritto (decisione unanime del Consiglio ratificata dai parlamenti nazionali)

Le due risorse tradizionali (circa 15% nel 2008):

- Prelievi agricoli
- Dazi dell'Unione Doganale

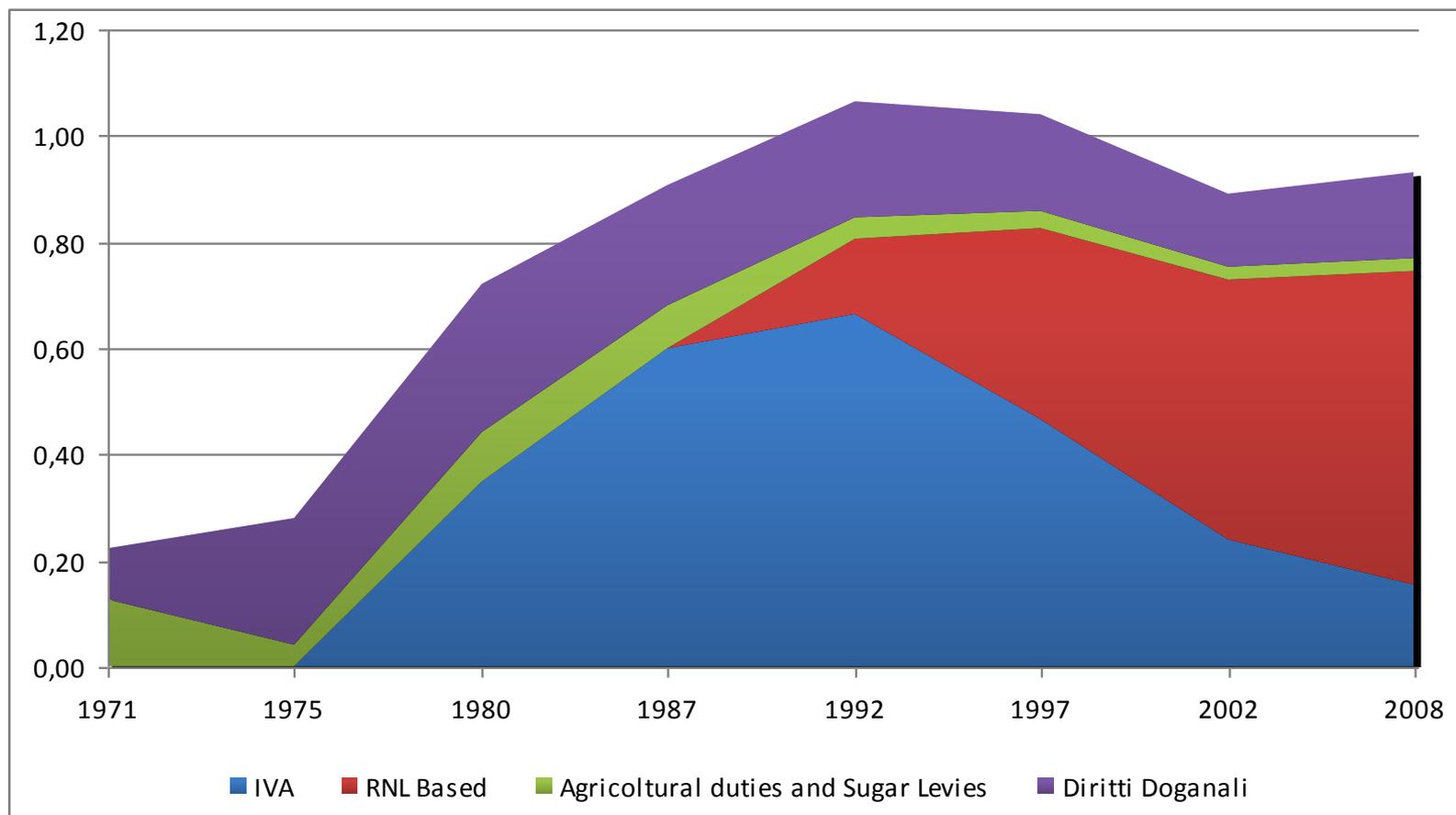
La risorsa IVA (circa 15% nel 2008):

- Aliquota uniforme (da 1% a 0,3%) su imponibile IVA degli SM armonizzato e comunque $\leq 55\%$ del RNL

La "risorsa RNL" (circa 65 % nel 2008):

- Contributo complementare degli SM fino ad un massimo del 1,24% del RNL

Struttura del bilancio UE - Entrate (2)



Fonte: <http://ec.europa.eu/budget/>

Struttura del bilancio UE - Uscite (1)

Due Categorie di Spese

Obbligatorie (circa 40%)

- ▶ Derivano da impegni formalizzati nei trattati o in atti da essi derivati (carattere automatico)
- ▶ Decisione ultima spetta al Consiglio dell'UE
- ▶ Riguardano essenzialmente le spese destinate al I Pilastro della PAC

Non obbligatorie (circa 60%)

- ▶ Assegnazioni di bilancio la cui esecutività richiede l'adozione preliminare di un atto giuridicamente vincolante
- ▶ Decisione ultima spetta al Parlamento Europeo

Struttura del bilancio UE - Uscite (2)

Le principali rubriche del bilancio (media 2007-13)

Risorse Naturali - Agricoltura (43%)

I pilastro PAC (32%); II pilastro PAC e pesca (11%)

Azioni di Coesione - Fondi strutturali (36%)

FESR; FSE; Fondo di Coesione

Azioni per la Competitività - Azioni interne (9%)

Ricerca ed Innovazione; Reti transeuropee; Istruzione

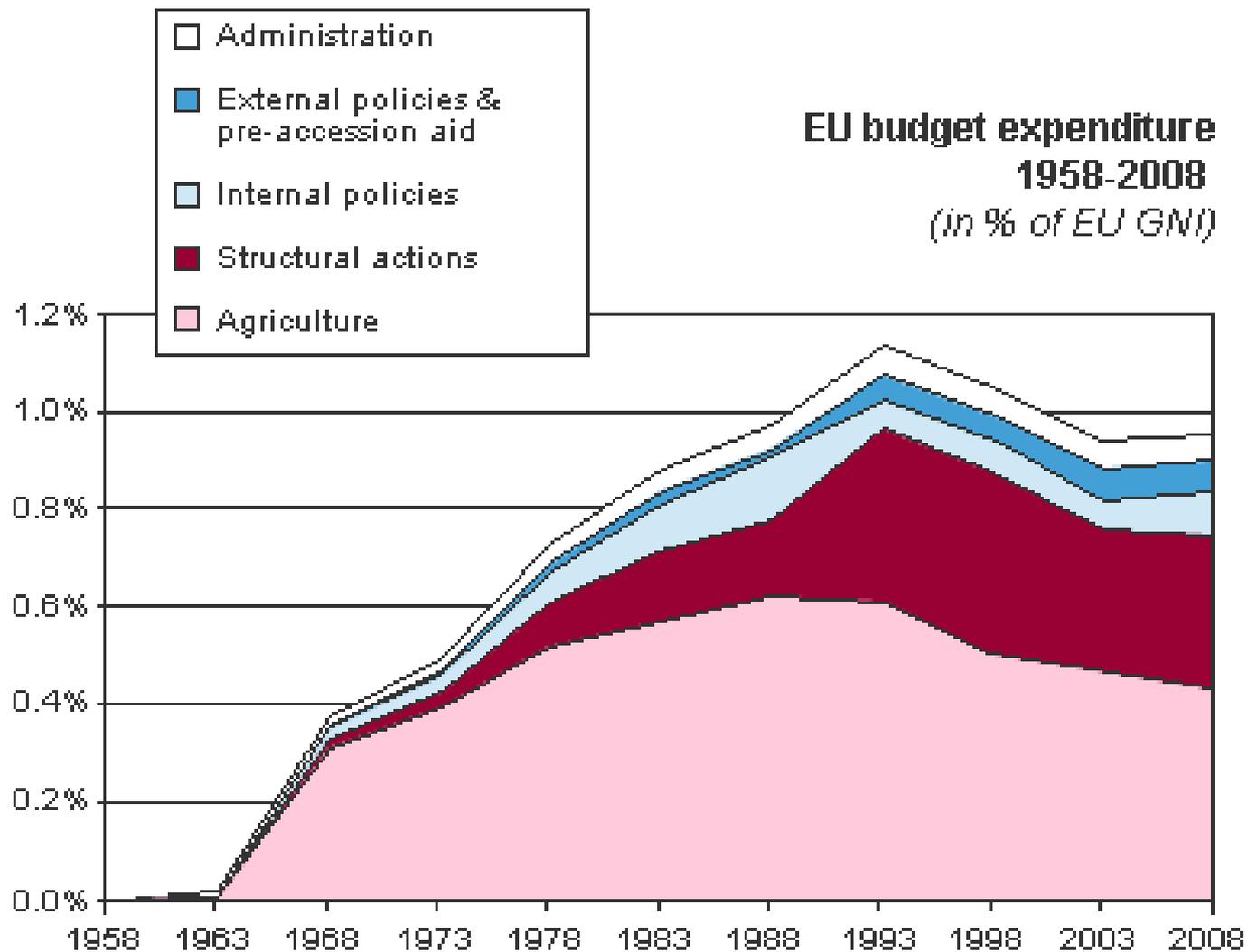
UE partner globale - Azioni esterne (6%)

Cooperazione sviluppo e transfrontaliera; Fondi pre-adesione ecc.

Amministrazione (6%)

Spese di funzionamento istituzioni comunitarie

Struttura del bilancio UE - Uscite (3)



Fonte: http://ec.europa.eu/budget/reform/history/history1957_en.htm

Processo decisionale e Poteri di Bilancio (1)

Decisione Risorse Proprie (DRP)

Stabilisce la natura e la dimensione delle risorse che alimentano il bilancio dell'UE e resta in vigore finché non ne viene adottata una nuova

- ▶ Proposta della Commissione
- ▶ Adozione all'unanimità del Consiglio
- ▶ Ratifica dei Parlamenti nazionali

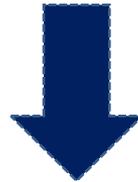
Procedura annuale di bilancio

- ▶ Progetto preliminare di bilancio della COM
- ▶ Adozione bilancio da Consiglio e Parlamento (2 letture)
 - ▶ Al Consiglio spetta ultima parola su SO
 - ▶ Al Parlamento spetta ultima parola su SNO
- ▶ Mozione di censura del Parlamento (2/3 dei voti)

Le Prospettive Finanziarie (dal 1988) - 1

Crisi di bilancio anni '80

- ▶ Conflitto interistituzionale (PE vs Consiglio)
- ▶ Necessità di porre limiti alle spese per la PAC
- ▶ Sviluppo nuove politiche di spesa a seguito del MU



Accordo interistituzionale finalizzato a una programmazione finanziaria pluriennale (sette anni) che stabilisce massimali per rubrica di spesa all'interno del massimale complessivo delle risorse proprie

- ▶ Garanzia di rispetto della disciplina di bilancio
- ▶ Tutela delle spese non obbligatorie
- ▶ Pianificazione delle spese coerente con gli indirizzi e le priorità di politica economica dell'UE

Le Prospettive Finanziarie (dal 1988) - 2

Le Prospettive finanziarie non sono menzionate nei Trattati (fino a Lisbona) e non costituiscono un Atto giuridico vincolante per le Istituzioni che sottoscrivono l'accordo

Chi decide:

- ▶ **Proposta** della Commissione
- ▶ **Parere obbligatorio (vincolante !?)** del Parlamento
- ▶ **Accordo politico** del Consiglio Europeo (unanimità)
- ▶ **Recepimento** in accordo interistituzionale

Saldi Netti e Scelte di Bilancio (1)

Struttura delle entrate

- ▶ Quota crescente contributi nazionali a scapito di RPT
- ▶ Meccanismo di finanziamento “solidaristico”

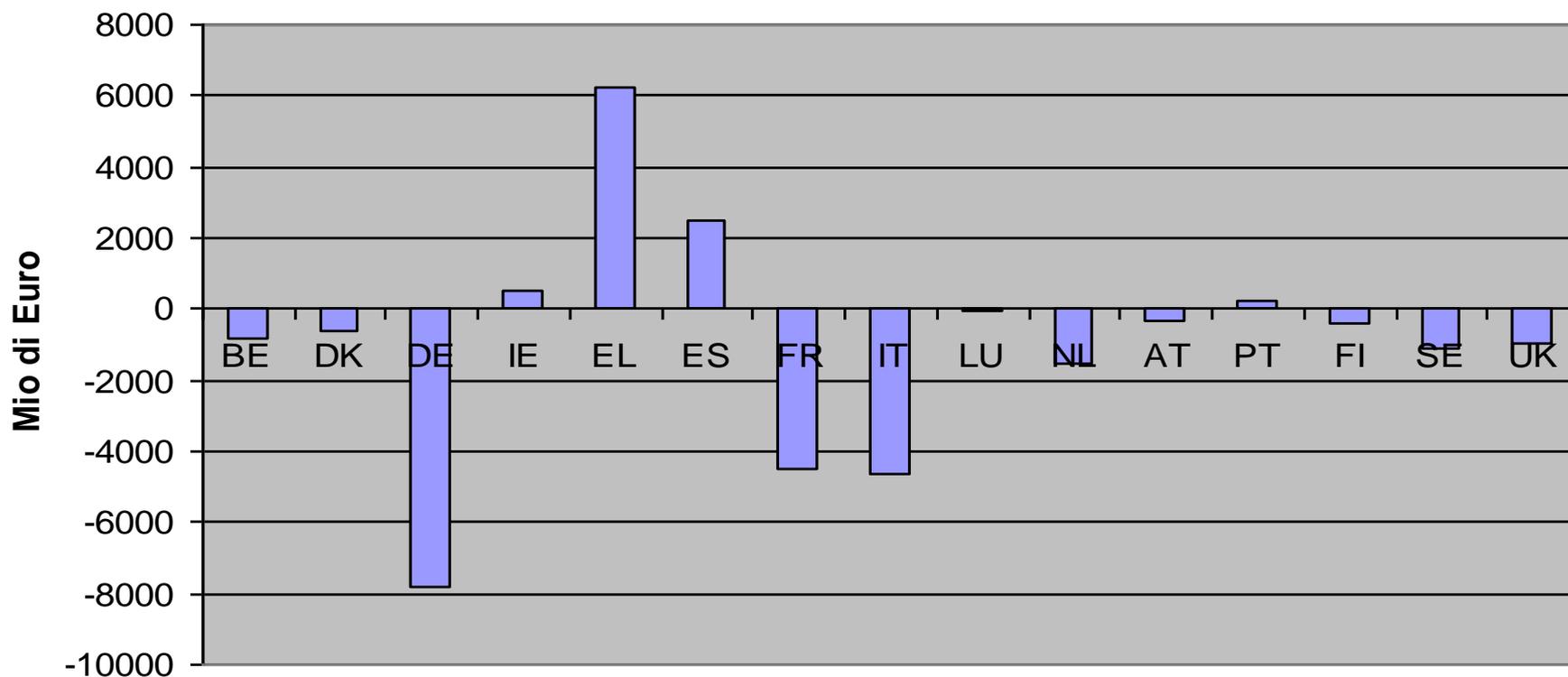
Effetti re-distributivi delle politiche di spesa

- ▶ Politiche regionali e di coesione (effetti espliciti)
- ▶ Politica agricola (effetti “impliciti”)

Saldi Netti e Scelte di Bilancio (2)

Sviluppo di significativi squilibri nei saldi netti degli SM

Saldi Bilancio UE-15, spese operative



Saldi Netti e Scelte di Bilancio (3)

Accordo di Fonainbleu sul Principio del “giusto ritorno” (1984):

“Ogni SM che sostiene un onere di bilancio eccessivo in relazione alla sua prosperità relativa può beneficiare di una correzione al momento appropriato”

(conclusioni della presidenza del Consiglio CE 1984)

Si stabilisce il “rebate” al Regno Unito: rimborso forfettario non sottoposto a scadenza, pari al 66% del suo saldo negativo, finanziato da tutti gli altri paesi (?) in funzione delle loro RNL

Centralità del negoziato intergovernativo (Consiglio) nelle scelte di bilancio

“L’esperienza dei negoziati degli ultimi venti anni è che i Saldi Netti sono diventati il principale principio regolatore nelle scelte di bilancio”

(Studio per la DG-Bilancio della Commissione, 2008)

Saldi Netti e Scelte di Bilancio (4)

Implicazioni

▶ Sul piano formale:

- ▶ Aggiustamenti ad hoc al meccanismo delle Risorse Proprie a partire dal “*British rebate*” al quale sono succeduti ulteriori aggiustamenti a favore di alcuni paesi contribuenti netti (Germania, Paesi Bassi, Svezia e Austria)

▶ Sul piano politico:

- ▶ Mantenimento dei poteri di controllo del Bilancio all’organo intergovernativo (Consiglio)
- ▶ Adattamento delle politiche di spesa idonee (PAC) alle necessità dei principali contribuenti netti
- ▶ Distorsione conservativa (*Status quo*) e riduzionista

Empowerment del PE nelle scelte di bilancio: le tappe principali

1970 Trattato di Lussemburgo	→	• Risorse Proprie e procedura di Bilancio
1978 Decisione Consiglio Europeo	→	• Elezione PE a suffragio universale
1988 Atto Unico Europeo AUE	→	• Introduce la procedura di Cooperazione
Accordi Interist. su PF	→	• Spazi garantiti al PE sulle SNO
1993 Maastricht	→	• Introduce la procedura di Co-decisione
1999 - 2001 Amsterdam - Nice	→	• Estende l'uso della Co-decisione
2009 Lisbona	→	• Estende la Co-decisione alla PAC • Elimina le SO

BUDGET EU

Empowerment del PE nelle scelte di bilancio: cosa cambia con il Trattato di Lisbona

- ▶ **Nella procedura annuale di Bilancio**
 - ▶ Eliminazione Spese Obbligatorie
 - ▶ Procedura legislativa speciale con unica lettura di Consiglio e Parlamento ed eventualmente Comitato di conciliazione
 - ▶ PAC nella procedura legislativa ordinaria (codecisione)

- ▶ **Nella programmazione finanziaria pluriennale:**
 - ▶ Da accordo politico a Regolamento espressamente previsto dal Trattato
 - ▶ Da Prospettive Finanziarie (7 anni) a Quadro Finanziario Programmatico - QFP (≥ 5 anni)
 - ▶ Adozione all'unanimità del Consiglio su proposta della Commissione, previa approvazione del Parlamento
 - ▶ Possibilità di "passerella" da unanimità a MQ per decisione unanime del Consiglio Europeo

Una possibile chiave di lettura e qualche riflessione sullo sviluppo delle politiche comunitarie (1)

In una prospettiva storica, lo sviluppo del Bilancio UE è stato profondamente condizionato da un intreccio tra il negoziato intergovernativo (sui saldi netti) e quello interistituzionale tra Consiglio e Parlamento (sui poteri di bilancio)

- ▶ *L'empowerment* formale del PE si è sempre accompagnato al consolidamento di poteri sostanziali nelle mani del Consiglio
- ▶ Interdipendenza tra negoziato intergovernativo e centralità dei saldi netti
- ▶ Difesa potere decisionale del Consiglio attraverso il combinato di: elevata spesa per la PAC, distinzione SO/SNO e procedura legislativa di consultazione

Una possibile chiave di lettura e qualche riflessione sullo sviluppo delle politiche comunitarie (2)

Il trattato di Lisbona conferma la natura del compromesso tra Consiglio e Parlamento che si è storicamente manifestata

- ▶ Il Consiglio mantiene e consolida la sovranità sul “portafoglio” complessivo e delle principali rubriche di spesa
- ▶ Il Parlamento estende la “parità di poteri” con il Consiglio a tutti gli stanziamenti di bilancio ed a tutte le politiche di spesa (PAC)

Una possibile chiave di lettura e qualche “provocazione” sullo sviluppo delle politiche comunitarie (3)

Quali implicazioni per la PAC ?

La difesa della spesa per la PAC non è più strumentale a mantenere i poteri sul bilancio all'interno del negoziato intergovernativo (Consiglio)

- ▶ Il mantenimento dell'equilibrio politico sui saldi netti può essere perseguito autonomamente dal Consiglio solo con la DRP e con il Reg. sul QFP

La PAC non può più essere utilizzata autonomamente dal Consiglio come politica intesa a riequilibrare nei limiti del possibile i saldi netti tra i paesi

- ▶ Minore interesse del Consiglio a mantenere la spesa per la PAC
- ▶ Maggiore flessibilità nell'articolazione interna della PAC

Grazie per L'attenzione

sorrenti@unitus.it

