

# IL SISTEMA DEI CONTROLLI SULLE FINANZE DELL'UNIONE

di Giovanna Colombini

*di prossima pubblicazione in Istituzioni, diritti, economia. Dal Trattato di Roma alla Costituzione Europea, a cura di Giovanna Colombini e Francesca Nugnes, Pisa 2004.*

**1. Premessa metodologica e delimitazione del tema di indagine - 2. Il controllo dei poteri nel processo di bilancio dell'Unione - 3. Il controllo della Commissione nella esecuzione del bilancio dell'Unione - 4. Il controllo della Corte dei conti europea sulle Finanze dell'Unione.**

## **1. Premessa metodologica e delimitazione del tema di indagine**

Sebbene sia evidente che, in materia di mercato, moneta, bilancio<sup>1</sup>, il Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa<sup>2</sup> non ha introdotto innovazioni di grande rilievo, o comunque tali da delineare una nuova costituzione economica europea<sup>3</sup>, il tema merita una particolare attenzione specie se si tiene presente che nel dibattito che ha caratterizzato tutto il processo costituente<sup>4</sup> uno dei punti fondamentali e più complessi per la costruzione di "una cultura costituzionale" è stato proprio quello relativo alla configurazione di una *governance* economica (mercato, moneta, bilancio) in grado di delineare un diverso modello economico sociale europeo in vista dell'allargamento<sup>5</sup>.

Peraltro la tesi per cui l'Unione europea avrebbe già la sua costituzione (non solo economica) in ragione della pretesa autonomia delle fonti comunitarie che non ripeterebbero più dagli Stati la

---

<sup>1</sup> Il riferimento agli elementi che compongono la costituzione economica europea è necessario seppur l'oggetto del presente contributo sia circoscritto al sistema di controllo sulle finanze dell'Unione. Altri contributi di questo volume, Nugnes e De Bari, per la concorrenza e gli aiuti, Degni, Pedone, De Ioanna per le politiche economica e monetaria, fiscale e di spesa, Zorzi Giustiniani per la Governance economica focalizzano l'indagine sulla costituzione economica europea.

<sup>2</sup> Il testo preso a riferimento è quello definitivo del 6 agosto 2004, CIG 87/2004 del *Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*. Tale testo diverge, in alcuni materie anche in modo significativo, dalla versione provvisoria compilata a titolo informativo sotto la responsabilità esclusiva del segretario della Conferenza intergovernativa, Bruxelles 25 giugno 2004, CIG 86/04 sia per la numerazione che per alcune disposizioni o porzioni di esse, modifiche di cui tutti i contributi del presente libro hanno tenuto conto.

<sup>3</sup> Sul fatto che l'Unione abbia già una costituzione economica europea si è sempre espresso S. Cassese, *La costituzione europea*, in "Quaderni cost.", 1991, p. 487 ss. Per una analisi attuale delle ragioni che sostengono una impostazione del genere si vedano le considerazioni di G. di Plinio, *La costituzione economica nel processo costituente europeo*, in *Diritto pubb.comp. e europeo*, n. IV, 2003, p. 1781. Profilo, questo, che apre il ben più complesso tema connesso alla necessità o meno del carattere statale dell'Unione sul quale si rinvia allo stimolante saggio di J.H.H. Weiler, *La tesi dello Stato europeo e la sua critica: uno scambio con F. Mancini*, in H.H. Weiler, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 537 e ss., in cui viene ben evidenziato dall'A. come il nesso tra statualità e democrazia sia "un non sequitur" e come la questione fondamentale non sia tanto quella di verificare se il processo politico e normativo comunitario a livello intermedio sia di natura diplomatica o "internazionale" quanto il fatto che la Comunità rappresenti al tempo stesso una struttura ed un processo politico che assolve a due funzioni fondamentali: quella della salvaguardia degli Stati d'Europa e quella del limite al potere degli Stati medesimi.

<sup>4</sup> Per la ricostruzione puntuale dei lavori della Convenzione europea sino alla consegna del testo completo del progetto alla presidenza italiana di turno si veda per tutti G. Floriddia, *Il cantiere della nuova Europa. Tecnica e politica dei lavori della Convenzione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003.

<sup>5</sup> Su questo specifico aspetto si rinvia alle considerazioni svolte dal P. De Ioanna, *La decisione di bilancio tra scelte collettive e cittadinanza europea*, in questo volume.

propria legittimazione, imponendosi per forza propria<sup>6</sup>, rischia o di provare troppo o di provare troppo poco<sup>7</sup>. Troppo, per la ragione che anche in una materia come quella della c.d. “costituzione economica” che ha caratterizzato sin dal Trattato di Roma<sup>8</sup> tutte le fasi del processo di integrazione europea e nella quale più evidenti sono state le limitazioni alla sovranità nazionale degli Stati membri (si pensi alle regole comunitarie in materia di mercato od ai vincoli posti dal Trattato di Maastricht alle politiche monetaria e di bilancio)<sup>9</sup> non si è mai voluto dar vita ad una istituzione a fini generali dotata di una unitaria personalità giuridica<sup>10</sup>. Troppo poco, per la ragione che questo processo si è caratterizzato sin dalle origini per il permanente radicamento dell’Europa nel pluralismo degli Stati, quali elementi essenziali di congiunzione tra le Istituzioni comunitarie ed i cittadini<sup>11</sup>. La considerazione da fare allora è se, di fronte al testo costituzionale licenziato dalla Conferenza intergovernativa dell’agosto 2004, ma precedentemente elaborato secondo il nuovo “metodo” della Convenzione<sup>12</sup>, abbia ancora senso affrontare le questioni in questi termini<sup>13</sup>, o se piuttosto non sia opportuno leggere le norme, soprattutto quelle che ripropongono in larga misura i testi dei Trattati, alla luce del “nuovo” quadro istituzionale unitario (art. I-19) volto a perseguire obiettivi, a promuovere valori e a servire gli interessi dell’Unione, dei suoi cittadini e dei suoi Stati membri, nei limiti delle attribuzioni conferite dalla costituzione a ciascuna delle istituzioni secondo un rapporto di leale cooperazione. Si tratta, con evidenza, di prescrizioni che si richiamano cautamente al principio della divisione dei poteri o più correttamente a quello

---

<sup>6</sup> Sul punto in particolare A. Barbera, *Esiste una “costituzione europea?”*, in “Quaderni costituzionali”, 2000, pp. 59 ss.

<sup>7</sup> Si rinvia alle considerazioni di M.A. Cabiddu, *Costituzione europea e carta dei diritti fondamentali*, in *Profili della Costituzione economica europea*, a cura di A. Quadrio Curzio, Bologna, il Mulino, 2001, p. 204-205.

<sup>8</sup> E’ pur vero che il Trattato di Roma all’art. 2 assegnava alla Comunità il compito di promuovere mediante l’instaurazione del mercato comune ed il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri uno “sviluppo armonioso delle attività economiche” della Comunità, nella prospettiva di un progressivo avvicinamento della economia alla politica, (si pensi al riconoscimento delle quattro libertà come diritti), ma si trattava sempre di enunciazioni che per quanto fondamentali nella costruzione dell’*acquis communautaire* non può qualificarsi in termini di costituzionalizzazione dei Trattati.

<sup>9</sup> In ordine alla prospettiva della realizzazione del processo di integrazione. Cfr. L. Azzena, *L’integrazione attraverso i diritti*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 73 ss, e G. Berti, *Democrazia, pluralismo e sistema economico*, (Le Costituzioni e l’Unione europea) in “Jus”, 1997, pp. 102 ss.

<sup>10</sup> Si pensi ad esempio in materia di politica monetaria, ove il TCE ha previsto deroghe all’adozione della moneta unica, e dove il Trattato istitutivo della Costituzione per l’Europa, seppur propositivo del modello precedente, segna significative differenze con l’aggiunta di una apposita sezione sugli Stati appartenenti al gruppo euro con la formalizzazione del Consiglio dei Ministri finanziari della zona euro. Aspetto questo sicuramente da non sottovalutare nel processo di integrazione e che costringerà in sostanza gli Stati opt-out ad accelerare l’adesione.

<sup>11</sup> Viceversa seguendo quella dottrina ispirata alle teorizzazioni della Scuola di Friburgo, la costituzione economica intesa come “decisione politica globale sull’ordinamento della vita economica di una comunità” sarebbe contenuta negli stessi Trattati che in materia si atterrebbero a “decisione di sistema”. Per una analisi delle implicazioni di una prospettazione del genere si rinvia a Cabiddu, *op. cit.*, p. 192-193.

<sup>12</sup> La novità del metodo della convenzione è stata ampiamente evidenziata da tutta la dottrina. Per tutti si rinvia a G. Amato, *Il metodo della convenzione, Introduzione a Una Costituzione per l’Europa*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 15 ss. Merita comunque notare che l’aspetto più significativo del percorso che ha caratterizzato il passaggio dalla fase della Convenzione a quella della Conferenza intergovernativa è dato dal fatto che, nonostante l’ambiguità del mandato conferito alla Convenzione, chiamata semplicemente a “studiare le varie questioni”, ed a “redigere un documento finale che potrà comprendere opzioni diverse...”, Documento che doveva costituire il punto di partenza per la CIG competente ad adottare la decisione finale. Così non è stato, posto che la Convenzione è riuscita, seppur con rilevanti questioni rimaste irrisolte, a redigere un testo compiuto che non ha costituito affatto il punto di partenza ma ha costituito il testo sul quale l’intervento della CIG si è risolto in un ruolo essenzialmente emendativo. Aspetto non di poco conto in quanto consente attraverso il meccanismo del testo base e dei relativi emendamenti di comprendere le iniziative, le ragioni politiche, le responsabilità degli emendamenti proposti.

<sup>13</sup> Illuminanti sono le considerazioni di J.H.H. Weiler, *op. cit.*, p. 615, secondo il quale “la Comunità possiede già una costituzione, che opera in una architettura costituzionale, il cui nucleo morale - la sua *Grundnorm* innovativa costituita dalla tolleranza costituzionale - è legata al particolare marchio costituzionale. L’Europa (continua l’A.) sta per trasformare la sua architettura costituzionale in una forma scritta...”

dell'equilibrio dei poteri<sup>14</sup> in un contesto di "legittimazione democratica" che si è venuto affinando progressivamente nei Trattati secondo categorie non riconducibili alle categorie giuridiche tipiche dell'evoluzione dello Stato moderno di derivazione liberale, ma secondo un percorso istituzionale caratterizzato dalla combinazione di elementi tipici della cooperazione intergovernativa e di elementi propri degli ordinamenti compositi di stampo federale<sup>15</sup>.

Il potere di governo europeo viene dunque a muoversi in una cornice costituzionale caratterizzata come nei Trattati, dal sovrapporsi dei principi di separazione di poteri e di divisione in verticale<sup>16</sup>, con un effetto pervasivo che si estende, con luci ed ombre<sup>17</sup>, al futuro assetto dei poteri del governo europeo, rispetto al quale, le decisioni assunte dalle Istituzioni competenti in materia di Finanze dell'Unione (decisioni concernenti il diritto di bilancio europeo) rappresentano, senza dubbio, una delle espressioni più significative. In primo luogo per la direzione dell'azione, in quanto, mentre negli Stati questa tende a limitare la sfera di attività di autonomia dei cittadini, nell'Unione è diretta ad ampliarla svolgendo una funzione di limite degli Stati<sup>18</sup>, "non diversa da quella che il diritto e la democrazia esplicano nei confronti degli Stati"<sup>19</sup>, secondo i principi di leale cooperazione e di sussidiarietà<sup>20</sup>. In secondo luogo per la specialità politica dell'Unione (originariamente Comunità) che nasce e si evolve con forme opposte a quelle degli Stati, affermandosi come potere pubblico dotato di un apparato legislativo e di una giurisdizione ma *programmaticamente* privo di un apparato "esecutivo"<sup>21</sup> seppur in sostanza dotato di due

---

<sup>14</sup> Su questo tema si rinvia all'approfondita analisi di F. Martines, *Equilibrio di poteri tra le Istituzioni europee*, in questo volume. In questa sede è sufficiente segnalare che l'Unione europea ha quel tipo di legittimazione che discende negli Stati *dalla divisione dei poteri*, con la particolarità, non secondaria, che alla tripartizione classica è sostituita una dialettica che vede coinvolti Parlamento e Consiglio da un lato, Consiglio e Commissione dall'altro, Commissione e comitati da un altro lato ancora.

<sup>15</sup> Per questi aspetti si rinvia alle incisive considerazioni di S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, Laterza, 2003, pp. 85 ss. Tuttavia è utile ricordare che durante i lavori della Convenzione, una prima stesura del testo prevedeva il riferimento al "modello federale" successivamente modificata e sostituita con il termine "modello comunitario" per la ragione che tale formula poteva prestarsi ad una ambiguità contenutistica per i diversi significati del termine nelle varie lingue! A parte la debolezza di tale argomentazione che sottende come è intuibile ragioni di sostanza e non di forma, è evidente che la delicatezza del tema era presente al *Praesidium*. Pare pertanto utile riportare le motivazioni addotte al riguardo dal Presidente Giscard "La première raison est que, alors que dans les langues latines, et en français en particulier, le terme fédéral n'a aucune connotation négative, dans un certain nombre de langues ou de cultures de l'Union, il déclenche ou peut déclencher, comme vous l'avez dit, certaines réactions négatives qui pourraient être utilisées contre la Constitution. La seconde raison, qui n'est pas mentionnée dans le texte, est que je souhaitais qu'on garde quelque part le mot "communauté. En effet, le mot "communauté est le nom d'originisation semblable dans le monde.... En mettant le mot « communautaire » dans la première partie, nous marquons bien qu'il y a une originalité et une fidélité de la construction européenne" (Cfr. Resoconto della sessione del 30-31 maggio 2004.)

<sup>16</sup> Tale forma di governo è stata ricondotta dalla dottrina ai sistemi ad esecutivo bicefalo, con un Governo, la Commissione titolare degli affari interni, soprattutto economici, ed una "Presidenza dell'Unione" (il Consiglio europeo, la cui collegialità è alterata da un presidente stabile) a cui vengono attribuiti poteri di orientamento generale e di politica estera.

<sup>17</sup> Sin dai lavori della Convenzione è emersa una grande tensione politica su alcuni punti: uno di questi è relativo al dibattito sul mantenimento o meno del potere di veto in materie come la politica estera e la fiscalità, o circa l'introduzione o meno di un potere impositivo autonomo dell'Unione europea, ecc., sui quali, come è noto, le scelte fatte anche nel testo finale (mantenimento del potere di veto, mantenimento del voto unanimità in diversi settori, esclusione di un potere impositivo europeo) palesano una scelta incompiuta. In sostanza la costituzione europea non elide alcune potestà di imperio, non le trasferisce alle istituzioni comuni, ed in alcuni casi attenua il connotato potenzialmente oppressivo del potere, con l'esito ultimo che né tutte le potestà sottratte agli Stati né il loro carattere assoluto si ricostituiscono in capo all'Unione. Cfr. G. Della Cananea, *L'unione europea. Un ordinamento composito*, Roma-Bari, Laterza, 2003, pp. 114 ss.

<sup>18</sup> La politica dei limiti agli Stati, in verità ha suscitato da parte di questi reazioni forti, al punto che le Corti costituzionali, in particolare quella tedesca e italiana, hanno elaborato la teoria dei <controlimiti> "al fine di proteggere l'integrità del sistema costituzionale "contro i barbari comunitari che premono alle porte". Così J.H.H. Weiler, *op.cit.*, p. 11.

<sup>19</sup> L'affermazione riportata nel testo è di S. Cassese, *op.cit.*, p. 86.

<sup>20</sup> Su questi aspetti la dottrina è amplissima, si rinvia per tutti al contributo di L. Azzena, *Il sistema delle competenze nell'Unione europea*, in questo volume.

<sup>21</sup> Cfr. per questo aspetto l'impostazione di S. Cassese, *op.cit.*, pp. 19 ss..

esecutivi (Consiglio e Commissione). In terzo luogo perché la c.d. “legittimazione democratica” ha carattere duale, cioè è indiretta tramite gli Stati , e diretta tramite il Parlamento europeo<sup>22</sup>.

La circostanza che le Finanze dell’Unione trovino spazio tanto nella parte I dedicata ai principi fondamentali, alle competenze dell’Unione, all’assetto istituzionale dei poteri, in sostanza alla vita democratica dell’Unione, quanto nella parte III dedicata alle Politiche e al Funzionamento dell’Unione , costituisce di per sé la ragione ed al tempo stesso la risposta al fatto che, con questo contributo, si intende affrontare le diverse tipologie di controllo (il sistema appunto) che vengono in rilievo : il controllo politico se riferito ai poteri che Commissione, Parlamento e Consiglio esercitano, per la parte di rispettiva competenza, nella fase della decisione di bilancio (le finanze) , il controllo amministrativo se riferito ai poteri conferiti alla Commissione nella fase della esecuzione (gestione) delle decisioni prese in sede di bilancio , il controllo contabile se riferito alla funzione di verifica della regolarità dei conti dell’Unione svolta dalla Corte dei conti europea<sup>23</sup>.

Si tratta ora di vedere se l’assetto disegnato dalla Costituzione europea incida e con quali esiti sull’esercizio dei poteri delle Istituzioni coinvolte, e se, come è stato affermato (forse troppo enfaticamente) da molti, tutto il processo decisionale sulle finanze dell’Unione esprima una effettiva crescita del tasso di legittimazione democratica dell’Unione<sup>24</sup>.

## **2. Il controllo dei poteri nel processo di bilancio dell’Unione.**

Nel Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa la materia delle finanze dell’Unione trova spazio tanto nella parte I, al Titolo VII , artt. I-53 - I-56, che nella parte III, al Titolo VI, Capo II, Sez. 2, artt. III-402 - III-412. La prima, come si conviene ad un testo costituzionale, dedicata ai principi fondamentali dell’Unione e alla individuazione del relativo quadro istituzionale e democratico, la terza relativa invece alle politiche dell’Unione ed al funzionamento delle Istituzioni e degli organi comunitari. E’ evidente che il tema oggetto di indagine (controllo dei poteri ) avendo a riferimento sia i principi finanziari cui i processi decisionali di bilancio devono conformarsi, sia il profilo sostanziale delle scelte (con particolare riferimento alle politiche economiche), sia infine le regole che disciplinano le procedure necessarie alle decisioni e alla loro esecuzione, impone un approccio metodologico che faccia riferimento al complesso delle norme costituzionali dirette , di volta in volta , a disciplinare ora il sistema decisionale di bilancio, ora la sua gestione.

Nell’esame del sistema decisionale di bilancio, riferito tanto alla fase connessa alla presentazione ed approvazione del progetto di bilancio (artt. III-402-406) che a quella dello scarico della sua esecuzione (artt. III-407-412), a venire in rilievo sono due aspetti fondamentali e strettamente connessi: quello dei poteri attribuiti alle Istituzioni competenti, quello degli strumenti giuridici

---

<sup>22</sup> E’ fondamentale affrontare il tema della legittimazione democratica dell’Unione tenendo presente che il più volte lamentato “deficit democratico” si può risolvere soltanto a condizione di diminuire il ruolo svolto dagli Stati e quindi il ruolo della legittimazione democratica indiretta che arriva dagli Stati. Una lettura non scontata di questo aspetto cruciale per il futuro dell’Europa è fatta da J.H.H. Weiler, diffusamente nel volume precedentemente citato, e ripresa nell’ambito di un rigoroso quadro giuridico e di politica economica comunitaria da S. Cassese, *op. cit.*, p. 89. Con una prospettazione svolta in chiave di comparazione degli ordinamenti giuridici di tipo federale si veda G. Della Cananea, *op. cit.*, pp. 141 ss.

<sup>23</sup> A titolo esemplificativo merita ricordare che nell’ambito dell’attività di esecuzione del bilancio comunitario, la Commissione ha poteri particolari, che si sono sviluppati soprattutto nel settore della politica agricola comune, e che hanno determinato spesso conflitti e tensioni tra le istituzioni comunitarie, di cui si è dovuta occupare la Corte di Giustizia. Vedi la sentenza della Corte di Giustizia del 24 , 10, 1989 relativa alla causa n. 16/88 (Commissione contro Consiglio) in “Racc. giur. Corte giust.”, 1989, 3457.

<sup>24</sup> Uno dei punti fondamentali nel processo di democratizzazione della decisione di bilancio è stato ritenuto il passaggio da una disciplina fondata su Accordi intergovernativi ad una fondata su norme costituzionali. L’ultimo Accordo interistituzionale che ha disciplinato la materia è quello del 1999 “*Accordi interistituzionale sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio*”.

attraverso i quali tali poteri si esplicano( artt.I-53 – I-56)<sup>25</sup>.Occorre dunque procedere ad una preliminare descrizione, seppur per linee generalissime, del sistema normativo delineato dal testo costituzionale per valutare successivamente le relazioni che vengono a determinarsi tra gli atti giuridici e poteri e all'interno dei poteri tra le singole Istituzioni.

Il Titolo VII,Finanze dell'Unione, dopo aver enunciato all'art.I-53, tutti i principi finanziari e di bilancio cui gli atti e le decisioni successivi devono logicamente conformarsi<sup>26</sup>, riproponendo in sostanza i principi sanciti dalle norme attuali contenute nel regolamento finanziario della Commissione (reg.CE,Euratom) n.2342 del 2002 recante modalità di esecuzione del regolamento (CE,Euratom) n.1605 del 2002 del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, dispone al successivo art.I.54 che l'Unione europea si dota di mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche. La norma prosegue stabilendo che il bilancio è finanziato *integralmente* mediante risorse proprie ed ancora che tutto il sistema delle risorse proprie dell'Unione, viene approvato mediante una legge europea del Consiglio che delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo.Detta legge,prosegue la norma, entra in vigore soltanto dopo che gli Stati membri hanno proceduto alla relativa approvazione. Sempre una legge europea del Consiglio stabilisce le misure di esecuzione del sistema di risorse proprie dell'Unione secondo criteri e modalità stabiliti nella precedente legge europea. In tal caso la procedura prevede una previa approvazione da parte del Parlamento<sup>27</sup>.

La norma successiva prevede, sempre mediante legge europea del Consiglio,l'approvazione del quadro finanziario pluriennale<sup>28</sup>. Si tratta di un documento finanziario, stabilito per un periodo di almeno cinque anni (art.I-55 e art.III-402) che ha come precipua finalità quella di "assicurare l'ordinato andamento delle spese dell'Unione entro i limiti delle sue risorse proprie" fissando per categoria di spesa gli importi dei massimali annui degli stanziamenti per impegni di spesa e per

---

<sup>25</sup> La discussione proprio sul sistema decisionale di bilancio è stata oggetto di particolare attenzione,tant'è che il Praesidium ha inviato alla Convenzione una nota del Circolo di riflessione presieduto da Christophersen( nota del 24 luglio 2002, Conv 216/02), successivamente rivista in base alle indicazioni del Circolo di discussione (di nuova istituzione) sulle risorse proprie, presieduto da Méndez de Vigo, e diffusa durante la riunione della Conv 654/03.In questo documento si fa presente che la questione principale ed in merito alla quale il gruppo "*de composition très restreinte et basée exclusivement sur l'expertise en la matière*" avrebbe dovuto fornire soluzioni nuove rispetto alla disciplina precedente, era quella del processo decisionale, atteso che nella bozza elaborata dalla Convenzione, questa pareva strutturata in analogia a quella prevista dall'art.269 TCE che prevedeva la decisione unanime del Consiglio e ratifica da parte degli Stati membri. In quella sede ,peraltro Dehaene, metteva in guardia dai problemi che una procedura del genere,se mantenuta, avrebbe creato in vista dell'allargamento.

<sup>26</sup> Tra i principi richiamati, particolare rilievo riveste la disposizione che impone l'iscrizione a bilancio delle previsioni di entrata e di spesa,il principio del pareggio, la necessità che l'esecuzione di spese iscritte nel bilancio si fondi su un atto giuridicamente vincolante,nonché quella per cui il bilancio,fatte salve le altre entrate, sia finanziato integralmente tramite risorse proprie.

<sup>27</sup> La soluzione prospettata nel testo costituzionale non recepisce i molti emendamenti che avevano invece sostenuto la necessità di un intervento del Parlamento europeo con la procedura legislativa di parere conforme e la maggioranza qualificata o rafforzata del Consiglio. Non è stata neppure accettata la proposta del Circolo di distinguere tra la fissazione del limite massimo di entrata e la creazione di nuove risorse proprie da sottoporre all'unanimità e alla ratifica nazionale e la definizione delle risorse esistenti e le modalità di funzionamento dell'Unione da sottoporre a una procedura meno pesante:maggioranza qualificata del Consiglio e parere conforme del parlamento.Sul punto si rinvia alle ampie considerazioni di G.Floriddia, op.cit.,p.311.

<sup>28</sup> Il quadro finanziario pluriennale non è una novità per il processo decisionale di bilancio. Merita ricordare che nell'Accordo interistituzionale del 29 giugno del 1988, con il quale venivano messi in atto i principi di una nuova disciplina di bilancio per garantire un migliore equilibrio tra le varie categorie di spese stabiliti con decisione 88/377 del 24 giugno 1988, le prospettive finanziarie (1988-1992) facevano parte integrante dell'accordo e costituivano la parte centrale della disciplina di bilancio. Esse dovevano garantire "una evoluzione armoniosa e controllata delle grandi masse di bilancio,orientate verso un equilibrio delle spese grazie alle garanzie date dallo sviluppo delle politiche legate all'Atto unico ed in particolare alle politiche strutturali". Le prospettive finanziarie sono state successivamente riprese dagli Accordi interistituzionali successivi,ultimo in ordine di tempo quello del 6 maggio 1999.

pagamenti. Anche in questo caso il Consiglio delibera all'unanimità<sup>29</sup> tuttavia con la previa approvazione del Parlamento, con una procedura, dunque, speciale rispetto a quella ordinaria di codecisione (art.III-402) prevista dal successivo art. I-56 che riferendosi al bilancio rinvia alle disposizioni specifiche in materia di bilancio dell'Unione di cui all'art.III-404.

Quanto alla fase specifica della presentazione ed approvazione del progetto di bilancio, la procedura prevista nel testo costituzionale si avvia con la disposizione (art.III-404, ex art.272TCE) che prevede l'approvazione del bilancio mediante legge europea del Consiglio e del Parlamento<sup>30</sup>. Segue la parte procedurale che origina dalla preliminare elaborazione da parte di ciascuna Istituzione, dello stato di previsione delle spese per l'esercizio finanziario successivo che la Commissione raggruppa in un progetto di bilancio. Su questa base la Commissione, titolare del potere di iniziativa legislativa<sup>31</sup>, elabora una proposta da sottoporre al Parlamento ed al Consiglio non oltre il 1° settembre, proposta che la Commissione può sempre modificare nel corso della procedura fino alla convocazione del Comitato di conciliazione (art.III-404.paragrafo 2)<sup>32</sup>. Il Consiglio adotta la sua posizione sul progetto e la comunica, motivandola adeguatamente, al Parlamento che in sostanza dovrebbe approvarla o respingerla. Trattandosi tuttavia di una procedura di codecisione, la norma prevede che possano verificarsi tre distinte modalità decisionali: quella in cui il Parlamento si esprima approvando, senza emendarla, la proposta del Consiglio. In tal caso, logicamente la procedura si intende chiusa ed il bilancio approvato. Quella in cui il Parlamento non si esprima, cioè non pervenga ad alcuna deliberazione. In tal caso il silenzio del Parlamento è inteso come silenzio assenso, e dunque il bilancio si considera approvato. Quella, (più probabile), in cui il Parlamento non approvi e proceda ad emendare il progetto. In tal caso si apre una procedura complessa che vede coinvolti in prima persona Presidente del Parlamento e Presidente del Consiglio tenuti a convocare un Comitato di conciliazione, composto in modo paritetico dai membri del Consiglio (o i loro rappresentanti) ed altrettanti rappresentanti del Parlamento. Anche in questa fase la Commissione partecipa in modo politicamente significativo (nella fase che precede il Comitato si è visto che può modificare il progetto) ai lavori del Comitato svolgendo in sostanza un ruolo di mediatore (ogni iniziativa necessaria a favorire un ravvicinamento delle distinte posizioni -art.III-404, paragrafo 5 secondo capoverso) con l'intento di far pervenire le due autorità di bilancio ad un accordo su un progetto comune, con una deliberazione a maggioranza qualificata per i membri del Consiglio e maggioranza dei rappresentanti per il Parlamento. Raggiunto l'accordo il procedimento decisionale ritorna nelle due sedi istituzionali (Consiglio e Parlamento) che possono o approvare o respingere o non

---

<sup>29</sup> IL ricorso all'unanimità nella decisione del Consiglio comporta che tale regola di voto garantisca l'adesione di tutti gli Stati membri alle decisioni adottate dal Consiglio. La scelta dell'unanimità rispetto a quella del voto a maggioranza qualificata senza dubbio non facilita il processo decisionale, posto che l'unanimità presuppone l'adesione di tutti i componenti del Consiglio, ognuno dei quali dispone di un voto e del diritto di veto. L'astensione non osta all'unanimità. La scelta operata, specie in considerazione dell'allargamento può avere un effetto di rallentamento del processo decisionale, e comunque si spiega in relazione al fatto che il procedimento legislativo in questione non rientra nella procedura di codecisione.

<sup>30</sup> L'art.I-33 nell'indicare gli Atti giuridici dell'Unione, menziona esplicitamente la legge europea, la legge quadro europea, il regolamento europeo, la decisione europea, le raccomandazioni ed i pareri. Per ognuno di questi le norme successive precisano contenuti e finalità in modo da delineare un sistema delle fonti del diritto comunitario in una unicità del quadro istituzionale. Tuttavia tale enunciazione che dovrebbe delineare un chiaro rapporto tra le fonti ed una consequenziale correlazione tra il tipo di fonte ed il tipo di competenza della singola Istituzione, finisce per rimanere una mera enunciazione formale. In primo luogo per la ragione che il successivo art.I-38 stabilendo che "Qualora la Costituzione non preveda il tipo di atto da adottare, le Istituzioni lo decidono di volta in volta, nel rispetto delle procedure applicabili e del principio di proporzionalità", lascia intendere che in sostanza vi sia "indifferenza" tra il tipo di atto ed il tipo di competenza esercitata. In secondo luogo perché nella Costituzione per alcune materie o per porzioni di esse sono previsti indistintamente diversi tipi di atti.

<sup>31</sup> La Commissione svolge un ruolo chiave nella procedura legislativa, avendo la titolarità del potere di iniziativa che non si risolve nell'iniziativa medesima ma si spinge sino al potere di modifica nel corso della procedura. Tale potere trova disciplina nel Trattato CE, per cui il testo costituzionale non fa che confermare la disciplina precedente.

<sup>32</sup> Questa possibilità conferisce alla Commissione un ruolo attivo anche nella fase del procedimento approvazione del bilancio e non soltanto nella fase della predisposizione del progetto di bilancio.

deliberare affatto. La norma prevede per ognuna di queste ipotesi delle soluzioni che tendono in sostanza a privilegiare l'Istituzione che si esprime deliberando, nel senso che quando una delle due approva il progetto comune e l'altra non riesce a deliberare, il bilancio si considera definitivamente approvato in conformità del progetto comune. Viceversa nel caso in cui in entrambe le Istituzioni od in una di esse il progetto comune venga respinto mentre l'altro non delibera, la Commissione è tenuta a sottoporre un nuovo progetto di bilancio e ricominciare tutto l'iter, mancando nella sostanza l'accordo politico tra le due autorità di bilancio.

Perché il bilancio si consideri approvato anche in presenza di una decisione negativa del Consiglio sul progetto comune, è necessario che il Parlamento, decida (la norma in tal caso prevede in capo al Parlamento una facoltà "può"), deliberando a maggioranza dei membri che lo compongono e dei tre quinti dei voti espressi, di confermare tutti gli emendamenti o parte di essi al progetto di bilancio. In tal caso la legge europea di bilancio si considera definitivamente approvata su questa base, altrimenti, qualora anche uno solo degli emendamenti proposti dal Parlamento non sia approvato in aula, viene confermata la posizione concordata in seno al Comitato di conciliazione sulla linea di bilancio oggetto di tale emendamento.

Il complesso sistema decisionale di bilancio si chiude con la procedura di scarico riferita, logicamente, alla fase dell'esecuzione del bilancio. Gli artt. III-407-408, prevedono, un iter procedurale molto semplificato. La Commissione, competente nell'esecuzione del bilancio, sottopone al Parlamento ed al Consiglio i conti dell'esercizio concernenti le operazioni di bilancio, comunicando al contempo un bilancio finanziario in cui sia evidenziato l'attivo ed il passivo dell'Unione e accompagnando tale complessa documentazione contabile con una relazione di valutazione delle finanze dell'Unione basata sui risultati conseguiti sulla base delle indicazioni impartite dal Parlamento e dal Consiglio. Il Parlamento su raccomandazione del Consiglio, dà discarico alla Commissione, dopo aver esaminato la documentazione contabile, la relazione di valutazione della Commissione nonché la relazione della Corte dei Conti.

Dal quadro delineato emergono evidenti differenze procedurali nella formazione del processo decisionale che coinvolgono sia lo strumento giuridico adottato che i rapporti tra i poteri dell'Unione europea.

La prima innovazione di rilievo rispetto alla attuale disciplina dei Trattati, attiene senza dubbio alla qualificazione degli atti giuridici dell'Unione. L'art. I-33, specifica al riguardo che le "Istituzioni per esercitare le competenze dell'Unione, utilizzano, come strumenti giuridici, conformemente alle disposizioni della parte III, la legge europea, la legge quadro europea, il regolamento europeo, la decisione europea, le raccomandazioni ed i pareri". La norma prosegue assegnando alla legge europea il carattere di atto di portata generale, obbligatoria in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri, alla legge quadro quello di vincolare gli Stati membri destinatari per quanto riguarda il risultato da raggiungere, ai regolamenti quello di essere un atto non legislativo di portata generale volto all'attuazione degli atti legislativi e di talune disposizioni specifiche della Costituzione. A questi atti vengono aggiunti gli Accordi interistituzionali tra Parlamento, Consiglio e Commissione, che possono assumere, ai fini della cooperazione, effetti vincolanti (art. III-397, ex art. 218 più la nuova disposizione costituzionale).

Un sistema del genere sembrerebbe pertanto evocare un ordine giuridico ispirato al principio gerarchico in cui ad ogni tipo di competenza corrisponde un determinato tipo di fonte.

In realtà il riscontro sulle norme riguardanti le Finanze dell'Unione non sembra garantire un ordinato sistema delle fonti, non tanto per la ragione che lo stesso art. I-38, nell'indicare i principi comuni agli atti giuridici dell'Unione, ammette la possibilità che tale ordine venga meno "Qualora la Costituzione non preveda il tipo di atto da adottare, le Istituzioni lo decidono di volta in volta, nel rispetto delle procedure applicabili e del principio di proporzionalità" sancendo per certi versi una sorta di "indifferenza del tipo di atto adottato rispetto al tipo di competenza esercitata"<sup>33</sup>, quanto per il fatto che, per questa materia come per molte altre materie, il problema, semmai, è

---

<sup>33</sup> Per la disamina del rapporto tra fonti e competenze si rinvia al contributo di L. Azzena, in questo volume.

proprio inverso a quello prefigurato dal citato art.I-38, sussistendo una puntuale indicazione dell'obbligatoria adozione da parte delle Istituzioni europee di atti giuridici ben definiti ai quali la norma(art.I-54) non attribuisce quei caratteri generali precedentemente assunti(art.I-33) a criterio qualificatorio degli atti giuridici legislativi e non legislativi.

Infatti, mentre per l'approvazione del quadro finanziario pluriennale e per l'approvazione del progetto del bilancio annuale, il ricorso all'atto legislativo segna una innovazione rilevante proprio sotto il profilo del carattere generale e vincolante delle disposizioni in essi contenute. E la differenza procedurale tra le due leggi (procedura speciale e procedura ordinaria) attiene al potere decisionale assegnato nel primo caso al Consiglio, cui è imputabile l'atto finale (legge europea del Consiglio), e nel secondo caso al Consiglio ed al Parlamento in quanto atto finale di un procedimento di codecisione (legge europea), non analoghe considerazioni valgono per le altre due leggi del Consiglio europeo relative alla materia delle risorse proprie.

Per la determinazione delle disposizioni relative al sistema di risorse proprie, l'atto giuridico richiamato è la legge europea del Consiglio, che, in quanto atto legislativo, dovrebbe, in aderenza ai principi enunciati dall'art.I-33, essere direttamente applicabile in tutti gli Stati membri. La norma dispone, invece, che la legge in questione entra in vigore soltanto previa approvazione da parte degli Stati membri (art.I-54 paragrafo 3), subordinandone pertanto l'efficacia vincolante ad un atto di recepimento da parte dei Parlamenti nazionali secondo le rispettive norme costituzionali<sup>34</sup>.

Come pure per la determinazione delle misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie (art.I-54 paragrafo 4), la legge europea del Consiglio è qualificata dalla norma come legge che ha come finalità quella di dare attuazione alle disposizioni contenute nella legge sul sistema di risorse proprie, assumendo così le caratteristiche di un atto di esecuzione di un atto legislativo, collocato dall'art.I-33 tra gli atti non legislativi.

Dal testo della Costituzione europea non è dunque possibile espungere principi di portata generale che consentano di stabilire un criterio oggettivo di corrispondenza tra tipo di competenza e tipo di fonte<sup>35</sup>.

Le considerazioni che precedono mettono in luce l'altro aspetto correlato al sistema delle fonti, che è appunto quello delle competenze, vale a dire l'assetto dei poteri che viene a delinarsi tra le singole Istituzioni e tra queste e gli Stati membri.

A venire in rilievo sono in primo luogo le competenze del Parlamento e del Consiglio nella procedura di approvazione del progetto di bilancio. Il testo costituzionale, confermando la precedente procedura di codecisione, si è in sostanza limitato a formalizzare la procedura vincolando l'approvazione del bilancio all'adozione dell'atto legislativo. Non è dunque la procedura di codecisione l'aspetto innovativo<sup>36</sup>. Innovativo risulta, invece, l'aver ricondotto la decisione di

---

<sup>34</sup> La previsione costituzionale del recepimento secondo le norme costituzionali degli Stati membri non è affatto nuova ma trova fondamento nel TCE che prevede tale procedura in particolari materie quali i diritti di cittadinanza, la procedura elettorale uniforme e le risorse proprie.

<sup>35</sup> Nei lavori del Circolo di riflessione su "Le procedure legislative" consegnati alla Convenzione con nota del Praesidium, il 24 luglio 2002, Conv 216/02, si sottolinea come nella CIG di Nizza la Commissione avesse proposto di applicare la procedura di codecisione per l'adozione di tutti gli atti aventi carattere legislativo. Proposta che, come è noto, non è stata recepita nella sua totalità ma che ha consentito di estendere il campo della procedura suddetta a molti settori precedentemente esclusi. Peraltro nella CIG di Nizza non veniva accolta la proposta della Presidenza intesa ad associare la procedura di codecisione ad un nuovo tipo di atto, l'atto legislativo appunto, che avrebbe dovuto avere come caratteristica quella di definire i principi generali, gli elementi essenziali e gli obiettivi della legislazione comunitaria. Queste brevi considerazioni per mettere in luce come il risultato finale raggiunto dal testo della Costituzione, pur con i limiti denunciati in ordine alla configurazione di un ordinato sistema delle fonti, rappresenta un elemento di rilievo. Resta comunque per il futuro il nodo della definizione del rapporto tra competenze e atti giuridici e la uscita dal "funzionalismo" in nome della prospettiva costituzionale. Si vedano su questi aspetti le considerazioni di G. Amato, *op.cit.*, p.298.

<sup>36</sup> Il Consiglio adotta le sue decisioni attraverso il negoziato tra i suoi membri, svolgendo un ruolo di mediazione tra i vari interessi in causa. In tale mediazione un ruolo determinante di collaborazione e di ricerca dell'accordo è svolto dalla Presidenza e dalla Commissione. Ora la estensione della regola della maggioranza qualificata in luogo di quella



bilancio ad un atto giuridico di carattere generale come la legge europea, liberandolo (bilancio) da una procedura *sui generis* confermata anche nell'ultimo accordo interistituzionale del 1999, nella quale la decisione ultima ha sempre rappresentato il risultato di una interazione che ha visto coinvolti il livello nazionale ed il livello comunitario da un lato e le Istituzioni e gli organi comunitari che partecipano al processo dall'altro<sup>37</sup>. Con la riforma costituzionale Parlamento e Consiglio vengono, invece, a porsi su di un piano "sostanzialmente" e "formalmente" paritario, che sembra richiamare un "embrione di bicameralismo federale"<sup>38</sup>. Si tratta, tuttavia, di un modello incompiuto, in quanto la speciale forma di Governo dell'Unione rimane sostanzialmente caratterizzata da un Parlamento e due esecutivi, Commissione e Consiglio, uno dei quali (Consiglio) svolge istituzionalmente anche una funzione legislativa. Infatti quando il Parlamento, a fronte di una posizione negativa del Consiglio sul progetto comune di bilancio, cioè dopo la fase di conciliazione, conferma in aula con le maggioranze sopra richiamate, tutti gli emendamenti apportati al progetto di bilancio, assume, approvando in via definitiva la legge di bilancio (art.404 paragrafo 7, lett.d), la connotazione tipica del controllo politico che i Parlamenti nazionali esercitano nelle democrazie rappresentative nei confronti dell'esecutivo.

In modo ancora più netto si palesa il consolidamento della funzione di controllo politico del Parlamento rispetto a quella del Consiglio, nella procedura di scarico della Commissione dalla esecuzione del bilancio (art.III-409), analogamente a quanto è previsto dall'art.I-27 della Costituzione in ordine alle modalità di nomina del Presidente della Commissione (prima approvato dal Parlamento su designazione del Consiglio, ora approvato dal Parlamento su proposta del Consiglio).

Il Consiglio, infatti, adotta soltanto raccomandazioni di scarico, mentre il Parlamento dà atto dell'esecuzione. A tal fine esamina successivamente al Consiglio, i conti, il bilancio finanziario e la relazione di valutazione di cui all'art.III-408, nonché la relazione della Corte dei conti corredata dalle risposte fornite dalle istituzioni controllate alle osservazioni mosse dalla Corte medesima, la dichiarazione di affidabilità di cui all'art.III-384, paragrafo 1, secondo comma e le pertinenti relazioni speciali della Corte dei conti. La norma, a sottolinearne la valenza politica, prevede che il Parlamento prima di dare atto dell'esecuzione, possa chiedere di ascoltare la Commissione sull'esecuzione delle spese o sul funzionamento dei sistemi di controllo. Contraddittorio di cui peraltro il Parlamento può avvalersi anche per altri fini (conoscitivi) in ordine all'esercizio delle attribuzioni proprie della Commissione in materia di esecuzione di bilancio. A questo si aggiunge il dato, per niente irrilevante, della possibilità per il Parlamento di allegare osservazioni alla decisione di scarico nonché raccomandazioni, nella forma di Risoluzioni che divengono in tal modo parte integrante della decisione medesima e pertanto vincolanti per le Istituzioni e per la Commissione

---

all'unanimità, ha comportato effetti molto significativi sui processi di negoziato nel senso che ha portato i membri del Consiglio a tener conto delle difficoltà degli altri membri e a pervenire comunque ad un compromesso al fine di evitare che un membro del Consiglio sia messo in minoranza. Quanto al Parlamento è da dire che il suo intervento nella procedura legislativa ha avuto una evoluzione significativa sotto il profilo dell'esercizio dei poteri. Va tuttavia rilevato che attualmente la procedura di codecisione con il Consiglio pur essendo prevista nella maggior parte dei settori (mercato interno, trasporti, ricerca, ambiente), non si estende ad alcuni settori come quelli relativi alla agricoltura, e alle politiche strutturali, per i quali sono previste procedure legislative diverse, quali la procedura di cooperazione, di parere consultivo, di parere conforme, in cui la capacità del Parlamento europeo di influenzare il processo legislativo e la sua interazione con le altre Istituzioni è sicuramente meno ampia.

<sup>37</sup> La Commissione ha elaborato un documento di lavoro in vista di un "renouvellement" dell'Accordo istituzionale su la disciplina di bilancio e semplificazione delle procedure finanziarie. Si tratta del Documento pubblicato il 14 luglio 2004 Doc.Com(2004)498 finale. In tale documento la Commissione si preoccupa di formulare una proposta di Accordo che tenga conto delle modifiche anche terminologiche e procedurali apportate dal testo della Costituzione europea.

<sup>38</sup> Proprio in materia di finanze dell'Unione, il testo costituzionale dispone che una legge europea del Consiglio fissa il quadro finanziario pluriennale. La deliberazione del Consiglio deve essere all'unanimità, previa approvazione del Parlamento a maggioranza dei membri che lo compongono. (art.I-54). Ugualmente l'art.I-53 dispone che una legge europea del Consiglio stabilisce le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie dell'Unione ed in tal caso il Consiglio delibera all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo. L'entrata in vigore della suddetta legge è subordinata alla approvazione e degli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali.

che, a norma della Costituzione ora (e prima del Trattato) è tenuta dunque a prenderle in considerazione e ad adottare tutte le misure necessarie per darvi immediatamente seguito, come è ugualmente tenuta a prendere in considerazione i commenti allegati alle raccomandazioni di scarico adottate dal Consiglio, dovendo presentare relazioni in merito alle misure adottate (art.145 reg. fin.2002).

Il Parlamento, dando atto dell'esecuzione del bilancio nei modi precedentemente indicati, ne assume dunque anche la responsabilità politica. Per questo motivo, può deliberare il rinvio della decisione di scarico e, qualora i motivi di perplessità permangano, può rifiutarne l'adozione. Ecco perché la procedura di scarico, si articola sostanzialmente in due fasi: nella prima, rappresentata dalla tornata di aprile, il Parlamento può assumere una decisione di concessione di scarico o una di rinvio, mentre nella seconda, rappresentata dalla tornata di ottobre, può adottare una decisione di concessione o di rifiuto. In quest'ultimo caso è evidente che sussiste un giudizio negativo sull'operato della Commissione che può sfociare anche nella votazione di una mozione di censura presentata al Presidente del Parlamento da almeno un decimo dei deputati (art.I-26 paragrafo 8, ex art.201 CE) secondo le modalità stabilite dall'art.III-340, a seguito della quale tutti i membri della Commissione si devono dimettere<sup>39</sup>. Come può presentare interrogazioni, interpellanze, risoluzioni, nonché procedere alla costituzione di commissioni di inchiesta per accertare casi di "mala gestione". Ora è evidente che prima di pervenire alla mozione di censura il cui esito, come si è visto, è quello delle dimissioni in blocco dei membri della Commissione, il Parlamento accompagna la propria decisione di rinvio da una serie di osservazioni in modo da favorire il superamento delle difficoltà emerse, e questo consente al Parlamento stesso di "ampliare" notevolmente il proprio margine di manovra e di influenza più di quanto non consentirebbe la sola previsione dell'opzione "estrema" del rifiuto. A confermare tale chiave di lettura soccorre il tenore dell'art.145 del regolamento finanziario 2002 che proprio in tema di scarico prevede che se entro il 30 aprile dell'anno n più 2 dell'esercizio n il Parlamento non è in grado di adottare la decisione la Commissione si adopera per prendere al più presto le misure che consentano e facilitino la rimozione degli ostacoli che si frappongono alla decisione del Parlamento. E' chiaro dunque che il controllo del Parlamento sul bilancio, o meglio su come la Commissione vi ha dato esecuzione, costituisce uno degli aspetti più significativi della funzione di controllo politico attribuito all'autorità di bilancio nel quadro dell'equilibrio dei poteri, tant'è che l'art.6.3 del regolamento del Parlamento europeo, Allegato V, prevede che "il Presidente, agendo in nome del Parlamento, sulla base di una relazione della commissione competente in materia di controllo di bilancio, può presentare un ricorso contro l'istituzione interessata dinnanzi alla Corte di Giustizia, a norma dell'art.232 TCE per la mancata esecuzione di obblighi derivanti dalle osservazioni che accompagnano la decisione di scarico o le altre risoluzioni concernenti l'esecuzione delle spese". Una impostazione del genere trova peraltro una implicita conferma nel dettato dell'art.III-404, paragrafo 10, che chiude la complessa procedura di approvazione del progetto di bilancio richiamando ciascuna Istituzione all'esercizio dei poteri nel rispetto delle competenze attribuite e degli atti adottati<sup>40</sup>. Tali prescrizioni toccano dunque i rapporti che vengono a determinarsi tra

---

<sup>39</sup> L'art.III-340) della Costituzione non fa che riprendere il tenore dell'art.201 del Ce (ex art.144) in forza del quale nel caso sia presentata una mozione di censura in Parlamento sull'operato della Commissione, questo non possa pronunciarsi prima che siano trascorsi tre giorni dal suo deposito. La mozione comunque deve essere approvata con una maggioranza qualificata dei due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei componenti del Parlamento. A fronte della votazione della mozione di censura i membri della Commissione si devono dimettere collettivamente e il Ministro degli affari esteri si dimette dalle funzioni che esercita in seno alla Commissione. Tale evento è accaduto ben due volte, nel 1979 e nel 1985. Nel 1999, al limite di uno scontro istituzionale, si è avuta la "caduta" della Commissione presieduta dal lussemburghese Santer.

<sup>40</sup> Giustamente G.Amato, *Verso la Costituzione Europea*, in Riv. It. Di Dir. Pubbl. Comun., 2003, pp.292 ss, ha sottolineato che la procedura di codecisione per quanto si sia estesa, non ha raggiunto ancora una serie di atti che il Consiglio "conserva gelosamente per sé (magari con parere semplice o conforme del Parlamento). L'A. tuttavia critica non tanto la riserva di competenza che permane nel testo costituzionale a favore del Consiglio, quanto il fatto che l'estensione della procedura di codecisione sia avvenuta non tanto sulla spinta di un congegno costituzionale ispirato "consapevolmente" al principio della separazione dei poteri, quanto sulla spinta della logica dell'allargamento

Parlamento, Consiglio e Commissione, in relazione alla legge europea del bilancio ed alle leggi europee del Consiglio in materia di entrate proprie e di quadro finanziario pluriennale ,nonché i principi finanziari che presiedono alla formazione del bilancio ed alla esecuzione delle prescrizioni in esso contenute.

L'art.I-53,nel dettare i principi finanziari e di bilancio, dispone, al riguardo che tutte le entrate e tutte le spese dell'Unione devono costituire oggetto di previsione per ciascun esercizio finanziario ed essere iscritte in bilancio,conformemente alle disposizioni della parte III, stabilendo in tal modo che la correlazione tra le une e le altre deve essere contenuta nel bilancio<sup>41</sup>. Per rafforzare tale correlazione, la norma dispone che l'Unione prima di adottare atti che possano avere incidenze sul bilancio,deve assicurare che le spese derivanti da tali atti possano essere finanziati entro i limiti delle risorse proprie dell'Unione e nel rispetto del quadro finanziario pluriennale.

Ne consegue che la legge di bilancio costituisce l'atto giuridico di autorizzazione delle spese e delle entrate per quel determinato esercizio.L'estensione della funzione autorizzatoria del bilancio anche alle entrate,peraltro espressamente enunciata nell'art.4 del vigente regolamento finanziario "*il bilancio è l'atto che prevede ed autorizza,per ciascun esercizio, tutte le entrate e le spese ritenute necessarie della Comunità europea e della Comunità europea dell'energia atomica*", è una peculiarità del bilancio comunitario, a fronte della regola del moderno diritto di bilancio che assegna a quest'ultimo una mera funzione previsionale<sup>42</sup>.Si tratta di una regola che logicamente ha riflessi sul ruolo delle autorità di bilancio, nel senso che opera nella direzione della estensione dei poteri del Parlamento che, in questo modo non si limita a formulare mere previsioni ma decide anche sugli stanziamenti. Regola che ha consentito,in passato, quando il potere di bilancio era concentrato nel Consiglio, il recupero di spazi decisionali al Parlamento<sup>43</sup>,e che oggi, con il suo mantenimento nel regolamento finanziario del 2002, ne accentua la finalità. E' pure evidente che una interpretazione del genere deve essere contestualizzata al quadro costituzionale che, in proposito pone ,rispetto alla prassi delle prospettive finanziarie elaborate e decise in sede di Accordi interistituzionali, dei limiti al potere di stanziamento di entrata e di spesa del Parlamento<sup>44</sup>.

---

che ha indotto ad un ripensamento del principio dell'unanimità del Consiglio che avrebbe reso sempre più problematico il processo decisionale, per il passaggio di un numero crescente di decisioni al voto a maggioranza qualificata. Ebbene, sostiene Amato ,proprio questo passaggio ha determinato che nei casi in cui si fosse passati dalla logica dell'unanimità a quella della maggioranza qualificata, veniva meno un pezzo di legittimazione democratica ,perdita la cui integrazione è stata ritenuta possibile attraverso la estensione della procedura di codecisione del parlamento. L'esito di questa logica è quella di avere una pluralità di procedure decisionali e un sistema di funzioni e di atti non propriamente ispirati né al principio della divisione dei poteri né a quello della gerarchia delle fonti.

<sup>41</sup> Si tratta di una disposizione che, confermando la ratio dell'art.199,n.3 TCE, afferma il principio del pareggio effettivo e non solamente contabile tra entrate e spese finali . Infatti a livello comunitario non è previsto il ricorso all'indebitamento per finanziare il bilancio.

<sup>42</sup> Per un esame approfondito degli aspetti relativi alla funzione del bilancio comunitario ed al relativo sistema finanziario si vedano le considerazioni di A.Brancasi,*Sistema finanziario e di bilancio*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*,a cura di M.Chiti e G.Greco, Milano,Giuffrè,1997,Parte generale,pp.301 ss.

<sup>43</sup>Cfr. *Le finanze pubbliche della Comunità, il bilancio europeo dopo la riforma del 1988*,Lussemburgo,ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee,1990.

<sup>44</sup> Il Circolo di riflessione sulle risorse proprie (Cercle III 79 Conv.730/03),nella sua relazione finale ,8 maggio 2003, ha puntualizzato che il termine risorse proprie debba essere inteso come risorse dell'Unione o di bilancio dell'Unione. Il Circolo al riguardo ribadisce la necessità che sia salvaguardato il concetto di "appartenenza" e che la Costituzione debba sancire nel pertinente articolo della parte I,l'idea del finanziamento dell'Unione attraverso risorse che le appartengono di diritto.Nell'ottica del ravvicinamento ai cittadini il Circolo ha insistito sull'importanza del rispetto del principio di trasparenza ai fini di un maggior controllo democratico sui risultati effettivi delle spese rispetto agli obiettivi precedentemente fissati. Funzionale alla realizzazione di tale controllo è ritenuto dal Circolo il principio del consenso dell'imposta nel senso che il sistema di finanziamento dell'Unione deve essere soggetto all'approvazione e al controllo della rappresentanza parlamentare dei cittadini.Controllo quest'ultimo che si esercita attraverso i parlamenti nazionali ed il parlamento europeo che "deve assolutamente partecipare in modo efficace " a tale processo decisionale. Comunque nel corso della discussione è emersa una forte contrapposizione tra l'opinione di chi era favorevole ad un sistema decisionale a maggioranza qualificata su parere conforme del Parlamento e quella ferma

Per le entrate, infatti la materia delle risorse proprie trova disciplina in una legge “altra” rispetto a quella di bilancio, sia formalmente che sostanzialmente. L’art.I-54 paragrafo 3, la qualifica, infatti, legge europea del Consiglio, non sottoposta alla procedura di codecisione, ove il Parlamento interviene nella procedura per esprimere soltanto un parere consultivo(non vincolante). In base a tale procedura(*procedura del parere consultivo*) il Consiglio prima di deliberare all’unanimità,deve chiedere ed esaminare il parere del Parlamento ,pur non rimanendone vincolato. Per il quadro finanziario pluriennale il disposto contenuto nell’art.I-55, prevede invece la *procedura legislativa speciale del parere conforme* che , pur non rientrando nella procedura di codecisione,assegna al Parlamento un ruolo importante,in ragione del fatto che tale “quadro pluriennale”(cinque anni rispetto ai sette delle attuali prospettive finanziarie) costituisce in sostanza il documento programmatico dell’azione e delle scelte dell’Unione<sup>45</sup>. Il Consiglio ,infatti, prima di approvare all’unanimità la legge in questione,deve pervenire ad un accordo con il Parlamento sul testo da adottare. In caso di assenza del parere di approvazione , il Consiglio comunque non può adottare l’atto legislativo. Tale aspetto è logicamente fondamentale per il recupero in questa sede di un ruolo del Parlamento in quanto, come si è visto, le prescrizioni del quadro finanziario pluriennale pongono limiti e vincoli al contenuto della legge di bilancio che non può prevedere spese ed entrate secondo massimali superiori a quelli prefissati nella legge di approvazione del quadro finanziario pluriennale che a sua volta non può prevedere risorse proprie diverse da quelle previste dalla legge del Consiglio sulle entrate proprie.

A venire in rilievo è una sorta di “*gerarchia*” che viene a determinarsi tra la legge del Consiglio sulle risorse proprie, il quadro finanziario pluriennale ed il bilancio annuale,in quanto il carattere sostanziale e non contabile del pareggio tra entrate e spese ( l’Unione non può ricorrere all’indebitamento per la copertura delle spese del bilancio) fa sì che le disposizioni sulle entrate contenute nella legge del Consiglio costituiscano la cornice regolatoria entro cui si muove la determinazione dei massimali degli stanziamenti di entrata dai quali in sostanza dipendono i massimali degli stanziamenti di spesa.

Questa interdipendenza di contenuto tra le leggi che intervengono nel processo decisionale finanziario ha, ovviamente, sul piano dei poteri, un significato squisitamente politico, nel senso che finisce col mantenere una *asimmetria* tra Consiglio e Parlamento nel processo decisionale sulle finanze dell’Unione il cui esito in sostanza è quello del ridimensionamento degli effetti positivi conseguenti alla formalizzazione della procedura di codecisione in materia di bilancio nella legge europea.

La soluzione legislativa adottata nella costituzione ha comunque escluso l’ipotesi, che pure era emersa nei lavori della Convenzione, di prevedere esplicitamente nella base giuridica della Costituzione,la possibilità di stabilire risorse di natura fiscale in maniera autonoma dagli Stati (potere impositivo dell’Unione), confermando l’attuale sistema che attribuisce in sostanza al diritto derivato la competenza a stabilire tale tipo di risorse<sup>46</sup>.

Resta tuttavia da considerare che il tenore dell’art.I- 54, rimettendo alla legge del Consiglio europeo la competenza decisionale in materia di determinazione delle risorse proprie e soprattutto prevedendo la possibilità per quest’ultimo di istituire nuove categorie di risorse proprie o di sopprimere una categoria esistente (art.I-54, paragrafo 3), sembrerebbe confermare l’idea,avanzata anche all’interno del *Circolo di riflessione sulle risorse proprie*, che tale procedura decisionale, per quanto complessa e incentrata sul meccanismo intergovernativo (unanimità della deliberazione del Consiglio,parere consultivo del Parlamento europeo, atto di

---

sulla regola dell’unanimità. L’esito raggiunto nel testo costituzionale dimostra che a prevalere è stata la logica dell’unanimità.

<sup>45</sup> Tale documento può essere ricondotto al DPEF dell’ordinamento italiano.Infatti nel corso della discussione che ha portato a determinare la durata del quadro finanziario a cinque anni anziché sette, le motivazioni addotte sono state quelle di far corrispondere tale documento con la durata del mandato del Parlamento e della Commissione.

<sup>46</sup> Per una disamina approfondita del potere impositivo dell’Unione si rinvia al contributo di P.De Ioanna,in questo volume.

recepimento obbligatorio degli Stati membri per l'efficacia giuridica della legge) possa costituire già la base giuridica per la creazione di nuove risorse comprese quelle fiscali, secondo quello che potrebbe definirsi il principio della sufficienza dei mezzi per garantire l'azione autonoma dell'Unione. Comunque, ad oggi, il sistema di finanziamento dell'Unione (prelievi agricoli, dazi doganali, entrate provenienti dall'IVA, la quarta risorsa complementare fondata sul PNL), "a dispetto di etichette politicamente giustificabili ed emotivamente apprezzabili, resta un sistema di finanza derivata ove i contribuenti dal punto di vista della regola del diritto al bilancio, sono gli Stati membri"<sup>47</sup>.

Più significativo, in termini di potere decisionale rimesso al Parlamento, rispetto al vigente quadro normativo, appare il testo costituzionale in materia di spese. L'art. I-53 dispone che tutte le spese dell'Unione devono costituire oggetto di previsione per ciascun esercizio finanziario ed essere iscritte in bilancio in conformità alla legge europea di approvazione del quadro finanziario pluriennale, lasciando così intendere che nel processo decisionale di bilancio la valutazione e la decisione da parte del Parlamento avvenga su "tutte le spese dell'Unione", senza cioè alcuna distinzione per tipologia di spesa. La disposizione, si è detto, è di portata innovativa perché, a giudizio di molti, segna il definitivo abbandono dell'attuale distinzione delle spese in obbligatorie e facoltative (art. 272 del Trattato) e la centralità del Parlamento nella decisione sulle spese dell'Unione<sup>48</sup>.

In realtà si è trattato di una soluzione di tipo procedurale (peraltro non di poco conto), a cui il testo costituzionale non poteva non pervenire, posto che sul piano procedurale sia l'Accordo interistituzionale del 1999, a seguito dei processi di riforma della PAC con il trasferimento della spesa comunitaria in agricoltura alla gestione ordinaria, sia la recente proposta elaborata dalla Commissione per un nuovo Accordo interistituzionale diretto a incorporare quello del 7 novembre del 2002 sulla creazione dei Fondi di solidarietà dell'Unione (Com 498/2004), contemplano la procedura della concertazione tra Parlamento, Consiglio e Commissione, anche per le spese obbligatorie.

Tale distinzione, originariamente prevista nei paragrafi 4 e 9 dell'art. 203 CEE, nella versione modificata dal Trattato di Lussemburgo del 1970, era stata introdotta per aumentare le competenze del Parlamento in sede di bilancio, quando questo svolgeva un ruolo meramente consultivo, conferendogli l'attribuzione del potere di emendamento sulle spese "diverse da quelle che derivano obbligatoriamente dal Trattato". Poiché il Trattato di Lussemburgo prevedeva un periodo transitorio di quattro anni, la nuova classificazione ha avuto rilievo per la prima volta nel bilancio del 1975. Sin dall'inizio tale classificazione non ha prodotto l'effetto auspicato a causa dell'assenza di criteri qualificatori chiari ed oggettivi, accentuando, viceversa, la conflittualità nei rapporti tra Parlamento e Consiglio<sup>49</sup>. Infatti per le spese non obbligatorie, il Parlamento pur avendo avuto sino ad oggi "l'ultima parola", deve comunque parametrare il contenuto degli emendamenti alla cornice regolatoria pregiudiziale al bilancio costituita dai limiti dei massimali

---

<sup>47</sup> La considerazione riportata nel testo (seppur datata ma ancora attuale) è di G. Tesaurò, *Il Bilancio delle Comunità europee*, in *Dir. comun e scambi intern.*, 1980, pp. 57 ss., Id. *Diritto Comunitario*, Padova, Cedam, 2001, pp. 58 ss. Per un approfondimento del tema, anche se con prospettazioni diverse l'uno dall'altro si rinvia ai contributi di A. Pedone e di P. De Ioanna, in questo volume. Molti, infatti, auspicano che l'Unione induca gli Stati a ridurre il carico fiscale per fare spazio a vere e proprie risorse autonome dell'Unione attraverso la introduzione di "tasse europee", o ipotizzano la determinazione di "quote stabili e garantite a imposte nazionali". In mancanza di un'esplicita previsione di un potere fiscale europeo, è stata avanzata anche l'ipotesi della introduzione del principio della sufficienza dei mezzi quale criterio diretto a garantire all'Unione l'autonoma disposizione di strumenti finanziari idonei alla realizzazione delle sue politiche. Cfr. G. Floriddia, *op. cit.*, p. 256.

<sup>48</sup> Per tutti si rinvia alle considerazioni di M. Carabba, *Il bilancio dell'Unione*, in *Una costituzione per l'Europa*, *op. cit.*, p. 159.

<sup>49</sup> Basti ricordare che nella "Dichiarazione comune del Parlamento, del Consiglio e della Commissione concernente varie disposizioni volte a migliorare la procedura di bilancio" firmata dai tre presidenti il 30 giugno del 1982, si definivano spese obbligatorie quelle spese che "l'autorità di bilancio è tenuta ad iscrivere in bilancio per consentire alla Comunità di rispettare i suoi obblighi interni o esterni, quali risultano dai trattati o dagli atti adottati a norma di questi. Tutte le altre spese non sono obbligatorie".

annui<sup>50</sup> fissati dalle prospettive finanziarie di cui all'Accordo interistituzionale del 1999, mentre per le spese obbligatorie il suo potere è ridotto sostanzialmente ad un parere motivato<sup>51</sup>.

Viene da chiedersi allora quali siano state le ragioni che hanno determinato la progressiva crescita del potere decisionale del Parlamento in vigenza della rigidità del criterio di attribuzione delle competenze in materia di bilancio. La risposta anche in questo caso va ritrovata fuori dalla norma, nel senso che accanto ai cambiamenti procedurali, a determinare la crescita del potere del Parlamento, sono stati gli aumenti delle spese non obbligatorie resi possibili dall'utilizzo del bilancio a fini legislativi. Si è così passati da una percentuale di spese non obbligatorie appena del 20% ad una superiore al 50% di stanziamenti. Tali aumenti si sono verificati nonostante il limite posto dall'art.203 del trattato (CE) che prevede che ogni anno debba essere fissato un tasso massimo di aumento rispetto alle analoghe spese dell'esercizio in corso, per la ragione che in questi anni il Parlamento ha usato il potere di emendamento per superare tale limite, deliberando a maggioranza dei componenti e dei 3/5 dei suffragi espressi, anche in assenza del previo accordo con il Consiglio<sup>52</sup>.

Resta da vedere se il sistema delineato dal testo costituzionale consenta di risolvere questo profilo.

Va premesso che sul piano formale l'art.272 del Trattato qualifica le spese obbligatorie come spese derivanti obbligatoriamente dal Trattato o da atti adottati a sua norma, per cui in sostanza incentra la qualificazione sulla sussistenza di un obbligo giuridico a carico della Comunità europea e di un contestuale diritto a favore di terzi (sia che si tratti di agricoltori beneficiari dei prezzi garantiti o dei paesi terzi legati all'Unione da accordi internazionali)<sup>53</sup>. Il Trattato od altri atti normativi, costituiscono pertanto la base giuridica della suddetta spesa. Seguendo tale ragionamento, *a contrario*, le spese non obbligatorie sono quelle spese per le quali non sussiste un obbligo giuridico nei termini indicati dall'art.272 del Trattato, e la cui determinazione è rimessa ad una valutazione discrezionale del Parlamento che può deciderne anche la soppressione in sede di bilancio che dunque ne diviene anche in questo senso la base giuridica.

Nell'Accordo interistituzionale del 1999 si è cercato di risolvere il problema dell'utilizzo del bilancio a fini legislativi e nel regolamento (finanziario) del Consiglio del 25 giugno 2002 n.1605, si è in sostanza ripreso il contenuto dell'Accordo medesimo, stabilendo che per l'*esecuzione* degli stanziamenti iscritti in bilancio relativi a qualsiasi azione comunitaria è necessaria l'adozione preliminare di un atto di base (art.49 paragrafo 1), dovendosi ritenere tale, un atto legislativo di diritto derivato che costituisce il fondamento giuridico di una azione comunitaria e dell'esecuzione della corrispondente spesa iscritta in bilancio. Secondo l'Accordo prima ed il regolamento finanziario poi, si è stabilito che l'*atto di base* deve avere la forma di un regolamento, di una direttiva o di una decisione. Le raccomandazioni ed i pareri, così come le risoluzioni e dichiarazioni non costituiscono atti di base. Ma a fronte di questa regola generale, sono state previste delle

---

<sup>50</sup> Negli anni Ottanta lo scontro tra Parlamento e Consiglio sulla fissazione del tasso massimo è stato molto aspro. L'adozione a partire dal 1988 delle prospettive finanziarie pluriennali ha attenuato le tensioni. L'Accordo interistituzionale del 1988, seguito da altri due Accordi, ha reso possibile una espansione delle spese in taluni settori legati ai Fondi strutturali (spese non obbligatorie) garantendo nel contempo la disciplina di bilancio in altri settori come le spese agricole (spese obbligatorie e pertanto non interessate dal tasso massimo di aumento).

<sup>51</sup> Il bilancio attuale è condizionato dalla decisione sulle entrate. Tale circostanza, sostiene Tesauro, *op.ult.cit.*, p.62, attenua la rilevanza politica del parlamento nella procedura di adozione del bilancio, per la ragione che sussiste una pregiudizialità di principio dell'atto normativo rispetto all'approvazione della spesa, che scaturisce dal fatto che il sistema finanziario ha il baricentro decisionale nel Consiglio e non nel Parlamento proprio in materia di entrate.

<sup>52</sup> Il Circolo di riflessione sul procedimento legislativo nell'affermare la necessità della soppressione della classificazione delle spese in obbligatorie e facoltative ha menzionato esempi eclatanti quali la spesa agricola ove sono classificate come spese obbligatorie il ritiro dalla produzione o gli aiuti diretti, od ancora la spesa relativa agli stipendi dei funzionari classificata viceversa come spesa non obbligatoria.

<sup>53</sup> L'Accordo interistituzionale del 1999 ha ridefinito le spese obbligatorie in termini simili al trattato (art.272), definendole come spese che l'autorità di bilancio è tenuta ad iscrivere in virtù di un impegno giuridico assunto a norma dei trattati o degli atti adottati in virtù degli stessi.

eccezioni (art.49 paragrafo 2) cioè esecuzione in assenza di atto di base, nel caso di stanziamenti relativi a progetti pilota di natura sperimentale, o stanziamenti relativi ad azioni preparatorie di future azioni comunitarie, od ancora stanziamenti relativi alle azioni di natura puntuale o anche permanente svolte dalla Commissione in virtù di compiti risultanti dalle sue prerogative a livello istituzionale, il cui elenco figura allegato all'Accordo del 1999 ed ora enunciato nell'art.49 paragrafo 2 del regolamento (lettera a,b,c.), od infine stanziamenti destinati al funzionamento di ciascuna Istituzione ( d )<sup>54</sup>. Insomma fattispecie in cui la legge di bilancio diviene sostanzialmente la base giuridica della spesa. A questo si aggiungono tutti i casi in cui l'interferenza tra procedura di bilancio e procedura legislativa è determinata dalla determinazione di importi finanziari negli atti legislativi, per la cui soluzione il Trattato di Amsterdam ha inserito una ulteriore disposizione (art.270) nella quale si è stabilito che *“Per mantenere la disciplina di bilancio la Commissione, prima di pensare proposte di atti comunitari o di modificare le proprie proposte o di adottare misure di esecuzione che possono avere incidenze rilevanti sul bilancio, deve assicurare che dette proposte o misure possono essere finanziate entro i limiti delle risorse proprie della Comunità derivanti dalle disposizioni stabilite dal Consiglio ai sensi dell'art.269”*<sup>55</sup>.

La riconduzione, nel testo costituzionale, della decisione di bilancio all'ambito di un atto giuridico vincolante quale la legge europea senza alcun distinguo di tipo procedurale in ordine alla competenza decisionale del Consiglio e del Parlamento in materia di spese obbligatorie e non<sup>56</sup>, coniugato con la correlata disciplina di tutto il sistema delle finanze dell'Unione, sembra dunque dare una risposta di tipo procedurale la cui ricaduta va letta anche in termini di maggior chiarezza degli spazi decisionali rimessi alle singole autorità di bilancio (aspetto questo che coinvolge quindi il nuovo assetto dei poteri), relativamente alle leggi europee che comportano implicazioni finanziarie, alla legge di bilancio, alle leggi del Consiglio sulle risorse proprie ed infine alla legge del Consiglio sul quadro finanziario pluriennale.

Quanto alle eccezioni prese in considerazione dal regolamento finanziario del Consiglio del 2002 (art.49), è evidente che si tratta di fattispecie che dovranno rientrare, come tutta la materia attualmente disciplinata dal regolamento in questione, nella legge europea prevista dall'art.III-412, paragrafo 1, lettere a) e b).

Diverso è invece tutto il profilo dell'esecuzione. Partendo dall'art.270 del Trattato che sino ad oggi ha disciplinato le competenze di esecuzione della Commissione vincolandole al rispetto del principio dell'equilibrio tra entrate e spese in bilancio, vi è da rilevare che tale disposizione non è mai stata vista in termini meramente finanziari, posto che anche in passato l'esecuzione

---

<sup>54</sup> L'autonomia delle Istituzioni in ordine alle spese proprie trova una esplicita affermazione sia nell'art.49 lettera d) del regolamento finanziario n.1605/2002, con la esplicita affermazione che *“gli stanziamenti destinati al funzionamento di ogni istituzione”* non necessitano per l'esecuzione di un atto di base, sia nel successivo art.50 laddove si dispone che *“La Commissione riconosce alle altre istituzioni il potere necessario all'esecuzione delle rispettive sezioni di bilancio”*.

<sup>55</sup> La complessità del tema è intuibile se si pensa al numero di procedure decisionali esistenti nel Trattato (ivi comprese le modifiche apportate con il Trattato di Nizza) secondo la base giuridica: *Votazione a maggioranza qualificata al Consiglio con codecisione, **Votazione a maggioranza qualificata al Consiglio con consultazione semplice, **Votazione a maggioranza qualificata al Consiglio con cooperazione, **Votazione a maggioranza qualificata al Consiglio con parere conforme, **Votazione a maggioranza qualificata al Consiglio senza partecipazione del parlamento, **Votazione all'unanimità al Consiglio con codecisione, **Votazione all'unanimità al Consiglio con parere conforme, **Votazione all'unanimità del Consiglio con consultazione semplice, **Votazione all'unanimità del Consiglio senza partecipazione del Parlamento.***************** Ognuna di queste procedure, ovviamente, viene applicata in una determinata materia o una porzione di essa secondo le disposizioni contenute nel Trattato. Per un esame dettagliato delle materie a cui si applicano le rispettive procedure si rinvia a all'Allegato II, CONV..216/02 del 24 luglio 2002.

<sup>56</sup> In realtà il carattere obbligatorio di talune spese, nel senso della costituzione, in un atto di base, di un vincolo a carico della Comunità di provvedere, non viene meno, posto che l'esecuzione obbligatoria di alcune spese comunque sussiste in virtù o dei trattati (successivamente Costituzione europea) o della legislazione comunitaria. Quello che invece rileva nel testo costituzionale, e prima ancora negli ultimi Accordi interistituzionali, è il fatto che tale distinzione (in realtà poggiata sul criterio di una differenziazione dei poteri decisionali del Consiglio e del Parlamento) diviene *irrilevante* nel momento in cui le due Autorità di bilancio sono coinvolte in modo paritario nella discussione del progetto di bilancio e nella relativa approvazione con legge europea.

rapportata ai vincoli di bilancio ha costituito elemento di coinvolgimento di quell'aspetto più generale che è incentrato sulle competenze di esecuzione che comportano il potere di adottare provvedimenti dai quali derivino diritti in capo a soggetti terzi, e dai quali consegue l'adozione di un atto di impegno. L'art.274 del Trattato, riferendosi poi all'esecuzione del bilancio riconosce alla Commissione anche la competenza a curarne l'esecuzione in cooperazione con gli Stati membri. Ne consegue che il termine "funzione esecutiva" di competenza della Commissione in realtà ha sempre racchiuso significati diversi ognuno dei quali espressione dei distinti poteri esercitati dalla Commissione medesima: quello di integrazione degli atti legislativi, riconducibile alla funzione di esecuzione normativa, quello, viceversa, di applicazione delle norme ai casi concreti, riconducibile alla funzione di amministrazione. Ora tale complesso significato della "funzione di esecuzione" (dal quale peraltro sono spesso originate tensioni anche in materia di bilancio<sup>57</sup> tra potere legislativo di competenza del Consiglio e del Parlamento e potere esecutivo di competenza della Commissione)<sup>58</sup>, sembrerebbe trovare nel testo costituzionale (artt. I-26, 36, 37), una più chiara esplicitazione, non certo per il tenore degli articoli che, come si è già sottolineato, non apportano nulla di nuovo alle norme precedenti, quanto per il fatto che tali disposizioni devono essere collocate nell'ambito del quadro giuridico costituzionale imperniato su un sistema ordinato delle fonti (seppur con i molti limiti evidenziati in ordine al rapporto tra fonti e competenze). Infatti l'art. I-26, diretto a disciplinare le competenze della Commissione, include tra i compiti della Commissione sia quelli di dare esecuzione al bilancio e di gestire i programmi, sia quelli di coordinamento, di esecuzione e gestione alle condizioni stabilite dalla Costituzione, mettendo subito in luce due aspetti dell'esecuzione non propriamente coincidenti. L'art. I-36, riconosce, poi, alla legge ed alla legge quadro la possibilità di delegare alla Commissione la facoltà di adottare regolamenti europei delegati che completano o modificano determinati elementi non essenziali della legge o della legge quadro, riservando tuttavia al Parlamento o al Consiglio un controllo sull'esecuzione della Commissione attraverso la possibilità o di decidere la revoca della delega prima che questa sia stata esercitata o mediante la possibilità riconosciuta al Parlamento e al Consiglio di sollevare obiezioni prima del termine fissato dalla legge o dalla legge quadro, per l'entrata in vigore. L'art. I-37, infine, riconosce agli Stati, competenti a prendere tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, la competenza di attribuire competenze di esecuzione degli atti

---

<sup>57</sup> La questione è stata posta *Commissione c. Consiglio*, Causa n.16/1988, in *Foro amm.*, 1991, pp.627 ss; nel ricorso ex art.173 comma 1 del trattato CEE diretto all'annullamento dell'art.6 n.4 del regolamento CEE del Consiglio 19 ottobre 1987 n.3252, relativo al coordinamento della ricerca nel settore della pesca. Secondo la Commissione la competenza ad adottare decisioni amministrative implica anche la competenza di adottare impegni. Per contro la Corte di giustizia, cercando, in verità di conciliare l'art.145 con l'art.205 del trattato, ha affermato che alla netta distinzione tra il potere di adottare decisioni amministrative e quello di impegnare la spesa, si accompagna la possibilità di una attribuzione dei medesimi a soggetti diversi, cosicché la competenza propria della Commissione in ordine alla esecuzione di bilancio resterebbe circoscritta alla assunzione di atti di impegno, mentre la competenza del Consiglio delegabile alla Commissione, riguarderebbe la decisione di merito in grado di costituire titolo giuridico vincolante la Comunità nei confronti dei terzi. Per un esame approfondito della sentenza si rinvia al commento di G.Della Cananea, *I poteri esecutivi della Commissione nuovamente all'esame della Corte di Giustizia: il caso del bilancio*, in *Foro amm.*, 1991, pp.630 ss. L'A. contesta la conclusione della Corte di Giustizia, ritenendo non risolutivo il rilievo circa la possibilità di scindere il potere di adottare la decisione (normativa) di spesa dal potere di adottare l'atto finanziario di impegno. In particolare sostiene che il settore finanziario è contraddistinto da elementi peculiari rispetto alla ripartizione dei poteri relativa alla funzione normativa, ragione per cui tra esecuzione delle norme ed esecuzione del bilancio non sussisterebbe un rapporto di genere a specie. Di diverso avviso risultano le considerazioni di A.Brancasi, *Sistema finanziario e di bilancio*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo, op.cit.*, p.318, dalle quali, pur emergendo considerazioni critiche sulla posizione assunta dalla Corte di Giustizia, risulta che l'atto di impegno è atto contabile distinto da quello costitutivo del rapporto obbligatorio.

<sup>58</sup> E' evidente che il termine potere esecutivo usato nel testo non va assolutamente confuso con la funzione esecutiva di governo. Per un esame approfondito di questi aspetti si rinvia al contributo di F.Martines, in questo volume. Per un quadro generale relativo alla configurazione originaria e alla evoluzione dell'organizzazione amministrativa comunitaria si rinvia a S.Cassese, G.Della Cananea, *L'esecuzione del diritto comunitario*, in *Riv.it dir. pubb.com.* 1991, pp.901 ss.



giuridicamente vincolanti dell'Unione alla Commissione qualora siano necessarie condizioni uniformi di esecuzione. Ne consegue che mentre “l'esecuzione del bilancio” rientra in una competenza esclusiva della Commissione e si sostanzia in atti tipici di gestione, quali ad esempio l'impegno o l'accertamento, quella di “esecuzione” come delineata nella Costituzione dipende dai poteri che dispongono di tale competenza in sede legislativa (Consiglio-Parlamento- Stati) e si sostanzia in atti di natura normativa di diversa portata proprio per la differenza che sotto il profilo sostanziale assume l'esecuzione riferita ai regolamenti delegati o ai regolamenti di esecuzione<sup>59</sup>. Sino ad ora l'esercizio di tale potere “normativo” da parte della Commissione, ogni qual volta ha dato esecuzione agli atti del Consiglio, è stato nella sostanza fortemente limitato dal Consiglio stesso che, sulla base di una concezione di esecuzione comprensiva anche degli atti a contenuto individuale che incidono sulla sfera giuridica di terzi, ha imposto alla Commissione con la prima decisione sulla “comitologia” (1987), a cui ha fatto seguito una seconda decisione nel 1999, il ricorso alla procedura dei comitati (amministrativi) consultivi, di gestione e di regolamentazione nell'esercizio *tout court* del potere di esecuzione<sup>60</sup>.

Il problema che si pone dunque non concerne tanto le deleghe previste dagli artt. I-36 e I-37 del testo costituzionale nelle quali è evidente che si tratta di esecuzione normativa i cui limiti derivano direttamente dalla legge o dalla legge quadro per i regolamenti delegati e dagli Stati per l'esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, quanto gli atti di esecuzione a contenuto individuale per i quali si dovrebbe applicare, in quanto atti di esecuzione, la stessa procedura prevista per gli atti di esecuzione a contenuto generale quali i regolamenti di esecuzione. Infatti proprio in materia di bilancio la distinzione tra atti di esecuzione del bilancio quali gli *impegni* e atti di esecuzione che determinano il vincolo giuridico dal quale scaturisce l'adozione dell'impegno quali i *contratti* o le *decisioni amministrative* è stata contestata dalla Commissione, mentre la Corte di Giustizia ne ha riconosciuta la fondatezza ai fini della applicazione della procedura dei comitati ai poteri di esecuzione del bilancio di cui all'art. 274 del Trattato<sup>61</sup>.

E' evidente che l'affermazione anche in via giurisdizionale della legittimità della comitologia ha finito per essere sino ad ora “dal punto di vista verticale un cavallo di Troia intergovernamentale” all'interno del processo comunitario e ugualmente “un cavallo di Troia del Consiglio o dello Stato membro nella cittadella della Commissione” o addirittura “uno strumento dei governi per mantenere il proprio controllo sui processi di regolamentazione”<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> Una utile chiave di lettura circa la introduzione dei regolamenti delegati nella Costituzione europea sono le considerazioni espresse da G. Amato, che, riferendosi all'esperienza degli ordinamenti nazionali ha affermato che “la differenza tra il regolamento delegato e il regolamento esecutivo la fa la legge, perché una legge che voglia affidare una parte della propria attuazione al regolamento delegato si limita a formulare dei principi, a dare delle indicazioni; è qualitativamente diversa dalla legge che viene poi attuata con regolamenti esecutivi”. Per un esame del dibattito svoltosi all'interno del Praesidium si rinvia a G. Floriddia, *Il cantiere della nuova Europa*, op. cit., pp. 238 ss. Per

<sup>60</sup> Per una prospettazione delle implicazioni politiche e costituzionali della *Comitologia* si rinvia alle considerazioni di J.H.H. Weiler, *La Costituzione dell'Europa*, op. cit., pp. 597 ss.

<sup>61</sup> Si rinvia sul punto specifico alla nota sentenza della Corte di Giustizia del 24 ottobre 1989 commentata da G. Della Cananea, *I poteri esecutivi della Commissione nuovamente all'esame della Corte di Giustizia: il caso del bilancio*, in *Foro amm.*, 1991, pp. 627 ss. In generale la Corte di Giustizia ha sempre ritenuto i comitati compatibili con il sistema dei Trattati in quanto non inciderebbero sull'equilibrio istituzionale comunitario ed in particolare sull'autonomia della Commissione. La realtà dimostra esattamente il contrario, posto che nella decisione quadro sulla comitologia (sia la prima che la seconda) sono previsti casi di parere obbligatorio e casi anche di parere vincolante, nonché le evenienze in caso di mancata espressione di parere.

<sup>62</sup> Le considerazioni espresse si richiamano testualmente a J.H.H. Weiler, op. cit., p. 600. Merita comunque ricordare che nel corso dei lavori in seno alla Convenzione trattando delle modalità di controllo degli atti esecutivi dell'Unione era stato proposto di semplificare o di sopprimere le c.d. “procedure di comitato”. Si veda sul punto G. Floriddia, *Il cantiere della nuova Europa*, op. cit., p. 239.

### 3. Il controllo della Commissione nella esecuzione del bilancio dell'Unione

Le considerazioni che precedono introducono il complesso tema della esecuzione e gestione del bilancio e delle competenze esercitate in questo contesto dalla Commissione europea<sup>63</sup>.

L'art.I-26 della costituzione dispone (paragrafo n.1) che la Commissione, oltre a promuovere l'interesse generale dell'Unione ed a vigilare sull'applicazione del diritto dell'Unione dà esecuzione al bilancio, gestisce i programmi e esercita funzioni di coordinamento di esecuzione e gestione alle condizioni stabilite dalla Costituzione. L'art.III-407(ex art.274 TCE), con riferimento specifico alla esecuzione del bilancio, dispone (paragrafo n.1) che la Commissione ne dà esecuzione in cooperazione con gli Stati membri, in base alla legge europea di cui all'art.III-412, sotto la sua responsabilità e nei limiti degli stanziamenti in conformità al principio di sana gestione finanziaria, ancorando perciò la competenza di esecuzione al principio di sussidiarietà e di proporzionalità. La norma prosegue richiamando gli Stati membri a compiti di cooperazione con la Commissione per garantire il corretto utilizzo degli stanziamenti, demandando alla legge europea il compito di disciplinare gli obblighi in materia di controllo e di revisione contabile degli Stati membri nell'esecuzione di bilancio e le responsabilità che ne derivano, nonché di fissare le particolari modalità attraverso le quali ogni Istituzione partecipa all'esecuzione delle proprie spese.

Infine l'art.III-413, innovativo rispetto alla vigente disciplina dei Trattati, ma sostanzialmente propositivo delle prassi che si sono affermate negli ultimi Accordi interistituzionali, individua una ulteriore funzione di vigilanza assegnata alle tre Istituzioni (Parlamento, Consiglio, Commissione) sulla disponibilità di mezzi finanziari necessari a consentire all'Unione di rispettare gli obblighi giuridici nei confronti dei terzi, ancorando il metodo collaborativo al controllo-vigilanza sulle finanze dell'Unione.

Prima di entrare nel merito delle questioni precipuamente connesse al sistema di controllo, è tuttavia necessario ricondurre tale funzione all'ambito più generale delle competenze della Commissione per comprenderne meglio tutte le implicazioni.

La prima considerazione da fare riguarda i compiti istituzionali, nel senso che sin dalle origini sono stati affidati alla Commissione poteri in ordine alla "verifica" dell'applicazione delle regole comunitarie che hanno concorso alla affermazione di un potere generale della Commissione di adottare le misure necessarie per dare esecuzione agli atti del Consiglio(art.211TCE). Tale "verifica" e soprattutto l'oggetto di essa ha fatto sì che la qualificazione della Commissione come organo di controllo acquisisse una portata generale riferibile cioè a tutta la vita "amministrativa" dell'Unione e quindi anche all'impiego dei mezzi finanziari finalizzati alla effettiva realizzazione di tali regole(art.274TCE). La qual cosa ha comportato inevitabilmente che fossero conferiti a questa Istituzione poteri di amministrazione e di gestione finanziaria dei fondi nonché poteri inerenti l'esecuzione dei programmi.

L'esercizio di tali poteri, anche quelli di esecuzione del bilancio che comportassero obbligazioni giuridiche nei confronti di terzi ( si pensi alla decisione di un contratto)<sup>64</sup>, è stato, come si è

---

<sup>63</sup> La Commissione, a differenza del Consiglio, è un organo di individui, nel senso cioè che i suoi membri esercitano le funzioni loro attribuite in piena indipendenza e nell'interesse generale della Comunità. Sono pertanto autonomi dai Governi degli Stati membri, e per questo non sollecitano né accettano indicazioni da questi ultimi. Essa è l'Istituzione che nel 1967 ha sostituito l'Alta Autorità della CECA e le Commissioni CEE ed Euratom. Il Trattato di Maastricht e quello di Amsterdam hanno introdotto significative innovazioni nella procedura della nomina, come da ultimo anche il testo costituzionale. Per un approfondimento si rinvia al contributo di F. Martines, in questo volume.

<sup>64</sup> G. Della Cananea, *I poteri esecutivi della Commissione nuovamente all'esame della Corte di Giustizia: il caso del bilancio*, op.cit., pp.637., commento alla sentenza della Corte di Giustizia 24 ottobre 1989 causa n.16/1988 Commissione-Parlamento europeo c. Consiglio.

precedentemente detto, limitato dal Consiglio che, utilizzando l'art.202,terzo trattino del Trattato CE,nella parte in cui riconosce al Consiglio il potere di *conferire* alla Commissione,negli atti che esso adotta, le competenze di esecuzione, ha sottoposto l'esercizio delle competenze di esecuzione della Commissione alla procedura dei *comitati*<sup>65</sup>. In sostanza il Consiglio mantiene ,con tale procedura ,un controllo diretto sui poteri delegati alla Commissione,posto che tale istituzione prima di adottare la misura, è tenuta al parere di un *comitato di gestione* che può approvarla o respingerla,consentendo in questo modo al Consiglio di scegliere,a maggioranza qualificata,una misura diversa<sup>66</sup>.

Le vicende politiche dell'allargamento e quelle giuridiche del testo costituzionale hanno inevitabilmente avuto come esito immediato quello di riverberarsi su tutte le Istituzioni e sulla Istituzione in particolare che cura l'esecuzione delle regole anche finanziarie,e quindi più in generale sull'amministrazione comunitaria. In questo contesto la funzione di controllo assegnata alla Commissione sul versante finanziario ha assunto un rilievo centrale al punto che, proprio in vista di questi eventi politici e costituzionali , il Parlamento europeo ha approvato una "*Risoluzione sul libro bianco sulla riforma della Commissione*" per l'avvio di una significativa riforma degli aspetti organizzativi, procedurali e di controllo interno della Commissione<sup>67</sup>.

Il quadro normativo di riferimento delle competenze della Commissione è dunque un quadro molto complesso ed in fase di evoluzione<sup>68</sup>, che ad oggi trova il proprio fondamento non soltanto nelle norme dei Trattati ed in futuro nel testo costituzionale, ma anche (e soprattutto) nelle disposizioni settoriali in materia di finanziamenti dei programmi comunitari,nelle disposizioni che disciplinano gli organismi o entità comunitarie quali potrebbero essere ad esempio le agenzie, nonché nelle norme generali relative alle modalità di esecuzione del bilancio e di controllo contenute nei due regolamenti (uno di esecuzione)finanziari vigenti, Regolamento (CE,Euratom) n.2342 /2002 della Commissione recante modalità di esecuzione del regolamento finanziario ( CE,Euratom) del

---

<sup>65</sup> Si tratta della decisione del Consiglio 1999/468/CE che modifica ed integra la prima decisione del Consiglio del 13 luglio 1987 87/373/CEE. In queste due decisioni vengono stabilite le modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione. Mentre nella prima decisione sulla *comitologia* si prevedeva che il Consiglio potesse sottoporre l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione a modalità che dovevano essere conformi alle procedure dette di "comitato" definite nella suddetta decisione, nella seconda decisione sulla *comitologia*, l'intento è invece di conferire maggiore coerenza e prevedibilità nella scelta del tipo di comitato,attraverso l'individuazione di criteri di scelta. Nella seconda decisione la scelta delle modalità procedurali,come quelle relative all'applicazione della politica agricola e della politica comune della pesca o quelle relative all'attuazione di programmi che hanno rilevanti implicazioni di bilancio dovrebbe essere adottata secondo la procedura di gestione.Viceversa le misure di portata generale diretta all'applicazione alle disposizioni essenziali di un atto di base,dovrebbero essere adottate secondo la procedura di regolamentazione. Questa seconda decisione sulla *comitologia* ed in particolare le disposizioni riguardanti la procedura di comitato sono state oggetto di una sentenza della *Corte di Giustizia delle Comunità europee,Corte Plenaria*, 21 gennaio 2003, causa C-378/OO;*Commissione delle comunità europee c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, con nota di C.Taccola, *La seconda decisione sulla comitologia e l'obbligo di motivazione*, in Riv. It. Dir.Com.,2003,n.6,pp.1578 ss.

<sup>66</sup>Su questi aspetti ed in particolare sulla costruzione di una amministrazione composta transnazionale, cfr. E.Chiti,C.Franchini, *L'integrazione amministrativa europea*,Bologna,il Mulino,2003,pp.32 ss., ed ancor prima M.P.Chiti,*L'organizzazione amministrativa*, in *Trattato di Diritto amministrativo europeo*,a cura di M.P. Chiti e G.Greco, Milano,Giuffrè1997,pp.190 ss. Sotto il profilo organizzativo l'organismo "comitato" è composto da un rappresentante di amministrazioni nazionali e presieduto da un funzionario della Commissione.Questo vale sia per il comitati di gestione sia per i comitati di regolamentazione e consultivi. Si configura in tal modo uno strumento che ,in termini funzionali, è diretto a strutturare ed istituzionalizzare i rapporti tra amministrazioni interne e sopranazionali nella fase di preparazione della normativa,prevalentemente secondaria, o di misure amministrative.

<sup>67</sup> Riforma della Commissione aspetti relativi al controllo dei bilanci, A5-0329/2000, Risoluzione del Parlamento europeo sul libro bianco sulla riforma della Commissione (questioni di competenza della commissione per il controllo dei bilanci (COM(2000) 200-C5-0445/2000- 2000/2215(COS)).

<sup>68</sup> L'evoluzione del quadro di riferimento concerne diversi profili. Infatti il testo costituzionale prevede non soltanto che tutta la materia del bilancio, attualmente contenuta nei due regolamenti finanziari, venga disciplinata ai sensi dell'art.III-318 dalla legge europea ,e che le modalità di acquisizione ed utilizzo delle entrate proprie siano demandate ad un regolamento del Consiglio,ma anche che venga modificata l'organizzazione della Commissione. Attualmente su quest'ultimo profilo è stato elaborato un Documento di lavoro da parte della Commissione in vista del nuovo accordo istituzionale sulle procedure di bilancio. Doc.COM(2004) 498 finale.

Consiglio n.1605/2002, la cui entrata in vigore è differita per gran parte delle prescrizioni all'esercizio 2005<sup>69</sup>. Di questa realtà "*in divenire*", si deve dunque tener conto nell'interpretare la portata delle disposizioni contenute nella costituzione europea.

Orbene stando al tenore dell'art.III-407 sostanzialmente ripropositivo dell'art.274 TCE, l'esclusivo riferimento alla Commissione quale Istituzione deputata alla esecuzione del bilancio di cui ha la responsabilità finale innanzi al Parlamento attraverso la procedura di scarico prevista dall'art.III-409(ex art.276 TCE), sembra configurare una competenza esclusiva non delegabile.

Il discorso in verità è molto più complesso ed investe in primo luogo l'assetto organizzativo della gestione comunitaria posto che se, per un verso l'art.III-407 (ex art.274TCE) afferma la competenza esclusiva di esecuzione della Commissione in materia di bilancio, per altro verso prefigura al paragrafo n.1 una esecuzione alla cui gestione concorrono gli Stati membri e al paragrafo n.2 una esecuzione alla cui gestione partecipano le istituzioni per la parte relativa alle "proprie spese".

Ne consegue che il testo costituzionale, come le disposizioni del Trattato, nel riaffermare il principio della responsabilità finale della Commissione, riafferma altresì il criterio che tale responsabilità sussiste indipendentemente dall'entità incaricata di tutta l'esecuzione del bilancio o di parte di essa. Ed infatti il Consiglio, dopo aver puntualizzato nel 1° *considerando* relativo all'adozione del regolamento finanziario n.1605 del 2002, che il contesto nel quale è stato adottato il regolamento finanziario del 21 dicembre del 1977 applicabile al bilancio delle Comunità europee era profondamente cambiato sia per effetto dell'inserimento del bilancio all'interno delle "prospettive finanziarie" ( si ricordi che il regolamento del 2002 formalizza quanto era stato già deciso nell'Accordo interistituzionale del 1999), sia per gli sviluppi Istituzionali e per l'adesione dei nuovi Stati, richiama al 16° *considerando* la necessità che in materia di esecuzione di bilancio siano chiarite le diverse modalità possibili: "ossia l'esecuzione centralizzata a cura della Commissione, l'esecuzione concorrente con gli Stati membri, ovvero decentrata con i paesi terzi beneficiari di aiuti esterni, oppure, infine, congiunta con organizzazioni internazionali", ed al 17° *considerando* il principio in forza del quale la responsabilità finale della Commissione in materia "le impedisce di delegare l'esercizio di potestà pubbliche che implicino margini di apprezzamento discrezionale" e che nel regolamento finanziario devono essere individuate le funzioni che possono essere *delegate* nonché gli organismi di diritto privato, ad esclusione di quelli cui è attribuita una funzione di servizio pubblico, ai quali non deve essere consentito compiere atti di esecuzione del bilancio ma soltanto prestare servizi di perizia tecnica o amministrativa, oppure eseguire compiti preparatori o accessori.

Si tratta, come è evidente di modalità di esecuzione che investono due aspetti fondamentali delle attribuzioni della Commissione. Quello squisitamente gestionale in cui il modello ed i conseguenti profili procedurali vengono ad essere determinati dal tipo di spesa, quello dei poteri di esecuzione in cui la qualificazione degli stessi determina (o quanto meno dovrebbe determinare) l'ammissibilità del ricorso o meno alla delega, o ad un determinato contenuto della delega, posto che le fattispecie prese in considerazione nel regolamento finanziario concernono non soltanto le deleghe riferibili alla struttura organizzativa interna (ordinatore delegato, agenzie esecutive), ma anche quelle che riguardano l'ambito intersoggettivo ( delega per gestione decentrata a mezzo convenzione a paesi terzi, o a mezzo sovvenzione a Stati membri).

Al riguardo, merita soltanto ricordare che i particolari limiti posti alla delega dei poteri di esecuzione del bilancio richiamati dal Consiglio nei *considerando* relativi al regolamento finanziario, sono in realtà espressione di quella che per decenni ha costituito la *dottrina Meroni*, ispirata alla sentenza *Meroni*, secondo la quale l'istituto della delega va ricondotto alla

---

<sup>69</sup> L'art.181 del reg. fin., del 2002 dispone testualmente che "la classificazione per destinazione delle spese della Commissione di cui all'art.41, paragrafo 2, si applica per la prima volta a titolo dell'esercizio 2004" ugualmente al 2004 è prevista l'adozione della procedura di storno di cui agli artt. 23, 158 e 160 del regolamento, mentre i termini di cui all'art.128 relativamente all'inoltre da parte del contabile della Commissione dei conti provvisori alla Corte dei conti per la relazione annuale è rinviato al 2005.

teoria dell'equilibrio istituzionale dei poteri comunitari. In sostanza, secondo questa opinione, le istituzioni comunitarie possono ricorrere alla delega dei poteri loro conferiti dai Trattati soltanto per l'esercizio di una attività meramente esecutiva, definita nei dettagli e diretta dall'organo delegante, sulla base di criteri specifici ed oggettivi. Questa interpretazione, sostanzialmente recepita anche nel regolamento finanziario del 2002, ha avuto come esito quello di inibire anche il conferimento del potere di esecuzione caratterizzato da un significativo contenuto discrezionale, a soggetti diversi dalle istituzioni comunitarie<sup>70</sup>. Nel caso specifico della Commissione, poi, tale interpretazione ha avuto come riflesso quello di ammettere il ricorso alla delega per poteri che la Commissione effettivamente possiede, limitatamente ad atti preparatori ed esecutivi che non implicino valutazioni di tipo discrezionale, e soprattutto che non alterino l'equilibrio istituzionale comunitario, rimanendo sempre in capo alla Commissione la responsabilità finale anche del modo con cui tali poteri sono stati delegati ed esercitati.

Tutto questo spiega il tenore particolarmente restrittivo dell'art.54 del reg. fin. relativo ai poteri delegabili dalla Commissione, seppur sia da rilevare che il richiamo alla esclusione di poteri "ampiamente discrezionali", non sembra idoneo a delimitare correttamente i poteri viceversa delegabili. Costituisce comunque un aspetto di rilievo il fatto che l'ambiguità sottesa a cosa debba intendersi per "ampiamente discrezionali", trova riscontro nella stessa giurisprudenza della Corte di Giustizia che ammettendo una "delegation" non propriamente priva di poteri in qualche misura discrezionali, ha altresì precisato che tale possibilità è ammessa in quanto, in questi casi, la delega deve intendersi non come cessione sia pure parziale e temporanea del potere ma piuttosto come "uno esercizio indiretto" da parte dell'Istituzione cui viene attribuito<sup>71</sup>.

Queste brevi considerazioni per comprendere le ragioni che hanno determinato, anche nel regolamento finanziario, il ricorso a definizioni qualificatorie analoghe in riferimento ad alcune modalità di esecuzione del bilancio.

Procedendo all'esame del primo degli aspetti evidenziati, il problema da affrontare concerne la individuazione delle tipologie di spesa presenti nell'amministrazione comunitaria. Atteso che nel bilancio comunitario è vietato il ricorso all'indebitamento<sup>72</sup>, la classificazione delle spese si riconduce sostanzialmente alle spese di funzionamento (le spese proprie del testo costituzionale) delle Istituzioni, per le quali viene garantita una autonomia di gestione delle Istituzioni medesime nell'assunzione degli atti che vincolano lo stanziamento di bilancio, ed alle spese connesse alla realizzazione di programmi ed interventi comunitari, per i quali, a seconda che si tratti di spesa agricola PAC, di fondi strutturali, di spese per le politiche interne, di spese per azioni esterne, di aiuti di preadesione (Phare, ISPA, Sapard), di spese dello Spazio economico europeo (SEE), di spese per i Fondi comuni di sviluppo (FES) etc., il modello da seguire può essere quello della gestione centralizzata diretta (Sez.2, art.36 regolamento di esecuzione del reg.fin.), della gestione centralizzata indiretta (art.37 reg. esec.), della gestione concorrente o decentrata (art.42 reg. esec.) della gestione congiunta (art.43 reg. esec.). Per ognuna di queste tipologie di spesa il regolamento di esecuzione della Commissione (n.2342 del 2002) prevede, logicamente, apposite procedure contabili cui sono correlate precise modalità di controllo, quali ad esempio i controlli preliminari quando la Commissione esegue il bilancio in gestione concorrente, decentrata o in gestione centralizzata indiretta, ovvero i controlli interni di regolarità (visti) svolti dagli ordinatori in occasione della liquidazione delle spese, i controlli successivi (ex post) sulle rendicontazioni dei

---

<sup>70</sup> La sentenza richiamata nel testo nota come sentenza *Meroni* e del 13 giugno 1958 in cause 9 e 10/56, *Meroni Industrie metallurgiche c. Alta Autorità.*, rappresenta l'esemplificazione della teoria dell'equilibrio istituzionale comunitario. Una analisi della *dottrina Meroni* e del suo superamento si trova nello scritto di F. Bassan, *Regolazione ed equilibrio istituzionale nell'Unione europea.*, in Riv. It. Dir. Pubb., Comm., 2003, p. 1029

<sup>71</sup> Impostazioni del genere sono state sostenute nelle sentenze *Barge c. Alta Autorità*, causa 30/65 del 22 marzo 1966; *Macchiorlati Dalmas c. Alta Autorità*, causa C-249/87 del 6 dicembre 1988.

<sup>72</sup> Pur non essendo previsto il ricorso all'indebitamento nel bilancio dell'Unione, questo è comunque sottoposto ad un elevato rischio di credito per quanto riguarda le garanzie sui prestiti concessi dalla BEI ai paesi terzi. Tale Fondo è destinato a rimborsare i finanziatori in caso di inadempienze del beneficiario ed evitare di ricorrere direttamente al bilancio comunitario.

finanziamenti utilizzati dai paesi terzi o dagli Stati membri, od ancora i controlli sul raggiungimento degli obiettivi riferiti al bilancio per attività “Activity based budgeting”. In tutti questi casi, dunque, l’esecuzione del bilancio chiama in causa da un lato le regole che presiedono ai procedimenti contabili ed alla struttura del bilancio, dall’altro i soggetti che intervengono nella adozione dei relativi atti.

Sul versante delle regole contabili è tuttavia necessario fare alcune brevi puntualizzazioni sul sistema vigente. La materia attualmente disciplinata da due regolamenti finanziari del 2002, ed in futuro da una legge europea e da un regolamento del Consiglio (art. III-412, paragrafi 1 e 2 del testo costituzionale)<sup>73</sup>, è collocata in un sistema contabile di competenza. A un tale esito si è giunti seguendo un percorso del tutto peculiare dovuto al fatto che il sistema contabile comunitario originariamente concepito in termini di cassa è divenuto anche di *competenza*, sia per l’esigenza di poter *rappresentare* ed *autorizzare* a livello previsionale del bilancio generale della Comunità l’assunzione di obbligazioni connesse ad iniziative da realizzare in più esercizi, sia per meglio raccordare tutti gli atti di esecuzione di bilancio alla *contabilità generale rappresentativa*, attraverso un sistema di rilevazioni, secondo il metodo della partita doppia, di tutti gli eventi e le operazioni che intervengono nella situazione economica, finanziaria e patrimoniale delle Istituzioni e degli organismi creati dalla Comunità che ricevono sovvenzioni a carico del bilancio<sup>74</sup>.

Restando per il momento al criterio della competenza enunciato nel titolo IV, parte prima, del regolamento finanziario, appare evidente che tale criterio non è del tutto riconducibile alle regole classiche della competenza giuridica tipica dei bilanci previsionali a carattere autorizzatorio, in quanto accanto agli istituti dei sistemi contabili di competenza giuridica quali l’impegno per le spese e l’accertamento per le entrate, sono previsti istituti come il riporto, propri dei sistemi contabili di cassa. La differenza tra i due sistemi non è irrilevante dal punto di vista politico e finanziario. Nel bilancio di cassa gli stanziamenti iscritti si riferiscono alla fase finale della procedura di spesa, cioè i pagamenti, e di entrata, cioè le riscossioni, indipendentemente dall’esercizio finanziario in cui l’obbligo o il diritto sono sorti, e quindi il bilancio non è rappresentativo delle scelte di politica economica e finanziaria proposte dal governo ed approvate dal parlamento in quel determinato esercizio finanziario. Nel bilancio di competenza gli impegni sugli stanziamenti riguardano il nascere dell’obbligazione giuridica nei confronti di terzi, e gli accertamenti il diritto di percepire un entrata in quello specifico esercizio finanziario, per cui le previsioni in esso previste rappresentano le scelte fiscali, economiche e finanziarie contenute nel programma del governo approvato dal Parlamento. In questo secondo caso è evidente che il sistema contabile di competenza consente di imputare le scelte di bilancio ad una precisa responsabilità politica. Ora a livello europeo, tenuto conto della peculiare forma di governo e dei limiti posti alla politica fiscale, la soluzione del bilancio di competenza (*a cui peraltro entro il 2005, dovrà affiancarsi ai sensi dell’art.134, una contabilità generale per competenza economica rappresentativa dei fatti gestionali, sul versante economico, finanziario e patrimoniale, delle istituzioni e degli organismi creati dalla Comunità che ricevono sovvenzioni a carico del bilancio comunitario, vale a dire una sorta di Contabilità economica generale dell’Unione*<sup>75</sup>) non consente

---

<sup>73</sup> L’art. III-412 della costituzione e prevede in capo al Consiglio una competenza esclusiva in materia di regolamento circa le modalità di utilizzo da parte della Commissione delle risorse proprie dell’Unione. Tale regolamento deve essere adottato con un delibera del Consiglio all’unanimità (sino al 2006), previa consultazione del Parlamento. Il costituente, anche in questo caso ha assegnato al Consiglio un ruolo centrale sulla gestione delle entrate.

<sup>74</sup> E’ evidente che il regolamento finanziario n.1605 del 2002 ha introdotto accanto alla contabilità finanziaria una contabilità improntata ai criteri classici della competenza economica. L’art.134 dispone a tale proposito che la “Contabilità generale” riproduce in forma cronologica, secondo il metodo della partita doppia, gli eventi e le operazioni che intervengono nella situazione economica, finanziaria e patrimoniale delle Istituzioni e degli organismi dotati di personalità giuridica creati dalla Comunità, che ricevono effettivamente sovvenzioni a carico del bilancio.

<sup>75</sup> La contabilità generale prevista dall’art.134 del reg.fin. richiama in sostanza quella che nel nostro ordinamento è la Contabilità economica nazionale. E’ evidente che nel contesto comunitario tale documento assume il significato della rappresentazione della Contabilità economica generale dell’Unione.

di assegnare alla approvazione del bilancio quello stesso significato politico che ha assunto nelle democrazie parlamentari ma, certamente, consente di recuperare comunque un valore politico della decisione se si considera che la maggior parte della spesa stanziata nel bilancio comunitario è costituita dalle azioni (politiche) che l'Unione intende svolgere nei vari settori in quel determinato esercizio finanziario (principi di unità, veridicità, annualità).

Si può semmai rilevare che proprio questa caratterizzazione dell'azione comporta una prevalenza del carattere pluriennale della spesa comunitaria che, anche in passato, ha posto un problema di rappresentatività e imputabilità negli stanziamenti annuali di bilancio, ma anche in tal caso si è cercato, specie con i regolamenti del 2002, di trovare delle soluzioni<sup>76</sup>. Quella "politica" attraverso la riconduzione dei programmi e delle azioni all'interno di un quadro di prospettive finanziarie pluriennali da approvare mediante una legge europea. Quella contabile attraverso una particolare disciplina della indisponibilità degli stanziamenti di impegno in relazione alla singola metodologia di intervento, indipendentemente, cioè, dal fatto che nell'esercizio siano perfezionate (con la liquidazione ed il pagamento) le obbligazioni giuridiche nei confronti di terzi. In particolare, mentre negli ordinamenti contabili fondati sulla competenza giuridica come quello italiano, il fenomeno degli impegni impropri o di stanziamento è stato risolto con una precisa disciplina dei residui c.d. di stanziamento, nell'ordinamento contabile comunitario, la questione degli impegni di bilancio<sup>77</sup> è stata affrontata in due modi: 1) con la iscrizione in bilancio dei c.d. stanziamenti dissociati, a loro volta distinti in stanziamenti (dissociati) di impegno<sup>78</sup>, e stanziamenti (dissociati) di pagamento, 2) con l'istituto del riporto.

Per quanto concerne gli stanziamenti dissociati di impegno l'art.7 del reg. fin., prevede infatti che la regola generale secondo la quale lo stanziamento è vincolato alla copertura degli impegni giuridici sottoscritti durante l'esercizio, non si applica a quegli impegni riferiti ai finanziamenti ai paesi terzi mediante esecuzione decentrata di cui all'art.77, paragr.2, ed all'art.166, paragr.2. Ugualmente la specialità del regime si estende agli stanziamenti di pagamento, per i quali la regola generale richiede il vincolo quantitativo dei pagamenti derivanti dall'esecuzione degli impegni giuridici sottoscritti durante l'esercizio in corso.

Quanto all'istituto del riporto, che consente alla Istituzione interessata di adottare (entro il 15 febbraio) la decisione di riportare uno stanziamento soltanto all'esercizio successivo, ne è stata prevista l'applicazione distintamente per stanziamenti di impegno e stanziamenti di pagamento. Per i primi si è ammesso nei casi in cui o la maggior parte della fase preparatoria all'atto dell'impegno è completata al 31 dicembre, o l'atto di base adottato dall'autorità legislativa non abbia consentito alla Commissione l'assunzione dell'impegno dei relativi stanziamenti entro il 31 dicembre. Per i secondi, quando è necessario riportare gli importi per coprire impegni anteriori, o impegni riguardanti stanziamenti di impegno riportati (quando gli stanziamenti previsti alle rispettive linee di bilancio dell'esercizio successivo non permettono di coprire il fabbisogno)<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> L'art.76 del reg.fin., in realtà prevede proprio per le azioni la cui realizzazione si estende su più esercizi finanziari, la possibilità di ripartire gli impegni su più esercizi finanziari, in frazioni annue. Tuttavia questa possibilità è ammessa soltanto quando vi è una esplicita previsione nell'atto di base e nei casi in cui si tratti di spese di amministrazione.

<sup>77</sup> L'impegno di bilancio consiste nell'operazione di riserva degli stanziamenti necessari all'esecuzione di successivi pagamenti in esecuzione di un impegno giuridico.

<sup>78</sup> L'impegno globale previsto dall'art.65 reg. fin. è effettuato sulla base di una decisione di finanziamento. Interviene pertanto prima della decisione di selezione dei beneficiari quando l'esecuzione degli stanziamenti interessati comporta l'adozione di un programma. Ugualmente si ha impegno globale quando la Commissione conclude una convenzione di finanziamento. Diverso dall'impegno globale che, comunque comporta il formarsi di un vincolo giuridico cui seguiranno specifici impegni giuridici, è l'impegno di bilancio accantonato. Questo, a norma dell'art. 76 par.2 del reg.fin. è attuato con la conclusione di uno o più impegni giuridici che costituiscono il diritto a pagamenti ulteriori o direttamente con i pagamenti, per quanto riguarda le spese di gestione del personale o le spese delle Istituzioni per la comunicazione relativa all'attualità comunitaria. L'art.7 del reg. fin., ha previsto inoltre accanto all'impegno globale, la facoltà in capo alla Commissione di procedere ad impegni di bilancio per frazioni annue.

<sup>79</sup> La Corte dei conti europea nella relazione all'esercizio finanziario 2002 ha rilevato che nel 2002 l'importo riportato al 2003 è stato limitato per gli impegni a 145 milioni di euro rispetto ai 411 milioni riportati dal 2001 al 2002. Viceversa per quanto riguarda i pagamenti i riporti sono aumentati a 4995 milioni di euro contro i 1540, a causa della chiusura

Queste regole contabili consentono pertanto di adeguare l'esecuzione del bilancio a tutti i casi in cui il tipo di spesa comporta una esecuzione concorrente o decentrata, vale a dire quando gli atti compiuti dalla Commissione sugli stanziamenti di bilancio relativi ad azioni e programmi rivolti a paesi terzi, Stati membri, servono a mettere a disposizione delle amministrazioni nazionali le risorse necessarie alla realizzazione dei vari interventi<sup>80</sup>.

Il regolamento finanziario del Consiglio del 2002 ed il relativo regolamento di esecuzione della Commissione, costituiscono dunque la prima risposta compiuta sul versante della riorganizzazione dei modelli contabili e di controllo interno in funzione dei modelli amministrativi che stanno caratterizzando il processo di integrazione tra amministrazione comunitaria e amministrazioni nazionali<sup>81</sup>.

Sul versante dei soggetti il regolamento finanziario ha individuato, a corredo di questi criteri, gli agenti finanziari, cioè una figura giuridica alla quale devono essere ricondotte, due precise e distinte funzioni: quella di ordinatore e quella di contabile. L'esercizio della prima comporta l'adozione degli atti di gestione relativi a impegno liquidazione/accertamento ed emissione di ordini di pagamento/riscossione (ordinatori), mentre l'esercizio della seconda comporta l'attività di riscossione/ pagamento(contabili). La ratio, anche in questo caso, va ritrovata nella necessità di adeguare (superandolo) il modello organizzativo dei controlli centralizzati ex-ante svolti in passato dalla Commissione<sup>82</sup>, attraverso un sistema, si è detto, di "internalizzazione dei controlli ex-ante" (art.59 reg. fin.) ove fosse chiara la distinzione tra compiti di iniziativa e di verifica delle operazioni di esecuzione di bilancio anche all'interno delle Istituzioni comunitarie. In sostanza l'esigenza del rispetto del principio di sana gestione finanziaria<sup>83</sup> e della legittimità e regolarità degli atti di esecuzione del bilancio, sancito dal regolamento finanziario e richiamato puntualmente dal testo costituzionale (art.I-53), ha portato ad un modello di gestione, anche nel caso di gestione accentrata (Istituzioni per le spese proprie, Commissione per la parte di competenza nei programmi o interventi comunitari) incardinato sulla delega degli atti di esecuzione secondo questa rigorosa ripartizione funzionale<sup>84</sup>.

---

tardiva del periodo di programmazione 1994-1999 per i Fondi strutturali. Peraltro la Corte rileva che per i fondi strutturali per il 2002 si è registrato un sottoutilizzo pari a circa il 65%. Nella sostanza un livello così elevato di sottoutilizzazione denota una scarsa efficienza delle procedure di spesa ed una scarsa capacità di spesa in quanto risulta un elevato livello di impegni ancora da liquidare. Al 31 dicembre 2002 ammontavano a un totale di 66731 milioni di euro. Alla fine del 2002 circa due terzi degli impegni erano ancora da liquidare per Fondi strutturali che riguardavano il programma 2000-2006.

<sup>80</sup> Come ha più volte segnalato la Corte dei conti europea nelle sue Relazioni annuali al bilancio, le aree di bilancio gestite in maniera concorrente, con gli Stati membri, rappresentano in termini di valore la componente più importante del bilancio, caratterizzata principalmente da spese per l'agricoltura e da fondi strutturali.

<sup>81</sup> Sul tema specifico del processo di integrazione amministrativa europea si rinvia ancora alle considerazioni espresse nel volume di E.Chiti e C.Franchini, *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, il Mulino, 2003, in particolare pp.91 e ss.

<sup>82</sup> Per una analisi delle ragioni che hanno determinato casi di malversazione nell'utilizzo di Fondi comunitari e dunque per un'analisi della inadeguatezza del sistema di controllo centralizzato ex-ante della Commissione si rinvia alle considerazioni di E.Bonelli, *Efficienza e sistema dei controlli tra Unione europea e ordinamento interno*, Torino, Giappichelli, 2003, pp.160 ss.

<sup>83</sup> Il principio di *sana gestione* è enunciato dall'art.27 del reg. fin. Si tratta, come si evince dalla lettura dell'articolo, di un principio volto alla misurazione dell'azione comunitaria secondo i criteri di economicità, efficienza ed efficacia. I paragrafi 2,3, specificano poi il significato da assegnare ai vari criteri. Il principio dell'economia si riferisce al rapporto mezzi impiegati, tempo utile disponibile, quantità e qualità appropriate e prezzo migliore. Quello di efficienza deve essere ricercato nel miglior apporto tra mezzi impiegati e risultati conseguiti. Il principio di efficacia in ordine alla capacità, in riferimento agli obiettivi fissati, del raggiungimento dei risultati attesi. Orbene tale principio trova una esplicita previsione nel testo costituzionale all'art.I-52 paragrafo 7.

<sup>84</sup> Tale distinzione è stata puntualmente disciplinata dal regolamento finanziario proprio per rispondere all'esigenza emersa in sede di Libro bianco-Parte I, COM (2000) 200 definitivo, di meglio tutelare gli interessi finanziari della comunità. In questo disegno riformatore la Commissione ha posto al centro la definizione delle responsabilità degli ordinatori e dei dirigenti operativi. In sostanza in questo documento si prefigura un assetto organizzativo della Commissione improntato al decentramento dei poteri di esecuzione di bilancio mediante un sistema di deleghe del potere di autorizzare le spese all'interno dei servizi.



Le considerazioni che precedono mettono tuttavia in luce che il problema solo in parte può essere affrontato in termini di procedure contabili, posto che uno dei problemi che hanno influito negativamente sulla efficienza ed efficacia dei controlli espletati dalla Commissione sulle finanze dell'Unione è stato determinato dalla inadeguatezza della struttura amministrativa della stessa Commissione a gestire la crescente complessità delle politiche comunitarie il più delle volte implicanti la *coamministrazione o esercizio congiunto di una funzione europea* da parte degli Stati membri<sup>85</sup>.

L'art.53 del reg.finanziario n.1605/2002,infatti, nel distinguere le modalità di esecuzione della gestione del bilancio(decentrata quando riferita a paesi terzi ,concorrente quando riferita agli Stati membri,congiunta con organizzazioni internazionali, accentrata quando svolta dalla Commissione o in via diretta o in via indiretta), puntualizza anche che tali distinte modalità richiedono ,a maggior ragione, da parte della Commissione un efficace sistema di controlli che non si limiti,conformemente alla rigida separazione delle funzioni di gestione del bilancio, alla verifica ex-ante ed ex-post delle regole comunitarie , ma si estenda anche al controllo delle attività e dunque alla verifica del raggiungimento degli obiettivi previsti nei singoli programmi comunitari<sup>86</sup>. Si tratta allora di individuare come in queste modalità di esecuzione del bilancio che, è bene ripeterlo, devono fungere da idonei strumenti di raccordo non solo finanziario tra amministrazioni comunitaria e nazionali, il regolamento finanziario abbia predisposto un sistema di controlli interni atto a garantire quella "esecuzione" del bilancio che i Trattati,prima, la Costituzione ,poi, affidano alla Commissione.

---

<sup>85</sup> Il tema è ampiamente sviluppato da E.Chiti,*Le Agenzie europee. Unità decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova,Cedam,2002,in particolare pp.76 ss.; nonché E.Chiti,C.Franchini,*L'integrazione amministrativa europea*,cit.,pp.133 ss.

<sup>86</sup> Per completezza di indagine va sottolineato che il sistema di controllo che, in passato, ha "garantito" la legittimità e regolarità degli atti di esecuzione di bilancio non è stato affatto soddisfacente. Nel regolamento finanziario del 1977 ferma restando la distinzione delle funzioni di ordinatore e di contabile,le verifiche sulla esecuzione del bilancio erano demandate a strutture specializzate dipendenti dalla stessa Commissione (Direzione generale XX) e concentrate in appositi servizi. L'Ispettorato Generale dei Servizi (IGS) con il compito di acquisire mediante il controllo ispettivo tutti i dati relativi a valutare l'idoneità dei servizi al conseguimento dei risultati (controllo strategico).La struttura cui compete la funzione di controllore finanziario, demandata ad una direzione generale della stessa Commissione suddivisa in ragione della competenza in tre direzioni : Direzione competente al controllo delle spese di funzionamento,politiche interne e contabilità;Direzione demandata al controllo dei Fondi strutturali,Fondo di coesione,dei PIM(programmi integrati mediterranei), e dei prestiti;Direzione demandata al controllo delle entrate ,del FEAOG-garanzia,delle spese concernenti le azioni esterne. Quanto al tipo di controllo ,il regolamento del 1977 prevedeva che le verifiche (artt.28,29,38 e 47) attenessero a tutte le fasi della entrata e della spesa e che si formalizzassero con l'apposizione di un visto di verifica.Tale controllo non era comunque vincolante, posto che in caso di rifiuto, l'Istituzione competente avrebbe potuto confermare la decisione con adeguata motivazione, da comunicare alla Corte dei conti (c.d. procedura del *passer outre*).Procedura che tuttavia veniva esclusa qualora il rifiuto fosse riferito alla mancanza di disponibilità dello stanziamento di bilancio. I parametri del controllo si risolvevano ( ciò vale anche nell'attuale regolamento finanziario) nella esatta imputazione di bilancio e disponibilità dello stanziamento per le spese, rispetto delle regole procedurali fissate dal regolamento, rispetto del principio di sana gestione finanziaria. Ora la disciplina nei termini suddetti,assimilabile chiaramente ad un controllo preventivo di legittimità,si è rivelata inadeguata non solo a garantire la legittimità e la regolarità nell'esecuzione ma anche a garantire l'altro principio finanziario di "sana gestione" relativo cioè all'efficacia ed efficienza dell'azione finanziaria, seppur fossero state approntate dal controllore finanziario tecniche di rilevazione dirette a rilevazioni *a posteriori* sulle attività.Proprio questo aspetto ha portato nel 1990 con le nuove disposizioni del reg. fin. n.619/90 di modifica ed integrazione di quelle del 1977, ad introdurre un ulteriore controllo "*audit interno*" che la Direzione generale (XX) avrebbe dovuto esercitare ex-post sulle gestioni finanziarie. Le cause del "fallimento" di questo modello organizzativo sono dunque riconducibili alla eccessiva concentrazione della gestione e del controllo finanziario nella Commissione e per essa in un unico servizio centrale la Direzione generale XX nella quale erano assommate peraltro sia le funzioni di controllo preventivo ex ante che quello successivo ex-post. Queste in sintesi le ragioni che hanno determinato la riforma finanziaria e la riforma dell'organizzazione della Commissione,nel senso della separazione netta delle funzioni di ordinatore e di contabile, nonché del decentramento di tali figure presso le singole Istituzioni, con la conseguente soppressione del controllo finanziario centralizzato.

Nel caso di gestione decentrata<sup>87</sup>, ad esempio, il regolamento finanziario del 2002 e le relative norme di esecuzione, dispongono che le funzioni di esecuzione del bilancio sono “delegate” a paesi terzi, previo accertamento da parte della Commissione della “loro capacità di applicare alla gestione dei fondi comunitari “ determinati criteri di contabilizzazione<sup>88</sup>. In buona sostanza si pone come elemento pregiudiziale e, al tempo stesso di garanzia, l’esistenza di adeguati strumenti di contabilizzazione e di controllo interno che consentano alla Commissione un controllo più agevole e trasparente circa la utilizzazione dei fondi comunitari. La qual cosa spiega anche le ragioni alla base di un regolamento quale è quello finanziario che nel fissare rigorosamente i criteri e le procedure per l’esecuzione del bilancio (art.51) ha “tipizzato” le modalità di esecuzione vincolando la stessa delega a contenuti e procedure ben definiti.

Il carattere “esecutivo-gestionale” dei poteri da delegare, come si è già messo in luce, viene ribadito dal successivo art.54 del reg. fin., con la disposizione che *non consente* alla Commissione di delegare a terzi poteri di esecuzione che implicino scelte politiche. Tuttavia il richiamo ad un criterio classificatorio dell’esecuzione poggiato sul concetto di “discrezionalità”, anziché agevolarne la delimitazione, concorre a renderne incerti i confini specie in considerazione del fatto che tale richiamo pone in correlazione il margine più o meno ampio della discrezionalità dei poteri di esecuzione da delegare con i soggetti cui viene conferita la delega.

A venire in rilievo in questi casi più che la delega in senso proprio prevista, peraltro, dalla costituzione europea in riferimento alla fattispecie del regolamento delegati, è il conferimento dei poteri di esecuzione da parte della Commissione (*delegation*<sup>89</sup>) ad organi non indipendenti ma

---

<sup>87</sup> Gli stanziamenti destinati alle azioni esterne sono eseguiti dalla Commissione 1) nel quadro di aiuti concessi a titolo autonomo, 2) nell’ambito di accordi conclusi con uno o più paesi terzi beneficiari, 3) nell’ambito di accordi con le organizzazioni internazionali. L’art.163 del reg. fin. N.1605/2002 prevede che tali azioni possano essere eseguite a livello centralizzato dalla Commissione o a livello decentrato dai paesi terzi beneficiari, ovvero anche congiuntamente con organizzazioni internazionali.

<sup>88</sup> L’art.164 del reg. fin. n.1605/2002, prevede che nell’ambito della gestione decentrata i paesi terzi o i soggetti da questi incaricati della gestione della convenzione di finanziamento, devono seguire determinate regole quali a) l’effettiva separazione delle funzioni di ordinatore e di pagamento, b) l’esistenza di un sistema di controllo interno delle operazioni di gestione, c) l’adozione di procedure di rendicontazione in cui siano distintamente evidenziati gli impieghi dei fondi comunitari rispetto ad altri fondi, d) l’esistenza di un ente nazionale di controllo esterno indipendente, e) l’adozione di procedure di aggiudicazione degli appalti improntate al rispetto dei criteri di non discriminazione, di trasparenza, e di esclusione di conflitti di interessi.

<sup>89</sup> L’istituto della delega in senso proprio trova ora una espressa previsione nel Trattato che istituisce la Costituzione europea (art.I-35). E’ evidente che negli ordinamenti delle democrazie parlamentari l’istituto viene affrontato con riferimento all’esercizio della funzione legislativa ed esecutiva negli Stati membri individuandola in relazione all’attività legislativa e nella attribuzione di un potere senza che l’organo che ne è titolare ne perda la titolarità. Quanto alla attività amministrativa l’istituto della delega è espressione di un atto dispositivo mediante il quale un soggetto od un organo, attribuisce ad altri poteri che rientrano nella propria competenza, secondo precisi criteri e limiti stabiliti nell’atto di delegazione. Ora la disciplina comunitaria che la costituzione europea fissa in materia di gerarchia delle fonti e di separazione dei poteri presenta, come si è visto nelle considerazioni svolte nel testo, molti limiti per cui anche l’istituto delle delega non pare costituire un principio generale dell’ordinamento comunitario. Il problema parzialmente risolto per la funzione legislativa con l’art.I-53 della costituzione che disciplina espressamente la materia dei regolamenti delegati, non pare invece risolto sul versante della funzione amministrativa. La nozione di *delegation* infatti, indica a seconda dei casi il conferimento alle istituzioni comunitarie di competenze da parte degli Stati membri secondo quanto previsto dai Trattati, secondo un approccio intergovernativo, ovvero il conferimento del potere esecutivo da parte di alcune istituzioni comunitarie ad altre è il caso ad esempio delle competenze che il Consiglio delega alla Commissione, od ancora il trasferimento di parte del potere esecutivo da alcune istituzioni a soggetti non previsti dal Trattato come le deleghe della Commissione alle Agenzie comunitarie. Questa elasticità del concetto di *delegation* non consente perciò di sistematizzare la materia. La Commissione ha assunto sul punto una precisa posizione, cercando nel libro bianco sulla *governance* di definire dei criteri in ordine ai poteri che essa può conferire ad enti non previsti dai Trattati. Nel caso della esecuzione del bilancio la delega si riferisce ai poteri di esecuzione e gestione. Infatti la Commissione nella regolamento finanziario quadro relativo alle Agenzie esecutive Reg.2343/2002, e nell’attuale regolamento finanziario n.1605 del 2002, configura le Agenzie esecutive come organi specializzati di gestione, e nel regolamento finanziario (art.55) come persone giuridiche cui viene delegata dalla Commissione l’attuazione di un programma o di un progetto comunitario, conformemente al regolamento del Consiglio che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate dello svolgimento di alcuni compiti relativi alla gestione dei

autonomi come le agenzie (art.54 paragr.2, lettera c) ed art.55 paragr.2, del reg.fin.), ovvero ad organismi creati dalle Comunità che ricevono sovvenzioni a carico del bilancio<sup>90</sup>. Per questi ultimi l'art.57 reg.fin., dispone che proprio in riferimento alla delega di esecuzione relativa a fondi provenienti dal bilancio comunitario, la delega può implicare l'esercizio di potestà pubbliche a condizione che il soggetto delegato rivesta una qualificazione pubblica ovvero abbia una qualificazione privata ma sia investito di attribuzioni di servizio pubblico.

Per quanto concerne l'esecuzione decentrata, un primo modo di attuazione della delega è quello del ricorso ad una *convenzione di finanziamento* tra la Commissione che agisce a nome della Comunità ed i paesi terzi o gli organismi da questi designati (c.d. beneficiari). Il vincolo giuridico della convenzione obbliga i "beneficiari" ad utilizzare il finanziamento secondo le finalità per le quali è concesso e nei limiti dei poteri che sono espressamente conferiti nell'atto di delegazione<sup>91</sup>.

Un secondo modo è quello di un contratto o *convenzione di sovvenzione* con persone fisiche o giuridiche incaricate della realizzazione<sup>92</sup>.

Nell'uno e nell'altro caso il beneficiario del finanziamento o della sovvenzione è tenuto, quando nell'esecuzione dell'azione debba ricorrere alla aggiudicazione degli appalti, a rispettare le prescrizioni fissate in materia dalla normativa comunitaria, che diventano parte integrante della convenzione. Ugualmente vengono a far parte della convenzione prescrizioni dirette a fissare modalità di controllo da parte della Commissione e della Corte dei conti europea, sia mediante il diritto della Commissione di acquisire la documentazione relativa a tutti i contraenti e subcontraenti che hanno beneficiato dei fondi, sia mediante l'esercizio di attività ispettiva da esercitare in loco.

In sostanza la Commissione con la delega di esecuzione decentrata affida attraverso una convenzione l'intera gestione di talune azioni al paese terzo, riservando a sé una funzione di controllo. Un primo controllo preliminare sulla sussistenza dei requisiti in capo al paese beneficiario che deve verte, ai sensi dell'art.53, sull'accertamento della sussistenza di a) effettiva separazione delle funzioni di ordinazione e di pagamento, b) esistenza di un efficace sistema di controllo interno delle operazioni di gestione, c) obbligatoria adozione di procedure di rendicontazione nelle quali siano evidenziati i modi di utilizzo dei fondi comunitari, con relativa dichiarazione annuale certificata riguardante il settore delle spese interessate, d) esistenza di un ente nazionale di controllo esterno indipendente, e) adozione di procedure di aggiudicazione degli appalti, trasparenti e non discriminatorie. Un secondo controllo di regolarità contabile e di legittimità, affidato come si è detto, all'ordinatore<sup>93</sup>, attraverso la decisione di procedere alla

---

programmi comunitari. Per un esame approfondito delle implicazioni connesse alla delega di funzioni di esecuzione da parte della Commissione si rinvia alle considerazioni espresse da F. Bassan, *Regolazione ed equilibrio istituzionale nell'Unione europea*, in Riv.It., Dir.Com., 2003, pp.973 ss.

<sup>90</sup> L'art.185 del regolamento di esecuzione del regolamento finanziario, n.2342/2002, dispone che la Commissione adotta un regolamento finanziario quadro degli organismi creati dalla Comunità. I regolamenti finanziari di questi organi possono discostarsi dal regolamento quadro soltanto se lo impongano le esigenze specifiche di funzionamento e previo accordo della Commissione.

<sup>91</sup> Nel caso delle convenzioni di finanziamento, queste devono essere concluse entro il 31 dicembre dell'anno n+1, ove n sta ad indicare l'anno nel quale è stato adottato l'impegno nel bilancio delle Comunità, mentre i singoli contratti e le convenzioni attuative della convenzione di finanziamento (da concludere entro tre anni) costituiscono le obbligazioni giuridiche vere e proprie (impegni individuali) nei confronti dei terzi

<sup>92</sup> Il campo di applicazione delle sovvenzioni è delineato dall'art.108 del reg. fin., tenuto conto che trattasi di contributi finanziari accordati a titolo di liberalità per finanziare una azione destinata a promuovere la realizzazione di un obiettivo inserito nel quadro della politica dell'Unione, oppure il funzionamento di un organismo che persegue uno scopo di interesse generale europeo o un obiettivo che si iscrive nel quadro di una politica dell'Unione europea. Si tratta comunque di erogazioni che devono rientrare in un programma annuale e che devono essere caratterizzate da assenza di profitto per il beneficiario secondo quanto stabilito dall'art.109 paragrafo 2 del regolamento finanziario. Per una disciplina dettagliata del contenuto delle convenzioni di sovvenzioni si rinvia all'art.164 del reg. di esecuzione del reg. fin.

<sup>93</sup> Per una dettagliata rappresentazione della procedura di avvio e di verifica delle operazioni effettuate da agenti (art.45) in preparazione dell'adozione degli atti di esecuzione del bilancio da parte degli ordinatori competenti titolari di una delega o di una sottodelega, si rinvia all'art.47 del reg. di esecuzione del reg. fin., n.2342/2002. Tale elencazione

liquidazione dei conti stabilendo l'importo dei pagamenti da erogare alle amministrazioni nazionali, previo accertamento che le spese effettuate dai paesi terzi siano state "effettuate" regolarmente. Al riguardo, seppur sussista a carico dei paesi terzi l'onere di dichiarare le spese effettuate sotto forma di conti certificati da organismi indipendenti, è riconosciuto in capo alla Commissione il potere di pervenire, nell'ambito di procedimenti contraddittori seguiti da notificazione agli Stati membri o ai paesi terzi, alla determinazione dell'importo delle spese riconosciute a carico del bilancio. La procedura di verifica di regolarità da parte della Commissione può avere come esito una differenza tra le spese dichiarate e quelle riconosciute a carico del bilancio, o addirittura anche il recupero o la restituzione del saldo risultante dalla differenza tra le spese riconosciute e gli importi finanziari già versati (recupero effettuato di norma mediante compensazione).

Tali regole valgono ovviamente anche nel caso di esecuzione concorrente cioè condivisa con gli Stati membri per particolari tipi di fondi (FEAOG, Fondi strutturali), mentre per quella congiunta con organizzazioni internazionali (quando Comunità e organizzazioni internazionali finanziano azioni la cui realizzazione impone il conferimento in comune delle risorse di più donatori<sup>94</sup>) si applicano gli accordi di verifica conclusi con le organizzazioni internazionali interessate<sup>95</sup>. Comunque sia, nel caso di esecuzione concorrente, si determina da parte delle amministrazioni nazionali, una sorta di concorso alla gestione del bilancio comunitario. Vale a dire che l'*iter* comunitario di spesa può considerarsi concluso soltanto dopo l'avvenuta erogazione delle risorse da parte delle amministrazioni nazionali, per la ragione che la Commissione, nel controllo *ex post*, può riconoscere un importo delle spese a carico del bilancio comunitario inferiore a quello dichiarato dalle amministrazioni medesime<sup>96</sup>. In tali casi l'impegno globale sullo stanziamento dissociato, che pure è accompagnato da una ordinazione di accreditamento al beneficiario (individuato dallo Stato membro o paese terzo), diviene definitivo soltanto dopo la verifica da parte della Commissione della regolarità dei conti certificati dai paesi terzi e dagli Stati membri nei modi obbligatoriamente richiesti dal regolamento di esecuzione del reg. fin. (artt. 42, 43). Si determina pertanto uno sfasamento che può incidere negativamente sulla corretta rappresentatività della spesa sia nella contabilità del bilancio, per la coincidenza dell'impegno definitivo con la fase del pagamento, sia nella contabilità generale (art. 134 reg. fin.) per la registrazione del fatto gestionale secondo i criteri della competenza economica.

Queste implicazioni contabili e finanziarie non sono sfuggite alla Corte dei conti europea che, in occasione delle Relazioni annuali sugli esercizi finanziari delle Comunità ha avuto modo di rilevare più volte, come gli sfasamenti (in alcuni casi fisiologici al metodo di esecuzione) nelle registrazioni contabili delle spese siano stati aggravati dai ritardi che si sono verificati nella creazione delle strutture necessarie per la gestione ed il controllo finanziario. La Commissione, in questi casi è risultata la sola responsabile delle "deficienze nel monitoraggio dei sistemi contabili-finanziari e di controllo interno"<sup>97</sup>.

Nel caso della esecuzione di competenza diretta della Commissione, in teoria tali inconvenienti non dovrebbero avere luogo. In realtà le due modalità (*esecuzione accentrata diretta e esecuzione*

---

ha la precipua funzione di delimitare da un lato i poteri di esecuzione dell'ordinatore esercitabili mediante delega o sottodelega, e di evidenziare dall'altro la responsabilità e la imputabilità degli atti di esecuzione compiuti.

<sup>94</sup> Rientrano nella gestione congiunta le organizzazioni di diritto internazionale pubblico costituite da accordi intergovernativi e le agenzie specializzate costituite da dette organizzazioni, il Comitato internazionale della Croce rossa (CIRC), la Federazione internazionale delle società della Croce rossa e della Mezzaluna rossa.

<sup>95</sup> Cfr. l'art. 36 paragrafo 4 del regolamento di esecuzione n. 2342/2002.

<sup>96</sup> Nell'ambito dell'esecuzione decentrata e concorrente, sia gli Stati membri che i paesi terzi sono tenuti a verificare regolarmente (mediante cioè un monitoraggio) se le azioni finanziate dal bilancio comunitario siano state eseguite correttamente. Fatte salve le disposizioni speciali previste dai regolamenti settoriali dei fondi, il regolamento di esecuzione del reg. fin. n. 2342/2002, pone a carico degli Stati membri e dei paesi terzi, l'onere di certificare le spese effettuate attraverso un servizio od un organismo indipendente di certificazione. La Commissione, proprio nell'intento di garantire la legittimità e la regolarità delle azioni affidate esternamente, ha istituito un Comitato per le norme contabili.

<sup>97</sup> Questi rilievi sono espressi nella Relazione annuale della Corte dei conti europea sull'esercizio finanziario 2002.

*accentrata indiretta*) mediante le quali la Commissione esegue il bilancio non comportano necessariamente una gestione rimessa esclusivamente all'amministrazione della Commissione. Infatti nella prima è la Commissione per il tramite dei propri uffici amministrativi a dare esecuzione al bilancio(art.53 reg.fin.),mentre nel caso della gestione accentrata indiretta, l'esecuzione del bilancio è affidata ad Agenzie esecutive o ad altre entità(art.53 par.2).

Ora nel caso di gestione accentrata diretta, a venire in rilievo non è una modalità particolare di esecuzione ma, come è logico, il modello amministrativo generale che caratterizza la esecuzione del bilancio da parte delle istituzioni e che si sostanzia nella rigida distinzione delle funzioni dell'ordinatore da quelle del contabile.

Per quanto concerne l'ordinatore, l'art.59 del reg.fin., incardina la funzione in un modello amministrativo caratterizzato dalla delega amministrativa,nel senso,cioè, che ogni istituzione esercita, ai sensi dell'art.59 del reg.fin., le funzioni di ordinatore.Funzioni che,secondo quanto stabilito dalla norma generale e dai rispettivi regolamenti interni, sono delegate agli agenti "di livello adeguato". La norma prevede inoltre che l'ordinatore delegato possa a sua volta, nei limiti ovviamente conferiti nell'atto di delega, sottodelegare i poteri di esecuzione, prefigurando anche la possibilità di un'assistenza da parte di uno o più agenti incaricati, nell'espletamento delle operazioni necessarie ai fini dell'esecuzione del bilancio e della rendicontazione.

Si delinea così un sistema di deleghe e sottodeleghe che, a prescindere dal modo di esecuzione<sup>98</sup>,mira comunque ad evidenziare i poteri di esecuzione delegabili e ,rispetto ai compiti contenuti nell'atto di delega, le rispettive responsabilità.Queste si spiegano in relazione al fatto che l'ordinatore nell'esercizio dei poteri di esecuzione delegati ha il dovere di verificare sia per le spese che per le entrate il rispetto delle disposizioni dei Trattati e delle decisioni di bilancio e di qualsiasi altro atto emanato in applicazione dei Trattati e dei regolamenti.

Per la spesa tale verifica si esercita pertanto su tutte le fasi del procedimento,vale a dire da quella relativa all'adozione dell'atto di impegno a quella relativa alla registrazione di un obbligo giuridico. Ugualmente per le entrate, dall'accertamento del credito alla esigibilità e liquidità del medesimo.

In entrambi i casi il controllo svolto dall'ordinatore sulla esistenza dei presupposti richiesti dalle norme per la validità dell'atto di impegno, o dell'atto di accertamento è espressione della funzione e attiene ai doveri d'ufficio,al punto che qualora l'ordinatore venga meno a tali doveri incorre nella responsabilità disciplinare e in quella patrimoniale quando la violazione sia "grave" e comporti un danno alle istituzioni medesime<sup>99</sup>.

Come pure fa parte della funzione (art.78 lettera c) la verifica del rispetto del principio di sana gestione finanziaria. Si tratta, come è evidente, di un accertamento che non ha come parametri la conformità o meno dell'atto ai principi finanziari che ne regolano l'adozione e la esatta imputazione, quanto la conformità ad un principio i cui elementi sono economicità, efficienza ed efficacia.A venire in rilievo sono dunque criteri che comportano valutazioni di discrezionalità tecnica ,cioè di conformità agli indicatori di funzionalità appositamente elaborati<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> L'art.4 del regolamento di esecuzione del reg. finan. n.2342/2002, precisa che gli ordinatori provvedono nei contratti e nelle convenzioni conclusi con i beneficiari,ad una serie di adempimenti relativi ai prefinanziamenti,alle previsioni di credito etc., che qualificano in modo molto puntuale i poteri di esecuzione dell'ordinatore e per converso le relative responsabilità.

<sup>99</sup> L'art.66 del reg. fin., disciplina puntualmente la responsabilità patrimoniale degli ordinatori delegati e sottodelegati, prefigurando anche il caso in cui l'ordinatore delegato in presenza di palesi irregolarità non proceda ad emettere l'atto ma ne informi per iscritto l'autorità delegante la quale se dà istruzioni (ordine) motivata per iscritto di prendere la decisione,libera sostanzialmente da responsabilità l'ordinatore delegato.

<sup>100</sup> L'art.21 del reg. di esecuzione n.2342/2002 specifica i parametri per la valutazione ex-ante del principio di sana gestione finanziaria,confermando che trattasi di un principio riferibile ad una attività,ad un programma, ad un intervento, e non ad un singolo atto. Infatti vengono considerati parametri per la valutazione di qualsiasi proposta di nuovo programma o di attività che comporti una spesa o una diminuzione delle entrate per il bilancio i seguenti elementi: fabbisogno da soddisfare a breve e lungo termine, gli obiettivi da conseguire, i risultati attesi e gli indicatori necessari alla loro valutazione, il valore aggiunto dell'intervento comunitario, i rischi,compreso quello di frode, il volume degli stanziamenti, delle risorse umane,il sistema di controllo da stabilire.

Il modello amministrativo si completa con la costituzione da parte di ogni istituzione di una “*istanza speciale*” in tale materia, autonoma sul piano funzionale, deputata ad accertare l’esistenza di irregolarità finanziarie connesse all’esercizio della funzione di ordinatore e dunque a rilevare le gravi irregolarità derivanti dall’azione o dall’omissione del funzionario o dell’agente, sia con riferimento alla violazione delle norme regolamentari che con riferimento alle disposizioni relative alla gestione finanziaria ed al controllo delle operazioni<sup>101</sup>. Questo ufficio, costituito da personale interno e da un soggetto esterno qualificato, viene, in sostanza, a svolgere un controllo di vigilanza sul *comportamento* degli ordinatori delegati, del cui esito informa, attraverso la formulazione di pareri, l’istituzione interessata per l’avvio di un procedimento disciplinare o per l’accertamento di una responsabilità patrimoniale ed, in casi di comportamenti irregolari reiterati, anche in una relazione corredata di raccomandazioni.

Non dissimile è la disciplina relativa ai doveri che incombono ai contabili. Si tratta in questo caso di una figura prevista presso ogni istituzione che esercita le funzioni a seguito di un atto di nomina. I doveri del contabile si sostanziano nelle operazioni relative alla corretta esecuzione dei pagamenti ed alla corretta gestione di tesoreria. Anche il contabile, come l’ordinatore può incorrere in responsabilità di tipo patrimoniale per la perdita o il deterioramento di fondi, valori, documenti che ha in custodia, come pure per la indebita modificazione di conti bancari o di conti correnti postali. Grava sui contabili delle istituzioni e degli organismi di cui all’art.185 del reg. fin., l’onere di predisporre i conti provvisori corredata della relazione sulla gestione di bilancio e finanziaria dell’esercizio, e di trasmetterli al contabile della Commissione che appunto consolida i conti suddetti e li trasmette alla Corte dei conti. In questa relazione deve essere dato atto che durante la gestione sono stati rispettati i principi di continuità delle attività, di prudenza, di costanza dei metodi contabili, di comparabilità delle informazioni, dell’importanza relativa, di non compensazione, di preminenza della realtà sull’apparenza, della contabilità per competenza<sup>102</sup>. Compete al contabile della Commissione trasmettere poi i conti consolidati nonché la relazione finanziaria dell’esercizio di ogni istituzione, al Parlamento, al Consiglio ed alla Corte dei conti (art. 128 reg. fin.).

Quanto alla funzione di revisione contabile il modello organizzativo di decentramento attuato con il regolamento finanziario del 2002, ne prevede l’esercizio in ogni istituzione mediante un revisore interno (art.85 reg.fin.,) al quale è affidato il compito di *verificare il buon funzionamento dei sistemi e delle procedure di esecuzione di bilancio*. Si tratta in questo caso di un sistema di

---

<sup>101</sup> Si veda in tal senso l’art.66 del reg.fin.,paragr.4, che al fine dell’accertamento di irregolarità finanziarie, prevede la istituzione di una istanza specializzata presso ogni istituzione. L’istanza è in realtà un ufficio competente per qualsiasi violazione del regolamento finanziario o di qualsiasi violazione delle disposizioni relative alla gestione finanziaria ed al controllo delle operazioni, violazione che derivi da un atto o da un omissione di un funzionario od agente. L’istanza ha il compito di emanare pareri in ordine al comportamento attivo od omissivo di funzionari ed agenti, nonché di formulare raccomandazioni all’ordinatore delegato, se questi non è chiamato in causa, nonché al revisore interno. Tale istanza ha un modello organizzativo definito nel regolamento interno di ogni istituzione che definisce le modalità del suo funzionamento nonché la sua composizione che include una personalità esterna avente le qualifiche e la competenza necessarie.

<sup>102</sup> Per principio della continuità delle attività si intende che le Istituzioni e gli organismi di cui all’art.185 ai fini della elaborazione degli stati finanziari, sono considerati con durata di vita illimitata(art.187 reg. esec. Del reg. fin.). Per principio della prudenza si intende che gli attivi o i prodotti non sono sopravvalutati e i passivi e gli oneri non sono sottovalutati. Tale principio non permette di creare riserve occulte o accantonamenti eccessivi. Per principio della costanza dei metodi, si intende che la struttura degli elementi che compongono gli stati finanziari, i metodi e le norme di valutazione, non può essere modificata da un esercizio all’altro. Per principio della comparabilità delle informazioni si intende che ogni voce degli stati finanziari riporta l’indicazione dell’importo relativo alla voce corrispondente dell’esercizio precedente. Per principio dell’importanza relativa si intende che tutte le operazioni aventi carattere significativo sono riprese negli stati finanziari. Per principio della non compensazione si intende che la compensazione non è ammessa tra crediti e debiti mentre è ammessa tra oneri e proventi solo quando questi risultano dalla stessa operazione. Per principio della preminenza della sostanza sulla forma, si intende che gli eventi contabili ripresi negli stati finanziari sono presentati in funzione della loro natura economica. Per principio della contabilità per competenza si intende che le operazioni e gli eventi sono contabilizzati nel momento in cui si verificano e non in occasione del pagamento o del recupero effettivi.

controlli ex-post che completa il quadro dei controlli ex-ante svolti dagli ordinatori e dai contabili e che, proprio per le finalità specifiche cui è preordinato, deve essere configurato in modo del tutto autonomo dalle altre due funzioni. Ed infatti il regolamento per garantire la piena autonomia funzionale del revisore ha imposto alle singole istituzioni l'adozione di determinati criteri per la designazione, tanto che questi appartenga all'amministrazione dell'istituzione (funzionario od agente) tanto che sia ad essa estraneo(art.87 reg.fin.).

Il sistema descritto è dunque un sistema di verifiche capillari ex-ante ed ex-post, ognuna delle quali imputabile a funzioni specifiche ed autonome cui corrispondono precise responsabilità disciplinari e patrimoniali desumibili non soltanto dagli atti posti in essere dagli ordinatori, dai contabili e dai revisori interni, ma anche dalle rispettive *relazioni annuali* nelle quali si dà atto funzione per funzione degli adempimenti compiuti. Relazioni che divengono dunque i documenti rappresentativi della esecuzione del bilancio che ogni istituzione trasmette annualmente alla Commissione in vista della procedura di scarico in Parlamento.

Va tuttavia puntualizzato che si tratta di un sistema che non è ancora del tutto a regime (come del resto non lo sono alcune parti del regolamento finanziario del 2002 differite al 2004 e al 2005) e che dovrebbe consolidarsi con il completamento della riforma organizzativa della Commissione, aspetti entrambi essenziali per affrontare la complessità gestionale cui devono far fronte la Commissione e gli Stati membri con l'allargamento.

Venendo ad esaminare il modello di esecuzione accentrata indiretta, l'art.54 del reg. fin., individua una serie di soggetti ai quali possono essere delegate le funzioni di esecuzione del bilancio con contestuale trasferimento di fondi dal bilancio comunitario. Secondo la enunciazione dell'art.54 del reg.fin., rientrano fra questi soggetti: le Agenzie esecutive, gli organismi creati dalla Comunità ai sensi dell'art.185 del reg.fin., gli organismi nazionali pubblici o le entità di diritto privato incaricati di attribuzioni di servizio pubblico, soggetti ai quali viene in sostanza delegata la esecuzione di programmi, azioni, interventi comunitari. Anche in questo caso si tratta di una esecuzione che, per espressa disposizione regolamentare, non può includere esercizio di poteri discrezionali, e per la quale il ricorso alla delega da parte della Commissione è subordinato al fatto che questa sia ammessa nell'atto di base del programma o dell'azione. Peraltro il regolamento finanziario richiama la stessa Commissione a seguire per le entità ed organismi interessati dalla esecuzione accentrata indiretta *gli specifici criteri di selezione* previsti nell'atto di base del programma o dell'azione, mentre l'art.41 del regolamento di esecuzione del regolamento finanziario, nel disciplinare le modalità di attuazione della gestione centralizzata indiretta, dispone che nei casi in cui la Commissione decida di affidare compiti di esecuzione ad agenzie, organismi o entità comunitarie, questa è tenuta a concludere con gli enti ed organismi interessati una convenzione in cui siano definiti puntualmente i compiti affidati, le condizioni e le modalità di esecuzione, ivi comprese le disposizioni tese a delimitare le responsabilità e ad organizzare i controlli interni, nonché le modalità di esecuzione dei controlli da parte della Commissione, le condizioni di utilizzazione dei conti bancari distinti, nonché la destinazione e l'impiego degli interessi prodotti, considerato che la responsabilità finale della gestione del programma o dell'azione resta sempre in capo alla Commissione. Il contenuto della convenzione diviene dunque fondamentale per regolare i rapporti tra la Commissione e l'entità cui viene delegata la funzione di esecuzione di quel programma o di quell'intervento, e questo spiega le ragioni che hanno portato il legislatore comunitario a prevedere un contenuto obbligatorio, quale la definizione dettagliata dei criteri di gestione e le modalità di verifiche interne in modo che sia reso possibile sia il controllo interno sulla regolarità delle azioni finanziate dal bilancio comunitario da parte degli organismi ed entità comunitari destinatari dei fondi, sia la valutazione ed il controllo ex-post da parte della Commissione sulla esecuzione delle funzioni delegate.

L'aspetto che tuttavia assume un aspetto problematico nell'ambito della gestione centralizzata indiretta non è tanto il controllo in sé svolto della Commissione, posto che nella sostanza e nella

forma non diverge da quelli interni adottati nei confronti delle istituzioni<sup>103</sup>, quanto il fatto che in questa modalità di esecuzione i soggetti cui viene affidata la gestione delle azioni e dei programmi comunitari sono entità ed organismi comunitari non riconducibili né alle istituzioni né agli uffici interni della Commissione, ovvero organismi nazionali pubblici o entità di diritto privato investiti di attribuzioni di servizio pubblico. Il problema che si pone è dunque quello della loro qualificazione e delle funzioni che possono essere ad essi delegate.

A chiarire (in parte) questo profilo concorre il tenore dell'art. 54, paragrafo 2 lett.a) del regolamento finanziario che, nell'indicare gli organismi deputati alla gestione dei programmi, individua sia gli organismi creati dalle Comunità, dotati di personalità giuridica e che ricevono effettivamente sovvenzioni a carico del bilancio, sia gli organismi nazionali pubblici, o gli organismi privati incaricati di pubblico servizio, sia le agenzie di diritto comunitario.

I primi trovano una espressa disciplina nell'art. 185 del regolamento finanziario. In esso viene prevista l'adozione da parte della Commissione di un regolamento quadro dal quale i regolamenti finanziari dei singoli organismi non possono discostarsi, fatte salve particolari esigenze di funzionamento, nonché l'obbligo di adottare i metodi contabili ed il piano contabile armonizzato con quello generale predisposto dal contabile della Commissione (previa consultazione dei contabili delle altre istituzioni) (art. 133 reg. fin.), sul quale poi il revisore interno della Commissione esercita le stesse competenze attribuitegli nei confronti dei servizi della Commissione. Bilanci sui quali, oltre tali modalità di controllo, viene espletato anche il controllo politico del Parlamento attraverso la procedura di discarico.

Le agenzie esecutive trovano invece disciplina nell'art. 55 del regolamento finanziario. A differenza degli organismi menzionati nell'art. 185 reg. fin., le agenzie esecutive non sono create dalle Comunità ma dalla stessa Commissione mediante una *decisione* conforme a criteri e modalità stabiliti dal regolamento del Consiglio che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate dello svolgimento di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari. Ora il riferimento alle agenzie esecutive ed alle altre entità, chiama in causa la delicata questione dei poteri che la Commissione può conferire ad entità non previste dai Trattati ed il rapporto di questi organismi autonomi, in particolare delle agenzie comunitarie, con le istituzioni Commissione, Consiglio e Parlamento.

Il problema ben presente alla Commissione, è stato affrontato nel *libro bianco sulla governance*, in ordine alla istituzione di *agenzie di regolazione*<sup>104</sup> quale valida alternativa all'attività dei *comitati* che oggi si limitano ad esprimere un parere sulla misura esecutiva della Commissione prima della sua adozione definitiva, a fronte del consolidarsi di una prassi, peraltro sostenuta dal Parlamento e dal Consiglio, che vede nelle agenzie una modalità di esercizio delegato del potere di regolazione, tendenzialmente esecutivo ma anche legislativo. La Commissione, esprimendosi a riguardo, ha sostenuto che i poteri che essa può conferire ad enti non previsti nei Trattati (ora nella Costituzione), come potrebbero essere le *agenzie* di regolazione, se funzionali, in determinati campi, ad una migliore esecuzione delle norme comunitarie adottando decisioni individuali attuative di misure regolatorie, con un certo grado di indipendenza nel rispetto delle condizioni e dei limiti previsti nel regolamento costitutivo di ciascuna di esse, presentano al tempo stesso un elemento di rischio connesso al fatto che le responsabilità attribuite alle *agenzie di regolazione* dovrebbero comunque non alterare *l'equilibrio istituzionale* e dunque le competenze decisionali attribuite ora alla Commissione ora al Consiglio, ora al Parlamento.

Ed infatti lo schema che aveva predisposto la Commissione tenendo conto di queste implicazioni prevedeva che le agenzie potessero adottare decisioni individuali ma non anche misure generali di

---

<sup>103</sup> L'art. 185 del regolamento finanziario nel disciplinare i rapporti tra la Commissione e gli organismi creati dalle Comunità, dotati di personalità giuridica, dispone che il revisore interno della Commissione esercita nei confronti di detti organismi le stesse competenze attribuitegli nei confronti dei servizi della Commissione.

<sup>104</sup> Per un'analisi delle complesse implicazioni di ordine giuridico e politico connesse alle Agenzie di regolazione, si rinvia al saggio di G. Majone, *Le agenzie regolative europee*, in Sergio Fabbrini (a cura di) *L'unione europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sopranazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 171 ss.



regolazione nei settori in cui sia tutelato un interesse pubblico, che non potessero esercitare poteri decisionali che il Trattato aveva conferito alla Commissione (come nel caso della politica di concorrenza), che non potessero esercitare poteri discrezionali nello svolgimento di funzioni di arbitri tra interessi politici in conflitto, né adottare decisioni che implicassero discrezionalità politica o valutazioni di tipo economico. Lo schema si chiudeva con il vincolo della sottoposizione di queste entità ad un sistema efficace di vigilanza e di controllo non solo da parte della Commissione ma anche da parte del Parlamento<sup>105</sup>. Tale proposta della Commissione veniva poi approvata dal Consiglio nel dicembre 2002 con il Regolamento n.58 /2003 del Consiglio che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate dello svolgimento di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari, e dal quale emerge una autonomia assai ristretta di questo tipo di agenzie quale il fatto che sia la Commissione a deciderne la istituzione, a fissarne la durata, a stabilirne la soppressione, ad attribuire i compiti e le modalità per controllarne l'esercizio, a nominarne il direttore.<sup>106</sup>

Condizioni che si ritrovano nel regolamento finanziario del 2002 e nel relativo regolamento di esecuzione con riferimento alle *agenzie esecutive* (quali destinatarie della gestione concreta di programmi comunitari nei limiti degli obiettivi fissati dal legislatore e della programmazione definita dalla Commissione nonché degli stanziamenti da questa stabiliti ai sensi degli artt.54,55, reg. fin, ed art.41,reg.,es.). Queste ultime, stando al tenore dei due regolamenti richiamati, non possono esercitare alcun potere legislativo, e devono rispettare le prerogative della Commissione con riferimento sia al ruolo di custode dei Trattati (ora Costituzione), di gestore del bilancio e di titolare esclusivo dell'iniziativa legislativa, sia all'esercizio delle competenze esecutive affidate alla Commissione dal Consiglio. Ed infatti il regolamento finanziario nel prevedere questo tipo di agenzie, puntualizza anche che l'azione delle stesse deve essere definita da un regolamento quadro sulle agenzie esecutive e da regolamenti specifici riferiti di volta in volta ad ognuna di esse. Le agenzie esecutive cui viene delegata la esecuzione del bilancio nei limiti dell'atto di base del programma, sono dunque agenzie che sembrano discostarsi dalle agenzie comunitarie esistenti<sup>107</sup>, in quanto organi non indipendenti ma autonomi dalla Commissione la quale, come dispone l'art.55 del reg. fin., non solo *decide* la loro istituzione, facendo ricorso dunque al potere di autorganizzazione, ma definisce nell'atto di conferimento dei poteri di esecuzione compiti, limiti, criteri, condizioni, parametri e modalità gestionali, provvedendo anche alla nomina del direttore e del comitato direttivo. In questi termini vengono a configurarsi agenzie con competenze tecniche che, per il tramite del direttore dell'agenzia medesima, al quale viene conferita la delega della esecuzione degli stanziamenti operativi corrispondenti ai programmi, agli

---

<sup>105</sup> Tutte queste condizioni si ritrovano nella proposta di regolamento sulle agenzie esecutive, intese come una delle modalità di esternalizzare parte dell'attività amministrativa, ed in particolare quella meramente esecutiva e tecnica. Si veda COM(2000)768 def. E 2000/0337(CNS) del 13 novembre 2000, nonché il testo del regolamento quadro del Consiglio n.58/2003.

<sup>106</sup> Il Regolamento 58/2003 pubblicato in GUCE 2003 L11/1, ha disciplinato lo Statuto delle agenzie esecutive riconoscendo alla Commissione competenze in ordine alla costituzione, soppressione e controllo, nonché rimettendo alla stessa anche le competenze in ordine alla designazione dei cinque membri del comitato direttivo (art.8) e del direttore (art.10). La prima agenzia esecutiva è stata istituita con decisione della Commissione 2004/20/CE in GUCE 2004 L.5/85. Si tratta dell'Agenzia esecutiva per l'energia intelligente, incaricata di gestire per conto della Commissione alcuni programmi in materia di energie rinnovabili ed efficienza energetica, anche nei trasporti.

<sup>107</sup> Le Agenzie sono costituite tramite l'adozione di regolamenti ex art.249 del TCE che ne disciplinano il funzionamento. Il Parlamento, a norma dell'art.192.1 TCE "partecipa al processo per l'adozione degli atti comunitari" è dunque coinvolto in questa fase. Va tuttavia sottolineato che la partecipazione del Parlamento dipende dalla procedura legislativa applicabile e dunque dal fondamento giuridico individuato nella proposta di regolamento. Si tratta, in sostanza della scelta della base giuridica per costituire le Agenzie, anche se quelle istituite recentemente hanno come base giuridica il ricorso alla procedura di co-decisione di cui all'art.251 TCE, attraverso la quale il Parlamento ha assunto un ruolo fondamentale in ordine alla disciplina del funzionamento delle Agenzie. A tale proposito si rinvia al Reg. 178/2002 istitutivo dell'Autorità alimentare europea (EFSA), al Reg.1406/2002 istitutivo dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA), il Reg. 1592/2002 istitutivo dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA), adottati tutti con la procedura di co-decisione ex art.251 TCE.

interventi, alle azioni, “assistono” la Commissione che resta comunque politicamente responsabile della esecuzione del bilancio <sup>108</sup>.

Sul versante dei controlli, la Commissione, oltre a garantirsi attraverso l'imposizione di un sistema efficace di controllo interno delle operazioni di gestione e di una contabilità di tali operazioni e procedure di rendicontazione secondo il piano dei conti del contabile generale della Commissione, ovvero, laddove non possibile, con il riconoscimento di sistemi equipollenti, provvede alla vigilanza, alla valutazione ed al controllo dell'esecuzione delle funzioni delegate nei modi precedentemente esaminati. Questa attenzione da parte della Commissione alle questioni finanziarie e di bilancio delle Agenzie, è stata peraltro indotta anche da un atteggiamento del Parlamento che volendo rafforzare il proprio ruolo di controllo sul bilancio e sui risultati della gestione delle Agenzie, ha avanzato richieste che sono state poi recepite nel regolamento finanziario quadro delle Agenzie, quali la previsione di obblighi di informazione per quanto riguarda la formazione del bilancio, e il riconoscimento del potere parlamentare di scarico sull'esecuzione di bilancio.

Ora pur con tutti i limiti posti dal regolamento finanziario quadro delle Agenzie e quelli posti dal regolamento finanziario del 2002 alle Agenzie esecutive deputate alla gestione di programmi comunitari, resta il fatto che una parte della dottrina ha manifestato non poche perplessità sul punto in questione, ravvisandone effetti di frammentazione sull'assetto istituzionale comunitario.

La costituzione di organismi autonomi dotati di personalità giuridica distinta, infatti, se da un lato può avere un effetto positivo sul versante dei processi decisionali rispetto alla procedura dei comitati, sotto il profilo dell'accesso alle informazioni, della comprensibilità da parte dei cittadini, della possibilità di attribuire specifiche responsabilità per il loro operato, garantendo in tal modo un più elevato livello di *accountability*<sup>109</sup>, dall'altro determina una attribuzione di porzioni di pubblici poteri comunitari, ancorché non particolarmente significativi, ad un crescente numero di soggetti giuridici, da cui conseguono effetti sia sul versante dell'amministrazione comunitaria, che viene ad essere decentrata, sia sul versante del bilancio generale, per le implicazioni di carattere finanziario che derivano ogni qual volta venga decisa la istituzione di una nuova agenzia, sia, infine, sul versante dell'efficacia dell'azione comunitaria non essendo possibile evitare che le funzioni delegate ad una agenzia per la gestione di un singolo programma od intervento, possano anche sovrapporsi alle funzioni delegate ad un'altra agenzia per un altro programma.

Peraltro della rilevanza del tema ne è sempre stata consapevole la Commissione che, nel *Contributo sul progetto di costituzione europea*, aveva previsto nella parte I (Principi), un capitolo 10 espressamente dedicato alle Agenzie, nel quale (art.71) attribuiva a queste entità lo *status* di istituzioni competenti soltanto ad assistere tecnicamente la Commissione in materie specialistiche e alla gestione dei programmi. In questa proposta la Commissione ammetteva la possibilità di conferire la competenza ad adottare decisioni in esecuzione della legge in casi determinati, concorrendo, in tal modo, a darne una qualificazione che avrebbe dovuto collocarsi sul piano istituzionale secondo quei criteri di ordinazione del sistema delle fonti che il progetto di costituzione cercava di delineare sulla base di una separazione tra i poteri legislativo ed esecutivo. Tale proposta, come è noto, non ha trovato recepimento nel testo costituzionale, forse per due ragioni opposte. La prima riconducibile al fatto che l'esigenza di specificare e delimitare con una norma costituzionale i poteri delle nuove agenzie riducendoli ad una attività tecnica e di consulenza, oltre a richiedere una disciplina *chiara* del ruolo degli atti di regolazione all'interno del sistema delle fonti comunitarie (che, come si è visto, la lettura della Costituzione non sembra

---

<sup>108</sup> L'art.1 del Reg.2667/2000 istitutivo dell'Agenzia europea per la ricostruzione-EAR, prevede che la Commissione possa delegare all'Agenzia l'esecuzione dell'assistenza comunitaria CARDS, mentre l'art.2.1. lett.c) prevede che l'Agenzia possa essere incaricata dalla Commissione di compiere tutte le operazioni necessarie all'attuazione dei programmi. L'art.2.4. dispone inoltre che la Commissione possa incaricare l'Agenzia del controllo, della valutazione e della revisione finanziaria delle decisioni riguardanti il sostegno alla missione ad interim delle Nazioni Unite per il Kosovo adottate nell'ambito del Reg.1080/2000.

<sup>109</sup> Per un esame approfondito degli aspetti positivi conseguenti alla costituzione di organismi autonomi dotati di personalità distinta, si rinvia alle considerazioni di Dehousse, *Regolazione attraverso reti nella Comunità europea*, in Riv.it.dir.pubb.com.,1997,p.629 ss.

consentire), non avrebbe corrisposto alla realtà delle agenzie comunitarie esistenti che viceversa detengono poteri regolatori, adottano decisioni individuali e pubblicano addirittura linee-guida sostanzialmente vincolanti, più simili ad atti normativi che non ad atti amministrativi a contenuto generale. La seconda connessa, viceversa, al fatto che la necessità della previsione costituzionale avrebbe finito con l'avallare quella impostazione risalente alla dottrina *Meroni*, che assegnava ai Trattati il compito di disciplinare in modo compiuto e rigido le Istituzioni e gli altri organismi comunitari<sup>110</sup>.

Le considerazioni sin qui svolte sulle modalità di esecuzione del bilancio e sul sistema di controlli interni consentono dunque di affermare che sul versante dell'amministrazione comunitaria il modello organizzativo che sembra delinearsi a seguito della riforma della Commissione e delle procedure finanziarie e contabili contenute nei regolamenti del 2002, dovrebbe consentire l'avvio di un efficace sistema di controlli interni integrato con il controllo esterno della Corte dei conti europea e con i sistemi di controllo adottati negli Stati membri, nei paesi terzi, negli organismi internazionali. Da questo processo di integrazione certamente il ruolo della Commissione ne esce rafforzato sia come custode dei Trattati sia come garante della esecuzione del bilancio secondo i principi di legittimità, regolarità e sana gestione.

L'indagine relativa al controllo della Commissione sulla esecuzione del bilancio, potrebbe, dunque, ritenersi conclusa con queste ultime notazioni.

In realtà c'è ancora un aspetto che merita di essere preso in esame, seppur non direttamente connesso alla esecuzione del bilancio, che è quello della *frode* che lede gli *interessi finanziari* dell'Unione e dell'attività che l'Ufficio (OLAF) istituito presso la Commissione svolge nel controllo amministrativo delle frodi.

L'argomento, come è evidente, attiene a tematiche che per la loro rilevanza meriterebbero una trattazione a sé. Tuttavia, considerato che la tutela degli interessi finanziari riguarda anche la gestione degli stanziamenti di bilancio (si estende infatti a qualsiasi misura che incida o possa incidere sul patrimonio dell'Unione), e che la Costituzione ha dedicato uno specifico articolo alla materia (art. III-415) rimettendo alla legge o alla legge quadro europea il compito di stabilire le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode, pare opportuno procedere, compatibilmente con l'economia del lavoro, ad alcune considerazioni.

Va preliminarmente puntualizzato che il tema della prevenzione delle frodi al bilancio comunitario e della tutela degli interessi finanziari della Comunità, è stato affrontato soltanto in tempi relativamente recenti per la ragione che i Trattati istitutivi non ne prevedevano un esplicito fondamento giuridico. Già dagli anni 70' il Parlamento aveva espresso molte perplessità sulla corretta gestione dei fondi comunitari, ma soltanto nel 1989 la questione veniva posta all'ordine del giorno del Consiglio europeo tenutosi a Madrid (mese di giugno). In quell'anno la Commissione presentava la prima relazione sulla lotta alle frodi che ledevano gli interessi finanziari della Comunità.

Con l'art. 209A del TCE (divenuto art. 280 a seguito della modifica introdotta dal Trattato sull'Unione europea) si obbligava, gli Stati membri ad adottare le stesse misure che questi adottavano per combattere le frodi lesive dei loro interessi finanziari, anche per la lotta alle frodi che avessero leso gli interessi finanziari della Comunità, codificando così alcuni principi che erano stati elaborati dalla giurisprudenza<sup>111</sup>. Ma, come è evidente, si trattava di misure demandate ai principi di assimilazione e di cooperazione<sup>112</sup>. Sul versante interno la Commissione costituiva nel

<sup>110</sup> Per una analisi approfondita delle questioni inerenti ai nuovi modi di esercizio congiunto delle funzioni pubbliche comunitarie con particolare riferimento agli sviluppi recenti in materia di adozione di discipline settoriali dell'Unione europea istitutive di un ufficio entificato europeo si rinvia a E. Chiti, *Le Agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, Cedam, 2002. Per una ricostruzione delle ragioni che hanno determinato la capacità espansiva del modello di agenzie si rinvia a M.P. Chiti, *L'organizzazione amministrativa*, op. cit., pp. 189 ss.

<sup>111</sup> Si rinvia a Causa c-68/88, *Commissione c. Grecia*, Racc., 1988, p. 2965, par. 23-26.

<sup>112</sup> L'art. 209A CE introduce i principi di assimilazione e di cooperazione. Il primo è desumibile da "Gli Stati membri adottano per combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari della Comunità, le stesse misure che adottano per

1994 un Comitato consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (Cocolaf), dopo aver istituito nel 1987 una specifica unità antifrode (*Unité de coordination de la lutte anti-fraude*) UCLAF che diverrà nel 1995, responsabile di tutta l'attività antifrode, compresa quella rivolta alle frodi e irregolarità commesse dal personale della Commissione stessa<sup>113</sup>.

Il 1995 si può ritenere, dunque, l'anno della "svolta". Sono, infatti, del 1995-1996, i due eventi legislativi più importanti: il regolamento n.2988/95 e il regolamento n.2185/96. Il primo relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, con la previsione di misure e sanzioni in materia di irregolarità al diritto comunitario, ritenendosi tale "qualsiasi violazione di una disposizione di diritto comunitario derivante da un'azione o da una omissione di un operatore economico che abbia o possa avere un pregiudizio al bilancio della Comunità", il secondo relativo ai controlli ed alle verifiche che la Commissione avrebbe dovuto svolgere presso gli Stati membri ed all'obbligo per questi di inserire nelle loro legislazioni penali l'illecito della "frode" riferita all'utilizzo di fondi comunitari<sup>114</sup>.

Tutte queste disposizioni segnavano perciò un passo avanti sul versante del coordinamento interno e della integrazione con gli Stati membri nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Esisteva tuttavia un limite evidente nel quadro legislativo descritto. In esso si disciplinava in sostanza la cooperazione con gli Stati nella lotta alla frode, ma non si riconosceva alla Comunità nessun nuovo potere legislativo.

Questo viene esplicitato soltanto con il Trattato di Amsterdam, quando, appunto, si attribuisce alla Comunità il potere di adottare "le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode". Tuttavia la Commissione, nonostante gli spazi normativi aperti dal Trattato (art.280 ,ex art.209A), dopo l'iniziale intenzione<sup>115</sup> di istituire un nuovo servizio antifrode indipendente denominato Ufficio per la lotta antifrode OLAF (*Office de lutte Anti-fraude*) e di regolarne il funzionamento mediante un regolamento basato sull'art.308 TCE, procede alla sua istituzione nel 1999 con la *decisione* del 28 aprile 1999/352/CE, Euratom, adottata sul fondamento degli artt.162 del Trattato CE (divenuto 218 CE) e 16 del Trattato CECA e 131 del Trattato CEEA. A questa fa seguito il regolamento del 25 maggio 1999 n.1073 del Consiglio, che procede alla disciplina delle indagini svolte da OLAF, dando così attuazione (per la prima volta) alle misure antifrode sulla base dell'art.280 n.4.TCE.

Ora gli aspetti che, in questo contesto, vengono in rilievo, sono duplici. Da un lato quello relativo alla qualificazione giuridica di OLAF nel panorama degli organismi ed entità comunitari, considerato che nasce come "*ufficio indipendente*" all'interno dell'organizzazione amministrativa della Commissione e ne esercita le competenze in materia di indagini amministrative esterne ed interne, dall'altro quello relativo ai poteri di indagine, posto che all'Ufficio OLAF possono essere affidate dalla Commissione e dagli altri organismi, organi e istituzioni, missioni di indagini anche in altri settori e questo può a sua volta svolgere le indagini presso ogni istituzione dell'Unione.

Quanto al primo punto la considerazione da fare concerne innanzi tutto la base giuridica adottata. La Commissione, infatti, ha proceduto alla costituzione di OLAF con una sua decisione, facendo così ricorso ai poteri di autorganizzazione ancorati all'art.218 (già art.162) del TCE che rinvia nel

---

combattere le frodi che ledono i loro interessi nazionali", il secondo da "Gli Stati membri coordinano l'azione intesa a tutelare gli interessi finanziari della Comunità contro le frodi. A tal fine essi organizzano, con l'aiuto della Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra i servizi competenti delle rispettive amministrazioni".

<sup>113</sup> In realtà la Corte dei conti europea ha avuto modo di formulare alcune osservazioni critiche circa il funzionamento di UCLAF. In particolare si rinvia alla *Relazione speciale della Corte dei conti n.8 del 1998 sui servizi della Commissione incaricati specificamente della lotta alle frodi*, in GUCE 1998 C 230/1.

<sup>114</sup> Per un esame della questione si rinvia a Pisaneschi, *Le sanzioni amministrative comunitarie*, Padova, Cedam, 1998, pp.103 ss.; nonché Maugeri, *Il Reg.2988/95: un modello di disciplina del potere punitivo comunitario*, in Maugeri, (a cura di), *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della C/E tra prevenzione e repressione*, Milano, Giuffrè, 2000, pp.149 ss.

<sup>115</sup> Si veda a tale proposito la proposta della Commissione in materia COM(1998)717 def., nonché le considerazioni svolte da G.Chiti, *Nuovi sviluppi nella tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee: la proposta di regolamento per l'Ufficio europeo per le indagini contro le frodi*, in Riv. It.dir.pub.com., 1999, pp.579 ss, ID, *La tutela penale degli interessi della Comunità europea: lo stato attuale*, in Dir.pub.comp.eur., 2003, pp.1563.

preambolo al regolamento interno della Commissione. Il dato non è irrilevante, in quanto in questo modo OLAF è venuto ad assumere la connotazione di Ufficio della Commissione. Si tratta tuttavia di un ufficio *sui generis*, proprio perché la Commissione deve ad esso garantire l'*indipendenza*. Ora tale *indipendenza*, stando al regolamento interno della Commissione, dovrebbe essere funzionale, rimanendo l'Ufficio ancorato all'organizzazione amministrativa della Commissione medesima<sup>116</sup>. Questo spiegherebbe anche il fatto che la Commissione con la decisione istitutiva dell'OLAF ha contemporaneamente istituito anche un Comitato di vigilanza con il compito di esercitare un controllo regolare sull'esercizio delle funzioni d'indagine affidate all'OLAF (art.4 della decisione n.352/1999).

Quanto ai poteri, senza dubbio le innovazioni introdotte con il Trattato di Amsterdam hanno segnato una svolta rispetto alla disciplina precedente, anche se la formulazione di tale disposizione ha finito con l'alimentare una certa ambiguità quanto alla sua portata e alla possibilità di farvi ricorso per adottare misure atte alla lotta contro le frodi all'interno delle Istituzioni<sup>117</sup>.

La questione come è ovvio, assume particolare rilievo in riferimento alla delimitazione dei poteri di indagine di OLAF rispetto a quelli di altre Istituzioni e in particolare rispetto a quelli della BCE, posto che quest'ultima con decisione adottata il 7 ottobre del 1999/726 CE, ha attribuito alla Direzione Revisione interna (DRI) il compito di procedere ad indagini amministrative all'interno della BCE per la lotta contro le frodi e le altre attività illecite lesive degli interessi finanziari.

Il decimo considerando della decisione stabilisce, infatti, che “ per accrescere e rafforzare l'indipendenza della DRI nello svolgimento delle attività dirette a combattere le frodi lesive degli interessi finanziari della BCE, tale Direzione risponde per dette questioni a un comitato antifrode costituito da personalità esterne indipendenti altamente qualificate”, denominato *Comitato antifrode della BCE*. Ne consegue che secondo la decisione della BCE la DRI deve rispondere per le questioni in oggetto al comitato antifrode della BCE e che detto comitato è responsabile dei rapporti con il comitato di vigilanza dell'OLAF secondo principi da stabilire con una decisione della BCE.

Una impostazione del genere ha determinato, come era intuibile, un contrasto tra Commissione, presso la cui organizzazione amministrativa è incardinato l'Ufficio dell'OLAF e BCE, la cui soluzione è stata trovata soltanto in via giurisdizionale<sup>118</sup>. Ed, infatti, la Commissione ritenendo che la decisione della BCE andava a ledere le competenze che le erano state assegnate dal Trattato, ha impugnato la decisione della BCE innanzi la Corte di Giustizia. Come è noto la Corte di Giustizia ha reso una pronuncia che, annullando la decisione della BCE, ha cercato di portare chiarezza nella materia riconfermando la legittimità dei poteri di indagine esercitati dall'Ufficio dell'OLAF.

Non potendo in questa sede ripercorrere tutte le interessanti considerazioni svolte dalla Corte per “smontare” tutte le eccezioni sollevate dalla BCE, ciò che, ai nostri fini, sembra meritare una particolare attenzione è il fatto che nella sentenza si chiarisce definitivamente (almeno questo è l'auspicio) il concetto di *interessi finanziari* e il concetto di *indipendenza* delle Istituzioni.

---

<sup>116</sup> L'Ufficio esercita le competenze della Commissione in materia di indagini amministrative esterne, e, nei limiti di quanto disposto dai Trattati, anche di quelle interne.

<sup>117</sup> Il problema delle frodi od altre irregolarità commesse da persone fisiche o giuridiche ai fondi comunitari è purtroppo un tema ricorrente nelle finanze dell'Unione. Nel 200° la Commissione e le autorità competenti degli Stati membri hanno trattato 6915 nuovi casi di frode o altre attività illecite con un impatto stimato sul bilancio di 2030 milioni di euro. Le Istituzioni hanno affrontato tale problema adottando una serie di misure legislative specificamente dirette alla lotta contro le frodi.

<sup>118</sup> Si tratta della sentenza della Corte di Giustizia del 10 luglio 2003, Commissione delle Comunità europee contro Banca centrale europea, Causa C-11/00, in Raccolta della giurisprudenza 2003 p.I-07147. *BCE-Decisione 1999/726/CE relativa alla prevenzione delle frodi-Protezione degli interessi finanziari delle Comunità-Ufficio europeo per la lotta antifrode(OLAF)-Regolamento n.1073/1999 CE-Applicabilità alla BCE-Eccezione di illegittimità-Ricevibilità-Indipendenza della BCE-Art.108CE-Fondamento normativo-Art.280CE-Consultazione della BCE-Art.105,n.4 CE-Proporzionalità.*

Quanto al primo, la Corte mette in luce come gli interessi finanziari non possano ritenersi circoscritti soltanto a quelli del bilancio comunitario in senso stretto, ma investano tutte le risorse di cui dispongono tutti gli organi od organismi istituiti direttamente o indirettamente dai Trattati. Tali risorse essendo tutte finalizzate al perseguimento degli obiettivi della Comunità, presentano, a giudizio della Corte, un interesse finanziario proprio e diretto per la Comunità stessa.

Quanto al concetto di indipendenza delle Istituzioni ed al conseguente livello delle azioni che possono essere intraprese nei loro confronti, la Corte introduce un ragionamento di ampia portata che fa perno su due elementi precisi. Il primo sul fatto che il riconoscimento da parte dei Trattati della autonomia e dell'indipendenza delle Istituzioni, ed in particolare della BCE, sia in termini funzionali che in termini finanziari (bilancio autonomo e risorse proprie), non comporta automaticamente la sottrazione della Istituzione all'applicazione di norme di portata generale la cui base giuridica è nei Trattati. Nel caso della BCE, il significato delle garanzie di indipendenza ed autonomia conferite alla istituzione ed ai suoi organi decisionali, dall'art.108 CE, è appunto quello di "proteggere" l'Istituzione da qualsivoglia pressione politica riferita alle influenze esterne che potrebbero interferire con l'assolvimento dei compiti che Trattato e Statuto del Sistema europeo delle banche centrali (SEBC) attribuiscono alla Banca medesima, non già quello di "distaccarla" completamente dalla Comunità e di "sottrarla" a qualsiasi norma di diritto comunitario.

Quanto al livello delle azioni che l'OLAF può intraprendere, la Corte aggiunge un ulteriore tassello alla definizione dei rapporti Istituzionali, ancorando la non fondatezza dei rilievi mossi dalla BCE al fatto che la portata limitativa dell'art.280 n.4 all'azione della Comunità, con il riferimento al principio di equivalenza dell'azione degli Stati membri, non può essere intesa come divieto per la Comunità di combattere la frode e le altre attività che ledono gli interessi finanziari. Una evenienza del genere, sarebbe, infatti, inaccettabile non soltanto perché non rispecchierebbe la ratio del paragrafo 4 dell'art.280 che si fonda, viceversa, sui principi di cooperazione e di proporzionalità, ma anche perché risulterebbe in contrasto con il paragrafo 1 della norma che riconosce nella lotta alla frode ed alle attività illegali che ledono gli interessi finanziari, il principio generale cui devono tendere tutte le azioni della Comunità e degli Stati membri.

Le conclusioni cui la Corte è pervenuta, sono dunque quelle dell'affermazione del principio secondo cui, tutte le azioni intraprese sulla base dell'art.280 TCE, vale a dire le indagini attribuite ad OLAF dal regolamento n.1073 del 1999, hanno una portata generale e sono esperibili nei confronti di tutte le istituzioni, organi ed organismi della Comunità, compresa la BCE.

Su queste premesse occorre pertanto leggere le disposizioni costituzionali che si occupano della materia. Si tratta di due articoli (art.I-53 paragrafo 7 ed art.III-415), uno collocato nella parte dedicata ai principi e l'altro nella parte dedicata al funzionamento delle Istituzioni comunitarie, che nella formulazione ripropongono integralmente la disposizione dell'art.280 TCE, con una sola differenza: quella della fonte giuridica cui è demandato il compito di stabilire le "misure" nei settori della prevenzione e della lotta alla frode. Il paragrafo 4 dell'art.III-415, a differenza del paragrafo 4 dell'art.280 TCE, dispone, infatti, che spetta alla legge ed alla legge quadro europea e non al Consiglio, di stabilire le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione.

Ora, la menzione della legge o della legge quadro europea, risponde, come si è visto nelle pagine che precedono, al nuovo ordine giuridico che il costituente ha voluto imprimere al sistema delle fonti comunitarie. La scelta della legge ordinaria sta a significare invece che si è voluto assegnare a Parlamento e Consiglio una competenza che vede entrambi protagonisti nella procedura di codecisione. Quanto alla forte attinenza degli interessi finanziari con il bilancio dell'Unione questa è desumibile proprio dall'art.I-53 relativo ai principi finanziari e di bilancio che colloca il richiamo per gli Stati membri al rispetto degli interessi finanziari dell'Unione al paragrafo 5 dell'articolo stesso.

Per quanto concerne il ruolo della Commissione in questa materia, l'art.III-415 paragrafo 5 della Costituzione ne conferma sostanzialmente la competenza primaria, alla stregua di quanto le era

già stato attribuito dall'art.280 del TCE, assegnandole il compito di presentare ogni anno al Parlamento, in cooperazione con gli Stati membri, una *Relazione* sulle misure prese ai fini dell'attuazione delle disposizioni costituzionali, e sottoponendola, come per la esecuzione e gestione del bilancio, al controllo politico parlamentare.

Sembrerebbe dunque che il costituente, riproponendo nella materia le norme del TCE, non abbia fatto che confermare la precedente disciplina esponendo anche il dettato costituzionale a quella ambiguità riscontrata nel tenore dell'art.280TCE quanto a livello delle misure da adottare per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

In realtà non è proprio così. La lettura di queste norme nel più ampio contesto costituzionale, mette in luce, infatti, una interpretazione che sembrerebbe andare nella direzione tracciata dalla sentenza della Corte di Giustizia.

Proprio con riferimento alla BCE, il dettato costituzionale, pur non discostandosi dalla precedente disciplina, sembra prestarsi ad una interpretazione ben precisa rispetto al tema della lotta alla frode. A venire in rilievo, come è ovvio, non sono quelle disposizioni che confermano la struttura del governo della moneta dell'Unione per la politica monetaria, affidata al Sistema europeo delle Banche centrali (SEBEC), o che innovano il sistema precedente con l'introduzione di una apposita sezione per gli Stati appartenenti al Gruppo dell'euro e con la conseguente formalizzazione del Consiglio dei Ministri finanziari della zona euro, ma le scelte sottese al quadro costituzionale di riferimento.

La prima di carattere "istituzionale" è desumibile dal *fatto*, per nulla irrilevante, del non inserimento della BCE nel "*quadro istituzionale unitario*" dell'Unione costituito viceversa da Parlamento, Commissione, Consiglio dei Ministri, Consiglio europeo, Corte di Giustizia. La BCE viene infatti collocata nel capo II della parte I, relativa a "*Le altre istituzioni e gli Organi consultivi dell'Unione*" (art.I-30), assieme, cioè, alla Corte dei conti (art.I-31) ed agli organi consultivi dell'Unione-Comitato economico sociale e Comitato delle regioni (art.I-32).

La seconda di carattere "lessicale" è invece desumibile dalla norma costituzionale che nel disciplinare le funzioni della BCE, si limita a qualificarla una "Istituzione dotata di personalità giuridica che è indipendente nell'esercizio dei suoi poteri e nella gestione delle sue finanze" a fronte della qualificazione della Corte dei conti come Istituzione i cui membri esercitano le funzioni in "piena indipendenza".

Si tratta dunque di due scelte, di inquadramento la prima, terminologica la seconda, che denunciano, se non la volontà, da parte del costituente, di assegnare alla divergenza terminologica e di inquadramento una differenza qualitativa dell'indipendenza, quanto meno la volontà di non assegnare alla suddetta Istituzione una connotazione di specialità tale, da sottrarla alle misure normative del legislatore comunitario destinate ad applicarsi all'interno delle Istituzioni, degli organi e degli organismi comunitari<sup>119</sup>.

#### **4. Il controllo della Corte dei conti europea sulle finanze dell'Unione.**

Come per le altre Istituzioni, anche per la Corte dei conti europea il quadro giuridico di riferimento va ritrovato sia nella parte I della Costituzione relativa, come si è visto alla

---

<sup>119</sup> In realtà non si è trattato di una differenza meramente terminologica. Infatti la BCE nel parere reso ufficialmente al Consiglio sul trattato Costituzionale, sottolinea che "la BCE nota di essere stata definita come indipendente mentre l'espressione pienamente indipendente viene utilizzata in relazione sia alla Commissione sia alla Corte dei Conti. La BCE intende che la differenza nella terminologia sia di natura meramente linguistica, senza cioè riflettere alcuna divergenza qualitativa tra l'indipendenza di tali istituzioni e quella riconosciuta alla BCE; tuttavia, per ragioni di coerenza essa suggerisce che tali espressioni, vengano utilizzate in maniera uniforme". Cfr. *Parere BCE del 19/9/2003 su richiesta del Consiglio dell'Unione europea, relativo al progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, CON/2003/20, in GUCE., C229 del 29/9/2003.

delimitazione del quadro istituzionale ,alle competenze e alla individuazione delle istituzioni comunitarie, sia nella parte III, relativa al funzionamento.

L'art.I-31 della Costituzione europea dispone che la Corte dei conti europea è una istituzione che ha il compito di assicurare il controllo dei conti dell'Unione. Il paragrafo successivo specifica inoltre che tale funzione si svolge mediante un esame dei conti di tutte le entrate e le spese e che tale esame implica anche l'accertamento della sana gestione. L'articolo si chiude con il riconoscimento della piena indipendenza della Istituzione nell'esercizio della funzione di controllo, in vista del perseguimento dell'interesse generale.Si tratta pertanto di un controllo esterno sulle finanze dell'Unione<sup>120</sup>.

Come questo controllo si espliciti è desumibile,poi, dalla parte III e precisamente dall'art.III-384,relativamente all'esercizio della funzione, e dall'art.III-385 relativamente alla composizione della Istituzione. Articoli che ripropongono in tutto e per tutto il contenuto degli artt. 247 e 248 del TCE. Nulla di nuovo dunque!

Anche in questo caso, come del resto per tutta la materia inerente la decisione di bilancio, il fatto che le norme ripropongano quelle del TCE potrebbe far apparire del tutto ininfluenza l'evento costituzionale.Ed in parte questo è vero. Tuttavia, le considerazioni precedentemente svolte in ordine all'assetto dei poteri e al nuovo quadro delle fonti comunitarie, pur con i limiti e le ambiguità riscontrate, inducono a ritenere che anche il controllo esterno,quanto meno per essere inserito in un contesto unitario quale è la Costituzione europea, assume una connotazione ed un rilievo diversi dal passato.

Prima di avanzare una qualche considerazione in questa direzione è pertanto necessario delineare gli aspetti caratterizzanti la funzione e le finalità cui è preordinato il controllo esterno espletato dalla Corte dei conti europea tenendo altresì conto che tale indagine non può assolutamente prescindere dalla recente riforma sulle procedure finanziarie di esecuzione del bilancio e dalla riorganizzazione in atto dell'amministrazione e dei controlli interni della Commissione.

L'articolo individuando quale oggetto del controllo *i conti* di tutte le entrate e le spese,ivi comprese quelle degli organi o organismi creati dall'Unione,con la sola esclusione di quegli organi od organismi, per i quali l'atto istitutivo ne preveda l'esclusione ( art.206-bis del trattato CEE),aderisce coerentemente al principio finanziario affermato dall'art.I-53 della Costituzione in forza del quale tutte le entrate e tutte le spese dell'Unione devono costituire oggetto di previsione per ciascun esercizio finanziario ed essere iscritte in bilancio.

Ne consegue che il controllo della Corte dei conti estendendosi praticamente a quasi tutta la gestione delle finanze dell'Unione , si esplicita in funzione delle modalità di esecuzione del bilancio e dei sistemi di controllo interno approntati , al momento, dal regolamento finanziario del

---

<sup>120</sup> L'esigenza di istituire un nesso tra controllo politico ed un controllo tecnico esterno sulle finanze dell'Unione,esercitato da un organismi indipendente si è realizzato in tempi relativamente recenti La ragione di questi due tipi di controllo va ritrovata essenzialmente nel passaggio ad un finanziamento integrale del bilancio comunitario con risorse proprie. Per memoria storica vale la pena ricordare che fino all'approvazione del trattato di Bruxelles del 22 luglio 1975 esistevano nell'ordinamento comunitario due organismi che svolgevano il controllo esterno sulle entrate e sulle spese, la Commissione di controllo della CEE,della CECA e dell'EURATOM, ed il Commissario ai conti della CECA. La prima aveva il compito di controllare le entrate e le spese di carattere generale della CEE e dell'EURATOM, nonché le sole entrate e spese amministrative della CECA (art.206 trattato CEE, art.180 trattato Euratom, art.78 trattato CECA). Il secondo aveva la competenza a controllare la regolarità delle operazioni contabili e della gestione finanziaria dell'Alta Autorità. Questo elaborava una relazione annuale sui controlli compiuti che doveva essere presentata entro sei mesi dalla chiusura dell'esercizio cui si riferivano i conti. Il controllo più significativo, non soltanto in riferimento all'oggetto, ma anche in riferimento alle finalità era quello della Commissione che esercitava il controllo di legalità e di regolarità sulla totalità delle entrate e delle spese ed il controllo della sana gestione finanziaria delle Comunità,ad eccezione del bilancio operativo della CECA e del bilancio della Banca europea degli investimenti. Tuttavia la Commissione di controllo non aveva né il riconoscimento di istituzione comunitaria né quello di organo ausiliario . E' proprio con il trattato di Bruxelles che si istituisce la Corte dei conti europea, la quale comincerà effettivamente ad esistere ,seppur con un ruolo di organo ausiliario e non di istituzione comunitaria, solo due anni dopo, quando entrerà in vigore il trattato di Bruxelles. Il riconoscimento di istituzione comunitaria indipendente si deve al trattato di Maastricht entrato in vigore il 1° novembre 1993.



2002<sup>121</sup>. Tale relazione risponde in sostanza al principio di organizzazione che determina sempre un nesso inscindibile tra modelli di amministrazione, modelli di gestione e sistemi di controllo interni ed esterni.

Le considerazioni che precedono hanno infatti messo in luce che l'esecuzione del bilancio da parte della Commissione si è caratterizzata secondo un modello amministrativo incardinato ora sulla delega ad organismi del settore pubblico che possono far parte delle strutture amministrative della Comunità, come ad esempio le agenzie esistenti o i nuovi organi di esecuzione, ora sul decentramento di funzioni ad organismi nazionali del settore pubblico che fungono da intermediari per l'esecuzione di alcune politiche comunitarie, ovvero ad organismi transnazionali come il CENE-CENELEC o l'ONU. Il tutto in un contesto caratterizzato da un processo di integrazione amministrativa che sta consolidandosi<sup>122</sup>.

In questo processo di integrazione si è inserito coerentemente il processo di esternalizzazione della gestione cui ha corrisposto, come si è visto nelle pagine che precedono, un analogo processo di esternalizzazione del sistema dei controlli interni della Commissione e di integrazione dei controlli esterni negli Stati membri. Il comune denominatore di questi processi è stato determinato dal ruolo rilevante degli Stati membri nella cogestione e (specularmente coamministrazione della maggior parte dei fondi comunitari)<sup>123</sup>. Tanto questo è vero che il legislatore ha sentito l'esigenza di collocare addirittura nella parte III del testo costituzionale norme di dettaglio che oggi trovano la propria base giuridica nel regolamento finanziario del Consiglio del 2002.

Più convincente appare invece la disciplina costituzionale sul piano dei principi, posto che all'affermazione contenuta nell'art.I-53 paragrafo 6, secondo la quale gli Stati membri cooperano con la Commissione medesima per garantire la conformità dell'utilizzo degli stanziamenti al principio di *sana gestione finanziaria*, ha corrisposto sul piano dei controlli esterni l'art.III-384 paragrafo 3 che analogamente delinea una cooperazione tra la Corte dei conti europea e le Istituzioni nazionali di controllo o, laddove queste non hanno la necessaria competenza, i servizi nazionali competenti nei singoli Stati membri. Si può semmai rilevare che tale forma di *armonizzazione* collocata oggi in un contesto amministrativo profondamente innovato, rispecchia una esigenza le cui radici più profonde risalgono a quell'"*obbligo*" che l'art.5 del Trattato CE aveva posto a carico delle amministrazioni nazionali, a presidio della buona gestione finanziaria, di conformarsi alla normativa comunitaria in modo che gli Stati dovessero astenersi dall'adottare qualsiasi misura che rischiasse di compromettere la realizzazione degli scopi del Trattato. Sin da allora si prevedeva pertanto che fossero adottati sistemi adeguati di gestione dei fondi comunitari in modo da ridurre i rischi di frodi al bilancio dell'Unione (principio di assimilazione della finanza nazionale alla finanza comunitaria)<sup>124</sup>.

---

<sup>121</sup> I controlli comunitari sugli organi degli Stati hanno sempre svolto la funzione di garanzia del rispetto degli interessi comuni, tanto che si sostanziano in controlli interni che in controlli esterni. Certo è che la gestione dei fondi comunitari ha delle specificità riconducibili, come sappiamo, alle modalità di esecuzioni previste da quello specifico programma, intervento o azione. Così nel caso delle azioni nella politica agricola realizzate con il Fondo europeo FEAOG le risorse sono gestite all'interno degli Stati membri dagli organismi pagatori cioè organi competenti a controllare la regolarità delle domande di finanziamento e a presentare i rendiconti per presentarli alla Commissione. Analogamente per i Fondi strutturali europei gestiti dalle amministrazioni centrali degli Stati membri. Ebbene quanto alla disciplina dei controlli sull'utilizzazione questa compete ai singoli Stati. La qual cosa non esclude che vi sia un controllo da parte delle istituzioni comunitarie in quanto l'Unione europea ha interesse a verificare come i propri Fondi vengono utilizzati concretamente dagli Stati membri. In sostanza il controllo europeo mira in questi casi a verificare che l'utilizzazione del Fondo sia coerente agli obiettivi del programma o dell'intervento cui il Fondo si riconduce.

<sup>122</sup> Si rinvia alle considerazioni di G.Della Cananea, *I procedimenti amministrativi della Comunità europea*, in *Trattato di diritto amministrativo comunitario*, op.cit., pp.226 ss.

<sup>123</sup> Si pensi che il Fondo europeo di sviluppo è alimentato direttamente dagli Stati membri della comunità, od ancora che nella disciplina interna dei Fondi comunitaria ha assunto particolare rilievo l'AIMA, organismo gestore del contributo assegnato dal FEAOG (quasi nella misura dell'83%).

<sup>124</sup> Sul tema specifico dei controlli della Corte dei conti europea si rinvia a G.Cogliandro, *I controlli*, in *Trattato di diritto amministrativo comunitario*, op. cit., pp.254 ss.

Venendo ad esaminare l'esercizio della funzione di controllo da parte della Corte dei conti, il riferimento al controllo di legittimità e regolarità delle entrate e delle spese nonché l'accertamento della sana gestione dei conti, sembrerebbe caratterizzare la funzione come espressione di un controllo successivo sui risultati contabili della gestione (i conti), tuttavia il fatto che tale controllo possa esplicarsi anche prima della chiusura dei conti e che debba comunque riferirsi alle modalità di esecuzione del bilancio, la cui complessità gestionale e contabile è nota, ed ancora che la Corte debba presentare al Parlamento ed al Consiglio una dichiarazione in cui attesta l'affidabilità dei conti medesimi, e che possa inoltre presentare in ogni momento osservazioni su problemi specifici mediante la predisposizione di relazioni speciali o di pareri su richiesta delle altre Istituzioni, mette in luce due aspetti rilevanti della funzione. Uno eminentemente tecnico-giuridico legato al fatto che il mero rinvio ai "conti" per l'accertamento della legittimità e della sana gestione implica necessariamente un esame sulle modalità di esecuzioni dei fondi comunitari non necessariamente riconducibile ai soli risultati finali della gestione, uno squisitamente "politico" riconducibile ai possibili effetti sull'equilibrio dei poteri che la funzione di "referto" nelle sue varie articolazioni (annuale e speciale) e di formulazione di pareri da parte della Corte possono determinare sia nel corso della procedura relativa alla presentazione al Parlamento ed al Consiglio della dichiarazione di *affidabilità* dei conti, sia, infine, ambito dei rilievi ed osservazioni contenuti nella relazione annuale o nelle relazioni speciali sulla gestione complessiva o su gestione specifiche di fondi comunitari, trasmesse alla Commissione ai fini della conseguente procedura parlamentare di scarico ovvero presentate alle altre Istituzioni su esplicita richiesta di queste.

Per quanto concerne l'aspetto tecnico-giuridico occorre puntualizzare che il controllo esterno della Corte si colloca in un contesto caratterizzato (o meglio che sarà caratterizzato quando la riforma andrà a regime) da un sistema di controlli interni funzionale alle diverse modalità di esecuzione del bilancio. Ne consegue che per la verifica della legittimità, regolarità e sana gestione<sup>125</sup>, il controllo della Corte non può spingersi sino all'esame diretto dei singoli atti, tanto che si verta in una gestione diretta della Commissione, tanto che si tratti di esecuzione indiretta ad opera degli Stati membri o dei paesi terzi. Nell'un caso e negli altri, il controllo della Corte deve logicamente rivolgersi prioritariamente al funzionamento dei servizi di controllo interno e alle risultanze di questi, considerato che anche a livello interno sono previste certificazioni e relazioni da parte dei revisori interni o degli organismi nazionali. Tuttavia, l'art.140 del reg.fin., nel riconoscere alla Corte (paragrafo 2), il potere di avvalersi di tutte le possibilità di controllo riconosciute a detti servizi o organismi, prevede anche che questa possa interpellare qualsiasi agente contabile responsabile di una operazione di entrata o di spesa, e notificare alle istituzioni ed alle autorità nazionali i nominativi degli agenti contabili autorizzati ad effettuare controlli presso di esse. In tal modo, si è detto, la Corte verrebbe a individuare una serie di strumenti per evidenziare i punti critici e per suggerire le misure necessarie per migliorare la funzionalità del *sistema dei controlli*<sup>126</sup>.

Una impostazione del genere, a ben vedere trova fondamento, non tanto nel fatto che sarebbe materialmente impossibile per la Corte esaminare la miriade di atti adottati nelle singole modalità

---

<sup>125</sup> Nel libro bianco –parte I presentato dalla Commissione il 5 aprile 2000 COM(2000)200 definitivo, si assegna particolare rilievo a tutto il profilo finanziario e contabile in funzione della realizzazione di un sistema efficiente di controlli interni. Merita ricordare fra le molte e significative innovazioni organizzative il nuovo servizio di Audit interno (IAS: Internal Audit Service) incaricato di effettuare l'analisi ex-post dei sistemi interni di gestione nonché dei risultati conseguiti, il Sistema di allarme rapido, mediante il quale il sistema informatico segnala i beneficiari di fondi UE implicati in gravi errori amministrativi, irregolarità o frodi.

<sup>126</sup> Il riferimento al sistema radica nella considerazione che il carattere funzionale del controllo esterno della Corte dei conti sia finalizzato a esaminare il funzionamento dei servizi di controlli interno per individuarne i punti critici e suggerire le misure necessarie per migliorare la funzionalità del sistema. In dottrina questo aspetto della funzione della Corte dei conti è stato ricondotto al "metodo comunitario dell'analisi dei sistemi". Cfr. in tal senso G.Cogliandro, *op.cit.*, p.283. Tale affermazione risulta oggi ancora più pertinente se si considera la recente riforma di sistema della Commissione.

di esecuzione del bilancio, quanto nel fatto che il controllo sull'atto di spesa o di entrata viene già espletato nell'ambito del sistema dei controlli interni che appunto prevede precise responsabilità in capo agli agenti finanziari (ordinatori e contabili) ed ai revisori interni per le certificazioni dei conti. Pertanto la disposizione contenuta nell'art. III-384 della Costituzione paragrafo 2 in forza della quale si dispone che il controllo della Corte dei conti si effettua per le entrate in base agli accertamenti ed ai versamenti e per le spese in base agli impegni ed ai pagamenti deve intendersi come controllo sulle risultanze complessive della gestione, di cui gli impegni ed i pagamenti, come e gli accertamenti e le riscossioni, costituiscono le operazioni necessarie alla rappresentazione della gestione nei conti

Il riscontro di questo modo di intendere la funzione è dato dall'art. 121 del reg. fin., che, nell'indicare il contenuto obbligatorio dei conti delle Comunità dispone che questi devono comprendere : a) gli stati finanziari delle Istituzioni<sup>127</sup>, b) gli stati finanziari consolidati che presentano in forma aggregata le informazioni contenute negli stati finanziari di cui alla lettera a), c) le relazioni sull'esecuzione del bilancio delle istituzioni e dei bilanci degli organismi creati dalla Commissione che ricevono sovvenzioni a carico del bilancio ( art. 185 reg. fin.), d) le relazioni consolidate sull'esecuzione del bilancio rappresentative in forma aggregata delle informazioni contenute nelle relazioni di cui alla lettera c). Mentre l'art. 124 del reg. fin., nell'individuare i principi cui i conti suddetti devono conformarsi, enuncia quali "principi generalmente ammessi" : a) la continuità delle attività, b) la prudenza, c) la costanza dei metodi contabili, d) la compatibilità delle informazioni, e) l'importanza relativa, f) la non compensazione, g) la preminenza della realtà sull'apparenza, h) la contabilità per competenza.

A tutto questo si aggiunge il fatto che a norma dell'art. 139 del reg. fin., il Parlamento, il Consiglio e la Commissione, sono tenuti ad informare "con la massima tempestività" la Corte dei conti di tutte le decisioni e di tutti gli atti da essi esaminati in esecuzione degli articoli 9, 13, 18, 22, 23, 26 e 36. Si tratta di fattispecie che prevedono il coinvolgimento del Consiglio e del Parlamento sulla gestione del bilancio attraverso un dovere in capo alla Commissione di informare le due autorità di bilancio, ovvero di avanzare proposte nei casi di decisione di riporto (art. 9), autorizzazione di due o più dodicesimi nel corso dell'esercizio provvisorio (art. 13), decisione di finanziare spese determinate con i contributi finanziari degli Stati membri (art. 18), decisioni all'interno delle istituzioni di procedere a storni da titolo a titolo entro il limite complessivo del 10% (art. 22), decisioni di storni all'interno della Commissione della propria sezione (art. 23), all'interno dei titoli di bilancio previsti per gli stanziamenti del FEAOG, sezione garanzia, dei Fondi strutturali (art. 26), obbligo a carico di ciascun Stato membro, una volta che il Presidente del Parlamento constata che il bilancio è definitivamente adottato, di mettere a disposizione delle Comunità gli importi dovuti alle condizioni fissate dal regolamento del Consiglio recante applicazione della decisione relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità (art. 36).

Dietro le considerazioni sin qui svolte appare dunque evidente che concorrono a determinare l'oggetto del controllo della Corte sia la documentazione rappresentativa di dati contabili finali della gestione, sia la documentazione relativa alle singole operazioni di bilancio che richiedono un intervento del Parlamento e del Consiglio, sia le relazioni esplicative delle attività che tali dati hanno determinato.

Questo aspetto consente di comprendere anche le ragioni che hanno indotto il costituente a proporre il testo costituzionale negli stessi termini della norma regolamentare del 2002, e dunque a riconfermare una funzione di controllo svolta in linea generale sui documenti, e in casi di necessità, con accertamenti "in loco" secondo modalità chiaramente riconducibili al controllo

---

<sup>127</sup> Gli stati finanziari delle istituzioni comprendono ai sensi dell'art. 126 del reg. fin., il bilancio finanziario ed il controllo del risultato economico che rappresentano la situazione patrimoniale e finanziaria e il risultato economico al 31 dicembre dell'esercizio trascorso, la tabella dei flussi di cassa per gli incassi ed i pagamenti e la situazione finale di tesoreria, la situazione di variazione del patrimonio netto. L'allegato degli stati finanziari completa e commenta le informazioni fornite negli stati finanziari, fornendo informazioni supplementari prescritte dalla pratica contabile ammessa a livello internazionale qualora tali informazioni siano pertinenti per le Comunità.

ispettivo (cioè presso le altre istituzioni o nei locali di qualsiasi organo o organismo che gestisca le entrate e le spese per conto dell'Unione e negli Stati membri secondo le modalità previste dal citato art.140 del reg.fin. cui corrispondono da parte dei servizi ed organismi di controllo interni delle amministrazioni nazionali interessate i doveri di accordare alla Corte dei conti medesima ogni agevolazione per l'assolvimento dei suoi compiti –art.142 paragrafo 1 del reg. fin.).

Ne consegue che il controllo della Corte dei conti europea per come viene riproposto dalla Costituzione, assume connotazioni in relazione alle complesse e distinte finalità della funzione. Quando questa è finalizzata all'accertamento annuale dei conti delle Comunità, ivi comprese le modalità di utilizzo dei fondi comunitari in relazione agli obiettivi individuati dal programma o dall'intervento comunitario,esprime un controllo diretto sui conti riconducibile al *controllo successivo sulla gestione*.Il riferimento all'attività di gestione nei modi indicati dal citato art.121 del reg. fin., spiega inoltre le ragioni che qualificano l'esercizio della funzione secondo parametri di giudizio non circoscritti al mero accertamento della conformità degli atti di gestione alle norme comunitarie o alle regole contabili di gestione,ma estesi all'accertamento della sana gestione da parte di tutti gli organismi che gestiscono le entrate e le spese per conto dell'Unione. Su questi ultimi grava,infatti, l'onere di inviare, a richiesta della Corte, i documenti e le informazioni necessari all'espletamento delle sue funzioni, proprio per la ragione che la verifica da questa svolta si estende *all'impiego*, da parte degli organismi esterni alle istituzioni, dei fondi comunitari riscossi a titolo di sovvenzioni(art.142 paragrafo 4 reg. fin.).

Quando invece le Istituzioni chiedono un parere su problemi specifici, la Corte in ogni momento dell'esercizio finanziario, può presentare alle Istituzioni richiedenti relazioni speciali nelle quali formula osservazioni tanto in ordine alla legittimità e regolarità della gestione ,tanto in ordine alla efficienza, efficacia, economicità dell'azione, dell'intervento o del programma comunitari presi in esame. In tal caso il controllo esercitato non è successivo ma contestuale alla gestione e tende ad assumere una connotazione di controllo-collaborazione con le altre Istituzione che richiama per molti aspetti quella funzione ausiliaria svolta nell'ordinamento italiano dalla Corte dei conti nei confronti del Parlamento e del Governo.

Quando,infine la Corte,a seguito del controllo espletato sui conti, rilascia la dichiarazione di affidabilità,esplica un controllo di tipo certificatorio del bilancio formalizzando così il parere relativo al buon esito della revisione finanziaria-contabile esplicita.

Per quanto concerne l'aspetto c.d. "politico" il discorso, in verità ,va inquadrato nel contesto di quelle considerazioni svolte precedentemente in ordine ai rapporti tra i poteri. Infatti la funzione di controllo svolta dalla Corte dei conti europea qualunque sia la forma che assume (successiva,ispettiva,collaborativa,,certificatoria) viene sempre a relazionare con le funzioni del Parlamento , del Consiglio e della Commissione.

In questa prospettiva di indagine, a venire in rilievo è principalmente l'attività di *Referto* che la Corte svolge in occasione della presentazione della *dichiarazione di affidabilità dei conti* al Parlamento ed al Consiglio, e della correlata *Relazione annuale* sulla esecuzione del bilancio da parte della Commissione per la procedura parlamentare di scarico.

Per comprenderne la portata è necessario anche in questo caso, integrare il dettato costituzionale contenuto nell'art.III-384 con il sottostante quadro normativo delineato dal regolamento finanziario del Consiglio del 2002.

La prima considerazione da fare concerne la *Relazione annuale*,seppur rivestano particolare interesse anche le *Relazioni speciali* su problemi specifici<sup>128</sup>. L'art.143 del regolamento finanziario

<sup>128</sup> Nella *Relazione annuale della Corte dei conti europea per l'esercizio 2002*, sono riportati in un allegato gli elenchi delle relazioni speciali pubblicate sulla Gazzetta ufficiale della Comunità. Si tratta di relazioni che vanno dalle politiche interne come ad esempio la *Relazione speciale n.11/2003 sullo strumento finanziario per l'ambiente(LIFE)* , alle azioni esterne come la *Relazione speciale n.2/2003 sull'attuazione della politica di sicurezza alimentare nei paesi in via di sviluppo finanziata dal bilancio generale dell'Unione*, oppure la *Relazione speciale n.5/22003 concernente il finanziamento attraverso PHARE e ISPA di progetti ambientali nei paesi candidati all'adesione*,od ancora la *Relazione speciale n.8/2003 sull'esecuzione dei lavori di infrastruttura finanziati dal FES*,alle spese amministrative come la *Relazione speciale n.3/2003 sul regime della pensione d'invalidità*.In queste relazioni la Corte formula osservazioni

del 2002, nel disciplinare il procedimento relativo all'esercizio della funzione di controllo della Corte sui conti delle Istituzioni ( controllo il cui esito è appunto la *Relazione*) prefigura una procedura articolata in due fasi. Nella prima fase la Corte dei conti formula entro il 15 giugno le sue osservazioni sui *conti provvisori* di ogni istituzione e organismo comunitario. A queste osservazioni la Commissione e le singole Istituzioni e gli organismi comunitari rispondono con proprie "risposte" entro il 30 settembre. Nella seconda fase la Corte invia alle autorità responsabili del discarico ed alle altre istituzioni entro il 31 ottobre la propria relazione annuale sui conti definitivi accompagnata dalle risposte delle istituzioni e ne cura la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

Quanto alle modalità di svolgimento di tale procedura soprattutto per quel che concerne il passaggio dai conti provvisori ai conti definitivi, è necessario ripercorrerne tutte le tappe secondo le prescrizioni contenute negli artt.128 e 129 dello stesso regolamento.

Il procedimento si apre, a norma dell'art.128 con la comunicazione, entro il 1° marzo, da parte dei contabili delle altre istituzioni (cioè diverse dalla Commissione) e degli organismi comunitari di cui all'art.185, al contabile della Commissione, dei conti provvisori della loro gestione corredati di una relazione sulla gestione finanziaria dell'esercizio chiuso. Il contabile della Commissione provvede al consolidamento di tali conti provvisori perché siano trasmessi alla Corte dei conti entro il 31 marzo. La Corte dei conti entro il 15 giugno formula le sue osservazioni sui conti provvisori che ritiene di dover "figurare nella relazione annuale". Dopo questo primo scambio di documentazione e di informazioni che devono rimanere riservate, le istituzioni e gli organismi comunitari anche sulla scorta delle osservazioni mosse sui conti provvisori, procedono alla formazione dei conti definitivi e li trasmettono di nuovo al contabile della Commissione ed alla Corte dei conti entro il 1° luglio in vista della formazione dei conti consolidati definitivi. La Commissione approva detti conti e li trasmette entro il 31 luglio al Parlamento al Consiglio ed alla Corte dei conti, trasmettendo contestualmente la relazione di valutazione sulla gestione di bilancio e finanziaria di ogni istituzione ed organismo comunitario che riceve sovvenzioni a carico del bilancio (art.185 reg.fin.). Sia la Commissione che le istituzioni inviano le proprie risposte entro il 30 settembre alla Corte dei conti per la *Relazione annuale* di quest'ultima e per la relativa dichiarazione di *affidabilità* dei conti. Entro il 31 ottobre la Corte invia alle autorità responsabili del discarico la propria *Relazione annuale* accompagnata dalle risposte delle istituzioni, curandone altresì la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità. Entro la stessa data i conti consolidati definitivi sono pubblicati, corredati della dichiarazione di affidabilità fornita dalla Corte dei conti su di una edizione a parte della Gazzetta ufficiale delle Comunità. La Commissione, dopo la trasmissione della *Relazione annuale*, provvede immediatamente a comunicare agli Stati membri interessati gli elementi della relazione che li riguardano direttamente in ordine alla gestione dei fondi. Ed anche in questo caso gli Stati membri inviano la risposta alla Commissione entro 60 giorni, che a sua volta ne trasmette una sintesi alla Corte dei conti, al Consiglio ed al Parlamento europeo prima del 15 febbraio. Entro il 30 aprile dell'anno n.+2, il Parlamento, su raccomandazione del Consiglio delibera a maggioranza qualificata dando atto alla Commissione dell'esecuzione del bilancio dell'esercizio n.

Questa in sintesi la procedura che, come si è visto, si interseca con la relativa procedura di predisposizione dei conti consolidati a cura della Commissione. Ora questo intersecarsi di procedimenti (indubbia espressione del principio collaborativo) l'uno rivolto al consolidamento dei conti ed alla predisposizione della relazione di valutazione sulla esecuzione del bilancio da parte

---

che possono riferirsi come nel caso della *Relazione speciale n.3/2003 sul regime delle pensioni di invalidità delle istituzioni europee*, al regime delle pensioni di invalidità per valutarne il costo, individuare potenziali economie, verificare se le pensioni sono concesse solo quando un'invalidità effettiva è stata debitamente riconosciuta e stabilire se le istituzioni si sono dotate di sistemi di gestione necessari per un adeguato monitoraggio ed un controllo efficace del funzionamento del regime. E' evidente che questo tipo di controllo non si incentra sul singolo atto di gestione ma tende a valutare l'attività complessiva e a fornire alcune indicazioni anche di tipo statistico. Nel caso di specie, ad esempio la relazione ha messo in luce 1) il tasso di pensionamento, 2) le possibili cause, 3) l'adeguatezza delle misure amministrative di prevenzione.

della Commissione, l'altro rivolto all'acquisizione di dati inerenti i conti ai fini della successiva dichiarazione di affidabilità degli stessi e della predisposizione della relazione annuale da parte della Corte dei conti, trova un comune denominatore nell'altro procedimento parlamentare che concerne lo scarico della Commissione dalla esecuzione del bilancio. Tuttavia proprio perché il procedimento di scarico è espressione del controllo politico parlamentare, risulta evidente che la funzione di referto al Parlamento da parte della Corte dei conti proprio sulla stessa materia, può assumere una valenza politicamente significativa qualora o non pervenga alla dichiarazione di affidabilità dei conti per gravi irregolarità e illegittimità ravvisate nella gestione, o accompagni la dichiarazione di affidabilità da rilievi e osservazioni pubblicate nella relazione annuale circa la presenza di alcune gravi irregolarità a cui non sono corrisposte misure adeguate alla eliminazione delle irregolarità riscontrate, da parte delle Istituzioni interessate.

In casi del genere è evidente che le conseguenze, fatte salve le eventuali responsabilità penali e patrimoniali, sono in primo luogo di carattere politico. Infatti il Parlamento, come si è avuto modo di vedere nelle pagine che precedono, può arrivare anche al rifiuto del discarico, come può procedere alla soluzione estrema della approvazione di una mozione di censura con la maggioranza dei due terzi dei voti espressi e la maggioranza dei componenti, costringendo in tal modo tutti i membri della Commissione alle dimissioni collettive (art. III-340 della Costituzione). Si tratta comunque di soluzioni i cui esiti non sarebbero comunque imputabili ai contenuti della Relazione della Corte dei conti.

Volendo pervenire ad una qualche considerazione conclusiva, sulla base dell'indagine sin qui condotta, si può dunque affermare che sul versante contabile gli aspetti più significativi del controllo della Corte dei conti, in realtà dipendono dalla piena applicazione delle norme del regolamento finanziario del 2002 e dal completamento del processo di riforma amministrativa dei sistemi di controllo interno della Commissione e delle altre istituzioni, mentre sul versante dei rapporti con le istituzioni assume senza dubbio un rilievo particolare la funzione di referto annuale e speciale innanzi al Parlamento<sup>129</sup>.

Quanto al quadro costituzionale, la scelta di non aggiungere nulla di nuovo alle attuali competenze della Corte, esprime come è ovvio, l'opzione del mantenimento dello *status quo*, nonostante le aspettative, manifestate da parte della Corte dei conti italiana, di una estensione al sindacato delle responsabilità patrimoniali degli agenti finanziari. Queste rimangono, come per il passato, nella competenza giurisdizionale della Corte di Giustizia, seppur sia evidente che gli esiti del controllo sulla gestione rappresentati nelle relazioni annuali e speciali della Corte dei conti possano costituire una fonte di conoscenza considerevole<sup>130</sup>. Come pure può assumere, in questo contesto, un peso significativo la funzione *consultiva* svolta dalla Corte dei conti in materia di leggi e leggi quadro europee dirette a stabilire misure necessarie alla prevenzione e lotta alle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione (art. III-321).

---

<sup>129</sup> Il trattato di Maastricht ha introdotto l'assorbimento dei referti specifici della Corte dei conti nel procedimento di approvazione della gestione della Commissione.

<sup>130</sup> La possibilità di una estensione delle competenze della Corte dei conti europea alla sede giurisdizionale in materia di responsabilità patrimoniale degli agenti finanziari, è stata più volte avanzata dalla Corte dei conti italiana che ha viceversa anche competenze giurisdizionali nella materia. Si vedano le considerazioni svolte sull'argomento nel libro a cura di Michael Sciascia e Massimiano Sciascia, *Il controllo della Corte dei conti sulle gestioni pubbliche in Italia e in Europa*, Milano, Giuffrè, 1997, p. 288 e p. 313 ss.