

L'esecuzione del bilancio, la responsabilità dei vari livelli di governo, il controllo dei risultati

di Melina Decaro

Capitolo V del volume di Astrid "Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei. Idee per cambiare"

12 novembre 2009

Premessa

Le regole di contabilità, la struttura e le funzioni del bilancio comunitario riflettono l'originalità e la storia di 50 anni della costruzione europea secondo una linea evolutiva strettamente parallela a quella del processo di integrazione¹. Per gli aspetti positivi, relativi all'affermazione delle Comunità europee come Istituzioni promotrici di politiche pubbliche concretamente messe in atto dagli Stati secondo il modello dell'amministrazione indiretta o dell'ordinamento composito²; per gli aspetti negativi, metabolizzati nell'annosa questione del *deficit* democratico, alimentato anche dalla questione di quelle che enfaticamente si definiscono prospettive finanziarie, ahimè, in un bilancio molto esiguo e strettamente dipendente dai contributi degli Stati membri³.

Le critiche alla realtà dell'integrazione dopo 50 anni sono note: il processo di integrazione da un lato ha posto al suo fondamento le regole del mercato e della concorrenza, ma, dall'altro, ha trascurato quando non privato, il mercato comune prima, interno poi del governo "politico" corrispondente agli obiettivi fondativi⁴.

Nel bilancio comunitario i limiti di questa incompiuta dimensione politica del processo di integrazione emergono con evidenza. Il Trattato di Maastricht ha imposto vincoli per i bilanci nazionali definiti dal patto di stabilità, dimenticando che il patto riguardava anche la crescita. Nulla è cambiato nel contesto normativo: il bilancio

¹ Sulle linee evolutive del bilancio comunitario, cfr. B. Laffan, *The Finances of the European Union*, London, Macmillan, 1997; M. Nava, *La finanza europea. Storia analisi, prospettive*, Roma, Carocci, 2000, spec. 20 ss.

² Al riguardo, significative indicazioni in S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002, 52 ss.

³ Ben messe in rilievo da G. Tesauro, *Il bilancio delle Comunità europee*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, Napoli, Ed. Scientifica, 1980, 72 ss.; e da A. Brancasi, *Sistema finanziario e di bilancio*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M. P. Chiti e G. Greco, Parte generale, Milano, Giuffrè, 1997, 304 ss.

⁴ Così, da ultimo, G. Guarino, *Eurosistema. Analisi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2006, 107 ss.

continua ad avere dimensioni non proporzionate alle politiche europee, la mancanza di un'effettiva autonomia finanziaria e di un'autonomia impositiva propria, non consentono di attrarre a livello europeo parte delle politiche redistributive⁵.

La dialettica fra la prospettiva federalista e la prospettiva intergovernativa⁶ è alle spalle: come dice Manzella il processo di integrazione europea sembra piuttosto poggiare sullo scambio di legittimazioni reciproche tra Unione e Stati membri di fronte alle sfide del complesso sistema globale. La discussione è aperta e le proposte cominciano a disporsi sul tavolo con chiarezza.

Per questo, partire da una breve sintesi dello stato dell'arte del processo di ridefinizione delle fasi di esecuzione, gestione e controllo sul bilancio comunitario è utile. Si scopre che ad affrontare le sfide della valutazione e dei risultati nel ciclo di bilancio del XXI secolo l'Unione non è sola. Qui il diritto comparato aiuta: negli stati membri e soprattutto in quelli di più lunga tradizione costituzionale sono in corso percorsi avanzati che anche dal contesto europeo hanno trovato occasioni e opportunità di riflessioni.⁷

In questa chiave di lettura le principali novità, introdotte dal Trattato di Lisbona sulle procedure e sui contenuti del bilancio, comporteranno la ridefinizione anche di alcuni aspetti del Regolamento finanziario. Nella prospettiva dell'entrata in vigore del nuovo Trattato, quindi, anche la questione della esecuzione di bilancio dovrà necessariamente misurarsi con la necessità di sostenere i più recenti sviluppi del processo di integrazione.

Il dialogo interistituzionale nella procedura di approvazione e nella esecuzione del bilancio comunitario

Il Trattato di Lisbona, ha introdotto una "procedura legislativa speciale" (art. 310 e 314 TFUE), per l'approvazione del bilancio comunitario richiedendo la partecipazione del Consiglio e del Parlamento europeo su proposta della

⁵ Sotto questo profilo, cfr. G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, 3 ss. e 123 ss. Per un tentativo di legare il rigore del patto di stabilità allo sviluppo della finanza dell'Unione, cfr. *ivi*, spec. 2 ss., 61 ss. e 430 ss.

⁶ A. Manzella, *Lo Stato "comunitario"*, in *Quaderni costituzionali*, Bologna, il Mulino, 2003, 273 ss.

⁷ Una esperienza significativa in questa direzione è quella della Francia che, da alcuni anni, ha avviato un processo di riforma delle procedure di bilancio orientato verso una più efficace valutazione delle politiche pubbliche e un collegamento più stretto tra programmazione economica e pianificazione strategica. Su questi aspetti e sul collegamento della esperienza francese con le tecniche di valutazione già da anni sperimentate nel Regno Unito si veda C. Raimondi, *La programmazione della spesa e la valutazione delle politiche pubbliche nell'ordinamento francese: alcune riflessioni alla luce delle più recenti riforme*, 2009, disponibile sul sito www.amministrazioneincammino.it.

Commissione⁸. Tale decisione è inserita all'interno di un quadro finanziario programmatico di cinque anni in cui sono fissati gli importi massimi annui degli stanziamenti per categoria di spesa (art. 312 TFUE).

La innovativa dimensione programmatica, fino ad ora rimessa ad un accordo interistituzionale sulle prospettive finanziarie tra Commissione, Parlamento e Consiglio – non sempre approvato nei tempi programmati e che soprattutto non ha dato sufficienti garanzie al Parlamento europeo⁹ – sarà invece definita con Regolamento adottato dal Consiglio all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo che si pronuncia a maggioranza dei suoi membri (art. 312 TFUE).

Tali innovazioni, insieme al superamento della preesistente divisione di responsabilità nell'approvazione delle spese tra il Consiglio e il Parlamento¹⁰, richiedono, da un lato, un maggiore dialogo interistituzionale e dall'altro, una più incisiva capacità di negoziazione degli obiettivi per il raggiungimento di una posizione condivisa nel quadro di un rinnovato equilibrio tra i poteri.

È possibile evidenziare questi profili dal confronto tra le Tabelle 1 a e 1 b che illustrano rispettivamente, le fasi della decisione di bilancio prima e dopo le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona.

Tabella 1 a: Le fasi della decisione di bilancio secondo il Trattato costituzionale

Scadenza	Attività
Entro il 1° luglio	La Commissione riunisce gli stati di previsione provenienti dalle varie Istituzioni e sottopone il progetto di bilancio al Consiglio
Entro il 5 ottobre	Il Consiglio con propria decisione delibera (in concertazione con il Parlamento sulle spese obbligatorie) sul progetto preliminare che diventa progetto di bilancio
Entro 45 giorni	In prima lettura il Parlamento esamina il progetto di bilancio: può approvare il bilancio senza apportare cambiamenti e la procedura si conclude; oppure può avanzare proposte di modifica sulle spese obbligatorie o su quelle non obbligatorie

⁸ Per un primo commento, cfr. M. Carabba, *Il bilancio dell'Unione*, in *Astrid, Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, il Mulino, 2008, 343 ss.

⁹ Al riguardo, ad esempio, E. Bonelli, *La gestione finanziaria comunitaria tra crisi e rilancio del processo di integrazione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, Milano, Giuffrè, 2006, 306 ss.

¹⁰ Secondo il Trattato per il progetto di Costituzione europea firmato a Roma nel 2004, le spese si distinguono, infatti, in obbligatorie, approvate dal Consiglio, e non obbligatorie, approvate dal Parlamento.

Entro 15 giorni	In seconda lettura il Consiglio ha il diritto di emendare le spese non obbligatorie e rinviare il testo al Parlamento. Per le spese obbligatorie, invece, le proposte di modifica del Parlamento che comportino un aumento del bilancio globale possono essere inserite solo se accettate a maggioranza qualificata; se, al contrario, non si prevedono aumenti di bilancio, il Consiglio può opporsi solo a maggioranza qualificata.
	Il Parlamento ha diritto all'ultima parola sul bilancio comunitario (anche con silenzio-assenso). Può modificare solo le spese non obbligatorie a maggioranza assoluta dei membri e di 3/5 dei suffragi espressi. Il rigetto del bilancio richiede invece la maggioranza assoluta dei membri e i 2/3 dei suffragi espressi. La procedura si conclude con l'adozione del bilancio da parte del Parlamento.

Tabella 1 b: Le fasi della decisione di bilancio dopo le modifiche al Trattato costituzionale introdotte dal Trattato di Lisbona

Scadenza	Attività
Entro il 1° luglio (e non oltre il 1° settembre)	La Commissione riunisce gli stati di previsione provenienti dalle vari Istituzioni e sottopone il progetto di bilancio al Consiglio
Entro il 1° ottobre	Il Consiglio adotta una propria posizione e la comunica al Parlamento
Entro 42 giorni	Il Parlamento può adottare il bilancio o proporre emendamenti alla posizione del Consiglio da esaminare previa convocazione di un <i>Comitato di conciliazione</i> cui partecipa anche la Commissione
Entro 21 giorni dalla eventuale convocazione del Comitato di conciliazione	Definizione di un accordo tra le Istituzioni
Entro 14 giorni dall'accordo definito all'interno del Comitato di conciliazione	Il Consiglio e il Parlamento adottano il progetto comune. Il Parlamento può tuttavia confermare i suoi emendamenti, respingere il progetto di bilancio con votazione dei 3/5 dei suoi componenti e quindi richiedere che sia proposto un nuovo progetto di bilancio da parte della Commissione.

La procedura di approvazione del bilancio, definisce dunque un nuovo equilibrio tra i poteri: al Consiglio europeo sono attribuite le funzioni di impulso e di indirizzo politico generale, alla Commissione quelle di iniziativa e di esecuzione delle attività e al Parlamento quelle di vigilanza e controllo sull'operato dell'esecutivo. Inoltre, tale procedura introduce anche un nuovo processo di programmazione finanziaria pluriennale cui diviene necessario dare attuazione sia attraverso la realizzazione degli obiettivi in esso contenuti sia con un costante monitoraggio sulle attività svolte sulla base delle risorse stanziare.

Il circuito decisionale brevemente richiamato, dunque, si apre con la programmazione pluriennale, si sviluppa nella gestione annuale del bilancio comunitario e nella sua effettiva esecuzione, e, infine, si completa nella fase di

rendicontazione delle attività effettivamente realizzate che consente di procedere a verifiche, controlli e, in senso più ampio (come si vedrà), alle valutazioni.

Anche su questo piano il Trattato di Lisbona introduce significative novità, rafforzando il ruolo della Commissione ma, al tempo stesso, richiedendo una maggiore responsabilità agli stessi Stati membri.

L'art. 317 del TFUE (ex art 274 del TCE), infatti, stabilisce che “la Commissione dà esecuzione al bilancio in cooperazione con gli Stati membri” anticipando, in apertura della norma, il principio della cooperazione rispetto all'art. 274 secondo il principio di buona gestione finanziaria. A questo fine, il Regolamento non si limita più a prevedere “le modalità particolari secondo le quali ogni istituzione partecipa all'esecuzione delle proprie spese” (art. 274, c.2) ma prevede direttamente obblighi e responsabilità degli Stati. Per l'art. 317 c.2, infatti, il Regolamento stabilisce gli obblighi di controllo e revisione contabile degli Stati membri nell'esecuzione del bilancio e le responsabilità che ne derivano. Pur riservando alla Commissione un ruolo di assoluta centralità e responsabilità nella effettiva e concreta gestione delle entrate e delle spese iscritte nel bilancio approvato annualmente, il Trattato inaugura un nuovo paradigma di relazione tra Istituzioni comunitarie e nazionali che impegna direttamente i paesi membri ad una più stretta cooperazione con la Commissione nella fase di esecuzione ma soprattutto alla relativa responsabilità.

Ciò, almeno sul piano teorico, dovrebbe tradursi nella adozione da parte della Commissione e degli Stati membri di criteri e parametri comuni di visualizzazione, registrazione, verifica e controllo dei dati finanziari, soprattutto in relazione a quei fondi del bilancio comunitario che, assegnati e distribuiti tra i 24 paesi, finanziano e alimentano politiche pubbliche comunitarie ritenute strategiche ed essenziali per assicurare uno sviluppo armonioso e competitivo dell'Unione europea.

Da questo punto di vista, viene quindi messo in moto un processo di ridefinizione delle regole di contabilità. Come noto, a livello comunitario si è anzitutto perseguita una maggiore uniformità circa il sistema dei conti nazionali con il c.d. SEC 95, che ha introdotto un sistema di riferimento comune – sia sotto il profilo strettamente normativo, sia per quello che concerne le definizioni e le differenti nomenclature utilizzate – al fine di introdurre univoci parametri di

misurazione dello stato dei conti pubblici dei paesi membri¹¹. Si tratta ora di introdurre parametri comuni soprattutto al fine della valutazione dei criteri di riparto e di impiego dei fondi comunitari che passano per il bilancio dell'Unione. Anche da questo punto di vista, appare evidente l'intento espresso dal Trattato di Lisbona di passare da una "politica di bilancio" per l'Europa ad una politica di bilancio nell'Europa¹².

Il principio della buona gestione finanziaria e il ruolo della Commissione europea nella esecuzione del bilancio

L'esecuzione "cooperativa" del bilancio comunitario tra la Commissione e gli Stati membri, si fonda sul principio di buona gestione che è già, a vario titolo, diritto comunitario primario vigente, ma che il Regolamento finanziario ha rafforzato. Dall'obbligo di mantenere "finanze pubbliche sane", introdotto sin dal Trattato di Maastricht all'art. 3A (ora art. 4) TCE, e ai principi di "buona gestione finanziaria" (art. 274 TCE) all'art. 317 del TFUE analiticamente sopra richiamato, questo principio viene a conformare l'intera costituzione economica europea¹³.

La fonte comunitaria di riferimento per la disciplina previgente alla riforma del Trattato di Lisbona, è il Regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, contenuto nel Reg.(CE, Euratom) del Consiglio del 25 giugno 2002¹⁴.

L'art. 48, in materia di esecuzione del bilancio, stabilisce che gli Stati membri cooperano con la Commissione affinché gli stanziamenti siano utilizzati secondo il principio di sana gestione finanziaria e il successivo art. 49 prevede che per l'esecuzione degli stanziamenti iscritti in bilancio per qualsiasi azione comunitaria o

¹¹ Il riferimento è al Regolamento n. 2223/96 del 25 giugno 1996, del Consiglio dei ministri dell'Unione europea, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità: cfr. R. Malizia, *Il Sec 95 e il conto economico delle amministrazioni pubbliche: il quadro metodologico di riferimento e la sua concreta applicazione. Le soluzioni adottate dall'Istat e i problemi aperti*, Banca d'Italia, Servizio Studi, Paper, 1999.

¹² Così, L. Verzichelli, *La politica di bilancio*, Bologna, il Mulino, 1999, 291 ss.

¹³ In questo senso, cfr. M.P. Chiti, *La finanza pubblica e i vincoli comunitari*, in *Rivista Italiana di diritto pubblico comunitario*, Milano, Giuffrè, 1997, II, 1178 ss.; G. della Cananea, *Dalla contabilità di Stato alle finanze pubbliche: la prospettiva europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, Milano, Giuffrè, 2004, 1149 s.

¹⁴ Regolamento (CE, EURATOM) n. 1605/2002 del Consiglio del 25 giugno 2002, successivamente modificato dal Regolamento (CE, EURATOM) n. 1995/2006 del Consiglio del 13 dicembre 2006 e dal Regolamento (CE) n. 1525/2007 del Consiglio del 17 dicembre 2007.

dell'Unione europea sia preliminarmente adottato un atto base che fornisce la base giuridica per l'azione e l'esecuzione della spesa corrispondente¹⁵.

Tale principio, richiamato più volte nel Regolamento, è guida e parametro sia per la Commissione che per gli Stati membri in tutta la fase di esecuzione del bilancio¹⁶.

Esso si concretizza attraverso la previsione di una articolata struttura organizzativa preposta al rispetto delle regole e delle procedure di esecuzione del bilancio, e attraverso l'individuazione di specifiche modalità di raccolta, gestione e rendicontazione dei dati contabili.

Sotto il primo profilo, tralasciando gli aspetti tecnico procedurali sullo svolgimento delle operazioni di entrata e di spesa, il principio di buona gestione finanziaria si sviluppa nella previsione di una disciplina molto dettagliata sia per quanto riguarda i metodi di esecuzione del bilancio, sia per quanto riguarda le funzioni e le responsabilità di diversi agenti finanziari.

Con riferimento al primo aspetto, l'art. 50 del Regolamento, in virtù del principio di autonomia istituzionale, stabilisce che la Commissione può riconoscere alle altre Istituzioni i poteri necessari all'esecuzione delle rispettive sezioni del bilancio. Sia la Commissione che le altre Istituzioni possono altresì delegare, nell'ambito dei loro servizi, i propri poteri di esecuzione del bilancio secondo le condizioni previste nel Regolamento e nei limiti dell'atto di delegazione (art. 51).

Nel rispetto di questo principio generale, il Regolamento individua quattro metodi di esecuzione del bilancio da parte della Commissione: la *gestion partagée e décentralisée* (concorrente/decentrata), la *gestion conjointe* (congiunta), la *gestion centralisée* (centralizzata).

La gestione è *concorrente* quando le funzioni di esecuzione del bilancio sono interamente delegate agli Stati membri a cui spetta l'onere di gestione delle risorse in modo efficiente ed efficace (art. 53 ter del Regolamento). Sono infatti gli Stati membri a dover compiere una serie di attività che vanno dall'accertamento della coerenza

¹⁵ Anche secondo quanto stabilito dalla Corte di giustizia: cfr., ad esempio, sentenza 12 maggio 1998, in causa C-106/96, *Regno Unito c. Commissione*.

¹⁶ Diffusamente sul tema, A. Manzella, *Il «vincolo europeo» sul governo dell'economia*, in AA. VV. *Studi in onore di Franco Piga*, Milano, Giuffrè, 1992, 1492 ss.; G. Cogliandro, *Finanza sana e buona gestione finanziaria: una introduzione ai principi comunitari del buon governo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, Milano, Giuffrè, 1997, II, 1183 ss.; L. Pacifico, *Finanza pubblica e vincolo europeo*, in R. Perez (a cura di), *Le limitazioni amministrative della spesa*, Milano, Giuffrè, 2003, 41 ss.

delle azioni rispetto alle risorse stanziare e agli obiettivi prefissati, alla prevenzione delle irregolarità, al recupero di fondi indebitamente versati, alla pubblicazione dei beneficiari dei fondi comunitari. Rientra in tale ambito la gestione del Fondo europeo agricolo di garanzia, dei Fondi strutturali, del Fondo di coesione, del Fondo europeo per la pesca, del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

La gestione è invece *decentrata* (art. 53 quinquies del Regolamento) quando le funzioni di esecuzione sono delegate a paesi terzi i quali, beneficiando di azioni esterne dell'Unione, hanno il compito di impiegare conformemente alle previsioni i fondi messi a loro disposizione sulla base di accordi o altre fonti di diritto internazionale. Anche in questo caso è ai paesi beneficiari che incombono oneri di trasparenza nella gestione contabile e di coerenza nella utilizzazione dei fondi.

La gestione è *congiunta* (art. 53 quinquies del Regolamento) quando le funzioni di esecuzione sono delegate ad organizzazioni internazionali sulla base di un accordo quadro, di un progetto o di un programma congiunto, di azioni finanziate da una pluralità di donatori. Le organizzazioni a loro volta, sono tenute ad applicare norme in materia di contabilità, di revisione contabile e di controllo interno che offrano garanzie equivalenti a quelle delle norme internazionalmente riconosciute.

La gestione *centralizzata* (art. 53 e art. da 54 a 57 del Regolamento), infine, si realizza nei casi in cui la Commissione esegue il bilancio attraverso i suoi servizi oppure mediante gestione centralizzata indiretta. In questi ultimi casi il Regolamento, pur vietando, in via generale, la delegazione a terzi dei poteri di esecuzione di cui la Commissione è titolare sulla base delle norme dei Trattati e che implicino un margine di discrezionalità tale da esprimere scelte politiche (art. 54 del Regolamento), ammette la possibilità che alcune funzioni di esecuzione siano affidate a terzi purchè esattamente definite e sottoposte a scrupoloso controllo. A tal fine, prevede che le funzioni possano essere delegate, sempre nel rispetto del principio di sana gestione finanziaria, a determinati soggetti specificamente individuati come, per esempio, le agenzie di diritto comunitario, gli organismi creati dalle Comunità e quelli pubblici nazionali o internazionali. Questi ultimi, a loro volta, dovranno dotarsi di un sistema efficace ed efficiente di controllo interno di gestione, di un sistema contabile capace di verificare il corretto utilizzo dei fondi comunitari, di un accesso del pubblico all'informazione, di una corretta pubblicazione dei soggetti beneficiari dei fondi.

Anche alla luce di questi articolati modelli di esecuzione, previsti dal Regolamento finanziario, è comunque dubbio che la Commissione possa procedere all'esecuzione in assenza di atti di attuazione del Consiglio. E' vero che ciò consentirebbe al Parlamento di "forzare" il Consiglio a seguire determinate politiche di spesa; mentre, in caso contrario, il Consiglio potrebbe bloccare l'esecuzione delle decisioni del Parlamento anche sulle spese non obbligatorie. Tuttavia – come si accennava – la Corte di giustizia ha avuto modo di ribadire l'esigenza di un atto normativo comunitario di base ai fini dell'esecuzione degli stanziamenti iscritti nel bilancio, in quanto è lo stesso Trattato a distinguere "le condizioni di esercizio del potere normativo e quelle del potere di bilancio"¹⁷.

In definitiva, vengono quindi – anche per il bilancio – prevalentemente utilizzati modelli di c.d. esecuzione diretta tradizionale delle misure comunitarie, che ricorrono nei casi espressamente previsti dal Trattato (in questo caso, l'art. 274 del Trattato CE), a cui, di recente, si affiancano ulteriori forme di esecuzione diretta, attraverso agenzie esecutive, ovvero attraverso forme di vera e propria esecuzione congiunta Commissione-Stati membri, anch'essi – come si è visto – utilizzati, anche se in misura minore¹⁸.

Un ulteriore divieto di carattere generale è previsto dall'art. 57, comma 1 del Regolamento in cui è stabilito che la Commissione non può affidare l'esecuzione di operazioni di pagamento o di riscossione ad entità od organismi esterni di diritto privato. Questi ultimi, infatti, possono essere abilitati allo svolgimento di compiti amministrativi preparatori o accessori che non implicino l'esercizio di potestà pubbliche né poteri di apprezzamento discrezionale (art. 57 comma 2 del Regolamento).

I limiti stringenti previsti dal Regolamento alla "esternalizzazione" delle attività di esecuzione del bilancio rispondono alle critiche mosse, a partire dagli anni '90, alla eccessiva proliferazione di organismi di diritto privato incaricati dello svolgimento di attività tecniche e gestionali funzionali alle operazioni di pagamento e di riscossione. Per arginare il fenomeno dei c.d. *bureaux d'assistance technique* (BAT)¹⁹, il

¹⁷ Cfr. Corte di giustizia, sentenza 12 maggio 1998, in causa C-106/96, *Regno Unito c. Commissione*, p.ti 26 ss.

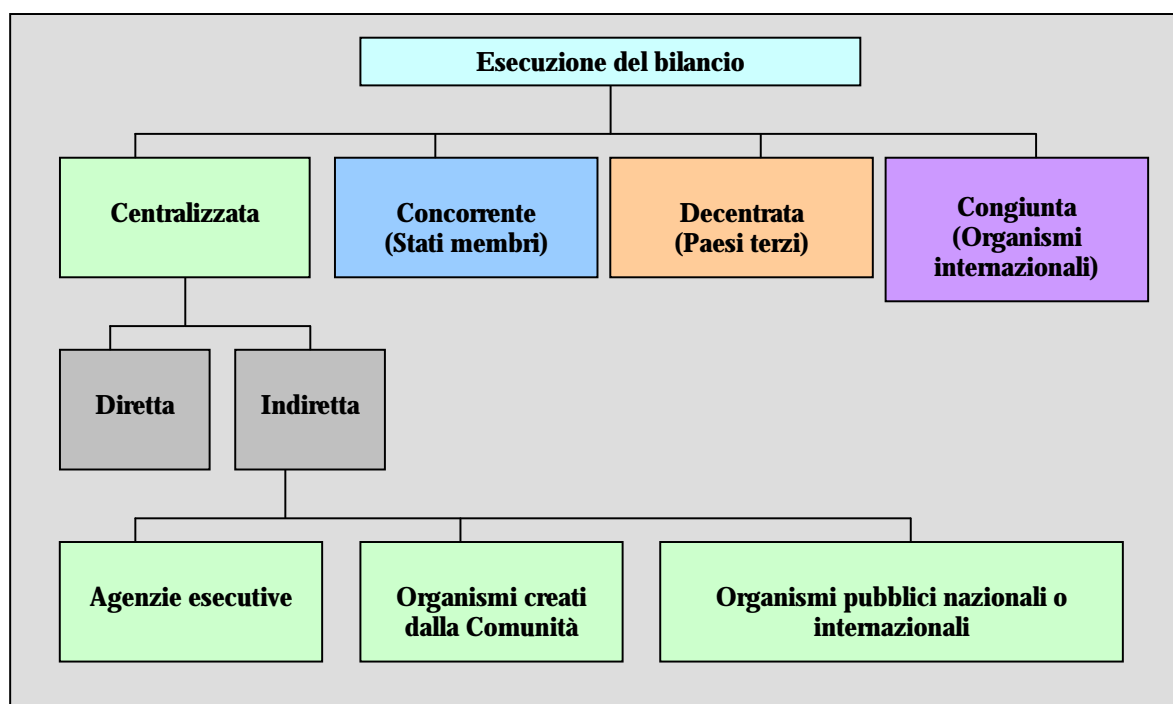
¹⁸ Su questi aspetti, v. anche G. Rivosecchi, *Autonomia finanziaria e procedure di bilancio della Comunità europea*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, Parte generale, Tomo II, Seconda edizione, Milano, Giuffrè, 2007, 680 ss.

¹⁹ Relazione sullo stato della finanze dell'UE, pp. 315 ss..

Regolamento ha introdotto tale disciplina restrittiva, riportando lo svolgimento delle attività di esecuzione del bilancio principalmente nell'alveo della struttura burocratica della Commissione o degli Stati membri opportunamente delegati.

In particolare, per facilitare lo svolgimento delle complesse operazioni di esecuzione delle spese, è ammessa l'istituzione dei c.d. *comités de gestion*, composti di esperti nazionali designati dagli Stati membri, con il compito di supportare la Commissione nella sua attività di esecuzione del bilancio. Tali comitati, per esempio, sono stati associati alla gestione della politica agricola comune e alla gestione del Fondo europeo di sviluppo²⁰.

Figura n. 1: Le diverse modalità di esecuzione del bilancio comunitario



Fonte: www.ec.europa.eu/budget/sound_fin_mgt/how_who.fr.htm

Con riferimento al profilo relativo alle funzioni e alle responsabilità degli agenti finanziari, il bilancio comunitario viene gestito, sia per le entrate che per le spese, dall'apparato amministrativo della Commissione.

²⁰ La Commissione è tenuta a richiedere il parere del comitato del Fondo europeo di sviluppo per l'adozione delle decisioni relative alla programmazione e all'attuazione delle strategie regionali, oltre che per modificarle, nel caso in cui le risorse stanziare risultino superiori del 20% rispetto a quelle previste o superino i dieci milioni di euro. Se il parere del Comitato è diverso dalla posizione della Commissione, la questione è sottoposta al Consiglio che potrà adottare anche una decisione differente.

Il Regolamento finanziario costituisce la base giuridica delle disposizioni finanziarie e della responsabilità di ogni attore finanziario, delegato formalmente dalla Commissione allo svolgimento delle necessarie operazioni gestionali. Gli atti di delegazione, i cui destinatari diretti sono i direttori generali o i capi dei servizi, sono rinnovati ogni anno, secondo la disciplina interna di organizzazione della Commissione e sulla base della struttura del bilancio approvato per l'esercizio successivo.

A tal fine, il Regolamento finanziario disciplina le funzioni affidate ai c.d. ordinatori delegati o sottodelegati e ai contabili. Ai primi (art. 59 e ss. del Regolamento finanziario) spetta la gestione procedimentale di tutte le fasi di entrata e di spesa del bilancio e, contestualmente, la realizzazione di una adeguata struttura organizzativa capace di monitorare lo svolgimento delle attività attraverso verifiche contabili antecedenti o successive alle singole operazioni contabili. Essi, dunque, hanno il compito di implementare un sistema di controllo gestionale in grado di rilevare la regolarità delle operazioni e la coerenza dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi prefissati. Tale sistema consente agli ordinatori delegati o subdelegati, in ultima analisi, di ricostruire annualmente, all'interno di una relazione sull'attività svolta, tutte le informazioni finanziarie e di gestione necessarie per verificare il rispetto dei principi di efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse del bilancio. Gli ordinatori delegati sono responsabili della gestione sana ed efficace delle risorse che sono state loro affidate e della realizzazione di un sistema di controllo adeguato che assicuri il rispetto della regolarità e della legalità della spesa da parte dei diversi servizi, secondo specifici standard di controllo definiti dalla Commissione.

Il contabile (art. 61 e ss. del Regolamento finanziario), invece, svolge funzioni di carattere esecutivo che vanno dalla corretta esecuzione dei pagamenti, alla preparazione dei conti, alla definizione delle regole contabili, alla gestione della tesoreria.

Sia gli ordinatori delegati che i contabili hanno specifiche responsabilità gestionali, di carattere amministrativo, disciplinari e patrimoniali.

Come appena rilevato, dunque, il principio di sana gestione finanziaria, reso più esplicito dal costante richiamo ai concetti di efficacia ed efficienza gestionale, è il parametro di riferimento che guida le azioni dei responsabili della gestione della spesa e le diverse modalità di esecuzione della stessa.

Esso, peraltro, estende il suo raggio di azione anche oltre la fase di esecuzione del bilancio, divenendo il presupposto (seppure implicito) della costante attività di informazione sulla corretta esecuzione del bilancio che la Commissione è chiamata a svolgere nei confronti delle altre Istituzioni.

Il Regolamento finanziario, infatti, disciplinando in modo puntuale anche le modalità di raccolta, gestione e rendicontazione dei dati contabili, individua specifiche attività di *reporting* della Commissione fondate anch'esse sui presupposti di veridicità, correttezza e trasparenza delle rilevazioni effettuate e trasmesse.

La Commissione, infatti, oltre ad avere il compito di consolidare i conti delle diverse Istituzioni comunitarie attraverso la ricezione delle rispettive relazioni finanziarie e trasmetterle alla Corte dei conti europea per il successivo esame, sviluppa una serie di attività informative nei confronti delle altre Istituzioni (artt. 130 e 131 del Regolamento). In particolare, riferisce due volte l'anno al Parlamento europeo e al Consiglio sulla situazione delle garanzie di bilancio e dei rischi corrispondenti; trasmette (tramite il contabile) una volta al mese al Parlamento europeo e al Consiglio, dati in cifre, aggregati almeno a livelli dei capitoli, sull'esecuzione del bilancio, sia con riferimento alle entrate che con riferimento alle spese; presenta tre volte l'anno (entro trenta giorni lavorativi successivi al 31 maggio, al 31 agosto e al 31 dicembre), tramite il contabile, al Parlamento e al Consiglio una relazione sull'esecuzione del bilancio, sia per le entrate che per le spese, illustrata in dettaglio per capitoli, articoli e voci. La relazione registra anche le informazioni relative alla esecuzione degli stanziamenti riportati negli esercizi precedenti.

Tutti i dati e le informazioni costantemente trasmesse dalla Commissione alle altre Istituzioni europee interessate alla decisione di bilancio e alla stessa attività di programmazione pluriennale, vengono comunicate anche alla Corte dei conti europea la quale, in base ai poteri ad essa conferiti e confermati dal Trattato di Lisbona (artt. 285 e ss. TFUE), continua a svolgere una delicata e complessa attività di certificazione del bilancio e di verifica della regolarità e della corretta gestione finanziaria delle risorse comunitarie da parte di tutte le Istituzioni.

Il sistema dei controlli sulla corretta esecuzione del bilancio

La disciplina relativa ai metodi di esecuzione del bilancio e quella sulle funzioni dei diversi agenti contabili richiama più volte la necessità che l'attività di gestione

delle operazioni finanziarie sia supportata da un efficace sistema di controllo interno, a cui si aggiunge il controllo, in via successiva, di competenza della Corte dei conti europea.

Secondo quanto stabilito dal Regolamento finanziario (art. 28 bis), il sistema di controllo è un processo applicabile a tutti i livelli di gestione destinato a fornire ragionevoli garanzie circa: 1) il conseguimento di obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità delle operazioni; 2) affidabilità, legalità e regolarità delle informazioni finanziarie e gestionali; 3) prevenzione e individuazione delle frodi e delle irregolarità; 4) adeguatezza nella gestione dei rischi.

Da un punto di vista organizzativo, ogni ordinatore delegato deve prevedere, all'interno del proprio servizio e/o direzione generale, una struttura incaricata di effettuare il controllo di gestione secondo procedure e sistemi che consentano di effettuare verifiche ex ante ed ex post sulle attività da svolgere o svolte (art. 60 comma 4 del Regolamento finanziario). Tale onere ricade sugli Stati membri (art. 53 ter comma 2), sulle organizzazioni internazionali (art. 53 quinquies comma 1) o sugli altri organismi che gestiscono risorse del bilancio comunitario (art. 54 comma 3) nei casi in cui i metodi di esecuzione siano rispettivamente concorrenti, decentrati o congiunti.

Ogni ordinatore delegato è assistito da un direttore delle risorse e/o da un coordinatore, incaricato di verificare il buon funzionamento del sistema di controllo all'interno del servizio di competenza. A livello centrale, la Commissione, attraverso un apposito servizio finanziario, assiste le varie direzioni generali nello svolgimento delle attività di controllo sulla gestione finanziaria, elaborando Direttive, standard di misurazione e diffondendo buone pratiche.

Dal punto di vista funzionale, alla scadenza di ogni esercizio finanziario, i direttori generali e/o i capi servizio redigono un rapporto di attività annuale sulla realizzazione degli obiettivi politici chiave e forniscono alla Commissione una relazione sulla gestione e, sotto la loro responsabilità, una dichiarazione di affidabilità dei dati in essa riportati. Nello stesso rapporto sono specificati i meccanismi di controllo utilizzati, descritte le procedure seguite e individuate le responsabilità dei diversi agenti interessati.

La Commissione, quindi, riceve le diverse relazioni dalle direzioni generali, elabora una relazione annuale di valutazione delle finanze dell'Unione attraverso la

quale assume la responsabilità politica della gestione, così come previsto dall'art. 274 del Trattato CE. Tale relazione è trasmessa all'autorità di scarico e alla Corte dei conti europea non più tardi del 15 giugno dell'esercizio finanziario successivo.

A seguito della riforma della Commissione del 2000, accanto all'attività di controllo è stata strutturata anche quella di *audit*.

Il servizio di *audit* interno si avvale delle esperienze più avanzate già maturate in ordinamenti europei ed extraeuropei²¹. Si tratta di un servizio della Commissione, diretto da un *auditeur*, la cui missione è quella di fornire alle direzioni generali pareri indipendenti sulla qualità dei sistemi di gestione e controllo e di formulare raccomandazioni per la realizzazione efficiente ed efficace degli obiettivi strategici. L'attività di *auditing*, pertanto, anche sviluppata sotto forma di pareri e raccomandazioni, è stata strutturata in tutti i servizi della Commissione con lo scopo di supportare l'attività di direzione e di pianificazione strategica. In questo contesto particolare attenzione è stata rivolta alla rilevazione dei risultati raggiunti per ciascuna linea di attività.

Infine, il *Comité de suivi des audits* (CSA), composto da membri della Commissione oltre che da esperti nel settore, ha il compito di monitorare l'attività di auditing dei servizi e di elaborare ogni anno un rapporto informativo al collegio dei Commissari sulla qualità dei lavori svolti e sull'attuazione delle raccomandazioni formulate dagli *auditeurs*.

L'articolata e diffusa struttura dei controlli attivati all'interno della Commissione ha indotto quest'ultima a costruire un Piano di azione²² per realizzare un quadro di vigilanza interno integrato, finalizzato da un lato a razionalizzare i processi e, dall'altro a rafforzare l'attività.

Tale piano trae a sua volta ispirazione da una Raccomandazione della Corte dei conti europea²³ nella quale viene sottolineata la necessità di realizzare un sistema di controllo interno che colleghi maggiormente le risultanze gestionali di tutti i servizi della Commissione e che costituisca anche una solida base per la elaborazione della dichiarazione di affidabilità (DAS) della Corte stessa sull'esercizio finanziario.

²¹ Cfr., ad esempio, R. MUSSARI (a cura di), *I sistemi di contabilità e bilancio dello Stato nell'Europa comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2005.

²² Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento e alla Corte dei conti europea, Piano d'azione della Commissione verso un quadro di controllo interno integrato, COM (2006) 9, del 17 gennaio 2006.

²³ Parere n. 2/2004.

Più specificamente il Piano propone l'adozione di principi comuni ed omogenei in materia di controllo prevedendo l'introduzione nel Regolamento finanziario del concetto di "rischio di errore tollerabile" nelle operazioni di gestione del bilancio. Ai principi comuni deve quindi fare seguito una costante diffusione e valorizzazione delle attività di rendicontazione effettuate, migliorandone la qualità. A questo fine, il Piano richiama la necessità che gli Stati membri nominino un organismo nazionale di coordinamento per settore politico, incaricato di fornire a tutte le parti interessate una sintesi delle garanzie disponibili in merito alle azioni comunitarie attuate, nell'ambito della gestione concorrente. Allo stesso tempo, gli Stati dovrebbero esortare i Parlamenti nazionali e le Assemblee regionali a richiedere maggiori informazioni alle Istituzioni competenti circa le modalità di utilizzo dei fondi comunitari. Di qui la possibilità di creazione di un patrimonio informativo che verrà poi sottoposto all'attenzione della Commissione e della Corte dei Conti.

Tale approccio, si legge nel Piano, può condurre all'adozione di una piattaforma di *audit* unico, capace di condividere risultati basati su criteri omogenei di rilevazione.

La realizzazione di un controllo interno integrato, infine, dovrebbe anche esortare gli Stati membri ad avviare una riflessione sulle eventuali carenze settoriali registrate nella gestione dei fondi comunitari e ad adottare meccanismi correttivi differenziati per famiglie di politiche.

Il Rapporto sullo stato di avanzamento del Piano di azione elaborato dalla Commissione²⁴ ha evidenziato risultati soddisfacenti soprattutto con riferimento alla semplificazione della legislazione in materia di agricoltura, fondi strutturali, educazione e cultura, al miglioramento dei rapporti annuali di attività della Commissione in materia di agricoltura e politica di coesione, all'accresciuta importanza dell'attività di rendicontazione degli Stati (messa in luce dalla Corte dei conti stessa nel parere n. 6/2007).

Il Rapporto evidenzia anche una *best practice*: la Commissione, infatti, trasmette ogni anno agli Stati membri la lista delle osservazioni e degli errori rilevati dalla Corte dei conti europea nella gestione dei fondi comunitari, chiedendo che ad esse sia dato un seguito.

²⁴ Rapport d'avancement COM (2008) 110, Comunicazione della Commissione, COM (2009) 43 del 4 febbraio 2009.



Più specificamente, per quanto riguarda la politica di coesione, la Commissione, con una ulteriore Comunicazione al Parlamento, al Consiglio e alla Corte dei conti²⁵, ha evidenziato i principali traguardi raggiunti nell'attività di monitoraggio e controllo sull'utilizzo dei fondi strutturali da parte degli Stati membri, soprattutto in termini di valorizzazione dei rapporti annuali della Commissione, di maggiore scambio di informazioni tra Commissione e Stati, di correzioni finanziarie apportate durante la realizzazione delle azioni.

Alla minuziosa e particolareggiata attività di controllo interno e di *audit* della Commissione, infine, si affiancano le operazioni di verifica sull'attività di esecuzione del bilancio effettuate dalla Corte dei conti europea.

Quest'ultima, istituita dal Trattato di Bruxelles del 1975 e operante dal 1977, a partire dal Trattato di Maastricht e dal successivo Trattato di Amsterdam, ha visto progressivamente ampliare il suo raggio di azione, da un lato estendendo la propria attività di controllo al secondo e terzo pilastro dell'Unione (politica estera e sicurezza, giustizia e affari interni), e, dall'altro, disponendo di più incisivi strumenti di valutazione delle attività svolta dall'Unione europea.

Da ultimo, il Trattato di Lisbona, nel riformulare l'art. 248 del Trattato CE (ora art. 287 del TFUE), sistematizza le funzioni di controllo esterno affidate alla Corte riconoscendole sia poteri di esame di tutte le entrate e di tutte le spese dell'Unione europea, sia più incisivi poteri di ispezione e di verifica sulle attività svolte dalle Istituzioni.

In particolare, nell'ambito della tradizionale funzione di certificazione dei conti, la Corte è incaricata di redigere annualmente la dichiarazione di affidabilità dei conti della Comunità (DAS) oltre che di regolarità e di legalità delle operazioni sottostanti e di predisporre quindi a relazione annuale, a chiusura dell'esercizio finanziario, nella quale esporre, anche attraverso la formulazione di osservazioni, le risultanze complessive dell'attività sottoposta a verifica. È interessante sottolineare come anche in sede di predisposizione della relazione annuale, così come accade per la Commissione nella fase di esecuzione del bilancio, si costruiscano tra le Istituzioni comunitarie e gli Stati membri forme di collaborazione e partecipazione, in vista di un corretto svolgimento delle attività di verifica e di valutazione sulla sana gestione finanziaria. E, infatti, secondo quanto stabilito nel Regolamento finanziario (art. 143)

²⁵ Comunicazione della Commissione, COM (2009) 42 del 3 febbraio 2009.

la Corte, sulla base della costante informativa ricevuta dalle Istituzioni comunitarie sulla esecuzione del bilancio, trasmette entro il 30 giugno alla Commissione e alle Istituzioni interessate le osservazioni che ritiene di natura tale da dover figurare nella relazione annuale. Tali osservazioni devono rimanere riservate e tutte le Istituzioni inviano alla Corte dei conti, entro il 15 ottobre, le proprie osservazioni. Successivamente la Corte invia, entro il 15 novembre, alle autorità responsabili del discharge e alle altre Istituzioni la relazione annuale accompagnata dalle suddette osservazioni e ne cura la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea. A seguito della pubblicazione la Commissione comunica immediatamente agli Stati membri interessati gli elementi di tale relazione che riguardano i fondi per i quali sono competenti. Ricevuta la comunicazione gli Stati membri inviano la loro risposta alla Commissione entro 60 giorni che, successivamente, viene trasmessa alla Corte dei conti entro il 28 febbraio.

Le stesse forme di cooperazione interistituzionale possono essere registrate con riferimento ad un'altra funzione affidata alla Corte: quella relativa alla predisposizione delle c.d. relazioni speciali su specifici settori sottoposti al suo controllo (art. 287 del TFUE e art. 130 del Regolamento finanziario). Anche in questa occasione, la Corte comunica all'Istituzione interessata le osservazioni che a suo avviso devono figurare in una relazione speciale. L'Istituzione dispone di un termine di due mesi e mezzo per comunicare alla Corte commenti e osservazioni. La Corte adotta entro il mese successivo il testo definito della relazione speciale che, corredata dalle risposte delle Istituzioni interessate, è comunicata al Parlamento e al Consiglio e successivamente pubblicata.

Infine, nell'ottica di contribuire al miglioramento della gestione finanziaria dei fondi dell'Unione, la Corte dei conti, oltre ad avere una costante informativa sulle attività di esecuzione del bilancio da parte della stessa Commissione (come già analizzato del paragrafo 2), esercita anche poteri consultivi, sotto forma di pareri, a richiesta delle Istituzioni, e poteri ispettivi. In quest'ultimo caso, infatti, la Corte, nell'assolvimento delle proprie funzioni, oltre a poter richiedere ed acquisire, sempre in uno spirito di reciproca fiducia e costante collaborazione, i documenti e le informazioni relative alla gestione finanziaria dei servizi o organismi riguardanti le operazioni finanziate o cofinanziate dalle Comunità, può interpellare qualsiasi agente finanziario responsabile (art. 140 Regolamento).

Il circuito dei controlli interni ed esterni così delineato si perfeziona con la verifica più propriamente politica esercitata dal Parlamento. Quest'ultimo, infatti, oltre a vedere ulteriormente rafforzati dal Trattato di Lisbona i propri poteri in relazione alla predisposizione del bilancio previsionale, adotta, su Raccomandazione del Consiglio e nei confronti della Commissione, la c.d. decisione di discarico in relazione alla esecuzione del bilancio dell'anno precedente (artt. 145, 146 e 147 del Regolamento finanziario). A questo fine, il Parlamento, secondo quanto stabilito dall'art. 319 del Trattato di Lisbona, per formulare il proprio giudizio, procede all'esame dei conti del bilancio finanziario ma anche della relazione di valutazione sulle finanze dell'Unione prodotta dalla Commissione, delle relazioni speciali e della relazione annuale, accompagnata dalla dichiarazione di affidabilità, della Corte dei conti. L'istruttoria documentale, inoltre, è arricchita anche da incisivi poteri di ispezione e controllo attraverso i quali il Parlamento può chiedere chiarimenti alla Commissione sull'esecuzione delle spese o sul funzionamento dei sistemi di controllo finanziario (art. 319 comma 2 TFUE).

Quello del Parlamento, in definitiva, consiste in un vero e proprio "giudizio politico"²⁶ sulla gestione-esecuzione del bilancio da parte della Commissione effettuato in base alla relazione annuale e agli altri atti della Corte dei conti inviati al Parlamento su cui viene effettuata la valutazione dell'Esecutivo comunitario²⁷.

La procedura di controllo parlamentare si articola in due fasi: esame da parte della Commissione per il controllo dei bilanci della relazione annuale della Corte dei conti e della raccomandazione sullo scarico adottata dal Consiglio; approvazione in Assemblea di una risoluzione con cui viene accordato, rifiutato o rinviato lo scarico sull'esecuzione del bilancio alla Commissione europea²⁸.

Si tratta di un procedimento finalizzato a far valere la responsabilità dell'Esecutivo comunitario rispetto alla gestione finanziaria, con il quale il Parlamento europeo esercita una funzione che si colloca a metà strada tra la funzione di bilancio e la funzione di controllo²⁹. L'Assemblea sviluppa infatti il suo controllo

²⁶ Così, A. MANZELLA – N. LUPO, voce *Parlamento europeo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. V, Milano, Giuffrè, 2006, 4118.

²⁷ Sul punto, si veda la ricostruzione di P. Magnette, *Contrôler l'Europe. Pouvoirs et responsabilité dans l'Union européenne*, Bruxelles, Ed. Université, 2003.

²⁸ Per un approfondimento, cfr. G. Rivosecchi, *Autonomia finanziaria e procedure di bilancio della Comunità europea*, cit., 683 ss.

²⁹ Così, A. Manzella – N. Lupo, voce *Parlamento europeo*, cit., 4118 ss.

sulla Commissione anche grazie al decisivo apporto conoscitivo costituito dalla relazione della Corte dei conti (art. 276, paragrafo 1, Trattato CE).

La prassi ha visto nella procedura in questione un incisivo strumento di sindacato a disposizione del Parlamento nei confronti della Commissione, come è avvenuto in occasione della mancata concessione del discarico del 1984, in riferimento all'esercizio 1982, e nel 1998, in riferimento all'esercizio 1996. Tuttavia il rigetto del bilancio non comporta l'obbligo di dimissioni da parte della Commissione, come invece accade nel caso dell'approvazione di una mozione di censura³⁰.

Il sistema di valutazione della Commissione a supporto della programmazione finanziaria: la misurazione dei risultati in un circuito virtuoso di *accountability*

La capillare rete di controlli interni ed esterni alla Commissione è stata realizzata soprattutto per verificare la coerenza tra le previsioni di bilancio e la effettiva gestione degli stanziamenti a seconda delle politiche pubbliche cui sono destinati.

Anche la Corte dei conti, pur disponendo di compiti ispettivi e di controllo sull'attività di gestione del bilancio da parte delle diverse Istituzioni competenti, svolge principalmente il ruolo di autorità di certificazione, verificando la coerenza delle stime rispetto ai risultati gestionali successivi alla chiusura dell'esercizio finanziario.

Passando dal livello del controllo a quella della responsabilità, va rilevato come un ruolo decisivo per la effettiva realizzazione degli obiettivi e delle priorità strategiche collegate alle risorse del bilancio dell'Unione possa essere attribuito agli stessi Stati membri e, a livello sottostante, alle Regioni.

Con riferimento agli Stati, come appena illustrato, è possibile cogliere almeno tre diversi piani di responsabilità: una responsabilità gestionale, legata alla necessità di procedere a regolari e sistematici accertamenti sulla coerenza tra risorse trasferite dal bilancio dell'Unione ad azioni realizzate; una responsabilità organizzativa, riferita alla necessità di costruire strutture amministrative appositamente incaricate di effettuare il controllo di gestione e verifiche *ex ante* ed *ex post* sulle attività; e, infine, una responsabilità informativa, collegata alla necessità di fornire costantemente alle

³⁰ Per un approfondimento, cfr. P. Manin, *Droit constitutionnel de l'Union européenne*, Paris, Pedone, 2004.

Istituzioni comunitarie notizie e comunicazioni sullo stato di avanzamento dei progetti finanziati.

Con riferimento alle Regioni è prevista una loro responsabilità, anche in vista del progressivo riconoscimento di soglie crescenti di autonomia riconosciute ai livelli di governo infrastatali³¹.

Su questo aspetto è significativa l'esperienza italiana di gestione dei fondi strutturali relativi all'attuazione della politica di coesione che consente di individuare sia un innovativo modello di programmazione regionale delle attività e dei corrispondenti fondi comunitari che di realizzazione, gestione e monitoraggio degli interventi. Sotto il primo profilo, infatti, alle decisioni nazionali quadro, contenute in un documento strategico denominato Quadro strategico nazionale (QSN), si allineano quelle regionali, contenute nei Documenti unitari di programmazione e nei Piani operativi regionali. Tutti i Programmi operativi regionali e nazionali si "raccordano", per quanto riguarda la politica generale di sviluppo, al QSN e, a livello comunitario, agli c.d. "Orientamenti strategici comunitari" e, ancora, per quanto riguarda la politica economica generale, alle decisioni assunte in sede nazionale nei principali documenti di programmazione economico finanziaria³².

Sotto il secondo profilo, relativo al monitoraggio delle attività, sono stati elaborati e sviluppati sistemi di rilevazione delle informazioni necessarie per l'impostazione della programmazione e la successiva attuazione delle politiche di sviluppo proprio partendo dai dati resi disponibili dalle Regioni: la produzione dei Conti Pubblici territoriali (CPT), banca dati in cui sono ricostruiti i flussi di spesa e di entrata a livello regionale per tutti gli enti del settore pubblico allargato; il Quadro Finanziario Unico di cassa (QFU), introdotto nel 1999 nei documenti programmatici nazionali³³, ed ora utilizzato anche all'interno del QSN, come strumento di programmazione che consente di registrare le disponibilità finanziarie degli enti territoriali sulla base degli impegni di spesa e delle risorse destinate agli investimenti.

³¹ In una prospettiva comparatistica, cfr., ad esempio, A. Mauer, *National Parliaments in the European Architecture: from Latercomers' Adaptation towards Permanent Institutional Change?*, in *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers?*, a cura di A. Mauer e W. Wessels, Baden Baden, Nomos Verlag, 2001, spec. 33 ss.; S. Bartole, *Europa e Regioni*, in *Unione europea e autonomie regionali. Prospettive per una Costituzione europea*, a cura di R. Scarciglia, Torino, Giappichelli, 2003, 7 ss.

³² Su questi aspetti, si veda, in particolare, il Rapporto del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione 2008.

³³ In particolare nel Documento di programmazione economico finanziaria.

Infine, nella programmazione dei fondi comunitari 2007-2013, nell'ambito del sistema di monitoraggio unificato del QSN, sono stati individuati una serie di indicatori prioritari volti a misurare la capacità di realizzazione delle politiche regionali di sviluppo. Tali indicatori, cui le Regioni dovranno fare riferimento per misurare l'attuazione dei loro interventi, sono stati distinti in quattro categorie: di realizzazione, di contesto, con *target* comuni, con meccanismo incentivante. Con riferimento a quest'ultima categoria, in particolare, il QSN ha introdotto, per la prima volta e limitatamente al Mezzogiorno, un sistema di valutazione dei risultati raggiunti collegato ad un premio di natura finanziaria. Tale sistema è caratterizzato dai c.d. "obiettivi di servizio", vale a dire dei parametri di misurazione delle *performance* in relazione ad ambiti specifici di intervento.

In linea con questa tendenza, la Commissione, già a partire dalla metà degli anni '90, ha sviluppato una serie di riflessioni sulle modalità di sviluppo di una più generale e complessa attività di valutazione delle politiche pubbliche, intesa quest'ultima come analisi sistematica condotta con i metodi della ricerca empirica, volta a formulare giudizi sulla definizione e deliberazione dei programmi dei Governi, sulla loro attuazione ed efficacia³⁴.

Nonostante i diversi approcci e il pluralismo classificatorio dell'attività di valutazione delle politiche pubbliche è indubbio che la finalità da essa perseguita è quella di attestare il grado di legittimazione delle attività realizzate, vale a dire il riconoscimento della capacità di produrre e di essere di qualche utilità per la collettività³⁵.

In questo senso si discosta dal mero controllo di legittimità, riferito al rispetto di procedure e regole codificate, per assolvere un compito di più ampia supervisione del contenuto delle politiche stesse, dei loro risultati, dello svolgimento dei processi, delle ragioni dei successi o dei fallimenti.

³⁴ Sulla valutazione delle politiche pubbliche e il collegamento con l'attività di programmazione si vedano E. Chelisky, *Program evaluation: Patterns and directions*, New York, American Society for Public Administration, 1989; C.E. Lindblom, *The Policy Making Process*, Englewood Cliffs (NJ), Prentice Hall, 1980; A.B. Wildavsky, *Speaking Truth to Power: The Art and craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown, 1979.

³⁵ F.W. Scharpf, *Governare l'Europa*, il Mulino, Bologna, 1999.

Oggetto di analisi specifica diviene il rendimento, la *performance* e cioè la capacità di generare risultati coerenti con gli obiettivi fissati per risolvere un problema³⁶.

Il superamento del parametro della legalità e l'affermazione di questa rinnovata capacità riflessiva del *policy maker* orientata verso una maggiore consapevolezza delle cause e degli effetti delle politiche pubbliche programmate e attuate³⁷, deriva soprattutto dalla presenza di alcuni fattori di criticità che vanno dalla complessità dovuta all'alto grado di specializzazione decisionale dei e nei livelli di governo, dalla conseguente dispersione dell'autorità in sedi e processi segmentati e diversificati³⁸, dalla progressiva interdipendenza tra gli interventi³⁹, dalla trasversalità e dall'ampiezza degli obiettivi rispetto ai tradizionali settori delle politiche pubbliche⁴⁰, dalla pluralità degli attori e dei livelli di governo chiamati a decidere e ad attuare le politiche congiuntamente⁴¹.

La valutazione delle politiche pubbliche, pertanto, conclude un ciclo (*policy cycle*), che si apre con la programmazione, si sviluppa nella attuazione e si conclude con la verifica, nelle sedi opportune, dei risultati raggiunti per ciascuna di esse.

Resta in ogni caso necessario, indipendentemente dalle classificazioni, sia per i risultati in senso proprio che per gli impatti delle politiche, l'adozione di presupposti metodologici di valutazione strettamente connessi al raggiungimento di soglie di efficienza ed efficacia conformi alle aspettative⁴².

Sulla base di questi presupposti teorici, la Commissione, sin dai primi documenti ufficiali elaborati sul tema⁴³, ma anche nella Guida pratica sulla valutazione delle attività⁴⁴, ha definito la valutazione come un giudizio sugli interventi programmati con riferimento ai risultati raggiunti, agli obiettivi e alle

³⁶ A. Lippi, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino, 2008, pp. 103-106

³⁷ D.A. Schön M. Rein, *Frame Reflection*, New York, Basic Books, 1994.

³⁸ D.J. Palumbo, D.J. Calista, (a cura di), *Implementation and the policy process. Openig the black box*, New York, Greenwood Press, 1990.

³⁹ A. Wildasky, *Bilancio e sistema politico*, Angeli, Milano, 1987.

⁴⁰ O. Riper, J.Tolulemonde (a cura di), *Intergovernmental Evaluation*, New Brunswick, N.J., Transaction, 1997.

⁴¹ F.W. Scharpf, *Governare l'Europa*, cit.

⁴² Sulle svariate definizioni dei due termini si veda A. Lippi, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., pp. 73 ss..

⁴³ *The Communication on evaluation*, SEC (2000), 1051; *The Communication on Evaluation Standards and Good Practices*, SEC (2002), 5267; *The Financial Regulation, Council Regulation 1065/2002*; *The Implementing Rules on Evaluation*, SEC (2000), 1051.

⁴⁴ *Evaluation EU Activities, A practical guide fore the Commission Services*, July 2004, DG Budget, Evaluation Unit.

aspettative realizzate nonchè all'impatto determinato sulle diverse categorie di *stakeholders*. Ha quindi chiarito la differenza tra il concetto di valutazione e quelli di controllo (e monitoraggio) e di *audit*. Secondo la Commissione, infatti, l'attività di controllo si concretizza in un processo sistematico di analisi meramente quantitativa dei dati relativi a determinati programmi e interventi, mentre l'attività di *audit* (*performance audit*) si concentra principalmente sulle modalità di attuazione delle azioni, soprattutto verificando la coerenza tra gli input (prevalentemente finanziari) e gli output. Diversamente dal controllo/monitoraggio (essenzialmente nelle forme del controllo di regolarità finanziaria) e dall'*audit*, la valutazione, invece, copre un campo più ampio di rilevazione dei risultati raggiunti, verificando non solo fenomeni quantitativi ma anche qualitativi sulla base di parametri di misurazione che rilevano l'economicità, l'efficienza ed efficacia delle azioni, ma anche la rilevanza, l'utilità e l'equità⁴⁵.

In attuazione dell'art. 27 del Regolamento finanziario, inoltre, possono essere individuate varie specie di valutazione a seconda del momento in cui tale attività si colloca rispetto al processo decisionale.

In particolare, le norme di attuazione del Regolamento finanziario⁴⁶ dedicano particolare attenzione alla c.d. valutazione *ex ante* precisando, che ogni proposta di sviluppo di un programma o di un'attività fondata sull'utilizzo di risorse del bilancio sia di spesa che di entrata, deve identificare gli obiettivi da raggiungere, i tempi di realizzazione nel breve e lungo periodo, i risultati attesi, il valore aggiunto dell'intervento, i rischi nella sua attuazione e le eventuali opzioni di intervento alternative, l'analisi di esperienze analoghe già avviate e i vantaggi ottenuti, il fabbisogno di risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie per sviluppare le azioni soprattutto in termini di analisi costi/benefici, il sistema di monitoraggio sull'attuazione. Tali aspetti sono stati più ampiamente definiti dalla Commissione nella Comunicazione *sull'Impact Assesment process*⁴⁷.

Tuttavia, le norme di attuazione del Regolamento finanziario dedicano minore attenzione alla valutazione *in itinere* e a quella *ex post*, limitandosi a stabilire che tutti i programmi e le attività devono essere analizzati sia nel loro svolgimento che al

⁴⁵ *Economy, effectiveness, efficiency, relevance, utility, sustainability.*

⁴⁶ Art. 21, *The Implementing Rules on Evaluation, SEC (2000)*, 1051.

⁴⁷ *Communication on Impact Assesment, COM (2002)*, 276.

termine della loro realizzazione con riferimento alle risorse finanziarie utilizzate e alla coerenza dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi prefissati.

Il vuoto normativo è colmato dalla Guida pratica per i servizi della Commissione che fornisce delle istruzioni utili per consentire a tutti i servizi di implementare le diverse specie di valutazione rispetto ai vari programmi da realizzare.

A questo fine, in occasione della riforma organizzativa del 2000, la Commissione ha elaborato una innovativa metodologia di gestione delle attività di tutti i servizi, collegando contemporaneamente le fasi di programmazione e pianificazione delle azioni prioritarie con quelle di allocazione delle corrispondenti risorse finanziarie e di rendicontazione dei risultati raggiunti. Si tratta di un *framework* denominato *Activity Based Management* (ABM), che consente di verificare in che modo vengono gestite le risorse del bilancio rispetto a predeterminate priorità politiche⁴⁸. Tale *framework*, esteso a tutte le risorse gestite dalla Commissione, ha consentito di censire, pianificare, programmare, gestire e monitorare circa 215 attività (*Activity Based Budgeting – activities*), raggruppate in 30 famiglie di *policy*, più o meno coincidenti con le direzioni generali della Commissione.

Per ogni famiglia di *policy*, sviluppata in varie linee di attività, la Commissione ha suggerito anche l'adozione di una struttura organizzativa in grado di monitorare l'andamento delle attività, effettuare le diverse specie di valutazione, costruire un circuito della decisione supportato da adeguati e costanti meccanismi di rendicontazione (*reporting*)⁴⁹.

Il valore aggiunto dell'ABM, e, più in generale, delle pratiche di valutazione suggerite dalla Commissione, risiede senza dubbio nella capacità di collegare la programmazione finanziaria pluriennale e la decisione annuale di bilancio con la pianificazione strategica, vale a dire con l'attività di selezione ed individuazione degli obiettivi prioritari che si intendono perseguire per ciascuna politica pubblica. Lo stretto collegamento tra risorse e attività consente di costruire il cd. *Strategic Planning and Programming Cycle* (SPP).

Il presupposto normativo di questo collegamento è contenuto nell'art. 33 del Regolamento finanziario in cui è stabilito che la Commissione, nel redigere il progetto

⁴⁸ *Communication on Activity Based Management* (ABM), SEC (2001), 1197.

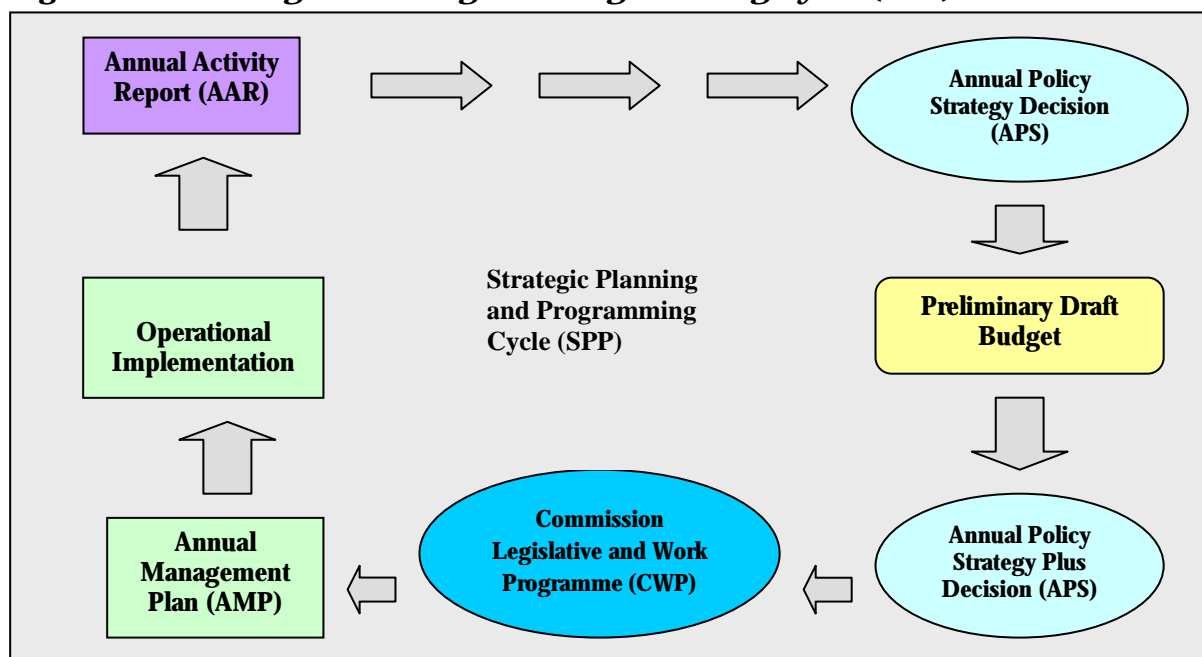
⁴⁹ Cfr. *Practical Guide*, cit., pp. 67 e ss..

preliminare di bilancio, deve allegare vari documenti tra cui un rendiconto sulle attività contenente informazioni sulla realizzazione di tutti gli “obiettivi specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati da un termine, precedentemente fissati per le varie attività, compresi i nuovi obiettivi misurati mediante indicatori”.

Sulla base delle puntuali indicazioni contenute nel Regolamento finanziario, la Commissione ha costruito il ciclo SPP affiancando la predisposizione del progetto di bilancio ad una serie di documenti di programmazione/pianificazione strategica che consentono di sviluppare obiettivi e priorità, di associare ad essi risorse finanziarie e, infine, di verificarne la realizzazione sulla base di specifici parametri di misurazione: *l'Annual Policy Strategy Decision (APS)* definisce annualmente le priorità prima ancora della presentazione del progetto di bilancio; *l'Annual Policy Strategy plus decision* “attualizza” le priorità sulla base del progetto di bilancio già presentato; il *Commission Legislative and Work Programme (CWP)* è il piano di azione della Commissione, *l'Annual Management Plan (AMP)* è l’atto di pianificazione di ciascun servizio che declina le priorità e gli obiettivi strategici dell’APS. Agli atti di pianificazione seguono le attività di concreta realizzazione degli obiettivi da parte di ciascuna direzione generale (*Operational Implementation*) e le attività di rendicontazione attraverso la predisposizione degli *Annual Activity Reports (AAR)*.

Le componenti del ciclo SPP sono rappresentate nella Figura n. 2.

Figura n. 2: Strategic Planning and Programming Cycle (SPP)



Fonte: rielaborazione, *Practical Guide*, p. 22

L'attenzione della Commissione verso la valutazione delle attività trova ulteriore conferma nella Comunicazione del 2007, *Répondre aux besoins stratégiques: renforcer l'usage de l'évaluation*⁵⁰. Essa, infatti, rispondendo ad alcune sollecitazioni della Corte dei conti europea sulla necessità di rafforzare l'attività di valutazione, rilancia un Piano di azione volto a valorizzare la quantità delle informazioni disponibili sulla realizzazione delle priorità della Commissione e sui suoi obiettivi strategici.

Il presupposto di partenza della Comunicazione è che la gestione delle informazioni sulla realizzazione delle azioni prioritarie attraverso una capillare rete di monitoraggio costante dei risultati ottenuti, consente di verificarne l'attuazione e l'impatto sulle diverse categorie di *stakeholders*, ma soprattutto di attivare un processo virtuoso di correzione degli errori e degli scostamenti registrati e di riprogrammazione a sostegno della decisione politica. La circolarità di questo processo, che trae origine dalla programmazione/pianificazione strategica di isolate attività, si ricompone all'interno delle politiche pubbliche europee e diviene garanzia di realizzazione delle stesse.

Sulla base di queste premesse la Commissione si propone di raggiungere tre obiettivi che vanno dalla maggiore utilizzazione della valutazione a supporto delle decisioni, al miglioramento della legislazione europea attraverso un attento esame preventivo alla adozione degli atti, alla più efficace comunicazione ai cittadini dei risultati e della attività svolte dall'Unione europea. Il risultato di tale esplicita fiducia da parte della Commissione sulla cultura e la pratica della valutazione fa sì che ormai la Commissione stessa giudichi indispensabile che le sue nuove iniziative siano precedute da una attenta analisi preventiva tale da motivare in modo trasparente le ragioni di un intervento normativo a livello comunitario (e non dei singoli Stati Membri) nonché quegli aspetti (costi vs. benefici, conseguenze sugli stakeholder, risvolti di carattere finanziario) capaci di irrobustire la capacità decisionale del policy maker, in un contesto di assai maggiore trasparenza”.

A questo fine, la Commissione ribadisce l'importanza di una integrazione più forte tra la programmazione economica e l'attuazione e l'esecuzione del bilancio

⁵⁰ *Communication*, SEC (2007) 213, 21 febbraio 2007.

attraverso la pianificazione strategica, proponendo di attivare dei meccanismi di diffusione e comunicazione dei risultati conseguiti a fine anno sia all'interno del circuito istituzionale sia verso i cittadini. Solo dalla diffusione delle buone pratiche di valutazione come quelle sperimentate con riferimento alla attuazione delle politiche di coesione, infatti, è possibile garantire maggiore trasparenza delle azioni (*accountability*) e costante apprendimento (*learning*).

Vanno in questa direzione alcuni strumenti utilizzati dalla Commissione come il *Bilan annuel d'évaluation* che fornisce una visione d'insieme di tutti i rapporti di attività dei servizi della Commissione, il *Bilan multiannuel des évaluations* che propone una rassegna completa di tutte le valutazioni effettuate sulla base del *framework* ABB, le *Chartes internes de l'évaluation* che fissano, per ogni servizio, obiettivi, responsabilità, organizzazione, procedure, indicatori di misurazione delle *performance*.

Conclusioni

I progressi dell'Unione verso un maggiore coordinamento delle politiche ritenute fondamentali e strategiche per lo sviluppo competitivo del nostro continente passano, storicamente, anche attraverso modifiche tecniche, apparentemente minori, di procedure e meccanismi legislativi.

In primo luogo, con le nuove regole, viene affermata, nel processo di decisione-esecuzione del bilancio, una innovativa dimensione programmatica collegata anche all'esigenza di un maggiore dialogo interistituzionale ed equilibrio tra i poteri.

In secondo luogo, viene rafforzato il ruolo della Commissione nell'esecuzione del bilancio, ma al tempo stesso viene richiesta una maggiore collaborazione agli Stati membri al fine di avere parametri comuni di verifica e controllo dei dati finanziari relativi ai fondi del bilancio UE, che finanziano le politiche pubbliche.

In terzo luogo, viene rafforzato rispetto al passato il principio di buona gestione finanziaria come parametro di riferimento che guida le azioni dei responsabili della gestione della spesa e le diverse modalità di esecuzione della stessa. La buona gestione riguarda sia la fase di esecuzione del bilancio che quella di gestione, attraverso un efficace sistema di controlli interni ed esterni, e punta a superare il parametro della mera legalità attraverso l'introduzione della valutazione nel ciclo di programmazione di bilancio. La prospettiva organica di decisione-programmazione

da un lato, e di esecuzione-valutazione, dall'altro, sembrano ripercorrere normativamente il metodo introdotto a livello sperimentale nel 2005 dal rilancio della Strategia di Lisbona, nei primi tre cicli fino al 2010.

A conclusione del sintetico esame della disciplina e delle prassi concernenti le fasi di esecuzione e di controllo del bilancio comunitario, pare di poter riconoscere che i limiti ancora oggi rilevati sotto diversi profili – carenza di autonomia finanziaria ed esiguità delle dimensioni – e che affliggono il bilancio dell'Unione, impediscono il pieno sviluppo delle funzioni redistributive e di stabilizzazione economica⁵¹. Tali limiti però non hanno impedito l'instaurazione di circuiti virtuosi, finalizzati a garantire un coerente riparto di responsabilità finanziaria tra i diversi livelli di governo.

È infatti incontestabile che la struttura e la composizione del bilancio non hanno sempre seguito di pari passo le linee evolutive del processo di integrazione. Il che è emerso anche di recente con la mancata occasione – nel 2004 – costituita dal processo di allargamento dell'Unione a dieci nuovi Stati; una felice opportunità per avviare il processo di incremento delle risorse e, di conseguenza, la ridefinizione delle priorità allocative del bilancio comunitario⁵².

Rimangono, pertanto, assolutamente aperte le questioni riguardanti le inefficienze e le iniquità associate ai processi redistributivi, con particolare riferimento alla politica agricola e ai fondi strutturali, come emerso in varie parti della ricerca.

Ciononostante, sotto il profilo dell'esecuzione del bilancio, va sottolineato che la positiva tendenza all'instaurazione di procedimenti volti a perseguire l'emersione degli obiettivi e la valutazione delle politiche come premessa per il conseguimento di un processo decisionale maturo e responsabile in grado di garantire lo sviluppo armonico e competitivo dell'Unione europea.

Nella prospettiva dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, non vanno sottovalutate le funzioni e i compiti che, specie nel caso italiano, tendono ad

⁵¹ In questa prospettiva, cfr., ad esempio, A. Predieri, *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, Giappichelli, 1998, 383 ss.

⁵² In questo senso, cfr. G. Rivosecchi, *Autonomia finanziaria e procedure di bilancio della Comunità europea*, cit., 691 ss.

assumere le Regioni, alle quali viene ormai riconosciuto a tutti gli effetti un ruolo di protagoniste nella fase di partecipazione e di attuazione del diritto comunitario⁵³.

Anche la fase di esecuzione del bilancio comunitario vede la sostanziale compartecipazione sia del livello statale che di quello infrastatale nel processo di identificazione e controllo degli obiettivi. Sotto questo profilo, i circuiti virtuosi sopra presi in esame consentono di disegnare un sistema che vede sempre maggiormente valorizzato il riparto di responsabilità finanziaria tra i diversi livelli di governo.

Tale processo ha anzitutto riguardato i vincoli al governo dei conti pubblici degli Stati membri. In particolare, nel caso italiano, si è perseguito un processo di responsabilizzazione del decisore politico, coerente con l'impianto dell'articolo 119 della Costituzione, come riformato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001⁵⁴, e dalle linee guida del Patto di stabilità interno, valorizzate, anche sul piano sanzionatorio, dalla c.d. "procedura di rivalsa" (art. 1, commi 1216 e 1217, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007"), che consente allo Stato di rivalersi sui soggetti responsabili (in prima battuta, le autonomie territoriali) degli oneri finanziari determinati da inadempimenti degli obblighi comunitari.

In secondo luogo, tale processo di responsabilizzazione ha riguardato la valorizzazione dell'*accountability* degli enti regionali, sotto il profilo del loro coinvolgimento nella fase di esecuzione e controllo sugli obiettivi del bilancio comunitario, specie per quanto concerne l'impiego dei fondi comunitari.

E' proprio questo, tra l'altro, uno dei momenti fondativi degli aspetti finanziari della costruzione europea, che mostra chiaramente la non neutralità dell'Unione nei confronti delle autonomie territoriali ed anzi un sostanziale *favor* nei confronti delle enti dotati di autonomia legislativa e gestionale.

Soltanto attraverso questa compartecipazione dei diversi livelli di governo nell'esecuzione degli obiettivi delle politiche di bilancio comunitarie sarà infatti

⁵³ In questa prospettiva, cfr., di recente, P. Mazzina, *Gli statuti regionali e l'ordinamento comunitario: uno sguardo ad un sistema ancora in "costruzione"*, in *Gli statuti di seconda generazione. Le regioni alla prova della nuova autonomia*, a cura di R. Bifulco, Torino, Giappichelli, 2006, 286 ss.; E. Di Salvatore, *L'identità costituzionale dell'Unione europea e degli Stati membri. Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione*, Torino, Giappichelli, 2008; G. Rivosocchi, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo (19 ottobre 2009)*, in *Forum on line dei Quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it).

⁵⁴ Sul punto, cfr. Astrid, *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, a cura di F. Bassanini e G. Macciotta, il Mulino, Bologna, 2003.

possibile cogliere appieno le potenzialità insite nel processo di integrazione: legando, cioè, i vincoli europei al processo di bilancio nazionale e al governo dei conti pubblici alla crescita di vere e proprie politiche europee finanziate dal bilancio comunitario, secondo una chiave redistributiva che garantisca la copertura finanziaria dei diritti riconosciuti dai Trattati e dalle Carte costituzionali degli Stati membri.

Chiare indicazioni in questa direzione provengono dalla stessa Commissione europea che, nella Relazione conclusiva sulla consultazione pubblica per la riforma del bilancio⁵⁵, ha individuato nella fase di esecuzione del bilancio il luogo ideale di coordinamento tra Istituzioni comunitarie, Stati membri ed enti territoriali per l'attuazione delle politiche pubbliche europee.

È in questa delicata fase che diviene cruciale: da un lato, assicurare una maggiore semplificazione delle attuali procedure secondo principi guida che garantiscano un rinnovato equilibrio tra gestione centralizzata e decentrata, riducendo, al tempo stesso, il numero crescente di agenzie esecutive e, dall'altro, rafforzare l'assunzione di responsabilità a livello nazionale, promuovendo sinergie con le autorità locali.

Tali prospettive di sviluppo richiedono azioni di monitoraggio costante sulle azioni e sulle risorse utilizzate, capaci di rilevare fonti di debolezza sistemiche, ma capaci anche di rafforzare e valorizzare le tecniche di *auditing* e di valutazione delle Istituzioni.

⁵⁵ Relazione sulla consultazione, Riforma del bilancio, trasformazione dell'Europa: sintesi dei contributi, SEC (2008) 2739, 3/11/2008.