

PARLAMENTO EUROPEO

Comitato di Controllo sul Bilancio

Comitato sul Bilancio

RECENSIONE ARTICOLATA IN MERITO AL REGOLAMENTO FINANZIARIO

FINALIZZATO AL PROGRESSO DELLA EUROPA PER IL 2020

Obblighi degli Stati Membri

nella realizzazione del bilancio previsto dal nuovo art. 317 TFUE

1 – Premessa.

L'approvazione del Trattato di Lisbona è stata finalizzata a semplificare la precedente normativa comunitaria, istituendo una struttura, collaterale e parallela, composta dal Trattato Unione Europea (TUE) e dal Trattato Funzionamento Unione Europea (TFUE), con l'aggiunta redazionale della Carta dei Diritti fondamentali.

L'attuazione del TFUE determina, peraltro, la necessità di una stretta collaborazione tra gli Stati membri, ed una connessione ed omogeneità tra le rispettive discipline di regolamento dei settori, in relazione ai quali vanno riferite le operazioni di bilancio della Unione Europea.

Va, innanzitutto, sottolineato come l'Unione debba dotarsi dei mezzi necessari per conseguire i propri obiettivi comunitari, rispetto ai quali i risultati dei singoli Stati Membri vanno considerati risultati della Unione Europea.

Ne consegue che ogni decisione del Consiglio, in ordine al sistema delle risorse della Unione Europea, debba trovare uno specifico riscontro nelle correlative valutazioni e decisioni adottate dagli Stati Membri; dovendosi in tal modo configurare – con riferimento alle esigenze finanziarie ed alle programmazioni di interesse individuale degli Stati – l'assunzione di disposizioni che siano conformi agli interessi ed alle finalità dell'Unione Europea.

2 – Profili di carattere generale.

Fatta tale premessa, appare evidente e conseguente come debba essere adottato un quadro finanziario pluriennale, con riferimento al quale vada predisposto, nell'ambito di un periodo quinquennale, il bilancio annuale dell'Unione Europea, da parte del Consiglio, con la fissazione di massimali annui degli stanziamenti per impegni di categoria di spesa, nonché di massimale annuo degli stanziamenti per i relativi pagamenti.

Collegando le categorie di spesa ai grandi settori di attività dell'Unione Europea, va connessa alla redazione del bilancio annuale - previa analitica predisposizione secondo, ed in conformità, al piano pluriennale finanziario - l'attività preventiva degli Stati Membri, finalizzata ad una corretta realizzazione e ad una effettiva attuabilità delle previsioni finanziarie, secondo i dati del Piano pluriennale.

Assume, sotto tale profilo, una particolare rilevanza il disposto dell'art. 317 TFUE, tenuto conto della previsione della esecuzione del bilancio, da parte della Commissione, sul presupposto della cooperazione degli Stati Membri; assumendosi essa la relativa responsabilità, con riferimento ai limiti dei crediti da stanziare, al fine di assolvere la propria funzione, ottemperando ai principi di una buona gestione finanziaria.

Peraltro, essendo anche previsto l'obbligo di controllo e di revisione contabile da parte degli stessi Stati Membri nella esecuzione del bilancio, vanno analiticamente individuate le responsabilità, non solo della Commissione nella sua attuazione, ma anche degli Stati Membri, nella corretta cooperazione alla predisposizione del bilancio medesimo, e nella reciproca verifica della conformità dei dati forniti alla realtà sociale ed economica, con riferimento agli ambiti territoriali a ciascuno di essi riferibili.

Ben vero, l'esigenza di dare attuazione al più vasto allargamento di composizione della Unione Europea – caratterizzata da difficoltà di ordine politico, superate definitivamente per effetto della evoluzione in tal senso realizzatasi nell'arco del più recente periodo storico – ha

posto in evidenza problemi di ordine istituzionale, economico-valutario, sociale e giuridico, dalla cui soluzione può derivare la corretta attuazione delle iniziative comunitarie ed il conseguimento di finalità comuni.

Invero, una indagine retrospettiva del processo di evoluzione relativo ai rapporti tra Unione Europea e Stati membri, porta a considerare come non sia stato di facile applicazione il principio di “flessibilità” - ritenuto anche di “cooperazione rafforzata” – atteso che alcuni Paesi avrebbero voluto l’adozione del diverso principio di “integrazione differenziata” in tema finanziario, ed ancor più, in tema di sicurezza e di difesa.

L’affermazione, viceversa, del legittimo criterio di parità ed uguaglianza dei rapporti, sancito dal Parlamento Europeo in sede di approvazione dei principi costituzionali, composti dal rispetto ed applicabilità di elementi sia di diritto nazionale che di diritto europeo, ha determinato la conclusione del processo evolutivo, con l’approvazione del Trattato di Lisbona, il quale, a decorrere dal 1° dicembre 2009, indica i percorsi praticabili nel rispetto del sistema istituzionale, nel quale i poteri di controllo costituiscono un ruolo progressivamente incisivo e decisivo.

Tale ruolo, quindi, assume una significativa importanza nel settore economico-sociale, segnatamente in un periodo temporale caratterizzato dagli effetti devastanti di una crisi finanziaria internazionale che, con riferimento agli Stati membri della Unione Europea, pone in modo molto preoccupante l’accento sui fenomeni della disoccupazione delle forze di lavoro, della riduzione delle risorse finalizzate alla soluzione di problemi di ricerca e di innovazione tecnologica, della insistente diminuzione delle risorse finanziarie provenienti dal settore della industrializzazione, della crisi relativa al settore agricolo ed a quello dell’artigianato, con conseguenti riflessi di carattere politico e sociale, determinati da fenomeni di immigrazione – distinti dal difficilissimo contenimento e dalla ricorrente violazione della disciplina di gestione – e dal mancato rispetto delle norme, di carattere sociale e di quelle previste in materia di

lavoro, con frequente ricorso – in presenza di una sempre crescente disoccupazione – ad iniziative illegali ed immorali, poste in essere da organizzazioni malavitose inseritesi nel tessuto sociale ed imprenditoriale, ovvero da soggetti indotti a realizzare illegittime speculazioni finanziarie.

Altro elemento di riflessione – con riferimento agli obblighi degli Stati Membri in relazione all'attività delle Commissioni BUDGET e CONT- è rappresentato dalla interferenza, nel settore economico-finanziario della Unione Europea, dell'attività di concorrenza da parte di Paesi non appartenenti alla Unione Europea medesima; concorrenza che impone una assoluta rigidità in tema di previsioni finanziarie, da utilizzare ai fini della redazione del bilancio.

3 – Obblighi degli Stati Membri.

Alla luce di tali molteplici considerazioni, relative agli aspetti concorrenti nell'evidenziare l'importanza degli obblighi degli Stati Membri, circa una esatta predisposizione degli elementi occorrenti per la redazione del bilancio ed una corretta attuazione delle voci in esso contenute a titolo di previsione, ricorre la necessità di applicare un esatto criterio ermeneutico, relativamente alla funzione dei rapporti di concorrenza tra Commissione e Stati Membri; essendo devoluta dall'art. 317 TFUE, in tale formula collettiva, la competenza, ma anche la conseguente responsabilità, nella previsione di provvedimenti da adottarsi da parte della Commissione e, per essa, da parte della Unione Europea.

La mancata osservanza dell'obbligo, riferibile agli Stati membri, di una esatta corrispondenza degli elementi, forniti ai fini della predisposizione del bilancio, alla effettività della situazione di loro competenza - al fine di rendere possibile il rispetto del criterio di eshaustività delle risorse della Unione Europea, rispetto agli investimenti da effettuare, così da garantire il pareggio delle partite contabili previsto dall'art. 310 TFUE – determinerebbe una ipotesi di violazione del disposto di cui al richiamato art. 317 TFUE.

Concentrando, dunque, l'attenzione sul riflesso di carattere giuridico connesso alle previsioni di cui all'articolo 317 TFUE, appare manifesto l'obbligo di ciascuno Stato Membro, di fornire una concreta, valida e corretta collaborazione alle Commissioni BUDGET e CONT, onde determinare una esatta predisposizione del bilancio comunitario ed una legittima attuazione delle concessioni in esso contenute; atteso il richiamo del predetto articolo sia alla funzione collaborativa degli Stati interessati alla redazione del bilancio, sia alla responsabilità della Commissione – peraltro rappresentante degli Stati medesimi – circa la corretta ed adeguata utilizzazione delle risorse stanziare, secondo i principi di una buona gestione finanziaria e di riferimento alle finalità perseguite in sede comunitaria.

Ne consegue che – ai fini della ottemperanza dei principi e degli effetti previsti dai successivi artt. 318 e 319 TFUE – la correttezza ed adeguatezza della cooperazione da parte degli Stati Membri alla Commissione, vada commisurata sia alla fase di predisposizione degli elementi da inserire nel bilancio, sia alla fase di controllo ed attuazione del bilancio stesso.

Peraltro, l'art. 310 TFUE innanzi accennato prevede che tutte le entrate e le spese dell'Unione Europea debbano essere oggetto di previsione per ciascun esercizio finanziario, venendo iscritte nel bilancio annuale, in conformità al quadro finanziario pluriennale, riferibile ad un periodo, comunque, non inferiore a cinque anni.

Tale articolo prevede, altresì, che nel bilancio le entrate e le spese debbano risultare in pareggio, introducendo il principio che tutte le risorse proprie della Unione Europea debbano ritenersi presuntivamente utilizzabili nel corso dell'esercizio, secondo le indicazioni da conseguire mediante la richiamata cooperazione degli Stati membri.

Ne consegue che detta cooperazione da parte degli Stati Membri rappresenti, sotto l'aspetto funzionale, un importante elemento di riferimento per la Commissione della Unione Europea, vuoi in relazione alla dotazione dei mezzi necessari a conseguire gli obiettivi comunitari, vuoi

in relazione alla corretta attuazione programmatica della originaria previsione del bilancio, espressa al fine del conseguimento dei risultati da perseguire.

Una più incisiva interpretazione del dettato dell'art. 317 TFUE induce, tuttavia, alla individuazione di una funzione degli Stati Membri che vada oltre il termine letterale della collaborazione, ancorché in osservanza ad un principio istituzionale, dovendosi attribuire al testo normativo una incisività che esprima la obbligatorietà, imposta agli Stati medesimi, in funzione della responsabilità ad essi ascrivibile in caso di inosservanza dei criteri imposti e di mancato raggiungimento, per detta causale, dei risultati perseguiti.

L'esigenza, infatti, della rispondenza dell'attività di cooperazione degli Stati Membri ai risultati che l'Unione Europea intenda perseguire, e conseguire, in conformità alle previsioni di bilancio, introduce il connesso profilo della necessità di una attività di prevenzione in merito alle indicazioni fornite dagli Stati medesimi in sede di predisposizione del bilancio; nonché in merito ad ipotetica attività sanzionatoria, da espletare nella fase di attuazione del bilancio secondo le previsioni della disciplina comunitaria, con riferimento alla eventuale illegittima utilizzazione delle risorse concesse per aderire alle indicazioni programmatiche e richieste formulate in fase di previsione.

Costituisce, dunque, un obbligo preliminare degli Stati Membri, quello di formulare – in sede di cooperazione obbligatoria nella predisposizione del bilancio – corrette indicazioni circa le previsioni di spesa, documentate da esigenze effettive, e da prospettive, all'esito delle concessioni, di sicuro ed affidabile conseguimento dei risultati, rientranti negli interessi sia individuali che comunitari.

Costituisce, altresì, un ulteriore obbligo inderogabile degli Stati Membri, garantire l'attuazione, con il rispetto di regole e principi di buona gestione finanziaria, delle finalità, con riferimento alle quali siano state predisposte le previsioni di bilancio; circostanza che comporta la rispondenza a verità delle esigenze dello Stato e della sua compagine sociale, anche

relativamente a particolari settori territoriali, essendo state indicate tali esigenze quali elemento di riferimento, per l'assegnazione di risorse finanziarie nell'ambito del bilancio annuale.

A conferma della obbligatorietà specifica, piuttosto che mera e generica collaborazione, attribuita dall'art. 317 ai componenti della Unione Europea - ai fini di una corretta fornitura del contributo ad essi richiesto per la predisposizione del bilancio - deriva la necessità del richiamo di altra norma, prevista del TFUE (art. 122) in tema di regolamento dei rapporti di Politica Economica, secondo cui eventuali difformità, tra gli indirizzi della Commissione e i provvedimenti adottati da uno Stato, possano determinare l'assunzione di misure di sorveglianza multilaterale.

Infatti, nella gestione dei rapporti in materia economica, ai sensi del richiamato art. 122 n. 3, il Consiglio – al fine di garantire uno stretto coordinamento delle politiche economiche, ed una convergenza dei risultati – sulla base delle relazioni presentate dalla Commissione, è tenuto a sorvegliare l'evoluzione economica in ciascuno degli Stati membri, nonché la coerenza della condotta di questi ultimi con gli indirizzi di massima espressi dalla Unione Europea.

Ben vero, gli Stati membri sono, a tal fine, tenuti a trasmettere alla Commissione le informazioni concernenti le misure di rilievo, da essi adottate in sede di politica finanziaria, e le altre informazioni ad esse connesse e comunque ritenute necessarie, affinché le medesime possano costituire oggetto di valutazione.

Nel caso in cui la Commissione ritenesse non coerenti con l'indirizzo comunitario le misure economiche indicate da uno degli Stati, è prevista la facoltà di darne avvertimento allo Stato medesimo, con l'eventuale possibilità di rendere pubbliche le raccomandazioni da essa fornite; ed in tale caso specifico possono essere adottate le modalità previste dalla procedura di sorveglianza multilaterale.

Dunque, tenendosi conto di tali previsioni di natura disciplinare, e sul presupposto della medesima finalità, comune sia alla Unione Europea che agli Stati Membri, appare indispensabile il massimo rispetto, da parte di questi ultimi, degli obblighi posti a loro carico dal ruolo cooperativo previsto dall'art. 317 TFUE; e ciò sia genericamente, in relazione all'interesse di rispondenza dei risultati di esercizio annuale (e, naturalmente, pluriennale) alle previsioni di bilancio, sia specificamente, in relazione alla lotta contro la frode, espressamente prevista dal disposto di cui all'art. 325 TFUE.

La manifestazione, sempre incessante, del ricorso ad attività illegali, si concretizza, per quanto attiene la tutela della legalità, nella verifica dell'espletamento delle attività svolte nei territori nazionali degli Stati Membri, e nella massima esigenza di conseguire cooperazione dai medesimi per pervenire a risultati positivi, da parte della Unione Europea, in materia di lotta alla frode.

Le ipotesi di concessione di risorse finanziarie da parte della Unione Europea, e la disponibilità istituzionale di tali concessioni, da parte della stessa, nei limiti previsti dal bilancio annuale e nel rispetto del quadro pluriennale, producono un ricorrente interesse delle organizzazioni illegali di conseguire erogazioni, in base a sofisticate programmazioni imprenditoriali apparentemente legittime, ma finalizzate a pervenire a risultati, da far rientrare nell'ambito della competenza giudiziaria penale.

Deve aggiungersi che – indipendentemente dalla disamina analitica delle forme di illiceità – analogo trattamento debba essere riservato a tutte le iniziative, esclusivamente speculative ai fini individuali, e non finalizzate a realizzare e far conseguire risultati di interesse collettivo, essendo quest'ultimo rilevante esclusivamente per far ritenere assolte le aspettative, e con esse gli scopi concorrenti, dei cittadini e della Unione Europea.

Di qui, l'obbligatorietà per gli Stati membri di garantire l'esercizio di una attività, nell'ambito della loro sfera di competenza, di rigorosa prevenzione e di intransigente controllo, con

riferimento a qualunque iniziativa, sia essa di natura pubblica o di impulso privato, alla cui realizzazione siano preordinati e strumentali i fondi della Unione Europea.

La preventiva verifica della legittimità, oltre che della opportunità, di qualsiasi promozione di carattere imprenditoriale, e comunque di utilizzazione di fondi europei, rende legittima la consapevolezza da parte della Commissione competente – nella ottemperanza da parte degli Stati Membri dell'obbligo di cooperazione nel senso innanzi indicato - della rispondenza della previsione di spesa ad una effettiva esigenza della Unione Europea.

La rigidità e costanza dell'attività di controllo, da parte delle competenti istituzioni dello Stato membro, circa l'effettiva destinazione dei fondi europei alla realizzazione di opere e conseguimento di interessi comuni, comporta la certezza della esclusione che le concessioni finanziarie abbiano potuto determinare il soddisfacimento di fini speculativi individuali, od, in alternativa, di interessi illegali.

Il TFUE ha, conseguentemente, equiparato le misure adottate nell'ambito nazionale dagli Stati Membri, secondo gli ordinamenti giuridici di rispettiva competenza – al fine di contrastare tentativi fraudolenti – alle misure che gli Stati stessi siano chiamati ad adottare, per escludere che la frode perpetrata venga attuata nei riguardi degli interessi comuni, in occasione di iniziative finanziate dalla organizzazione comunitaria, e pertanto in danno della Unione Europea.

Quindi, gli Stati Membri sono in tal senso tenuti, e chiamati, a cooperare con la Commissione, al fine di organizzare le misure di tutela degli interessi finanziari, che – precludendo di fatto la possibilità di attuazione di formule di frode avvalendosi delle finalità comuni – determinino il ricorso delle autorità competenti ad una stretta ed organica collaborazione, atta a determinare la effettiva e legittima rispondenza tra l'uso dei fondi comunitari ed il conseguimento degli interessi, per i quali sia stato previsto il loro stanziamento.

In tal senso va, dunque, interpretato il disposto di cui all'art. 317 TFUE, con la individuazione di un ruolo ed una responsabilità degli Stati membri ben più ampio della semplice e generica cooperazione, ravvisabile da una iniziale e non approfondita lettura del testo.

4 – Inadempimento e rimedi giurisdizionali.

La esatta e completa attribuzione al termine “cooperazione”, contenuto nel testo dell'art. 317 TFUE, relativamente ai rapporti tra la Commissione e gli Stati Membri, determina anche l'ipotesi di responsabilità a carico delle parti, in caso di omessa ottemperanza al dettato del richiamato articolo.

Ne consegue che la obbligatorietà delle attività, di controllo e di revisione contabile, posta a carico degli Stati Membri con riferimento alla esecuzione del bilancio, prevede le modalità secondo le quali ogni istituzione debba partecipare alla esecuzione delle proprie spese, sancendo una responsabilità in caso di inottemperanza.

Tale formula, ancorché generica, induce a ritenere, peraltro, che alla Commissione sia dal regolamento comunitario attribuito il potere di dirottare i fondi, da capitolo a capitolo del bilancio; e – pur in assenza di una specifica finalità in tal senso indicata dalla disciplina regolamentare - lascia supporre che tale trasferimento potrebbe risultare un rimedio tempestivo, a fronte della mancata cooperazione da parte di uno Stato Membro, ovvero in caso di incerta prevenzione di effetti, la cui realizzazione potrebbe eludere la protezione della Unione Europea, e degli Stati Membri, dalle ipotesi di frode.

Da quanto innanzi discende la facoltà di un esercizio, da parte della Commissione, di una funzione in una forma praticamente di autotutela, da svolgere in occasione delle verifiche e del controllo, specificamente in sede di attuazione del bilancio, e nelle ipotesi in cui tale attuazione non risulti compatibile con i criteri di rispetto normativo, posti a fondamento della deliberata previsione di spesa.

Peraltro, indipendentemente dalle predette modalità previste in sede regolamentare, va confermato come la norma sopra richiamata attribuisca alla Commissione la facoltà di procedere, nei limiti ed alle condizioni fissate dal regolamento ai sensi dell'art. 322 TFUE, a trasferimenti di crediti, sia da capitolo a capitolo, sia da suddivisione a suddivisione; e che tale facoltà appaia applicabile, in via di prevenzione, anche nella ipotesi di ordinario rilievo, da parte della Commissione stessa, della inosservanza all'obbligo di cooperazione, in materia di previsione ed esecuzione del bilancio, posto a carico degli Stati Membri, anche nel caso in cui non si siano verificati effetti pregiudizievoli per gli interessi comunitari.

Nella contraria ipotesi, invece, è praticabile il rimedio costituito dal ricorso per inadempimento, proponibile quando la Commissione reputi che uno Stato membro abbia effettivamente mancato ad uno degli obblighi a suo carico derivante dai Trattati, e, nel caso di specie, a quello specificamente previsto dall'art. 317 TFUE.

In tal caso, la Commissione è legittimata ad avviare una procedura di infrazione, con la quale contesti preliminarmente allo Stato Membro l'inadempimento, invitandolo a presentare le sue osservazioni in merito.

Ove tali osservazioni siano omesse, ovvero ritenute insufficienti, con persistenza dello Stato membro nell'atteggiamento contestato, la Commissione è legittimata ad adire la Corte di Giustizia della Unione Europea, per l'adozione, da parte di tale istituzione giurisdizionale, dei provvedimenti di sua competenza.

5 – Conclusioni

In definitiva, il disposto dell'art. 317 TFUE – allegato al Trattato di Lisbona – esprime una forma di ineludibile obbligatorietà di cooperazione tra Commissione e Stati Membri, sulla scorta delle disposizioni regolamentari introdotte dall'art. 322 successivo.

Tale norma prevede una assunzione di rispettive responsabilità nella ipotesi di stanziamento di fondi, da erogare secondo il principio della buona gestione finanziaria, e sul presupposto della

necessità, per l'Unione Europea, di conseguire nel bilancio annuale – e secondo le esigenze di tutti gli Stati componenti – un pareggio tra risorse in attivo e stanziamenti, da utilizzare secondo i principi di una buona gestione finanziaria.

Il disposto del regolamento comporta, altresì, obblighi di controllo e revisione contabile a carico degli Stati Membri, con l'assunzione delle responsabilità ad essi connesse.

Tutte tali previsioni sono, evidentemente, finalizzate al conseguimento di scopi da ritenersi comuni e paritari per gli aderenti alla Unione Europea, per effetto di una evoluzione dei rapporti comunitari, e di allargamento del tessuto associativo rispetto alla originaria composizione, che impone una rigida applicazione delle norme di pertinenza.

La finalità inderogabile – tenuto conto della istituzionale erogazione di fondi da parte della Unione Europea – è quella di incrementare il progresso dei Paesi Membri e migliorare la condizione sociale dei cittadini comunitari, precludendo che iniziative illecite od illegali, finalizzate al conseguimento di scopi meramente individuali, possano realizzarsi rendendo inefficace la lotta, specificamente prevista dal Trattato, contro le attività fraudolente, in dispregio della istituzionale identità delle finalità degli Stati Membri e della Unione Europea.

Napoli, 26.5.2010

Avv. Domenico di Martino

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Di Martino', written in a cursive style.