



ESECUZIONE DEL BILANCIO

La Commissione, soggetta al controllo politico del Parlamento europeo, è responsabile dell'esecuzione del bilancio in cooperazione con gli Stati membri.

BASE GIURIDICA

- Articoli 290 e 291, da 317 a 319 e da 321 a 323 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e articolo 179 del trattato Euratom.
- Regolamento finanziario, ovvero regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012^[1].
- Accordo interistituzionale (All), del 2 dicembre 2013, tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria^[2].

OBIETTIVO

La Commissione è responsabile dell'esecuzione delle entrate e delle spese del bilancio conformemente ai trattati, nel rispetto delle disposizioni e istruzioni stabilite nel regolamento finanziario e nei limiti degli stanziamenti autorizzati (1.4.3.).

Gli Stati membri cooperano con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria, vale a dire economia, efficacia ed efficienza.

DESCRIZIONE

A. Meccanismo di base

L'esecuzione del bilancio implica due operazioni principali: gli impegni e i pagamenti. Per quanto riguarda l'impegno di spesa, si decide di impiegare un certo importo a titolo di una determinata linea di bilancio per finanziare un'attività specifica. Quindi, una volta definiti i corrispondenti impegni giuridici (ad esempio i contratti) ed eseguiti i contratti di servizi, lavori o forniture, si autorizza la spesa e si pagano gli importi dovuti.

[1]GU L 193 del 30.7.2018, pag. 1.

[2]GU C 373 del 20.12.2013, pag. 1.



B. Metodi d'esecuzione

La Commissione può eseguire il bilancio con una delle seguenti modalità:

- direttamente, attraverso i suoi dipartimenti o attraverso agenzie esecutive («gestione diretta»);
- nell'ambito della gestione concorrente con gli Stati membri («gestione concorrente»);
- indirettamente, affidando i compiti di esecuzione del bilancio a entità o persone quali paesi terzi, organizzazioni internazionali e altri («gestione indiretta»).

Nella pratica, circa il 76 % del bilancio è speso nell'ambito della «gestione concorrente», nella quale gli Stati membri distribuiscono gli stanziamenti e gestiscono la spesa, il 22 % è oggetto di «gestione diretta» da parte della Commissione o delle sue agenzie esecutive, e il rimanente 2 % ricade nella «gestione indiretta»^[3].

Il Sistema di trasparenza finanziaria^[4] fornisce informazioni sui beneficiari dei fondi gestiti direttamente dalla Commissione nonché degli stanziamenti a titolo del Fondo europeo di sviluppo. D'altro canto, ogni Stato membro è responsabile della pubblicazione di dati sui beneficiari dei fondi che esso amministra nell'ambito della gestione indiretta o concorrente^[5].

L'articolo 317 TFUE specifica che la Commissione deve dare esecuzione al bilancio in cooperazione con gli Stati membri e che inoltre i regolamenti stabiliti in esecuzione dell'articolo 322 TFUE devono prevedere gli obblighi di controllo e di revisione contabile degli Stati membri nell'esecuzione del bilancio nonché le responsabilità che ne derivano.

Inoltre, nel più ampio contesto dell'applicazione del diritto dell'Unione, gli articoli 290 e 291 TFUE stabiliscono le norme che disciplinano i poteri delegati e le competenze di esecuzione conferiti alla Commissione, in particolare il controllo sulla Commissione esercitato a questo proposito dagli Stati membri, dal Consiglio e dal Parlamento.

A norma dell'articolo 290 TFUE, un atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi che integrano «determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo». Il Parlamento e il Consiglio hanno il diritto di revocare tale delega di potere alla Commissione o di esprimere obiezioni al riguardo, impedendo così l'entrata in vigore dell'atto.

L'articolo 291 disciplina le competenze di esecuzione attribuite alla Commissione. Al paragrafo 1, l'articolo 291 TFUE stabilisce che gli Stati membri sono responsabili dell'adozione di tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione; al paragrafo 2, esso prevede che tali atti conferiscano competenze di esecuzione alla Commissione o, nelle circostanze previste agli articoli 24 e 26 del trattato sull'Unione europea (TUE), al Consiglio, allorché «sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti

[3]Dati forniti dalla direzione generale del Bilancio della Commissione.

[4]http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm

[5]Al seguente indirizzo è tuttavia disponibile una mappa contenente link ai siti web gestiti dagli Stati membri (i quali hanno la responsabilità esclusiva dei relativi contenuti): http://ec.europa.eu/contracts_grants/beneficiaries_en.htm



dell'Unione». A norma dell'articolo 291, paragrafo 3, TFUE, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti, stabiliscono le norme relative alle modalità di controllo dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione.

L'articolo 291 TFUE è integrato dal regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione^[6]. Il controllo è esercitato mediante comitati composti da rappresentanti degli Stati membri e presieduti da un rappresentante della Commissione. Il regolamento stabilisce due nuovi tipi di procedura, cui si ricorre a seconda dell'ambito di applicazione dell'atto in questione: con la procedura d'esame, la Commissione non può adottare la misura se il comitato ha emesso un parere negativo; con la procedura di consultazione, la Commissione è obbligata a tenere nella massima considerazione le conclusioni formulate dal comitato, ma non è vincolata dal parere di quest'ultimo.

L'esecuzione scorretta del bilancio da parte degli Stati membri è sanzionata nel quadro della procedura di liquidazione dei conti e delle verifiche dell'ammissibilità: sulla scorta dei controlli effettuati dalla Commissione e dalla Corte dei conti, si regolarizzano gli importi che i governi nazionali hanno attinto dal bilancio dell'Unione, ritirando gli stanziamenti indebitamente versati. Le decisioni concernenti tali correzioni sono prese dalla Commissione, secondo le procedure relative alle competenze di esecuzione precedentemente menzionate (1.4.5).

La Corte dei conti ha spesso criticato l'esecuzione del bilancio in taluni settori (1.3.12).

C. Regole di esecuzione

Il regolamento finanziario contiene tutti i principi e le regole che disciplinano l'esecuzione del bilancio. Il regolamento ha carattere orizzontale, in quanto si applica a tutti i settori di spesa e a tutte le entrate. Altre norme applicabili all'esecuzione del bilancio si trovano nei regolamenti settoriali riguardanti specifiche politiche dell'Unione.

Il primo regolamento finanziario è stato inizialmente adottato il 21 dicembre 1977. L'ultima revisione del regolamento finanziario è stata adottata nel 2012 a seguito di una procedura legislativa avviata dalla Commissione nel 2010, preceduta da una consultazione pubblica nel 2009. Successivamente è stato modificato nel maggio 2014 e nell'ottobre 2015.

Nel settembre 2016, la Commissione ha presentato una proposta relativa a un nuovo regolamento finanziario, che andrebbe a sostituire il testo in vigore (nonché le sue modalità di applicazione) e che modificherebbe altri 14 regolamenti settoriali e una decisione che contengono norme di natura finanziaria. Gli obiettivi dichiarati della proposta erano disporre di un codice unico europeo, semplificare le regole finanziarie dell'UE e renderle più flessibili. La commissione per i bilanci e la commissione per il controllo dei bilanci erano le commissioni parlamentari competenti per il merito. Il processo legislativo si è concluso nel luglio 2018, quando il Parlamento ha approvato il

[6]GU L 55 del 28.2.2011, pag. 13.



testo concordato in Aula^[7]. Il regolamento finanziario è stato in seguito pubblicato nella Gazzetta ufficiale il 30 luglio 2018 ed è entrato in vigore il 2 agosto 2018. Tuttavia, la quasi totalità delle disposizioni contenute nel nuovo regolamento per quanto concerne l'esecuzione degli stanziamenti amministrativi delle istituzioni dell'Unione si applica solo a decorrere dal 1° gennaio 2019^[8].

Il principale strumento di cui la Commissione dispone per l'esecuzione del bilancio e il controllo della sua esecuzione è il sistema contabile informatizzato ABAC (contabilità per competenze). La Commissione ha adottato provvedimenti volti a soddisfare le più rigorose norme contabili internazionali, in particolare i principi contabili internazionali del settore pubblico (IPSAS) stabiliti dalla Federazione internazionale degli esperti contabili (IFAC). Il rispetto della normativa dell'Unione applicabile ai contratti di appalti pubblici (forniture, lavori e servizi, [2.1.10](#)) è un elemento importante dell'esecuzione del bilancio.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Innanzitutto il Parlamento, in qualità di uno dei due rami dell'autorità di bilancio, influisce preventivamente sull'esecuzione del bilancio dell'Unione attraverso gli emendamenti e le decisioni in merito all'assegnazione dei fondi adottati nell'ambito della procedura di bilancio ([1.2.5](#)). Il Parlamento può decidere di ricorrere al meccanismo della riserva di bilancio: qualora dubiti della giustificazione della spesa o della capacità della Commissione di eseguirla, il Parlamento può decidere di collocare gli stanziamenti in riserva fino a quando la Commissione non fornisca prove idonee. Tali prove sono trasmesse nell'ambito della proposta di storno degli stanziamenti dalla riserva. Gli storni di stanziamenti proposti devono essere approvati sia dal Parlamento che dal Consiglio. Gli stanziamenti non possono essere eseguiti prima di essere trasferiti dalla riserva alla linea di bilancio pertinente.

In secondo luogo, la procedura di scarico ([1.4.5](#)) consente al Parlamento di controllare l'esecuzione del bilancio dell'esercizio in corso. Sebbene la maggior parte delle domande poste alla Commissione dalla commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento nell'ambito della procedura di scarico si riferisca al periodo di scarico, molte riguardano l'esecuzione del bilancio in corso. La risoluzione relativa al scarico, che è parte integrante della decisione sul scarico, contiene numerosi obblighi e raccomandazioni che interessano la Commissione e altri organi coinvolti nell'esecuzione del bilancio.

In base al trattato di Lisbona, al Parlamento e al Consiglio compete l'adozione delle «regole finanziarie che stabiliscono in particolare le modalità relative alla formazione e all'esecuzione del bilancio, al rendiconto e alla verifica dei conti» (articolo 322, paragrafo 1, TFUE).

In quasi tutte le aree politiche, inoltre, il Parlamento esercita un'influenza sull'esecuzione del bilancio attraverso le sue attività legislative e non legislative, ad

[7]Il Consiglio ha successivamente adottato l'atto nello stesso mese.

[8]Articolo 282, paragrafo 3, lettera c), del nuovo regolamento finanziario.



esempio tramite relazioni e risoluzioni o semplicemente rivolgendo interrogazioni orali o scritte alla Commissione.

Negli ultimi anni il Parlamento ha rafforzato il suo controllo politico sulla Commissione introducendo strumenti che consentono uno scambio di informazioni sullo stato di esecuzione dei fondi e sul livello degli importi da liquidare, vale a dire gli impegni giuridici non ancora onorati. Gli importi da liquidare possono diventare un problema se si accumulano su lunghi periodi. Il Parlamento esorta pertanto la Commissione a tenerli sotto controllo.

Una serie di nuovi strumenti è in fase di sviluppo per consentire di migliorare il controllo della procedura di esecuzione nonché il «rapporto qualità-prezzo» dei programmi dell'UE. A tal fine, il Parlamento chiede schede di attività di alta qualità (elaborate dalla Commissione nel quadro dei suoi documenti di lavoro relativi al progetto preliminare di bilancio generale) e l'invio regolare di analisi dell'efficacia dei programmi dell'UE sotto il profilo dei costi.

Alexandre Mathis
05/2020

