



I CONTROLLI SUL BILANCIO

Sommario

Benvenuti!

concludiamo lo studio del bilancio dell'Unione facendo riferimento ai controlli sulla gestione delle entrate e delle spese e agli effetti finali dell'azione politico-amministrativa. Il controllo rappresenta l'ultima fase del ciclo di programmazione di bilancio in cui i risultati sono posti a confronto con le previsioni attraverso una serie di dati e di informazioni che consentono di conoscere l'andamento della gestione, il grado di conseguimento degli obiettivi, gli eventuali errori commessi.

Queste informazioni consentono inoltre di migliorare i processi di formazione e di esecuzione del bilancio negli esercizi successivi in una logica di tipo circolare.

Ciò premesso, in questa lezione esamineremo:

- la disciplina giuridica e le finalità dei controlli
- le forme: controlli esterni e controlli interni
- il controllo della Corte dei Conti
- il controllo del Parlamento e il discarico.

Bene, non ci resta che cominciare!

Disciplina giuridica

La disciplina giuridica dei controlli è in prevalenza contenuta nelle seguenti norme:

- articoli 287, 317, 318, 319, 322 e 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
- i titoli II e XIV del Regolamento finanziario 2018/1046



- accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020 tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria (parte III)
- Regolamento del Parlamento europeo: titoli II e V.

Finalità dei controlli

I controlli costituiscono un sistema applicabile a tutti i livelli di gestione destinato a fornire garanzie in merito a:

- conseguimento di obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità delle operazioni di esecuzione del bilancio (principio della sana gestione finanziaria)
- affidabilità, legalità e regolarità dei dati e delle informazioni finanziarie e gestionali
- prevenzione e individuazione delle frodi e delle irregolarità
- adeguatezza nella gestione dei rischi.

Forme di controllo

Slide 5

In generale, i controlli sull'esecuzione del bilancio dell'Unione si distinguono:

- con riferimento ai *soggetti* che l'esercitano in:
 - controlli esterni da parte dei Paesi membri concorrenti con i controlli della Commissione
 - controlli interni da parte degli organi e degli uffici delle istituzioni dell'Unione
 - controlli esterni della Corte dei Conti
 - controlli del Parlamento
- con riferimento ai *contenuti* i controlli si distinguono in:
 - controlli contabili
 - controlli di gestione
 - controlli sui risultati.

Controlli esterni concorrenti

Slide 6



In considerazione della notevole prevalenza delle forme di *gestione concorrente* nell'esecuzione del bilancio, il controllo sulle entrate e sulle spese è in gran parte effettuato, *in prima istanza*, dalle autorità nazionali dei Paesi membri. Questi ultimi hanno competenza soprattutto in materia di risorse proprie tradizionali dell'Unione (dazi doganali, dazi agricoli, ecc.), in quanto dispongono delle procedure necessarie per la riscossione e il controllo dei relativi tributi. Questa forma di controllo di prima istanza agisce in particolare sulle spese operative e sugli strumenti di gestione dei fondi che finanziano e alimentano le politiche pubbliche comunitarie ritenute strategiche ed essenziali per assicurare uno sviluppo armonioso e competitivo. Stiamo parlando, tra gli altri:

- del Fondo europeo di sviluppo regionale
- del Fondo sociale europeo
- del Fondo europeo agricolo di garanzia
- del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale
- del Next Generation EU.

L'utilizzo e la gestione di questi fondi sono assoggettati a particolari condizioni e a procedure specifiche di gestione e di rendicontazione che mirano ad assicurare il conseguimento degli obiettivi previsti nei tempi assegnati.

L'articolo 317 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea stabilisce che gli Stati membri cooperano con la Commissione per garantire che gli stanziamenti di bilancio siano utilizzati secondo i principi della sana gestione finanziaria. Nell'esecuzione del bilancio, essi sono tenuti ad assolvere gli obblighi di controllo e di revisione contabile e ad assumere le responsabilità che ne derivano. Il controllo di bilancio si estende anche alla lotta contro le irregolarità e le frodi.

In questo ambito di interrelazioni e di stretta collaborazione con gli Stati membri, è riservato alla Commissione il ruolo di *assoluta centralità e responsabilità* nella gestione delle entrate e delle spese iscritte nel bilancio annuale e nel conseguente controllo. Questa situazione ha dato luogo ad una ridefinizione del sistema dei conti nazionali con l'applicazione del **Sistema europeo dei conti-SEC 95** e ora del **Sistema europeo dei conti-SEC 2010** che ha introdotto un sistema di riferimento comune, sia sotto il profilo strettamente normativo che nelle definizioni, basato su parametri di misurazione univoci e su criteri di valutazione omogenei dello stato dei conti pubblici dei Paesi membri.



Controlli interni

Slide 7

I controlli interni sono esercitati dalla Commissione e dalle altre istituzioni attraverso propri organismi e uffici, anche in forma decentrata.

L'esercizio del controllo implica un assetto organizzativo nel quale assumono particolare rilievo le funzioni degli **ordinatori** (*authorising officers*) e dei **contabili** (*accounting officers*). In particolare, ogni ordinatore deve prevedere, all'interno del proprio servizio e/o direzione, una struttura incaricata di effettuare il controllo di gestione secondo procedure e sistemi che consentano di procedere a verifiche *ex ante*, concomitanti ed *ex post* sulle operazioni di esecuzione del bilancio. Tale onere ricade anche sugli Stati membri, sulle organizzazioni internazionali o sugli altri organismi che gestiscono risorse del bilancio dell'Unione nei casi in cui i metodi di esecuzione siano concorrenti o decentrati.

Ogni ordinatore 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 nello svolgimento delle attività di controllo sulla gestione finanziaria, elabora direttive e standard di misurazione, diffonde buone pratiche.

Alla chiusura di ogni esercizio, i direttori generali e/o i capi servizio redigono un *rapporto di attività* annuale sulla realizzazione degli obiettivi e forniscono alla Commissione una *relazione sulla gestione* e, sotto la loro responsabilità, una *dichiarazione di affidabilità* dei dati in essa riportati.

La Commissione, ricevute le diverse relazioni dalle direzioni generali, elabora una *relazione annuale di valutazione* delle finanze dell'Unione attraverso la quale assume la responsabilità complessiva della gestione. La relazione è trasmessa all'autorità di scarico e alla Corte dei conti europea non più tardi del **15 giugno** dell'esercizio successivo.



L'audit

A partire dal 2000, accanto all'attività di controllo, è stata strutturata quella di *audit*. L'*audit* interno è un servizio della Commissione, diretto da un *auditor* 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* si è pertanto diffusa 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 espressa dal bilancio. L'*audit* si avvale dell'ausilio del *Comitato di sorveglianza* composto da membri della Commissione oltre che da esperti nel settore. Esso ha il compito di monitorare l'attività di *auditing* dei servizi e di elaborare ogni anno un rapporto informativo sulla qualità dei lavori svolti e sull'attuazione delle raccomandazioni formulate dagli *auditors*.

Il piano di azione dei controlli

L'articolata e diffusa rete dei controlli attivati all'interno della Commissione ha indotto quest'ultima a costruire un *piano di azione* per realizzare un quadro di vigilanza interno integrato rivolto a razionalizzare tutti i processi.

Il piano appartiene al sistema complessivo della programmazione di bilancio e mira a ordinare tutte le informazioni disponibili per cogliere e valutare l'effettivo conseguimento degli obiettivi strategici e operativi dell'Unione.

Il controllo della Corte dei conti

Slide 8



Il controllo dell'esecuzione del bilancio dell'Ue è esercitato dalla Corte dei conti europea e dalle Corti dei conti nazionali dei Paesi membri nei casi di gestione concorrente.

Istituita dal Trattato di Bruxelles del 1975 e operante dal 1977, la Corte trova la sua disciplina fondamentale negli articoli 285 e seguenti del Trattato di funzionamento dell'Unione, così come riformulati dal Trattato di Lisbona a partire dal 2009.

La Corte dei Conti assicura il controllo di tutti i conti dell'Unione. È composta da un cittadino di ciascuno Stato dell'Unione e i membri esercitano le funzioni in piena indipendenza nell'interesse generale dell'Unione. Essi durano in carica 6 anni.

La Corte dei Conti svolge le seguenti funzioni:

- esamina i conti di tutte le entrate e le spese dell'Unione e di ogni organo o organismo creato dall'Unione
- controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta la sana gestione finanziaria. Il controllo delle entrate si effettua in base agli accertamenti e ai versamenti delle entrate. Il controllo delle spese si effettua in base agli impegni e ai pagamenti.

La Corte presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una dichiarazione in cui attesta l'affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle relative operazioni (*Daf*). Dopo la chiusura di ciascun esercizio, la Corte redige una *relazione annuale* che viene trasmessa al Parlamento, al Consiglio, alla Commissione e alle altre istituzioni dell'Unione.

La Corte:

- può presentare in ogni momento le sue osservazioni su problemi particolari anche sotto forma di relazioni speciali
- può dare pareri su provvedimenti che hanno un impatto significativo sulla gestione finanziaria dell'Unione o su richiesta delle istituzioni dell'Unione
- adotta le relazioni annuali, le relazioni speciali o i pareri a maggioranza dei membri che la compongono



- presenta relazioni sulle operazioni di assunzione e di erogazione dei prestiti
- assiste il Parlamento europeo e il Consiglio nell'esercizio delle loro funzioni di controllo sull'esecuzione del bilancio
- stabilisce il proprio regolamento interno sottoposto all'approvazione del Consiglio.

I controlli della Corte dei Conti possono essere effettuati anche prima della chiusura dei conti dell'esercizio e riguardare documenti o, in caso di necessità, ispezioni e verifiche presso le altre istituzioni dell'Unione. Il controllo negli Stati membri si effettua in collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo o con i servizi nazionali competenti in uno spirito di reciproca fiducia, pur mantenendo ciascuno la propria indipendenza.

Tra le funzioni affidate alla Corte, particolare rilievo assumono:

- la **dichiarazione di affidabilità dei conti** dell'Unione e di regolarità e legalità delle operazioni sottostanti (Daf)
- la **relazione annuale** a chiusura dell'esercizio.

La dichiarazione di affidabilità (Daf)

In ordine alla dichiarazione di affidabilità (Daf) abbiamo detto che la rete dei controlli interni ed esterni della Commissione mira a verificare la coerenza tra le previsioni di bilancio e l'effettiva gestione degli stanziamenti in relazione alle politiche pubbliche cui sono destinati. Dunque, la Corte, sulla base dei report e delle informazioni sui conti e sulle operazioni di esecuzione del bilancio forniti dalle competenti istituzioni, svolge il ruolo di autorità di certificazione. Verifica in sostanza la coerenza delle previsioni rispetto ai risultati effettivi conseguiti alla chiusura dell'esercizio e la corrispondenza fra i dati e le situazioni reali.

Sul piano delle responsabilità sollevate dalla Corte dei conti nei confronti degli Stati membri è possibile cogliere tre diversi aspetti:



- una **responsabilità gestionale**, legata alla necessità di procedere a sistematici accertamenti sulla coerenza tra risorse trasferite dal bilancio dell'Unione e azioni realizzate
- una **responsabilità organizzativa**, legata all'esigenza di costruire strutture amministrative in grado di svolgere adeguate forme di controllo di gestione
- una **responsabilità informativa**, collegata alla necessità di fornire costantemente alle istituzioni comunitarie notizie e comunicazioni sullo stato di avanzamento dei progetti realizzati.

La Relazione annuale

Sulla base delle informative e dei rendiconti sull'esecuzione del bilancio ricevuti dalle istituzioni, la Corte dei conti trasmette entro il **30 giugno** alla Commissione e alle istituzioni interessate le osservazioni sulla gestione che ritiene di presentare nella relazione annuale. Dopo uno scambio di chiarimenti e di ulteriori osservazioni con le istituzioni, la Corte invia, entro il **15 novembre**, al Parlamento e al Consiglio la **relazione annuale** accompagnata dalle osservazioni definitive. A seguito della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione, la Commissione comunica agli Stati membri interessati gli elementi della relazione che riguardano la gestione dei fondi loro assegnati.

Controllo del Parlamento e discarico

Slide 9

Il controllo politico sull'esecuzione del bilancio è attribuito al Parlamento che ha la competenza esclusiva di deliberare il discarico sui conti, previa raccomandazione del Consiglio.

Ai sensi dell'articolo 318 del Trattato di funzionamento dell'Unione europea, entro il 31 luglio di ciascun anno, la Commissione sottopone al Parlamento e al Consiglio i conti dell'esercizio trascorso concernenti le operazioni di bilancio, ivi compresa l'esposizione dell'attivo e del passivo dell'Unione. Essa presenta, inoltre, agli stessi



organi una relazione di valutazione delle finanze dell'Unione basata sui risultati conseguiti con particolare riferimento alle indicazioni dei medesimi impartite.

Prima il Consiglio e poi il Parlamento esaminano:

- i conti finali
- il bilancio finanziario
- la relazione di valutazione della Commissione
- la relazione annuale della Corte dei conti
- le risposte delle istituzioni alle osservazioni della Corte medesima
- la dichiarazione della Corte di **affidabilità** dei conti dell'Unione e di regolarità e legalità delle operazioni sottostanti
- le relazioni speciali della Corte.

In sede di esame, o per qualsiasi altro fine che rientra nel quadro dell'esercizio del controllo politico sull'esecuzione del bilancio, il Parlamento può chiedere di ascoltare la Commissione in merito all'erogazione delle spese o al funzionamento dei sistemi di controllo.

Al termine dell'istruttoria che viene condotta dalla **Commissione parlamentare per il controllo dei bilanci**, il Parlamento – su raccomandazione del Consiglio – può dare atto alla Commissione dell'esecuzione del bilancio attraverso il discarico oppure può negarlo.

In linea di principio, il Parlamento esamina le relazioni sul discarico in seduta plenaria entro il **15 maggio**. Pertanto, salvo eccezioni, le votazioni sulla risoluzione del discarico hanno luogo durante la tornata di maggio o, se rinviate, durante la tornata di ottobre. Se la proposta di risoluzione del discarico non ottiene la maggioranza o se il Parlamento decide di rinviare la decisione sul discarico, esso comunica alle istituzioni e alle agenzie interessate i motivi della negazione o del rinvio della decisione. In quest'ultimo caso, le istituzioni devono applicare immediatamente le misure necessarie per eliminare gli ostacoli alla decisione sul



discarico. Entro sei mesi, la Commissione per il controllo dei bilanci presenta una nuova relazione contenente la proposta di concessione o di rifiuto del discarico.

Conclusioni

Slide 10

Bene, siamo giunti alla fine di questa videolezione.

Ti ricordo che abbiamo esaminato il tema dei controlli sull'esecuzione del bilancio dell'Unione europea con riferimento:

- alla disciplina giuridica e alle finalità
- alle forme: controlli esterni e controlli interni
- al controllo della Corte dei conti
- al controllo del Parlamento e al discarico

Grazie per l'attenzione!