

Disciplina di Bilancio

Il bilancio e il sistema contabile della Comunità si caratterizzano per quegli elementi propri della contabilità pubblica presenti anche nell'ordinamento interno, in quanto le operazioni di gestione e di utilizzo di denaro integrano atti giuridici con determinati effetti espressamente disciplinati. In particolare, il bilancio consente all'Unione europea di soddisfare i finanziamenti dei programmi e dei progetti che attua nei diversi settori; per finanziare le spese l'Unione dispone di Risorse proprie (prelievi agricoli, dazi doganali, imposta sul valore aggiunto, risorsa basata sul reddito nazionale lordo) disciplinate da specifiche disposizioni di settore. La disciplina di bilancio è prevista da diverse norme del Trattato (per i principi generali) e da regolamenti per i principi generali, la formulazione e l'esecuzione del bilancio.

Le norme del Trattato coinvolte sono gli artt. da 268 a 280; in particolare, l'art. 279 del Trattato CE rinvia a un regolamento la disciplina del sistema contabile e di bilancio e l'attuale fonte in vigore è il reg. CE n. 1605 del 2002 del Consiglio del 25 giugno 2003, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (v. anche Bilancio dell'Unione europea), di tutte le Istituzioni comunitarie (Consiglio dei ministri, Commissione europea, Parlamento europeo, Corte di giustizia delle Comunità europee (v. Corte di giustizia dell'Unione europea), Corte dei conti) nonché al bilancio di altri soggetti (ad. es., Comitato delle regioni) ai sensi dell'art. 1. Tale regolamento finanziario prevede «i grandi principi e le regole di base che disciplinano l'intero settore del bilancio previsto dal Trattato», mentre le disposizioni di applicazione sono previste dal regolamento CE n. 2342/2002.

Il reg. CE n. 1605/2002 sostituisce la precedente disciplina del 1977, con il fine di soddisfare le esigenze di

Semplificazione legislativa e amministrativa, di rigore nella gestione delle risorse finanziarie; oltre alle norme di base sono previste regole per la contabilità e la rendicontazione, l'aggiudicazione di appalti pubblici e la concessione di sovvenzioni nonché norme sulla responsabilità degli ordinatori, dei contabili e dei revisori interni con le modalità circa il controllo esterno e la procedura di scarico.

In sostanza, il regolamento finanziario riafferma i principi del diritto finanziario del Trattato CE e limita in modo assai rigoroso le eccezioni. I principi fondamentali di bilancio consistono in quello di unità e di veridicità, nel senso che tutte le entrate e le spese della Comunità e dell'Unione, quando sono poste a carico del bilancio, devono essere in esso iscritte; si tratta delle entrate e delle spese della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica (CEEa), delle spese connesse all'attuazione della disposizione del Trattato nel settore della Politica estera e di sicurezza comune e delle spese nel settore della Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, se siano a carico del bilancio.

Secondo il principio dell'annualità, le spese iscritte nel bilancio sono autorizzate solamente per un esercizio finanziario di dodici mesi (dal 1° gennaio al 31 dicembre); tuttavia, la necessità di realizzare azioni pluriennali comporta l'affermazione della nozione di stanziamenti dissociati con stanziamenti di impegno e di pagamento: i primi coprono, durante l'esercizio in corso, il costo totale degli impegni giuridici per azioni che si estendono su più esercizi, mentre gli stanziamenti di pagamento coprono le spese derivanti dall'esecuzione di questi impegni durante l'esercizio in corso o gli esercizi precedenti. In genere, gli stanziamenti non utilizzati entro la fine dell'esercizio per il quale sono stati inseriti, vengono poi annullati; è, peraltro, ammesso il riporto al bilancio dell'esercizio successivo secondo le modalità e i limiti previsti dal

regolamento.

Qualora il bilancio non venga adottato in via definitiva all'apertura dell'esercizio, entro il 1° gennaio, è prevista l'applicazione del sistema dei "dodicesimi provvisori" secondo cui le spese possono essere effettuate mensilmente per capitolo entro il limite del dodicesimo degli stanziamenti iscritti nel bilancio dell'esercizio precedente.

L'art. 268, comma 3, del Trattato CE prevede che «le entrate e spese devono essere in pareggio», principio che è interpretato in modo assai rigoroso nel senso che la regola del pareggio deve essere effettivamente rispettata e non può ricondursi alla nozione meramente contabile di pareggio tra entrate e uscite. Per il principio del pareggio, le Comunità non sono autorizzate a ricorrere a prestiti per coprire le spese e il saldo di ogni esercizio viene iscritto nel bilancio dell'esercizio successivo, come entrata o stanziamento di pagamento in relazione alla natura, se è un saldo positivo (eccedenza) oppure un saldo negativo (disavanzo).

Per il principio dell'unità di conto l'euro è il riferimento applicabile alla formazione, all'esecuzione e alla rendicontazione del bilancio comunitario (v. Bilancio dell'Unione europea), mentre alcune operazioni possono essere effettuate nelle monete nazionali alle condizioni e alle modalità indicate nel regolamento di esecuzione.

Gli altri principi attengono all'universalità, alla specializzazione, alla sana gestione finanziaria e alla trasparenza; il principio dell'universalità comporta che le entrate complessive devono coprire l'insieme delle spese, con le particolarità delle regole della "non destinazione" e quella della "non contrazione". La norma della "non destinazione" esclude che una specifica entrata finanzi una spesa specifica, con alcune deroghe (ad es., per il contributo finanziario degli Stati membri ad alcuni programmi di ricerca); mentre la regola della "non contrazione" dispone che

non vi possa essere una contrazione tra entrate e spese per garantire una presentazione completa del bilancio e, quindi, le entrate e le spese sono iscritte per l'importo integrale con alcune eccezioni previste dal regolamento finanziario o dalle modalità di esecuzione.

Secondo il principio della specializzazione, ogni stanziamento deve avere una determinata destinazione ed essere destinato a una specifica spesa; il bilancio è suddiviso in sezioni, titoli, capitoli, articoli e voci; vi sono casi di storni di stanziamenti previsti dal regolamento finanziario, al fine di garantire una certa flessibilità di gestione, e possono derivare da un diritto autonomo dell'istituzione o essere soggetti all'informazione preliminare o alla decisione dell'autorità di bilancio (Consiglio e Parlamento).

La sana gestione finanziaria e la trasparenza (nella formazione, esecuzione del bilancio e nella rendicontazione) sono collegati a principi di economia, efficienza ed efficacia (obiettivi verificabili con indicatori di efficienza misurabili, per una gestione orientata sui risultati); le istituzioni devono effettuare delle valutazioni a priori e a posteriori, alla luce degli orientamenti definiti dalla Commissione. Inoltre, è prevista la pubblicazione del bilancio e dei bilanci rettificativi nella "Gazzetta ufficiale dell'Unione europea", entro due mesi dalla data dell'adozione definitiva da parte del Parlamento europeo.

Sulla formazione e struttura del bilancio, si precisa brevemente che le istituzioni devono elaborare le loro previsioni di spese e di entrate, da inviare alla Commissione prima del 1° luglio di ogni anno nonché all'autorità di bilancio per finalità informativa. Il bilancio comprende lo stato riassuntivo delle entrate e delle spese nonché le sezioni divise in stati delle entrate e delle spese per ciascuna istituzione.

Alla Commissione spetta l'esecuzione del bilancio in entrate e

in spese, con propria responsabilità e nei limiti degli stanziamenti autorizzati; infine, per i metodi di esecuzione, vi sono tre modalità: a) la gestione centralizzata: le funzioni sono esercitate direttamente da servizi della Commissione o in via indiretta da agenzie esecutive istituite dalla Commissione o dalle Comunità, se compatibili con quelle definite dall'atto di base e da organismi nazionali pubblici o da entità di diritto privato che esercitano funzioni di servizio pubblico; b) gestione concorrente e gestione decentrata: le funzioni sono affidate agli Stati membri (gestione concorrente) o a paesi terzi (gestione decentrata) e in questi casi la Commissione esegue procedure di liquidazione dei conti o si serve di meccanismi di rettifiche finanziarie che consentono di assumere la responsabilità finale del bilancio; c) gestione congiunta con organizzazioni internazionali.

La responsabilità della Commissione, per l'esecuzione del bilancio, non consente la delega di funzioni di pubblici poteri con esercizio di discrezionalità tale da esprimere scelte politiche; gli organismi di diritto privato, infatti, esclusi quei soggetti che hanno funzioni di servizio pubblico, possono prestare esclusivamente servizi di perizia tecnica oppure eseguire funzioni accessorie o preparatorie.

Infine, il controllo esterno è esercitato dalla Corte dei Conti che è informata dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione di tutte le decisioni e degli atti emanati in materia finanziaria; la Corte esamina la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese alla luce delle disposizioni dei Trattati, del bilancio, del regolamento finanziario, delle modalità di esecuzione e di tutti gli atti emanati in esecuzione dei Trattati.

Sandra Antoniazzi (2008)