

Capitolo **8** | La Corte dei conti ed il bilancio dell'Unione

Sommario | 1. La Corte dei conti. - 2. Il finanziamento dell'Unione. - 3. Le risorse proprie. - 4. Le spese dell'Unione europea. - 5. Il bilancio dell'Unione. - 6. La procedura di approvazione del bilancio. - 7. La lotta alle frodi.

1. La Corte dei conti

A) Composizione e organizzazione

Con il Trattato di Lisbona la Corte è ora collocata all'art. 13 TUE mentre la sua composizione e le sue competenze sono disciplinate nel Trattato sul funzionamento della Unione europea (artt. 285-287 TFUE).

Il Trattato di Bruxelles del 22 luglio 1975 ha dato vita ad un nuovo **organo di controllo sulla gestione finanziaria della Comunità**, la Corte dei conti, che fu insediata nel 1977 a Lussemburgo. L'art. 7 TCE ha, in seguito, elevato la Corte al rango di *istituzione comunitaria*.

Secondo quanto stabilito agli artt. 285-286 TFUE la Corte dei conti è **composta di un cittadino di ciascuno Stato membro**. I membri sono nominati dal Consiglio in base ad un elenco di candidati presentato da ciascuno Stato membro e deliberando, previa consultazione del Parlamento, a maggioranza qualificata.

I membri della Corte durano in carica 6 anni e devono essere scelti tra personalità che fanno o hanno fatto parte, nei rispettivi paesi, delle istituzioni di controllo esterno o che posseggono una qualifica specifica per tale funzione.

La Corte dei conti può (art. 287 TFUE, par. 4) adottare il **proprio regolamento interno**, che tuttavia è sottoposto all'approvazione del Consiglio che delibera a maggioranza qualificata. Anche se quest'ultimo passaggio limita comunque l'indipendenza dell'istituzione (il cui regolamento è comunque soggetto all'esame di un'altra istituzione), si tratta di una rilevante innovazione rispetto al regime previgente che non contemplava la possibilità di adottare il proprio regolamento interno.

B) Competenze

Alla Corte è stata attribuita una *competenza di controllo generale*: essa **esamina, in base all'art. 287 TFUE, i conti di tutte le entrate e le spese dell'Unione, nonché di**

ogni organismo creato dalla stessa, a meno che l'atto costitutivo non escluda espressamente tale riesame.

Per lo più si tratta di un **controllo formale di legittimità**, ossia d'un controllo diretto a verificare la correttezza e la regolarità della gestione finanziaria. La Corte, inoltre, esercita anche un **controllo di merito** (diretto ad accertare la sana gestione finanziaria) nel senso che mira a verificarne l'efficacia, l'economicità e l'efficienza.

Questa istituzione, organo di controllo per eccellenza, svolge un ruolo determinante nei riguardi di quello che è il maggiore documento contabile: *il bilancio*. Ad essa spetta il controllo esterno sulla relativa gestione, unitamente agli atti della Comunità che impegnano le sue risorse, quando si chiude l'esercizio finanziario oppure in un momento precedente, quello dell'impegnativa.

Il controllo della Corte si esplica attraverso **una relazione**, che racchiude i tipi di controllo effettuati sulla gestione.

Tale documento consta di **due parti**:

- una relativa all'*esecuzione del bilancio generale* della Comunità;
- l'altra relativa ai *fondi europei di sviluppo*.

È in questo modo che la Corte si affianca al Consiglio e al Parlamento europeo nella responsabile opera di gestione.

Il controllo può essere esercitato sui *documenti*, ma la Corte possiede anche un *potere d'ispezione* che può effettuare sul posto: presso le istituzioni dell'Unione e negli Stati membri, tenuti a collaborare.



In cosa consiste l'estensione del potere d'ispezione che la Corte può effettuare presso le istituzioni e gli Stati membri?

Il potere d'ispezione, con il Trattato di Amsterdam, è stato esteso anche ai locali di qualsiasi organismo che gestisca le entrate e le spese per conto dell'Unione compresi i locali di persone fisiche o giuridiche che ricevono contributi a carico del bilancio.

Viene riconosciuto, inoltre, il diritto della Corte di accedere alle informazioni in possesso della Banca europea per gli investimenti relativamente alla gestione delle entrate e delle spese dell'Unione. Ciò avverrà sulla base di un accordo fra la Banca, la Corte e la Commissione.

In mancanza di tale accordo la Corte avrà comunque accesso alle informazioni.

L'art. 287 TFUE, al secondo comma, fa obbligo alla Corte dei conti di presentare al Consiglio e al Parlamento europeo una *dichiarazione* in cui attesta l'*affidabilità dei conti* e la *legittimità e regolarità* delle relative operazioni, che è pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* dell'Unione europea. Detta dichiarazione può, inoltre, essere completata da valutazioni specifiche per ciascuno dei settori principali dell'attività dell'Unione. Accanto alla competenza generale di controllo, la Corte dei conti dispone inoltre di un generale potere consultivo nelle materie di sua competenza. Tale funzione può avere carattere *obbligatorio*, nei casi previsti dall'art. 322 TFUE; *facoltativo*, ogni qualvolta una delle istituzioni dell'Unione richieda il suo parere.

Inoltre la Corte può, in ogni momento, presentare di propria iniziativa le sue osservazioni su problemi particolari.

2. Il finanziamento dell'Unione

Attualmente, **il bilancio dell'Unione «è finanziato integralmente tramite risorse proprie»**, come recita il primo paragrafo dell'art. 311 TFUE; si tratta di un sistema di finanziamento adottato ufficialmente il 1° gennaio 1971, ma pienamente operativo solo a partire dal 1979.

Esso sancisce il **principio di autonomia finanziaria**, in quanto l'Unione, a differenza delle altre organizzazioni internazionali, non dipendono dai contributi degli Stati membri, ma dispongono di finanze autonome.

In sintesi, l'autonomia finanziaria presenta due aspetti:

- il diritto dell'Unione di disporre di risorse proprie (*principio dell'autonomia di finanziamento*);
- il diritto delle stesse di regolarne il gettito per finanziare integralmente il loro bilancio (*principio dell'autonomia di bilancio*).



Qual è la ratio dell'autonomia finanziaria dell'Unione?

La *ratio* di questo sistema consiste nel rendere l'Unione indipendente dai contributi versati dagli Stati membri, a differenza di quanto accadeva in precedenza. In passato era adottato il sistema tipico di finanziamento delle organizzazioni internazionali: ciascuno Stato versava un contributo che, in percentuale, teneva conto di alcuni fattori, come la capacità contributiva, il vantaggio ricavato dalla partecipazione all'Unione ed il peso politico.

Le prospettive finanziarie

Il quadro generale delle risorse finanziarie a disposizione dell'Unione viene periodicamente aggiornato, in genere con una cadenza quinquennale.

La prima di tali modifiche venne approvata nel corso del vertice europeo di Fontainebleau del 1984. In quell'occasione fu deciso un incremento delle risorse proprie della Comunità, fissando il massimale di versamento dell'IVA all'1,4% anziché all'1%, come da lungo tempo auspicato dalla Commissione.

Tuttavia, l'aspetto più controverso della tornata di negoziazioni del vertice di Fontainebleau riguardava l'entità del contributo dovuto dalla Gran Bretagna al bilancio comunitario. Da lungo tempo questo Stato lamentava una forte sproporzione tra quanto versava e quanto otteneva sotto forma di finanziamenti comunitari; per questo motivo fu deciso una riduzione (compensazione) del versamento dovuto dalla Gran Bretagna (il cd. *abatement*), confermato poi anche nel corso delle successive negoziazioni dedicate al bilancio comunitario. Le decisioni adottate a Fontainebleau hanno trovato formale applicazione con la decisione del Consiglio n. 85/257 del 7 maggio 1985.

Una nuova tornata di negoziazioni si svolse nel 1988. In quell'occasione si trattava di predisporre il quadro finanziario per gli anni 1988-1992, necessario per poter attuare efficacemente le nuove politiche introdotte con l'Atto Unico europeo e realizzare compiutamente il mercato unico.

Di conseguenza la Commissione presentò una serie di proposte (note come il **pacchetto Delors I**), durante il vertice di Bruxelles del 1988, che ricevettero ulteriore forza quando vennero incorporate nell'«Accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio» (decisione n. 88/376 del 24 giugno 1988) approvato dal Consiglio dell'Unione, dalla Commissione e dal Parlamento.

L'importanza di questo accordo era costituito dal fatto di contenere un impegno formale da parte di tutte e tre le istituzioni allo schema di una prospettiva finanziaria per gli anni 1988-1992. Tale prospettiva consisteva in un rafforzamento della disciplina del bilancio e una significativa espansione delle risorse proprie attraverso la creazione di nuove risorse basate sul prodotto nazionale lordo di ciascuno Stato.

Una successiva tornata di negoziazioni si ebbe nel 1992. Anche in quell'occasione la Commissione avanzò delle proposte per un nuovo quadro finanziario valido dal 1993 al 1999 (il cd. **pacchetto Delors II**), proposte adottate durante il vertice europeo di Edimburgo del 1992 (formalmente contenute nella decisione del Consiglio n. 94/728 del 31 ottobre 1994).

La successiva tornata di consultazione ha avuto luogo nel corso del Consiglio europeo di Berlino del 24 e 25 marzo 1999, sulla base di un documento programmatico presentato dalla Commissione nel 1997 e noto come **Agenda 2000**. In quell'occasione l'obiettivo principale della definizione del nuovo quadro finanziario era quello di stabilire le risorse necessarie per poter continuare a gestire al meglio le varie attività comunitarie, compatibilmente con la prospettiva di doverle ripartire su 25 Stati membri, dal momento che in quegli anni erano in dirittura d'arrivo i negoziati per l'adesione di 10 nuovi Paesi.

L'ultima tornata di negoziazioni si è svolta sulla base di un documento presentato dalla Commissione nel 2004 (**Costruire il nostro avvenire comune**) e si è conclusa nel 2006 con la definitiva approvazione delle prospettive finanziarie per il **periodo 2007-2013**. Questa volta le esigenze da conciliare erano sostanzialmente quelle di garantire le risorse necessarie per un corretto funzionamento della Comunità europea ormai allargata a 27 Stati membri (in cui le disparità di sviluppo si sono notevolmente accresciute) e rafforzare la competitività del sistema produttivo europeo basato sull'economia della conoscenza e volto a uno sviluppo sostenibile in linea con quanto stabilito nella *Strategia di Lisbona*.

3. Le risorse proprie

Attualmente **costituiscono risorse proprie** dell'Unione:

- i **prelievi riscossi sulle importazioni di prodotti agricoli**, cioè tutti i prelievi, supplementi, importi supplementari o dell'Unione, importi o elementi addizionali ed altri diritti fissati dalle istituzioni sugli scambi con i paesi non membri, nel quadro della politica agricola, nonché i contributi e altri diritti previsti nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero;
- i **dazi doganali**, ossia quelli della tariffa doganale esterna comune e gli altri diritti fissati dall'Unione sugli scambi con i paesi non membri;
- i **proventi dell'imposta sul valore aggiunto (IVA)**, ottenuti mediante applicazione di un tasso attualmente pari allo 0,30;
- una nuova risorsa (la cd. **quarta risorsa o risorsa PNL**). In pratica si tratta di contributi versati dagli Stati membri qualora le precedenti risorse non risultassero sufficienti a garantire una certa entità delle entrate. I versamenti al bilancio dell'Unione

coprono lo scarto esistente tra le precedenti risorse proprie ed una percentuale del PNL degli Stati membri fissate per il periodo 2007-2013 all' 1,24%.

Il fatto che l'Unione si finanzi mediante risorse proprie non significa che *la riscossione* dei dazi, dei prelievi e delle altre entrate sia affidata alle istituzioni dell'Unione europea: essa rimane prerogativa degli *Stati membri*, i quali provvederanno a versare le somme percepite all'Unione, ottenendo un *rimborso* a titolo di spese di riscossione del 25%.

Giurisprudenza

L'esazione delle risorse UE affidata agli Stati ha indotto a *negare* l'esistenza di un *potere autonomo* dell'Unione relativamente al *recupero di dazi e prelievi evasi*.

Tale è stata anche l'opinione della Corte di giustizia (cause 178/180-73, *Regno del Belgio e Granducato del Lussemburgo c. Mertens*), basata sulla considerazione che la decisione del 1970 nonché il tenore di alcuni regolamenti successivi nulla dicono circa «*gli eventuali poteri degli organi comunitari in ordine alla riscossione di detti prelievi, e all'attribuzione o pagamento di dette*

restituzioni. Pertanto gli Stati membri restano «*competenti ad esercitare le azioni giurisdizionali e a compiere ogni atto utile per la gestione dei prelievi e delle restituzioni, e continuano ad intervenire a tal fine nei confronti dei singoli*». Quanto detto, però, non è sufficiente a cancellare la portata della decisione del 1970 che costituisce, comunque, un deciso passo avanti sulla via dell'integrazione, soprattutto nel senso di svincolare il potere decisionale delle istituzioni da quello degli Stati membri, in modo che le Comunità non dipendano più dai contributi degli stessi.

4. Le spese dell'Unione europea

Le spese dell'Unione europea devono essere circoscritte nei limiti dei proventi derivanti dalle risorse proprie. Tale sistema è assicurato dal quadro finanziario pluriennale che, stabilito per un periodo di almeno cinque anni (art. 312 TFUE), fissa gli importi dei massimali annui degli stanziamenti per impegni per categoria di spesa e di quello degli stanziamenti per pagamenti.

Il bilancio dell'Unione è così predisposto nel rispetto del quadro finanziario pluriennale che è adottato con regolamento del Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale: delibera alla unanimità previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza di membri che compongono.

5. Il bilancio dell'Unione

Come innanzi precisato, *il bilancio dell'Unione si basa integralmente sulle risorse proprie*.

I principi fondamentali del bilancio (contenuti nell'art. 310 del TFUE e nel regolamento finanziario del 25 giugno 2002, n. 1605/2002) possono così schematizzarsi:

— *unità e verità di bilancio*: secondo cui il bilancio è l'atto che prevede ed autorizza tutte le entrate e le spese ritenute necessarie della Comunità europea e della Comu-

nità europea dell'energia atomica. Tali principi implicano, inoltre, che nessuna spesa che eccede gli stanziamenti autorizzati può essere impegnata;

- *annualità*: implica che il riferimento di tutte le operazioni si rapporti ad un arco temporale determinato, l'esercizio finanziario.

A questa regola si pone un'eccezione: il regime dei *dodicesimi provvisori* (che permette di effettuare spese nel predetto limite quando il bilancio non sia stato approvato entro il 31 dicembre dell'anno di riferimento);

- *pareggio*: implica che nel bilancio entrate e stanziamenti di pagamento devono risultare in pareggio;
- *unità di conto*: implica che il bilancio è formato, è eseguito ed è soggetto di rendiconto in euro. Per determinate esigenze della tesoreria, sono, tuttavia, autorizzate operazioni nelle monete nazionali;
- *universalità*: dispone che delle entrate determinate non siano correlate a delle spese determinate, e che non ci sia compensazione tra le stesse, arrivando ad indicare solo il relativo saldo.

Alcune eccezioni sono previste dall'art. 18 del regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee. Esso infatti, nel ribadire il principio generale dell'universalità, individua alcune *entrate che mantengono la loro destinazione specifica*;

- *specializzazione*: si propone di far sì che i crediti aperti non siano cumulati, ma suddivisi per cause giustificative nel bilancio comunitario. A tal fine si prevede da un lato uno stato generale delle entrate, dall'altro uno stato delle entrate e delle spese;
- *sana gestione finanziaria*: implica che gli stanziamenti del bilancio devono essere utilizzati secondo i principi di economia, efficienza ed efficacia. Sono, inoltre, stabiliti obiettivi specifici per tutti i settori di attività. La realizzazione di tali obiettivi è verificata mediante appositi indicatori;
- *trasparenza*: implica che il bilancio è oggetto di rendiconto nel rispetto del principio di trasparenza. Il bilancio, inoltre, è pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea a cura del presidente del Parlamento europeo.

6. La procedura di approvazione del bilancio

A) Il progetto preliminare di bilancio

L'approvazione del bilancio annuale dell'Unione è stabilita congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio sulla base di una procedura legislativa speciale che si articola in due fasi di lettura.

L'elaborazione del documento di bilancio coinvolge tutte le istituzioni comunitarie. La ripartizione in sezioni di tale documento, una per ogni istituzione, rende, infatti, necessaria la partecipazione di tutti i soggetti interessati, chiamati, entro il 1° luglio, a trasmettere alla Commissione uno stato di previsione delle spese che intendono sostenere nell'esercizio successivo. Sulla base delle informazioni ricevute è poi **la Commissio-**

ne che definisce un progetto preliminare di bilancio, completando gli stati di previsione elaborati dalle altre istituzioni in merito alle spese da sostenere, con la previsione delle entrate che serviranno a coprirle.

Ogni sezione del progetto preliminare di bilancio è preceduta da un'introduzione redatta dall'istituzione cui la sezione stessa fa riferimento. La Commissione, nell'elaborazione del progetto preliminare, non può contestare gli stati di previsione delle spese che le sono stati sottoposti dalle altre istituzioni; tuttavia le viene riconosciuta la possibilità di accompagnare tale progetto con un parere contenente previsioni divergenti, motivandole opportunamente. In ogni caso, prima che la Commissione decida sul progetto preliminare di bilancio, *l'Accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 (così come integrato dall'Accordo interistituzionale del 7 novembre 2002) tra Parlamento, Consiglio e Commissione sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio (GUCE 18-6-1999, C 172)*, dispone la convocazione di una riunione a tre per discutere, nel rispetto delle rispettive competenze, le priorità da stabilire per il bilancio in corso di elaborazione.

Una volta definito *il progetto preliminare*, esso deve essere trasmesso al Consiglio e al Parlamento europeo non più tardi del 1° settembre dell'anno precedente a quello di esecuzione del bilancio.

La Commissione intanto può modificare il progetto di bilancio nel corso della procedura fino alla convocazione del **comitato di conciliazione** (vedi *infra*).

Sulla base del progetto preliminare elaborato dalla Commissione, il Consiglio adotta la sua posizione e la comunica al Parlamento europeo entro il 1° ottobre dell'anno che precede quello dell'esecuzione del bilancio.

Il **Parlamento europeo** ha a disposizione 42 giorni per pronunciarsi sul progetto di bilancio e ha al riguardo tre possibilità:

- può approvare la posizione del Consiglio: in tal caso il bilancio viene adottato;
- non ha deliberato: il bilancio si considera adottato;
- adotta a maggioranza dei membri che lo compongono degli emendamenti.

B) Fase di prima lettura e fase di conciliazione

Il progetto così come modificato dal Parlamento è trasmesso al Consiglio e alla Commissione (prima lettura).

A questo punto si instaura **la cd. fase di conciliazione** tra Parlamento europeo e Consiglio attraverso la convocazione di un comitato paritetico composto di membri del Consiglio e di membri del Parlamento. Tuttavia tale comitato di conciliazione non si riunisce se il Consiglio entro dieci giorni dalla data di trasmissione del progetto approva tutti gli emendamenti.

Il comitato di conciliazione ha a disposizione un termine di ventuno giorni per giungere ad un accordo su un progetto comune, a maggioranza qualificata dei membri del Consiglio e a maggioranza dei membri del Parlamento.

Nella fase di conciliazione la Commissione partecipa ai lavori prendendo ogni iniziativa necessaria per favorire un ravvicinamento tra la posizione del Parlamento e quella del Consiglio.

Se il comitato non raggiunge alcun accordo, entro il termine di cui sopra, la Commissione dovrà sottoporre un nuovo progetto di bilancio.

C) Fase di seconda lettura

Tale fase si instaura se il comitato di conciliazione giunge ad un accordo su un progetto comune e il Consiglio e il Parlamento dispongono ciascuno di quattordici giorni per approvare il progetto. A questo punto sorgono quattro possibilità:

- il Parlamento e il Consiglio approvano il progetto, oppure non riescono a deliberare o una delle due istituzioni approva il progetto comune mentre l'altra non riesce a deliberare. **Il bilancio si considera definitivamente adottato;**
- il Parlamento europeo, deliberando a maggioranza dei membri che lo compongono, e il Consiglio respingono il progetto, o una delle due istituzioni respinge il progetto mentre l'altra non riesce a deliberare. **In tal caso la Commissione sottopone un nuovo progetto di bilancio;**
- il Parlamento europeo deliberando a maggioranza dei membri che lo compongono respinge il progetto comune mentre il Consiglio lo approva. **La Commissione sottopone un nuovo progetto di bilancio;**
- il Parlamento europeo approva il progetto comune, mentre il Consiglio lo respinge. Il Parlamento può, entro quattordici giorni dalla data in cui il Consiglio lo ha respinto, decidere di confermare tutti i primi emendamenti (quelli relativi alla fase preliminare quando il Parlamento dispone di 42 giorni per pronunciarsi sul progetto preliminare di bilancio) o parte di essi, a maggioranza dei membri che lo compongono e dei tre quinti dei voti espressi. **Il bilancio in tal caso è definitivamente adottato.**

Una volta conclusasi la procedura spetta al *Presidente del Parlamento europeo constatare che il bilancio è stato definitivamente adottato.*

Alla **Commissione** spetta il compito di dare esecuzione al bilancio in cooperazione con gli Stati membri.

D) Il regime dei dodicesimi provvisori

Si tratta di un sistema che consente alle istituzioni comunitarie, in caso di mancata approvazione del bilancio, di procedere comunque all'erogazione delle spese loro necessarie, prendendo come parametro di riferimento l'ultimo bilancio regolarmente approvato.

Tali spese, considerate mensilmente, saranno sottoposte ad un duplice ordine di limiti. Esse, infatti, non potranno eccedere la soglia di un dodicesimo dei crediti regolarmente aperti nel *bilancio dell'esercizio precedente*, né quella di un dodicesimo dell'importo complessivo dei crediti risultanti dal *progetto di bilancio elaborato con riferimento all'esercizio in corso.*

7. La lotta alle frodi

A) Introduzione

Il tema delle frodi al bilancio, vale a dire le **irregolarità commesse ai danni degli interessi finanziari della Comunità**, è entrato nell'agenda politica soltanto nel 1989, anche se il Parlamento aveva espresso le sue preoccupazioni sulla corretta gestione del bilancio sin dal 1970. Al 1989 risalgono, infatti, le relazioni che la Corte dei conti e la Commissione avevano dedicato all'argomento, nonché una prima iniziativa ufficiale di studio sul tema.

La riscossione dei dazi, dei prelievi e delle altre entrate che costituiscono le risorse proprie della Comunità non è affidata alle istituzioni, ma rimane una prerogativa degli Stati membri che versano le somme percepite alla stessa Comunità; anche sul versante delle erogazioni le Comunità si avvalgono di intermediari nazionali. Questo complicato sistema di riscossione ed erogazione ha prodotto nel corso degli anni un notevole aumento delle frodi comunitarie, che ha assunto proporzioni sempre più preoccupanti.

Il primo passo per una efficace azione di contrasto alle frodi ai danni delle Comunità è stato quello di fornire una base giuridica certa all'attività delle istituzioni. Fino al Trattato di Maastricht mancava, infatti, qualsiasi previsione specifica nei trattati istitutivi sull'argomento; con quest'ultimo trattato è stato aggiunto un nuovo articolo (l'art. 209A, ora 325 TFUE) che poneva esplicitamente a **carico degli Stati membri l'obbligo di adottare anche per gli interessi finanziari della Comunità «le stesse misure che adottano per combattere le frodi che ledono i loro interessi finanziari»**. Quest'ultimo articolo è stato poi completamente riformulato con il Trattato di Amsterdam.

B) La base giuridica dell'azione dell'Unione (art. 325 TFUE)

Come ricordato in precedenza, la base giuridica per l'azione dell'Unione in tema di lotta alle frodi è costituita dall'art. 325 TFUE. La disposizione cardine contenuta in questo articolo è quella del secondo comma, nella parte in cui si impone agli **Stati membri l'obbligo di combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione con gli stessi strumenti che vengono adottati per combattere le frodi a livello nazionale**. In pratica con questa disposizione è introdotto il cd. **principio di assimilazione**; gli interessi finanziari europei sono assimilati a quelli nazionali con la conseguenza che gli Stati sono tenuti ad agire con gli stessi mezzi e adottando le stesse misure in entrambi i casi. Inoltre con il Trattato di Amsterdam la tipologia di misure da adottare è stata meglio precisata, si afferma che tali misure devono essere «dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri».

L'azione di repressione delle frodi e delle altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione devono essere attuate dagli Stati membri e *dalla stessa Unione*; la stretta e regolare cooperazione delle autorità nazionali competenti in materia di lotta alle frodi deve essere organizzata *assieme* alla Commissione.



Quale altra istituzione, oltre alla Commissione, è coinvolta direttamente nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione?

Il par. 4 dell'art. 325 prevede che il Consiglio possa adottare tutte le misure necessarie ad assicurare una protezione adeguata degli interessi finanziari dell'Unione in tutti gli Stati membri, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione della Corte dei conti.

C) Convenzioni

In tema di lotta alle frodi sono state adottate **diverse Convenzioni**.

Il più importante di tali atti è sicuramente la **Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari** dell'Unione europea del 26 luglio 1995, entrata in vigore il 17 ottobre 2002. Tale Convenzione definisce in primo luogo la portata dell'espressione *frode comunitaria*, che va intesa come qualsiasi azione od omissione (in materia di spese o di entrata) relativa:

- all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni, documenti falsi o incompleti cui consegua, in materie di spese, il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale e, in materie di entrate, la diminuzione illegittima di risorse di bilancio generale;
- alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo cui consegua lo stesso effetto;
- alla distrazione dei fondi (in materia di spese) per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi, alla distrazione di un beneficio (in materia di entrate lecitamente ottenuto).

Nella stessa Convenzione è fatto obbligo ad ogni Stato di prendere tutte le misure necessarie affinché tali condotte siano passibili di sanzioni penali, proporzionate e dissuasive. In aggiunta ogni Stato deve adoperarsi per migliorare la cooperazione con gli altri paesi comunitari nelle diverse fasi dell'inchiesta, dei procedimenti giudiziari e nell'esecuzione della pena.

La Convenzione è stata successivamente integrata da un primo protocollo del 27 settembre 1996 (in vigore dal 17 ottobre 2002) concernente la lotta contro gli atti di corruzione lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, nel caso in cui sono coinvolti funzionari nazionali e/o europei, e da un secondo protocollo, del 19 giugno 1997 (in vigore dal 19 maggio 2009), concernente la lotta al riciclaggio di denaro, la confisca dei proventi di reato e la responsabilità delle persone giuridiche. È da sottolineare che la portata del primo protocollo è stata ampliata con la firma della Convenzione del 26 maggio 1997 (in vigore dal 28 settembre 2005) relativa alla lotta alla corruzione che coinvolge funzionari all'Unione o nazionali; quest'ultima va oltre il ristretto campo delle frodi finanziarie e si applica a tutti gli atti di corruzione che riguardano i suddetti funzionari.

Strettamente collegate al tema della lotta alle frodi sono anche le convenzioni volte a migliorare e intensificare la cooperazione doganale tra gli Stati membri; in particolare si fa riferimento alla Convenzione del 26 luglio 1995, relativa all'uso dell'informatica nel settore doganale, e alla Convenzione del 18 dicembre 1997, relativa alla mutua assistenza e alla cooperazione tra amministrazioni doganali.

D) I provvedimenti dell'Unione europea

Sono da segnalare anche **due importanti regolamenti** adottati dal Consiglio: si tratta del regolamento n. 2988/95 del 18 dicembre 1995, relativo *alla protezione degli interessi finanziari delle Comunità europee*, e del regolamento n. 2185/96 dell'11 novembre 1996, relativo ai *controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione*.

Il **primo provvedimento** contiene la disciplina generale in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione e offre una disciplina cd. orizzontale (vale a dire che si applica a tutti i settori di attività dell'Unione, fermo restando la specifica disciplina dettata per settori particolari, come ad esempio le frodi agricole). In particolare il citato regolamento è suddiviso in tre parti:

- la prima definisce i *principi generali* a cui si ispira l'azione dell'Unione nel campo della lotta alle frodi;
- la seconda individua le *sanzioni amministrative* (escludendo quindi qualsiasi intervento per quanto riguarda l'applicazione di sanzioni penali) applicabili in caso di accertata irregolarità che abbia come conseguenza una lesione degli interessi finanziari dell'Unione;
- la terza detta disposizioni per lo *svolgimento dei controlli*, distinguendo tra controlli che spettano ai singoli Stati membri e controlli che possono essere avviati direttamente dalla Commissione, sia sulla base dei documenti presentati che con verifiche sul posto.

L'art. 10 del regolamento n. 2988/95 rimandava ad un **successivo provvedimento** per l'individuazione dei criteri e delle modalità relative ai controlli in loco; a tale disposizione è stata data attuazione con il citato regolamento n. 2185/96.

E) L'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)

Uno degli strumenti organizzativi per intensificare la lotta contro gli atti fraudolenti è rappresentato dall'**Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)**, istituito con la decisione della Commissione n. 352 del 28 aprile 1999. Quest'ultimo subentra integralmente nelle attribuzioni dell'*Unità di coordinamento per la lotta contro le frodi (UCLAF)*.

L'**UCLAF** era stata creata nel 1988; la sua principale missione operativa era quella di assistere gli Stati membri nel coordinare la loro azione con altri Stati membri e con i competenti uffici della Commissione.

Vari europarlamentari, però, avevano criticato il fatto che gli ispettori, cui era affidato il compito di svolgere le indagini all'interno dei vari organismi e delle istituzioni, erano alle dipendenze degli stessi organi che dovevano controllare.

Messa, dunque, in discussione, per lo scarso grado di autonomia, l'Unità di coordinamento è stata completamente sostituita dal nuovo Ufficio europeo per la lotta antifrode.

L'Ufficio europeo esercita le competenze della Commissione *in materia di indagini amministrative esterne* (negli Stati membri) al fine di intensificare la lotta contro le frodi, la corruzione e qualsiasi attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione europea.

Esso, inoltre, svolge indagini amministrative all'interno delle istituzioni e degli organismi volte alla lotta contro la frode e alla ricerca di fatti gravi connessi con l'esercizio di attività professionali che sono incompatibili con gli obblighi dei funzionari e degli agenti dell'Unione, nonché con gli obblighi incombenti ai membri delle istituzioni e degli organi.

Questionario

1. Le competenze attribuite alla **Corte dei conti**
(par. 1)
2. Che cosa implica l'affermazione del **principio dell'autonomia finanziaria** dell'Unione?
(par. 2)
3. Quali sono le **risorse proprie** sulle quali può contare l'Unione europea?
(par. 3)
4. Quali sono i **principi fondamentali di disciplina del bilancio** dell'Unione?
(par. 5)
5. Come sono stabilite **le spese dell'Unione**?
(par. 3)
6. Qual è la finalità del **regime dei dodicesimi provvisori**?
(par. 6)
7. Cosa implica l'affermazione del **principio di assimilazione**?
(par. 7)
8. Quali Convenzioni sono state approvate per combattere le **frodi al bilancio all'Unione**?
(par. 7)
9. Quali compiti sono attribuiti all'**OLAF**?
(par. 7)