

Riflessioni sulla “qualità” della spesa del bilancio dell’Unione Europea

Gabriele Cipriani (*)

Sintesi	2
‘Value for money’ e spesa UE	3
‘Value for money’: tra il dire e il fare...	8
Spendere meno, fare meglio : ‘Yes, we can’	17
Bibliografia	19

JEL Classification: E61, E62, H5, H6, H77

Keywords: European Union, EU budget

(Giugno 2009)

(*) L’autore è direttore alla Corte dei conti europea. L’articolo esprime alcune riflessioni presentate al convegno “La qualità della spesa pubblica: Europa e Italia” (Università La Sapienza, Roma, 8 maggio 2009). Le opinioni espresse sono personali e non attribuibili all’istituzione di appartenenza.

Sintesi

Il concetto di qualità della spesa ha trovato nel corso degli anni una consacrazione appropriata nei testi istituzionali comunitari. L'applicazione pratica di tale principio deve tuttavia tener conto delle particolarità del *modus operandi* della Comunità. Il trattato affida alla Commissione la responsabilità d'esecuzione del bilancio UE, ma le decisioni essenziali per la gran parte della spesa incombono di fatto agli stati membri. Pur consacrando oltre tre quarti delle risorse all'Agricoltura o alle Politiche strutturali, il bilancio UE persegue una molteplicità di obiettivi a largo spettro. L'attenzione si concentra sulla conformità della spesa alle regole di ammissibilità, non sul raggiungimento dei risultati attesi. Infine, il sistema non prevede incentivi per incoraggiare il buon impiego dei fondi.

L'esistenza di un limite alla spesa UE richiede di concentrare gli interventi in un numero limitato di settori prioritari. Le scelte settoriali dovrebbero essere accompagnate da analisi appropriate quanto agli effetti attesi. Il volume dei fondi dovrebbe essere stabilito in funzione degli obiettivi, e non indipendentemente da questi ultimi.

L'efficacia delle varie politiche dipende dalla fissazione di obiettivi chiari, realistici e misurabili. L'identificazione convincente dei risultati raggiunti costituisce inoltre un fattore di credibilità dell'azione dell'Unione Europea.

La capacità della pubblica amministrazione (comunitaria e nazionale) a farsi carico degli obiettivi perseguiti, di portarli a termine e di rendere conto dell'impiego dei fondi è un fattore imprescindibile per la qualità della spesa. E' in questo contesto che andrebbe esaminata la possibilità di incentivare le amministrazioni più efficienti attraverso meccanismi di premialità.

'Value for money' e spesa UE

'Value for money'

Da un punto di vista strettamente semantico il concetto di "qualità" della spesa può essere associato a quello di 'value for money', concetto che il Ragazzini (2005) traduce efficacemente con "spendere bene il proprio denaro". Una definizione più mirata al contesto economico illustra il concetto come segue : *"Utility derived from every purchase or every sum of money spent. Value for Money is based not only on the minimum purchase price (economy) but also on the maximum efficiency and effectiveness of the purchase."*¹

La spesa UE

La spesa prevista dal bilancio UE è largamente predeterminata da un "quadro finanziario"² che stabilisce per sette anni, e in maniera sostanzialmente rigida, tanto i settori di spesa che il volume dei fondi destinati alle varie politiche.³

La spesa UE si concentra (circa 80%) nei settori dell'Agricoltura e della Coesione economica e sociale (Fondi strutturali). Ciò nondimeno il quadro finanziario comprende circa 70 programmi di spesa che intervengono in una pluralità di settori.⁴ Tali programmi concorrono di norma agli stessi obiettivi di programmi simili finanziati dai bilanci nazionali.⁵ Inoltre, per alcuni settori (per esempio: trasporti, ambiente, ricerca e sviluppo tecnologico, energia) l'intervento comunitario si espleta attraverso diversi fondi e strumenti finanziari.

¹ Citazione da BusinessDictionary.com.

² Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria (GU C 139 del 14.6.2006). L'attuale quadro finanziario copre il periodo 2007-13. Gli stanziamenti previsti si elevano a €974,8 miliardi (prezzi correnti), ciò che equivale a 1,11 % del Reddito Nazionale Lordo (RNL) comunitario.

³ Per esempio, il quadro finanziario 2007-13 aveva previsto un ammontare di circa € 1 miliardo per il programma di navigazione satellitare Galileo. A causa del venir meno delle condizioni per la partecipazione finanziaria di investitori privati, un ulteriore esborso di € 2,4 miliardi si è reso necessario. Numerose divergenze sono sorte tra gli stati membri sul come assicurare questo finanziamento supplementare, fino ad ipotizzare il ricorso a fondi al di fuori del bilancio UE. L'accordo è stato finalmente trovato dopo lunghe trattative, trasferendo € 1,6 miliardi di fondi non utilizzati per l'Agricoltura e con il reimpiego di € 800 milioni da altri programmi (in particolare, la ricerca).

⁴ Per esempio: ricerca e sviluppo tecnologico, energia, trasporti, ambiente, educazione e cultura, giustizia, libertà civili, sicurezza e immigrazione, salute pubblica, fiscalità, aiuto ai paesi terzi.

⁵ Va rilevato che la spesa UE rappresenta in buona parte (per esempio, Agricoltura e Fondi strutturali) un rimborso di spese che gli stati membri hanno in precedenza sostenuto e versato ai beneficiari. Il bilancio UE rimborsa di norma il 100% delle spese agricole. Per le azioni strutturali, il sostegno finanziario comunitario è invece accompagnato da una compartecipazione degli stati membri.

La tabella seguente indica i programmi di spesa i cui fondi superano € 0,5 miliardi per il periodo 2007-13.

Programmazione 2007-13

(Milioni €, prezzi correnti)

<u>Programmi di spesa</u>	<u>Fondi programmati</u>	<u>% Quadro finanziario</u>
Agriculture market expenditure and direct aids	302 392	31,0
Structural Funds	277 631	28,5
Rural Development	96 222	9,9
Cohesion Fund	69 744	7,2
Research Framework Programme (including Euratom)	53 318	5,5
Development Cooperation Instrument (DCI)	17 024	1,7
European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI)	12 210	1,3
Instrument for Pre-Accession (IPA)	11 628	1,2
Trans-European transport network (TEN-T)	8 038	0,8
Lifelong Learning Programme	6 974	0,7
Humanitarian Aid	5 791	0,6
European Fisheries Fund	4 340	0,4
Competitiveness and Innovation Framework Programme for European enterprises (CIP)	3 652	0,4
Galileo navigation satellite system	3 005	0,3
Financial instrument for environment and nature conservation (Life+)	2 173	0,2
Common Fisheries Policy and Law of the Sea	2 110	0,2
Common Foreign and Security Policy (CFSP)	2 066	0,2
European Energy Programme for Recovery (EEPR)	2 000	0,2
Instrument for Stability in partners countries (IFS)	1 822	0,2
External Borders Fund	1 820	0,2
European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR)	1 108	0,1
Youth in Action Programme	889	0,1
Nuclear decommissioning: Ignalina	839	0,1
Integration of Third-countries nationals	825	0,1
Support programme for the European audiovisual sector (Media 2007)	755	0,1
Employment and Social solidarity Programme (PROGRESS)	743	0,1
European Return Fund	676	0,1
European Refugee Fund	796	0,08
Education and training programme Erasmus Mundus	724	0,07
Macro Financial Assistance to third countries	659	0,07
Prevention of and Fight against Crime	608	0,06
Instrument for Nuclear Safety Cooperation (NSI)	519	0,05

Fonte: Elaborazione da "Statement of estimates of the European Commission for the financial year 2010", SEC (2009) 610, maggio 2009.

Il Trattato CEE e il Regolamento finanziario

Il trattato CEE (1957) rappresenta il punto di partenza dell'applicazione del concetto di 'value for money' al contesto comunitario. Il trattato affidò il controllo del bilancio a una Commissione di controllo, antesignana dell'odierna Corte dei conti (creata nel 1975), con il compito di verificare non solo la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese, ma altresì *"di accertarsi della sana gestione finanziaria"*.⁶ Si osserverà tuttavia che il trattato CEE non aveva formalmente previsto l'applicazione del principio di sana gestione anche all'esecuzione del bilancio.

Si dovranno attendere oltre trent'anni per vedere inserito il concetto di 'value for money' tra i principi da osservare nella gestione del bilancio. Il divario rispetto all'attività di controllo esterno fu colmato nel 1990, allorché il regolamento finanziario che disciplina l'esecuzione del bilancio UE dispose che *"[g]li stanziamenti di bilancio devono essere utilizzati conformemente ai principi di una sana gestione finanziaria e, in particolare, a quelli di economia e di rispetto del rapporto costo/efficacia. Si devono fissare obiettivi quantificati e garantire il progresso della loro realizzazione"*.⁷

Il trattato di Maastricht

Il trattato di Maastricht (1992) ha segnato un'altra pietra miliare nelle condizioni di gestione del bilancio UE. Al fine di regolare l'azione comunitaria, i principi di sussidiarietà e di proporzionalità furono elevati al rango di principi istituzionali. Secondo il principio di sussidiarietà, la Comunità interviene *"(...) soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario"*.⁸ Ma ancorché tale condizione sia appurata, l'intervento comunitario dovrà essere ridotto *"al minimo"* (principio di proporzionalità). Applicati al bilancio UE, questi principi implicano che una politica è finanziata dall'UE proprio perché (e solo nella misura in cui) vi è un valore aggiunto rispetto a un

⁶ Si veda l'articolo 206 del trattato che istituisce la Comunità economica europea.

⁷ Si veda l'articolo 2 del Regolamento (Euratom, CECA, CEE) n. 610/90 del Consiglio del 13.3.1990 che modifica il regolamento finanziario del 21.12.1977 applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 70 del 16.3.1990). Nel 2002, una profonda riforma del regolamento finanziario ha ulteriormente precisato la portata del concetto di 'value for money'. I principi di economia, efficienza e efficacia sono stati definiti ed è stato introdotto l'obbligo di stabilire *"obiettivi specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine per tutti i settori di attività contemplati dal bilancio"*. Il regolamento ha previsto inoltre che *"[l]a realizzazione di tali obiettivi è verificata mediante indicatori di performance stabiliti per attività e le amministrazioni incaricate della spesa trasmettono alle autorità di bilancio informazioni al riguardo"* (si veda l'articolo 27 del Regolamento del Consiglio (CE, Euratom) n. 1605/2002 del 25.6.2002, GU L 248 del 16.9.2002).

⁸ Articolo 5 del Trattato che istituisce la Comunità Europea (TCE).

eventuale finanziamento attraverso i bilanci nazionali.⁹ Tali principi spiegano anche che il bilancio UE sia deciso a livello comunitario ed eseguito sotto la responsabilità della Comunità, ma che di fatto le decisioni fondamentali di gestione per circa l'80 % dei fondi siano prese da amministrazioni nazionali. E' quello che in gergo si definisce 'gestione concorrente' tra Commissione e stati membri. In questo caso la responsabilità di garantire 'value for money' per i fondi pubblici comunitari è trasferita di fatto agli stati membri.¹⁰

La gestione per "attività" e la valutazione d'impatto

La rilevanza del bilancio UE nell'equilibrio istituzionale della Comunità trovò il suo apice alla fine degli anni '90, quando episodi di cattiva gestione furono all'origine di una crisi istituzionale senza precedenti.¹¹ Ne scaturì la consapevolezza che il bilancio UE non poteva più limitarsi all'ambito ristretto delle cancellerie nazionali e degli "addetti ai lavori". In particolare, occorre iniziare un processo di trasparenza e rendicontazione completamente nuovo, basato su di una cultura di gestione ben diversa da quella prevalente fino ad allora.¹² Peraltro, il progressivo accrescersi delle risorse devolute al bilancio UE

⁹ In tal modo, l'intervento del bilancio UE si trova ad assumere simultaneamente le caratteristiche di "eccezionalità" e d'"inevitabilità". E' da rilevare altresì che il trattato di Maastricht ha introdotto formalmente nei trattati il principio del 'value for money' (già oggetto di una modifica del regolamento finanziario due anni prima), prevedendo che la Commissione cura l'esecuzione del bilancio "in conformità del principio della buona gestione finanziaria" (modifica dell'articolo 205 TCE, attualmente articolo 274). Si noti tuttavia che, a riconoscimento del ruolo importante svolto dalle amministrazioni degli stati membri nell'esecuzione del bilancio UE, già la modifica al regolamento finanziario del 1990 aveva previsto che "[g]li Stati membri e la Commissione cooperano per rendere adeguati i sistemi di gestione decentralizzata dei fondi comunitari. Tale cooperazione include lo scambio tempestivo di tutte le informazioni necessarie". In seguito, il trattato di Amsterdam (1997) ha modificato ulteriormente l'articolo 205 TCE prevedendo che "[g]li Stati membri cooperano con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria".

¹⁰ Per esempio, pur richiamando il principio generale secondo il quale gli stati membri cooperano con la Commissione affinché gli stanziamenti siano utilizzati secondo il principio di una sana gestione finanziaria (articolo 274 TCE e articolo 48.2 del regolamento finanziario n. 1605/2002, cit.), il Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006, 11.7.2006 (GU L 210 del 31.7.2006) relativo ai Fondi strutturali dispone che "[l]'autorità di gestione è responsabile della gestione e attuazione del programma operativo conformemente al principio della sana gestione finanziaria" (articolo 60.1).

¹¹ Nell'ambito della procedura di discarico relativa all'esercizio 1996, il Parlamento europeo prima differì e poi rifiutò di concedere il discarico alla Commissione europea (si veda la risoluzione del Parlamento europeo del 31.3.1998 e il verbale di seduta del 17.12.1998). La crisi culminò nel marzo 1999 con le dimissioni della Commissione presieduta da J. Santer. Per un approfondimento del contesto della crisi, si veda Cipriani (2007), in particolare la sezione "The need for a management culture".

¹² E' interessante rilevare che uno degli argomenti adottati dal Parlamento europeo nel rifiutare il discarico alla Commissione per l'esercizio 1996 fu l'assenza d'indicazioni quanto agli effetti sulla creazione di posti di lavoro di tutta una serie di misure a favore delle PME, cui era stato

(€47 miliardi nel 1990, quasi il doppio nel 1999) non poteva che favorire un tale processo.

E' in questo contesto che nel 2000, riconoscendo l'esigenza di una gestione più direttamente mirata ai risultati, la Commissione decise di sviluppare un quadro concettuale di gestione del bilancio per attività (circa 220 sono le attività, raggruppate in aree politiche). In conseguenza, ogni direzione generale elabora il proprio piano di gestione annuale con l'obiettivo di spiegare come i servizi predispongono le loro attività (segnatamente l'allocazione delle risorse umane e finanziarie), contribuendo così a raggiungere le priorità stabilite dalla Commissione. Tali piani hanno per oggetto la fissazione di obiettivi specifici, misurabili e verificabili per ognuna delle attività, nonché indicatori per controllare e rilevare i progressi effettuati (e idealmente anche l'incidenza di tali attività sui cittadini).¹³

E' in questo stesso solco che nel 2002 è stata adottata una nuova procedura per valutare l'impatto di un'iniziativa determinata nel campo economico, ambientale e sociale.¹⁴ I servizi della Commissione elaborano una valutazione d'impatto per tutte le iniziative rilevanti del programma di lavoro. Tale valutazione ha per obiettivo di identificare l'incidenza attesa delle proposte.

Il Trattato di Lisbona

Un'ultima notazione riguarda il trattato di Lisbona (2007). Esso ha, da una parte, riaffermato il concetto (già espresso dal trattato di Amsterdam, 1997) che *"[l]e ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo dell'Unione può essere conseguito meglio a livello di quest'ultima sono confortate da indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi"*.¹⁵ D'altra parte, all'entrata in vigore del trattato di Lisbona,

assegnato un considerevole ammontare di fondi (si veda la Risoluzione del Parlamento europeo del 31.3.1998, paragrafi 22-23).

¹³ Per i documenti strategici relativi alle attività della Commissione si veda http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index_it.htm.

¹⁴ Si veda la comunicazione della Commissione in materia di valutazione d'impatto, doc. COM (2002) 276, 5.6.2002. L'articolo 27.4 del regolamento finanziario n. 1605/2002, cit., ha previsto che *"[s]ono soggetti a valutazione tutti i programmi e attività che comportano spese importanti e i risultati di tale valutazione sono comunicati alle amministrazioni incaricate della spesa e alle autorità legislative e di bilancio."* Le premesse per questa evoluzione erano state poste nel 1995 da una modifica del regolamento finanziario (regolamento n. 2333/95, GU L 240 del 7.10.1995), prevedendo che *"la mobilitazione delle risorse comunitarie deve essere preceduta da una valutazione volta a garantire che i benefici che ne risulteranno siano pari ai mezzi impiegati. Tutte le azioni devono essere sottoposte a un riesame periodico, segnatamente nell'ambito della procedura di bilancio, al fine di verificarne la giustificazione"*.

¹⁵ Si veda il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al trattato di Lisbona (articolo 5).

la Commissione sarà tenuta a presentare annualmente una relazione di valutazione delle finanze dell'Unione basata sui risultati conseguiti.¹⁶

'Value for money': tra il dire e il fare...

L'applicazione del quadro concettuale delineato in precedenza, finalizzato a porre le premesse del buon impiego dei fondi UE, non può ovviamente prescindere dal contesto, del tutto particolare, che caratterizza la Comunità. Vanno in particolare evidenziati alcuni fattori che influenzano l'applicazione del principio del 'value for money', in particolare la ripartizione della gestione della del bilancio tra Commissione e stati membri, la molteplicità dei programmi di spesa e degli obiettivi assegnati alle politiche comunitarie e, infine, l'assenza di incentivi alla "buona spesa".

Gestione concorrente

Come già rilevato, il fatto che il bilancio UE sia gestito in gran parte con il concorso di amministrazioni nazionali deriva dall'applicazione dei principi di sussidiarietà/proporzionalità. In caso di gestione concorrente, la Commissione si limita a dare il via a un processo di spesa che è gestito a livello degli stati membri, cui incombono tutte le decisioni fondamentali.¹⁷ In particolare, il ruolo della Commissione è circoscritto all'applicazione del quadro normativo comunitario di riferimento; tale ruolo non investe l'organizzazione, il funzionamento e le scelte prioritarie delle amministrazioni nazionali.

Nonostante il trattato abbia affidato alla Commissione la responsabilità finale nell'esecuzione del bilancio UE,¹⁸ la ripartizione dei ruoli tra livello comunitario e livello nazionale ha portato alla "scissione" di fatto delle responsabilità tra Commissione e stati membri. A livello comunitario, una ulteriore distinzione si è determinata a seguito della crisi alla fine degli anni '90, quella tra responsabilità "politica" (Commissari) e responsabilità "operativa" (Direttori generali).¹⁹

¹⁶ Si veda l'articolo 318 del Trattato di Lisbona che modifica l'articolo 275 TCE.

¹⁷ Per esempio, sono le amministrazioni nazionali che gestiscono le pratiche per attivare i finanziamenti comunitari nel settore dell'Agricoltura e dei Fondi strutturali, eseguono i pagamenti ai beneficiari, effettuano i controlli previsti e certificano la legalità della spesa con la regolamentazione applicabile.

¹⁸ Articolo 274 TCE.

¹⁹ *"The College of Commissioners assume collective political responsibility but has virtually no budget implementation powers. It delegates these tasks each year to individual civil servants accountable to the College and subject to the Staff Regulations"* (si veda *EU Annual accounts 2007*, par. 3.2). Va tuttavia osservato che secondo l'articolo 59.1 del regolamento finanziario (cit.) *"[l]e funzioni di ordinatore sono esercitate dall'istituzione"*, quindi dalla Commissione e non dai suoi funzionari che agiscono su delega. Secondo i principi generali del diritto comunitario solo le funzioni possono essere

In definitiva, la “qualità” della spesa UE riflette in larga misura la capacità dei sistemi nazionali a fare il miglior impiego possibile dei fondi comunitari. Ancor più nel caso dei Fondi strutturali dove spesa comunitaria e spesa nazionale concorrono a finanziare gli stessi progetti. In questo caso, tanto più sarà virtuosa la spesa nazionale, tanto più lo sarà la spesa comunitaria.

Privato dell’elemento decisionale sostanziale, il livello comunitario si è focalizzato sul rispetto delle condizioni di ammissibilità della spesa.²⁰ A questo proposito il Parlamento europeo ha osservato che *“l’accento posto attualmente sulla legittimità e regolarità della spesa non contribuisce a informare il legislatore e il pubblico quanto all’efficacia della spesa”*.²¹

A seguito di un controllo di progetti finanziati dai Fondi strutturali e di coesione nel settore del trattamento delle acque reflue (circa 10,6 miliardi di euro per il periodo 2000-06), la Corte dei conti europea ha osservato che la Commissione aveva approvato progetti per i quali non erano state fornite informazioni chiave (per esempio, obiettivi di performance in relazione allo smaltimento dei fanghi e alla qualità delle acque recipienti). La Commissione ha risposto che essa non dispone né della base giuridica né delle risorse necessarie per procedere a una valutazione dettagliata. All’osservazione della Corte di non aver sempre preso sufficientemente in considerazione il principio «chi inquina paga», la Commissione ha risposto di aver cercato di promuovere tale principio pubblicando alcune linee guida indicative. Tuttavia, non trattandosi di disposizioni vincolanti, la Commissione ha potuto soltanto invitare gli Stati membri a impegnarsi per rafforzare l’applicazione del principio. La Commissione ha in generale tenuto a precisare che spetta agli Stati membri la responsabilità principale nella scelta, nell’attuazione e nel monitoraggio dei progetti cofinanziati, come anche per quanto riguarda la conformità degli impianti di trattamento con la legislazione comunitaria.

(Corte dei conti europea, Relazione speciale n. 3/2009 sull’efficacia della spesa nell’ambito delle azioni strutturali relative al trattamento delle acque reflue per i periodi di programmazione 1994-1999 e 2000-2006, <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/2588312.PDF>).

delegate, non le responsabilità. Sulla responsabilità nella gestione del bilancio UE si veda Cipriani (2006) e (2007), in particolare la sezione “Responsibility, Looking for Volunteers”.

²⁰ Per “regole di ammissibilità” devono intendersi quelle disposizioni legali, principalmente nazionali, relative ai progetti (natura, localizzazione geografica), ai beneficiari, alla definizione della spesa rimborsabile (categorie di costi e intervallo di tempo della spesa) o alle condizioni di realizzazione (procedure pubbliche di appalto, aiuti di stato). Per l’Italia, il Decreto del Presidente della Repubblica n. 196 del 3.10.2008 (Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana n. 294 del 17.12.2008) definisce le principali norme sull’ammissibilità delle spese per i programmi cofinanziati dai Fondi strutturali per il periodo 2007-13.

²¹ Si veda la Risoluzione del Parlamento europeo sul discharge per l’esecuzione del bilancio generale dell’Unione europea per l’esercizio 2003, 12.4.2005, par. 32(d). Questo concetto è stato ribadito recentemente (Risoluzione del Parlamento europeo sul metodo ABB-ABM quale strumento di gestione per l’assegnazione delle risorse di bilancio, 25.3.2009, par. 4).

Molteplici programmi e numerosi obiettivi

Il quadro finanziario pluriennale 2007-13 ha assegnato non più di € 100 milioni/anno a tre quinti dei circa 70 programmi di spesa. Solo 9 programmi hanno fondi per oltre € 1 miliardo/anno. Questa è la conseguenza del fatto che quasi l'80 % dei fondi disponibili è riservato a quattro programmi di spesa (Agricoltura, Fondi strutturali, Fondo di coesione, Fondo di sviluppo rurale).

La concentrazione di fondi su alcune politiche (nonché il limite delle risorse disponibili fissato a circa 1 % del RNL comunitario) mal si concilia con l'ambizione d'intervenire in un numero, crescente, di aree tematiche considerate strategiche per le sfide future. Per esempio, i programmi di ricerca dispongono di poco meno di € 8 miliardi/anno (o l'equivalente del 5,5 % del quadro finanziario pluriennale), una cifra simile al costo del funzionamento amministrativo delle Istituzioni comunitarie.

Il sistema finanziario UE ha difficoltà a definire "priorità negative", la tendenza è piuttosto ad aggiungere programmi che a sopprimerne.²² La relazione tra fondi disponibili e obiettivi conclamati non è resa esplicita, come pure il "valore aggiunto comunitario" di tali programmi che, come ricordato sopra a proposito del principio di sussidiarietà, dovrebbe costituire la vera ragione d'essere del bilancio UE. La limitatezza dei fondi pone per molti programmi il problema del raggiungimento di una massa critica che consenta di ottenere risultati visibili e significativi.

Il programma «Energia intelligente – Europa» (EIE) (250 milioni di euro per il periodo 2003-06) mira a promuovere l'efficienza energetica, l'uso di fonti di energia rinnovabili e la diversificazione energetica. Un audit della Corte dei Conti europea ha rilevato che l'EIE non è stato un programma di spesa ben mirato. La distribuzione della spesa in molti settori di attività ha limitato le potenzialità per il raggiungimento di progressi significativi e verificabili. La Commissione non è stata in grado di valutare se l'impatto delle agenzie per l'energia sia stato significativo né se, grazie ad esse, sia migliorato il coordinamento della promozione di tecnologie efficienti dal punto di vista energetico. I costi per la redazione delle proposte, le relazioni sui progetti e la gestione del programma sono stati stimati a poco meno del 20 % dei fondi previsti.

(Corte dei conti europea, Relazione speciale n. 7/2008, Energia intelligente 2003-2006, <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/1555545.PDF>)

Non di rado le politiche comunitarie si vedono attribuire obiettivi omnicomprensivi e a largo spettro, conseguenza diretta della necessità di tenere conto delle varie istanze di cui gli stati membri si fanno portavoce. L'ampiezza

²² In questo senso si è espresso anche il Parlamento europeo (si veda la Risoluzione sul metodo ABB-ABM quale strumento di gestione per l'assegnazione delle risorse di bilancio, cit., par. 13).

degli obiettivi per i Fondi strutturali ne costituisce un chiaro esempio.²³ La difficoltà a rendere conto delle realizzazioni specifiche della spesa strutturale trova del resto conferma nelle relazioni annuali dei Direttori generali della Commissione. Esse si limitano ad indicare iniziative politiche e misure legislative proposte. Il riferimento a indicatori macro-economici è globale, senza nesso di causalità con la spesa comunitaria.²⁴

Non mancano inoltre le politiche dove l'elemento 'value for money' è oltremodo difficile da valutare. Per esempio, da quando aiuto finanziario e produzione agricola sono stati dissociati (2003), il sostegno finanziario a favore dei mercati agricoli (che assorbe circa il 30 % dei fondi disponibili) altro non è che il riconoscimento di un diritto legato alla condizione dei soggetti (agricoltori), pur se in cambio di alcune assicurazioni in materia di protezione ambientale.

La mancanza di obiettivi mirati si riflette direttamente nella difficoltà di fissare indicatori misurabili per le politiche finanziate. Ciò indebolisce a sua volta il ruolo della valutazione ex-post e i potenziali effetti "pedagogici" sulle politiche future. L'attività di valutazione non si traduce ancora sufficientemente in decisioni politiche e in obiettivi operativi.²⁵

²³ La relazione Barca (2009) sulla valutazione dell'efficacia della politica di coesione osserva che *"[i]n the absence of a high-level cultural and political compromise on a policy model, strategies, both at EU and Member States (Regions) level, often lack clear-cut objectives and a justification of how planned interventions should achieve them. Priorities are very broad, covering all possible areas of public action and cannot be identified with any European public good"* (p. 106) (http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm). Si deve infatti constatare che le priorità comunitarie per i Fondi strutturali sono molteplici e a largo raggio (*"lo sviluppo sostenibile rafforzando la crescita, la competitività, l'occupazione e l'inclusione sociale e tutelando e migliorando la qualità dell'ambiente"*). L'obiettivo «Convergenza», obiettivo prioritario, mira a migliorare *"le condizioni per la crescita e l'occupazione tramite l'aumento e il miglioramento della qualità degli investimenti in capitale fisico e umano, lo sviluppo dell'innovazione e della società della conoscenza, dell'adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente e l'efficienza amministrativa"*. Un ampio raggio d'intervento è previsto anche per gli altri due obiettivi, «Competitività regionale e occupazione» e «Cooperazione territoriale europea» (si veda l'articolo 3 del regolamento n. 1083/2006, cit.).

²⁴ Si veda Annual Activity Report for the Year 2007, DG Regional Policy, 31.3.2008, p. 2-6; Annual Activity Report for the Year 2007, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunity, 31.3.2008, p. 3-6. (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm).

²⁵ Uno studio dell'"European Policy Evaluation Consortium" (2005) sull'utilizzo dei risultati delle valutazioni in seno alla Commissione ha indicato che *"most of the evaluations were related to supporting the implementation of on-going programmes or policies and the preparation of their follow-up. Evaluation results are less significantly used as an input to the setting of political priorities or choosing between different political options. A second, related, conclusion concerns the impact of evaluations on the efficient allocation of resources. The study showed this impact is relatively limited. Our interviews revealed that the planning and timing of the evaluations is often not synchronised with the SPP/ABM cycle"*. (http://ec.europa.eu/budget/library/documents/evaluation/studies/eval_results_com_m_2005_en.pdf).

Il Parlamento europeo si è espresso a favore di *“azioni con un vero valore aggiunto europeo, priorità chiaramente definite e visibilità rispetto ai cittadini”*²⁶ fino al punto di dire che *“le iniziative che non si possono controllare adeguatamente non dovrebbero essere finanziate con denaro pubblico”*.²⁷

Per lo Sviluppo rurale (circa 96 miliardi di euro per il periodo 2007-13) la Corte dei conti UE ha constatato che obiettivi ampi, assenza di priorità e la mancanza di una strategia chiara nei programmi degli Stati membri hanno portato ad una situazione in cui non è chiaro a quale obiettivo i fondi abbiano contribuito. Mancano condizioni e procedure di selezione efficaci per orientare i fondi verso le zone geografiche e i beneficiari più bisognosi; l'assenza di un orientamento efficace comporta anche il rischio di maggiori effetti inerziali («deadweight»), che riducono l'efficacia degli aiuti. Nel complesso, la Corte ritiene che non sia possibile valutare l'efficacia degli investimenti operati nello sviluppo rurale. Gli obiettivi sono troppo generici e mancano strategie per l'attuazione della politica.

(Corte dei conti europea, Relazione speciale n. 7/2006, Gli investimenti nello sviluppo rurale rispondono efficacemente ai problemi delle zone rurali?, GU C 282, 20.11.2006)

Altro elemento da considerare è che il quadro finanziario settennale predetermina di fatto la destinazione geografica per quasi l'80 % della spesa UE (Agricoltura, Fondi strutturali e Fondo di coesione, Fondo di sviluppo rurale). Tale spesa rappresenta per gli stati membri un'entrata nazionale, e costituisce in qualche modo la contropartita dei contributi da essi versati al bilancio UE. Entrate e spese UE sono due facce della stessa medaglia.²⁸

²⁶ Si veda la Risoluzione del Parlamento europeo sulle sfide e i mezzi finanziari dell'Unione allargata nel periodo 2007-2013, 8.6.2005, par. 7.

²⁷ Si veda la Risoluzione del Parlamento europeo sul discharge per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2005, 24.4.2007, par. 205, 238.

²⁸ Inoltre, il parametro della quantità dei fondi spesi costituisce per il Parlamento europeo un'indicazione importante del rispetto delle priorità definite in sede di adozione del bilancio. Nel contesto dell'adozione del bilancio UE 2009, il Parlamento europeo ha espresso *“profonda preoccupazione per il livello estremamente basso di pagamenti, ben inferiore a quanto previsto nel quadro finanziario pluriennale, che non corrisponde alle reali sfide cui è confrontata l'Unione europea in una situazione di crisi economica. In particolare, esprime profonda preoccupazione per il livello di utilizzazione, inaccettabilmente basso, degli stanziamenti per la politica di coesione, malgrado essa rappresenti una delle politiche fondamentali dell'Unione europea. Esso esorta la Commissione e gli Stati membri, responsabili dell'utilizzazione di tali stanziamenti, a adottare ogni possibile misura per assicurare che essa sia adeguatamente attuata”* (si veda il documento del Consiglio n. 16229/08, 24.11.2008). Analogamente, nel contesto dell'esame dell'esecuzione del bilancio 2007, il Parlamento europeo ha considerato insoddisfacente il tasso d'esecuzione della spesa per il programma di cooperazione doganale (55%), per le azioni a favore della protezione dei consumatori (77%), per la sicurezza dei trasporti (56%), l'ottimizzazione dei sistemi di trasporto (47%), per i diritti dei passeggeri (59%), per l'autorità di vigilanza del Sistema globale di radionavigazione via satellite (33 %), per l'area *“Libertà civili, giustizia e affari interni”* (60%) (si

Tale contesto crea un *humus* favorevole a fare del massimo utilizzo dei fondi un obiettivo in sé. Ciò è particolarmente il caso per i Fondi strutturali dove esistono disposizioni di disimpegno automatico dei fondi concessi in caso di un loro mancato utilizzo entro un dato periodo.²⁹ Simili disposizioni, introdotte al fine di porre rimedio all'accumularsi di residui passivi, favoriscono secondo la Commissione "un'efficiente e rapida realizzazione dei programmi".³⁰ Vi sono tuttavia fondati elementi per ritenere che le disposizioni sul disimpegno automatico incoraggino più che altro l'assorbimento dei fondi, privilegiando quelle attività in cui l'esecuzione della spesa risulti relativamente più agevole.³¹ Ciò ha per effetto di aumentare il numero di progetti finanziati³² (e quindi anche i costi amministrativi di gestione), ma non necessariamente di incentivare le attività prioritarie, come quelle a carattere innovativo, che normalmente richiedono un più lungo periodo.

veda la Risoluzione del Parlamento europeo sul discarico per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2007, 23.4.2009, paragrafi 135-136, 139, 154).

²⁹ Secondo le regole in vigore, la Commissione ha facoltà di disimpegnare i fondi qualora lo stato membro non abbia presentato una domanda di pagamento entro i due anni successivi alla decisione di contributo (il termine è di tre anni per i 12 nuovi stati membri più la Grecia e il Portogallo).

³⁰ Si veda la proposta della Commissione relativa al regolamento per i Fondi strutturali 2007-13, doc. COM(2004) 492 def., 14.7.2004, p. 12.

³¹ Si veda Corte dei conti europea, Relazione speciale n. 1/2007 sull'attuazione dei processi intermedi relativi ai Fondi strutturali per il periodo 2000-2006, par. 22-23, 51, GU C 124, 5.6.2007. A proposito della regola "n+2" il Comitato Economico e Sociale ha osservato che "[l]'esperienza dimostra che le autorità nazionali, per aggirare tale disposizione, sono tentate di approvare in maniera affrettata progetti di dubbia utilità, talvolta con la tacita complicità della Commissione" (si veda il Parere in merito alla proposta di regolamento per i Fondi strutturali 2007-13, doc. ECO/150 del 6.4.2005, par. 3.5.17). La relazione Barca (2009) sulla valutazione dell'efficacia della politica di coesione (cit., p. 96) osserva che un "perverse incentive mechanism is at work due to the spending deadlines and the decommitment system, by which the Commission is under a strong pressure to let Member States move on with spending, rather than checking on its quality. The emphasis on financial targets, while motivated by efficiency reasons, has both reduced the credibility/ability of the Commission to reject ex-ante programmes on the grounds of "quality" and reduced the incentive for Member States to promote the quality of spending". La relazione aggiunge che "there is considerable evidence that the de-commitment rule has negatively affected project quality, encouraging programme managers to focus on "safe" types of intervention projects and applicant groups and discouraging innovative or risky projects."

³² Per esempio, uno studio sui progetti finanziati dal Fondo sociale europeo indica che "The ESF has reached millions of people across Europe, but developed their skills and qualifications in a marginal way only" (si veda Eureval, Meta-study on lessons from existing evaluations as an input to the Review of EU spending, Final report, p. 29, gennaio 2008). (http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/study_meta_evaluation_long_en.pdf).

Per i Fondi strutturali e di coesione (circa 347 miliardi di euro per il periodo 2007-13), la Corte dei Conti UE ha rilevato che un programma *“mirava a distribuire la spesa, pressoché equamente, tra strade e ferrovie. Tuttavia, per considerazioni relative all’assorbimento, è stato proposto di destinare l’intera riserva di efficacia ed efficienza alla costruzione stradale. Al momento di presentare la proposta alla Commissione, l’autorità di gestione ha affermato che la riserva di efficacia ed efficienza non è stata utilizzata in conformità degli obiettivi della politica ambientale e dei trasporti, ma in base al livello di esecuzione della spesa”*. La Commissione ha risposto che *“Benché gli investimenti nel settore ferroviario fossero auspicabili sotto il profilo ambientale, l’autorità di gestione ha dovuto tener conto del fatto di aver utilizzato soltanto il 14,5 % dei fondi disponibili”*.

(Corte dei conti europea, Relazione speciale n. 1/2007 sull’attuazione dei processi intermedi relativi ai Fondi strutturali per il periodo 2000-2006, par. 33, GU C 124, 5.6.2007).

“Rettifiche finanziarie” ma non incentivi

Il sistema finanziario UE è fondamentalmente basato su ‘inputs’ ammissibili,³³ “quantità” di spesa conforme che i beneficiari devono presentare per giustificare i versamenti comunitari. In caso contrario possono scattare delle “rettifiche finanziarie”,³⁴ vale a dire il rifiuto da parte della Commissione a rimborsare spese ritenute non ammissibili. Non è previsto che la spesa comunitaria venga erogata in funzione di una valutazione quanto al suo carattere economico, efficiente ed efficace. Il sistema non contempla ‘outputs’ derivati da obiettivi concreti ed esborsi legati al raggiungimento dei risultati. Inoltre, il sistema non prevede incentivi a favore della “buona spesa”.³⁵

La Commissione ha ripetutamente affermato che il sistema di rettifiche finanziarie costituisce uno strumento, estremo ma efficace, per garantire la legalità della spesa.³⁶ Sull’efficacia di un tale sistema non mancano tuttavia dubbi.³⁷ Ne

³³ Per quanto riguarda le “spese ammissibili” si veda la nota 20.

³⁴ Il regolamento finanziario (articolo 53 ter.4 del Regolamento n. 1605/2002, cit.) prevede che *“[p]er assicurarsi che l’impiego dei fondi sia conforme alla normativa pertinente, la Commissione ricorre a procedure di liquidazione dei conti o a meccanismi di rettifiche finanziarie che le permettano di assumere la responsabilità finale nell’esecuzione del bilancio.”*

³⁵ Per esempio, nella passata programmazione 2000-06 era stata prevista per i Fondi strutturali la cosiddetta “riserva premiale”, destinata a distribuire l’equivalente del 4% dei fondi in funzione dei risultati ottenuti dai diversi programmi. La regolamentazione per il quadro finanziario 2007-13 lascia agli stati membri la decisione se creare o meno tale riserva. Da notare che nel corso dei negoziati sui regolamenti dei Fondi strutturali per il periodo 2007-2013, il Parlamento europeo aveva presentato una proposta per la riassegnazione delle risorse non ancora spese e rese disponibili per effetto della regola n+2/n+3. L’obiettivo era appunto quello di creare una riserva comunitaria per la qualità e la performance, come meccanismo destinato a ricompensare i progressi compiuti. La proposta non è stata accolta dal Consiglio (si veda il parere della commissione per lo sviluppo regionale destinato alla commissione per i bilanci sulla revisione intermedia del quadro finanziario 2007-2013, 27.1.2009, par. 14).

³⁶ Si vedano, per esempio, la Relazione sull’attuazione del piano d’azione per il rafforzamento della funzione di supervisione della Commissione nel contesto della gestione condivisa delle azioni strutturali (doc. COM (2009) 42, 3.2.2009) e la Relazione d’impatto relativa al piano

testimonia per esempio il fatto che fin dalla sua esistenza (esercizio 1994) la dichiarazione annuale della Corte dei conti sulla legittimità/regolarità della spesa comunitaria ha sempre comportato una riserva, in particolare per i Fondi strutturali.³⁸ Questo fatto illustra di per sé l'insufficiente capacità reattiva di un sistema di spesa che per buona parte non costituisce nient'altro che l'immagine specchiata di sistemi nazionali.³⁹ Ci si deve altresì interrogare, specie quando si tratti di politiche co-finanziate con fondi nazionali, se in realtà il problema non vada al di là della spesa UE e coinvolga la spesa pubblica nazionale *tout court*.

Vari fattori limitano l'efficacia delle rettifiche finanziarie. In primo luogo, esse hanno come obiettivo precipuo il recupero di somme erroneamente corrisposte, non quello di costituire una sanzione finanziaria vera e propria.⁴⁰ Inoltre, l'esperienza dimostra che le spese non rimborsate dal bilancio UE ricadono in gran parte sui bilanci nazionali.⁴¹ In tal modo, l'effetto delle rettifiche finanziarie

d'azione della Commissione verso un quadro di controllo interno integrato (doc. COM (2009) 43, 4.2.2009).

³⁷ Per esempio, il Parlamento europeo si è chiesto *“se il sistema attuale di correzioni finanziarie sia sufficiente a incoraggiare gli Stati membri a combattere le frodi e le irregolarità”* (Risoluzione del Parlamento europeo sul discharge per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2000, 10.4.2002, par. 78). Dal canto suo, la Corte dei conti europea ha osservato che le rettifiche finanziarie *“apporterebbero soltanto un contributo ridotto e complementare al rigore che impone la gestione corrente. La loro efficacia è essenzialmente legata al numero di controlli svolti. D'altra parte, poiché le rettifiche finanziarie intervengono solo a posteriori, esse non possono, da sole, ovviare a tutte le conseguenze di operazioni che siano state eseguite senza rispettare le condizioni normative stabilite”* (si veda il parere n. 2/2005 sulla proposta di regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, par. 14, GU C 121 del 20.5.2005).

³⁸ Per l'esercizio 2007, la Corte ha rilevato che almeno 11 % della spesa relativa ai Fondi strutturali non avrebbe dovuto essere rimborsata dalla Commissione (si veda la relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 2007, par. 6.27, GU C 286 del 10.11.2008).

³⁹ Si noti che le irregolarità constatate dalla Corte dei conti si riferiscono a spese la cui conformità con le regole applicabili era stata previamente certificata dalle amministrazioni nazionali competenti.

⁴⁰ Tranne in caso di irregolarità intenzionali o causate da negligenza, ogni irregolarità comporta, in linea generale, la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto (si veda l'articolo 4 del regolamento (CE, Euratom) n° 2988/95 del Consiglio relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, 18.12.1995, GU 1995 L 312).

⁴¹ Infatti, il rimborso da parte dei beneficiari dei fondi erogati è generalmente problematico (si pensi, per analogia, alla difficoltà di far pagare agli agricoltori le penalità inflitte dalla Comunità in materia di *“quote latte”*). Oltretutto, in diversi casi le correzioni finanziarie comunitarie sono provocate da carenze degli stati membri, per esempio non conformandosi agli standards amministrativi e di controllo richiesti o impartendo ai beneficiari direttive non conformi. Inoltre, laddove un controllo appuri la non ammissibilità (parziale o totale) di progetti, gli stati membri possono compensare con fondi nazionali la riduzione dei fondi comunitari e presentare nel contempo, per un ammontare equivalente, altri progetti al finanziamento UE (il fenomeno è

si rivela essenzialmente “cosmetico”, senza reale vantaggio per il contribuente. Le rettifiche finanziarie generano di norma lunghe procedure (anche giudiziarie), dal risultato incerto.⁴² Ciò costituisce una ulteriore limitazione dell’effetto “pedagogico” finalizzato a correggere le lacune strutturali dei sistemi di spesa.

Una ulteriore limitazione delle rettifiche finanziarie è che esse si basano sulla sola violazione di norme di ammissibilità della spesa, non sulla sua economicità, efficienza ed efficacia. Le rettifiche finanziarie non sono dunque atte a garantire di per sé la qualità della spesa, esse possono tutt’al più ottenere che il bilancio UE finanzi spese formalmente “legali”.⁴³ Infine, le rettifiche finanziarie possono essere considerate altrettanti esempi di inefficacia dei sistemi a garantire la legalità della spesa. Lungi dal costituire un fattore di soddisfazione, un elevato numero di rettifiche finanziarie dovrebbe costituire un serio avvertimento.⁴⁴

tipico della spesa strutturale dove la spesa cofinanziata dalla UE costituisce solo una frazione limitata della spesa strutturale totale in un dato stato membro).

⁴² Per esempio, nella sua proposta relativa al finanziamento della politica agricola comune, la Commissione ha riconosciuto che “[l]e procedure di recupero poste in atto dagli Stati membri possono ritardare i recuperi di vari anni senza che vi sia alcuna certezza quanto alla loro effettiva realizzazione. I costi connessi a queste procedure possono inoltre rivelarsi sproporzionati rispetto agli importi effettivamente riscossi o che prevedibilmente lo saranno” (si veda il considerando n° 27, doc. COM (2004) 489 def., 14.7.2004).

⁴³ Va rilevato a questo proposito una mancanza di chiarezza sui concetti. L’accordo interistituzionale sul quadro finanziario 2007-13 (cit., par. 44) recita che “si dà priorità a una sana gestione finanziaria finalizzata a una dichiarazione di affidabilità positiva per i fondi in gestione concorrente”. Si fa riferimento alla dichiarazione annuale della Corte dei conti che tuttavia non riguarda il buon impiego dei fondi, bensì la legittimità della spesa. Nelle loro relazioni annuali di gestione, i Direttori generali della Commissione confermano che le risorse sono state utilizzate “for their intended purpose and in accordance with the principles of sound financial management” (Si veda per esempio: Annual Activity Report for the Year 2007, DG Regional Policy, cit., p. 74; Annual Activity Report for the Year 2007, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunity, cit., p. 70). La portata di tali dichiarazioni è tuttavia limitata. Va ricordato infatti che le principali decisioni di spesa sono prese dalle amministrazioni nazionali e il controllo della Commissione si concentra sulla legittimità della spesa e sulla sua conformità formale. Non è dunque appropriato assimilare la legittimità della spesa al suo carattere economico, efficiente ed efficace. Ciò dipende da una valutazione che va ben al di là della sola legittimità della spesa e per una certa misura ne prescinde. Infatti, come è stato osservato, “there can be projects, brilliantly executed in terms of formal rules and formulas, but still failing in achieving any objective, and vice versa” (si veda il discorso del vice-presidente della Commissione, S. Kallas, davanti alla commissione di controllo di bilancio del Parlamento europeo, 23.10.2006).

⁴⁴ La Sig.ra Hübner, commissaria responsabile per la Politica regionale, ha dichiarato alla commissione di controllo del bilancio del Parlamento europeo (20.1.2009) che vi è stato un significativo aumento delle rettifiche finanziarie per i Fondi strutturali (€1,5 miliardi nel 2008, cinque volte di più che nel 2007 e le rettifiche in corso ammontavano a circa €2,8 miliardi).

Spendere meno, fare meglio : 'Yes, we can'

La spesa UE, come la spesa nazionale, non è immune da difficoltà quando si tratta di assicurarne il buon impiego. Nonostante l'attenzione crescente per un impiego ottimale dei fondi pubblici, appare degno di nota che nel contesto della riforma del bilancio UE⁴⁵ meno della metà degli stati membri abbiano accennato alla necessità di garantire 'value for money' per la spesa comunitaria.

Come si è visto, esistono fattori strutturali connessi al *modus operandi* della Comunità che condizionano l'impiego ottimale dei fondi. Si tratta in particolare della dissociazione tra decisioni finanziarie (Commissione) e decisioni di gestione (stati membri), ciò che pone in ultima analisi la questione della reale responsabilità nell'esecuzione del bilancio UE. Senza una chiara identificazione di chi risponde del buon uso dei fondi comunitari viene meno una condizione essenziale per garantirne il buon impiego. Che è poi l'"ingrediente" fondamentale per rendere credibile l'attività pubblica agli occhi dei cittadini.

Vi sono altri tre fattori chiave per porre le premesse di una migliore spesa comunitaria. Tali fattori sono interconnessi tra loro e riguardano:

- L'individuazione dei settori dove i fondi UE vanno impiegati con priorità ;
- La definizione di obiettivi misurabili e realistici per gli interventi ;
- La predisposizione di strutture amministrative adeguate.

Priorità e fondi disponibili

L'esistenza di un limite alla spesa UE (1 % del RNL) dovrebbe incoraggiare la concentrazione su di un numero limitato di settori d'intervento prioritari. Non è realistico attendersi che il bilancio UE possa farsi carico di ogni problema, dagli effetti della globalizzazione alle nuove frontiere dell'innovazione, dalla sicurezza energetica allo sviluppo "sostenibile". Intervenire praticamente in ogni settore comporta inevitabilmente una riduzione della "significatività" dell'azione comunitaria e mette a rischio anche la credibilità dell'UE in quanto tale.

Il valore aggiunto UE non può solo essere quantitativo (i fondi frutto dell'esercizio di solidarietà tra stati membri), la spesa non è di per sé un fattore di sviluppo durevole. E' necessario che le scelte siano accompagnate da analisi appropriate quanto agli effetti attesi. L'accento va posto sulla valutazione *ex-ante* delle alternative, sola base credibile per stabilire delle priorità ed effettuare delle scelte consapevoli. E' in questo contesto che si potrà stabilire l'adeguatezza o meno dei circa € 120 miliardi/anno attribuiti attualmente al bilancio UE.

⁴⁵ La riforma del bilancio UE è un processo di riflessione lanciato dalla Commissione alla fine del 2007 con l'obiettivo di riesaminare le politiche finanziate dall'UE e il modo di finanziamento del bilancio (si veda il documento SEC(2007) 1188 def. del 12.9.2007). Per ulteriori informazioni si veda http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm.

Obiettivi

L'efficacia delle varie politiche dipende dalla fissazione di obiettivi chiari, realistici e misurabili.

Bisognerebbe ritornare alla vera logica del principio di sussidiarietà, cioè che con l'intervento comunitario può essere ottenuto un miglior risultato rispetto alle tradizionali politiche nazionali. Si tratta non tanto di "fare qualcosa", concorrere semplicemente a quanto già esiste nelle politiche nazionali, affrancandosi di fatto da scelte di scopo. Bensì di "realizzare" azioni identificabili, con un preciso impatto e la "paternità" indiscutibile del bilancio UE. Obiettivi poco chiari e/o fondi inadeguati rendono praticamente impossibile l'identificazione dei risultati attesi. Il rischio è che, in alternativa, il tasso di spesa costituisca il solo indicatore di misura, contribuendo a fare della spesa UE un obiettivo in sé.

Strutture amministrative

Regole, procedure e sanzioni non sono sufficienti ad assicurare la "buona spesa". La capacità della pubblica amministrazione (comunitaria e nazionale) a farsi carico degli obiettivi perseguiti, di portarli a termine e di rendere conto dell'impiego dei fondi è un fattore imprescindibile.

Va osservato a questo proposito che la decisione sul volume dei fondi da attribuire al bilancio UE non dovrebbe dipendere solo dagli obiettivi da perseguire ma anche dalla capacità delle amministrazioni a utilizzarli al meglio. Dovrebbe per esempio essere posto rimedio al fatto che per i Fondi strutturali non vi è attualmente una relazione diretta tra fondi assegnati, problemi strutturali da risolvere, capacità progettuale e adeguatezza delle strutture a gestire i progetti.

E' in questo contesto che andrebbe esaminata la possibilità di incentivare le amministrazioni più efficienti attraverso meccanismi di premialità. Ciò permetterebbe di controbilanciare l'attuale sistema di rettifiche finanziarie, incoraggiando le amministrazioni incaricate della spesa a fare meglio.

Bibliografia

- Begg, I., Eriksson, J., Sapir, A., (2008), *The purse of the European Union: Setting priorities for the future*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, Aprile.
<http://www.sieps.se/en/seminars/seminarier/the-purse-of-the-european-union.html>
- Cipriani, G. (2008), *Accountability: the aching tooth ?*, Speaking notes of the intervention to the European Parliament's Committee on Budgetary Control, 6 Maggio,
<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200805/20080526ATT29893/20080526ATT29893EN.pdf>
- (2007), *Rethinking the EU Budget: three unavoidable reforms*, CEPS, Brussels, Novembre.
http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1563
- (2006), *The Responsibility for Implementing the Community Budget*, CEPS Working Document No. 247, CEPS, Brussels, Giugno.
http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1353
- Commissione europea (2008), *Riforma del bilancio, trasformazione dell'Europa: sintesi dei contributi*, doc. SEC (2008) 2739, Novembre.
http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/summary_consultation_doc_final_it.pdf
- Commissione europea (2008), *Report of the Study on EU spending*, Ecorys, Rotterdam, Giugno.
http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/study_EUspending_en.pdf
- Commissione europea (2008), *Report by the Study Group on Financing of the EU Budget*, Rapporteurs: I. Begg, H. Enderlein, J. Le Cacheux, M. Mrak, Brussels, Aprile.
http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/study_financingEU_de_en_fr.pdf
- Commissione europea (2007), *Riformare il Bilancio, cambiare l'Europa: documento di consultazione pubblica in vista della revisione del Bilancio 2008-2009*, doc. SEC (2007) 1188, Settembre.
http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_it.pdf
- Corte dei conti europea (2008), *Response by the European Court of Auditors to the Commission's communication 'Reforming the Budget, Changing Europe'*, Aprile.
<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/1481518.PDF>

Gros, D. and S. Micossi (2005), *A Better Budget for the European Union: More Value for Money, More Money for Value*, Policy Brief No. 66, CEPS, Brussels, Febbraio.

http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1210

Sapir, A., P. Aghion, G. Bertola, M. Hellwig, J. Pisani-Ferry, D. Rosati, J. Viñals and H. Wallace (2003), *An agenda for a growing Europe: Making the EU economic system deliver*, Report of an independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, Brussels, Luglio.

<http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf>

Tarschys, D. (2005), *The Enigma of European Added Value*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, Giugno.

<http://www.sieps.se/en/publications/rapporter/the-enigma-of-european-added-value-setting-priorities-for-the-european-union.html>

Si veda inoltre la bibliografia in materia di finanze pubbliche comunitarie nel sito web della Corte dei conti europea

<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/2540291.PDF>