

ENRICO BONELLI

EFFICIENZA E SISTEMA DEI  
CONTROLLI TRA UNIONE EUROPEA  
E ORDINAMENTO INTERNO



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

EFFICIENZA E SISTEMA DEI CONTROLLI TRA UNIONE  
EUROPEA E ORDINAMENTO INTERNO



ENRICO BONELLI

EFFICIENZA E SISTEMA DEI  
CONTROLLI TRA UNIONE  
EUROPEA E ORDINAMENTO  
INTERNO



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

© Copyright 2003 – G. Giappichelli Editore – Torino  
Via Po 21 – Tel. 011.8153111 – Fax 011.8125100  
[www.giappichelli.it](http://www.giappichelli.it)

*Editing e stampa:* A. De Frode  
Napoli, marzo 2003

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dell'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Le riproduzioni ad uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, via delle Erbe, n. 2, 20121 Milano, telefax 02.809506, e-mail: [aidro@iol.it](mailto:aidro@iol.it).

# INDICE

	Pag.
<i>Principali abbreviazioni</i>	11
<i>Prefazione</i>	15
<b>Capitolo I</b>	
<b>I PRINCIPI DELL'EFFICIENZA, DELL'EFFICACIA E DELL'ECONOMICITÀ DELL'AZIONE PUBBLICA TRA ITALIA ED UNIONE EUROPEA</b>	
1. – PRINCIPI COSTITUZIONALI COMUNITARI-COMUNI ED EFFETTO CONFORMATIVO.	19
2. – EFFICIENZA, EFFICACIA ED ECONOMICITÀ DELL'AZIONE PUBBLICA: UN TENTATIVO DI DEFINIZIONE.	33
3. – L'ACCEZIONE DEI TRE PRINCIPI NELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA.	44
4. – SUSSIDIARIETÀ, PROPORZIONALITÀ ED EFFICIENZA NEL DIRITTO COMUNITARIO VIVENTE.	50
5. – IL CANONE DEL BUON ANDAMENTO E LA SUA REINTERPRETAZIONE NELL'ORDINAMENTO INTERNO.	55

6. – LA VIA ITALIANA DELL'EFFICIENZA E DELL'AUTONOMIA: LA RIFORMA A COSTITUZIONE INVARIATA E I LIMITI DEL CD. «FEDERALISMO AMMINISTRATIVO».	61
7. LA REVISIONE DEL TITOLO V E LA SUA PROBLEMATICA ATTUAZIONE.	70

## Capitolo II

### LA CRISI E L'EVOLUZIONE DELLA FUNZIONE DI CONTROLLO NEL SISTEMA COSTITUZIONALE ITALIANO

1. – TIPOLOGIE E FORME DEL CONTROLLO NELL'ESPERIENZA ITALIANA: PROFILI SISTEMATICI.	81
2. – LE RICADUTE DELLA RIFORMA DEL TITOLO V SULL'ASSETTO DEI CONTROLLI.	89
3. – CRISI E METAMORFOSI DELLA FUNZIONE DI CONTROLLO.	97
4. – SEGUE: L'IBRIDAZIONE DEL SISTEMA E LA SUA EVOLUZIONE VERSO IL CONTROLLO DI GESTIONE.	108
5. – LE VERIFICHE GESTIONALI E IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI ALLA LUCE DELLA REVISIONE COSTITUZIONALE.	116

## Capitolo III

### CONTROLLI E SANA

# GESTIONE FINANZIARIA NELL'ORDINAMENTO COMUNITARIO

1. – PRINCIPI FINANZIARI COMUNITARI E CONTROLLI NELLA PROSPETTIVA DELL'ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA.	129
2. – LE PRINCIPALI INNOVAZIONI INTRODOTTE DAL NUOVO REGOLAMENTO FINANZIARIO.	137
3. – IL BILANCIO NELL'EVOLUZIONE DEL SISTEMA FINANZIARIO COMUNITARIO.	143
4. - L'ESECUZIONE DEL BILANCIO ALLA LUCE DEL CRITERIO DI SANA GESTIONE.	152
5. – I CONTROLLI INTERNI DI GESTIONE: LE FIGURE DELL'ORDINATORE, DEL CONTABILE E DEL REVISORE INTERNO.	156
6. – IL CONTROLLO ESTERNO SULLA GESTIONE ESERCITATO DALLA CORTE DEI CONTI.	162
7. – SEGUE: LA PRESENTAZIONE DEL RENDICONTO E L'ATTIVITÀ DI REFERTO.	172
8. – LE VERIFICHE SUGLI ATTI E SULLE ATTIVITÀ DI ORGANI E SOGGETTI DEGLI STATI MEMBRI: IN PARTICOLARE I CONTROLLI SULLA GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI.	175
9. – I POTERI DI CONTROLLO POLITICO-GESTIONALE DEL PARLAMENTO EUROPEO.	188
<i>Bibliografia</i>	193





*A mia madre*



## Principali abbreviazioni

A. P.	- Adunanza Plenaria
all.	- allegato
<i>Amm. civ.</i>	- Amministrazione civile
<i>Amm. it.</i>	- Amministrazione italiana
<i>App. urb. edilizia</i>	- Appalti, urbanistica ed edilizia
<i>Arch. dir. cost.</i>	- Archivio di diritto costituzionale
art.	- articolo
B.E.I.	- Banca europea per gli investimenti
<i>Bollettino trib.</i>	- Bollettino tributario
c.c.	- codice civile
C.E.	- Comunità europea
C.E.C.A.	- Comunità europea del carbone e dell'acciaio
C.E.E.	- Comunità economica europea
C.E.E.A.	- Comunità europea dell'energia atomica
c.p.	- codice penale
c.p.c.	- codice di procedura civile
c.p.p.	- codice di procedura penale
cap.	- capitolo
Cass.	- Corte di cassazione
cd.	- cosiddetto
cfr.	- confronta
cit.	- citato
<i>Cons. St.</i>	- Il Consiglio di Stato – Rassegna di giurisprudenza e dottrina
<i>Corriere giur.</i>	- Corriere giuridico
Corte cost.	- Corte costituzionale
Cost.	- Costituzione
d.l.	- decreto-legge
d.lgs.	- decreto legislativo
d.m.	- decreto ministeriale
d.P.R.	- decreto del Presidente della Repubblica

<i>Dem. e dir.</i>	- Democrazia e diritto
<i>Digesto disc. priv.</i>	- Digesto delle discipline privatistiche
<i>Digesto disc. pubbl.</i>	- Digesto delle discipline pubblicistiche
<i>Dir. amm.</i>	- Diritto amministrativo
<i>Dir. e soc.</i>	- Diritto e società
<i>Dir. economia</i>	- Il diritto dell'economia
<i>Dir. prat. trib.</i>	- Diritto e pratica tributaria
<i>Dir. proc. amm.</i>	- Diritto processuale amministrativo
<i>Dir. pubbl.</i>	- Diritto pubblico
<i>Dir. Un. Europea</i>	- Diritto dell'Unione Europea
<i>Enc. giur.</i>	- Enciclopedia giuridica
<i>Fin. loc.</i>	- Finanza locale
<i>Foro amm.</i>	- Foro amministrativo
<i>Foro it.</i>	- Foro italiano
<i>Fun. pubbl</i>	- Funzione pubblica.
<i>Funz. amm.</i>	- Funzione amministrativa
<i>G.U.</i>	- Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana
<i>G.U.C.E.</i>	- Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee
<i>Gazzetta giur.</i>	- Gazzetta giuridica
<i>Giorn. dir. amm.</i>	- Giornale di diritto amministrativo
<i>Giur. comm.</i>	- Giurisprudenza commerciale
<i>Giur. cost.</i>	- Giurisprudenza costituzionale
<i>Giust. amm.</i>	- Giustizia amministrativa
<i>Giust. civ.</i>	- Giustizia civile
<i>Giust. it.;</i>	- Giustizia italiana
<i>l.</i>	- legge
<i>l. cost.</i>	- legge costituzionale
<i>L.p.a.</i>	- Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni
<i>lett.</i>	- lettera
<i>n.</i>	- numero
<i>Novissimo Dig. it.</i>	- Novissimo Digesto italiano
<i>Nuova rass.</i>	- Nuova rassegna
<i>Nuovo dir.</i>	- Nuovo diritto
<i>op.</i>	- opera
<i>p.a.</i>	- Pubblica amministrazione
<i>par.</i>	- paragrafo
<i>Pol. dir.</i>	- Politica del diritto
<i>Probl. amm. pubbl.</i>	- Problemi di amministrazione pubblica
<i>Quad. cost.</i>	- Quaderni costituzionali
<i>Quad. reg.</i>	- Quaderni regionali
<i>r.d.</i>	- regio decreto

<i>Raccolta</i>	- Raccolta della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee
<i>Ragiusan</i>	- Rassegna giuridica della sanità
<i>Rass. Parl.</i>	- Rassegna parlamentare
<i>Rass. trib.</i>	- Rassegna tributaria
<i>Reg. gov. loc.</i>	- Regione e governo locale
<i>Riv. amm. Reg. Camp.</i>	- Rivista amministrativa della regione Campania
<i>Riv. amm.</i>	- Rivista amministrativa
<i>Riv. Corte conti</i>	- Rivista della Corte dei conti
<i>Riv. critica dir. lav.</i>	- Rivista critica del diritto del lavoro
<i>Riv. del manifesto</i>	- Rivista del manifesto
<i>Riv. dir. europeo</i>	- Rivista di diritto europeo
<i>Riv. dir. fin.</i>	- Rivista di diritto finanziario
<i>Riv. dir. priv.</i>	- Rivista di diritto privato
<i>Riv. dir. pubbl. comun.</i>	- Rivista italiana di diritto pubblico comunitario
<i>Riv. dir. pubbl. sc. pol.</i>	- Rivista di diritto pubblico e scienze politiche
<i>Riv. dir. trib. int.</i>	- Rivista di diritto tributario internazionale
<i>Riv. dir. trib.</i>	- Rivista di diritto tributario
<i>Riv. giur. lav.</i>	- Rivista giuridica del lavoro
<i>Riv. giur. Mezzogiorno</i>	- Rivista giuridica del Mezzogiorno
<i>Riv. giur. sarda</i>	- Rivista giuridica sarda
<i>Riv. giur. scuola.</i>	- Rivista giuridica della scuola
<i>Riv. lav.</i>	- Rivista del lavoro
<i>Riv. trib. loc.</i>	- Rivista dei tributi locali
<i>Riv. trim. app.</i>	- Rivista trimestrale degli appalti
<i>Riv. trim. dir. e proc. civ.</i>	- Rivista trimestrale di diritto e procedura civile
<i>Riv. trim. dir. pubbl.</i>	- Rivista trimestrale di diritto pubblico
<i>Riv. trim. sc. amm.</i>	- Rivista trimestrale di scienze dell'amministrazione
s. ss.	- seguente – seguenti
<i>Sett. giur.</i>	- Settimana giuridica
sez.	- sezione
SS. UU.	- Sezioni Unite
suppl.	- supplemento
T.U.O.EE.LL.	- Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali
Tar	- Tribunale amministrativo regionale
<i>Trib. amm. reg.</i>	- I Tribunali Amministrativi Regionali – Rassegna di giurisprudenza e dottrina
<i>Trib. loc e reg.</i>	- Tributi locali e regionali
U.E.	- Unione Europea
ult.	- ultimo
v.	- vedi



## PREFAZIONE

*L'idea di affrontare in modo sistematico (ed anche sotto il profilo comparatistico) il tema dell'evoluzione del nostro ordinamento in senso «efficientista» e della conseguente conformazione della funzione di controllo è nata in occasione del ciclo di lezioni da me tenuto presso la Scuola di ateneo «Jean Monnet» per l'Alta formazione europea della Seconda università degli studi di Napoli, ciclo avente ad oggetto «La gestione finanziaria e i controlli nell'U.E.», nell'ambito del corso di Sistemi fiscali comparati.*

*Una volta, infatti, raccolte tali lezioni con l'ausilio dei miei collaboratori, l'avv. Marco Ambron (cultore della materia per l'insegnamento di Contabilità di Stato a me affidato presso la stessa Università) e l'avv. Alessandro Cacchione, si è in me consolidata la consapevolezza dell'enorme influenza che i Trattati-Costituzione e l'acquis communautaire hanno avuto negli ultimi anni sulle trasformazioni della struttura statale e dell'azione dei pubblici poteri, incidendo soprattutto sulla cd. «cultura dell'amministrare».*

*In conseguenza della necessaria omologazione del nostro sistema economico-istituzionale al patto di stabilità e di crescita imposto dall'U.E., si è implementato, grazie soprattutto alla reinterpretazione dell'art. 97 Cost., un inesorabile processo di contrazione dei poteri autoritativi della p.a. lungo la direttrice della semplificazione, della razionalizzazione, della modernizzazione e dell'efficienza dell'azione amministrativa, oramai volta principalmente al raccordo e alla composizione preventiva degli interessi in gioco e al conseguimento del migliore risultato possibile con l'impiego delle risorse (umane e finanziarie) disponibili.*

*Le linee di un simile processo, sviluppatosi soprattutto nell'ultimo decennio del secolo scorso, sono intercettabili, con intersezioni continue, sia nell'evoluzione del nostro modello istituzionale, sia a livello comunitario, dal momento che l'U.E., ancorché in forma embrionale, dà vita ad un vero e proprio sistema costituzionale, pure in carenza di quella Costituzione formale, la cui elaborazione-redazione è demandata alla Convenzione di Laeken.*

*È difficile, allo stato, prevedere quale possa essere lo sbocco del processo di*



*integrazione europea e se esso possa sfociare nella creazione di un ordinamento comune a tutti i paesi membri, che, assumendo una qualche forma federale superi le palesi insufficienze (e le omissioni) della Carta nizzarda e si dimostri effettivamente democratico su base costituzionale, tale da colmare non solo il (noto) deficit democratico, ma anche quel deficit sociale che ancora permea significativamente le istituzioni e le politiche comunitarie, spesso rivelatesi inadeguate a garantire diritti e prestazioni sociali al civis europeo.*

*Una cosa oggi appare certa: principi costituzionali comunitari-comuni, tradizionalmente collegati ai valori del liberalismo e del mercato, come quelli di sussidiarietà, di efficienza, efficacia ed economicità, di buona e sana gestione, di concorrenzialità, di trasparenza, vengono a conformare sensibilmente l'azione di tutti i pubblici poteri, con incroci ai diversi livelli di governo, in virtù di un incisivo feedback.*

*Lo sbocco naturale di tali valori omogeneizzanti di origine metanazionale si riverbera direttamente su strutture e funzioni sia dell'U.E. che dei suoi Stati membri, aprendo la strada ad interventi istituzionali di ammodernamento che consentono non solo di inserire nuove culture gestionali all'interno delle amministrazioni per migliorarne il rendimento, ma anche di impiegare strumenti diversi, se non strutture organizzativamente estranee a quelle pubbliche, per l'espletamento, in ossequio alle esigenze della governance, di funzioni e compiti in passato riservati alla mano pubblica. In tale contesto si iscrive anche lo sforzo delle istituzioni comunitarie di dare, sul piano normativo, risposte concrete che sono la riprova tangibile del carattere sincretistico dell'ordinamento dell'U.E. (per derivare esso da esperienze sia di common law che di civil law), come ad esempio la recente adozione da parte del Consiglio (ma con la procedura interistituzionale che ha coinvolto la Commissione, il Parlamento, la Corte dei conti e il Comitato economico e sociale) di un nuovo regolamento finanziario, pubblicato col n. 1605/2002 nella G.U.C.E. L248 del 16 settembre 2002. Pertanto, le significative innovazioni che tale regolamento introduce nell'ordinamento comunitario, al fine di rendere più efficiente, efficace ed economica la gestione finanziaria e più flessibili e decentrati i controlli gestionali, non potevano non costituire oggetto di adeguata considerazione nell'ambito del presente lavoro.*

*Parallelamente, sulla base dell'esperienza comunitaria (e di quella degli altri Stati membri dell'U.E.) è venuto delineandosi nel nostro paese un nuovo modello istituzionale, più aperto alle esigenze della governance, che ha comportato, tra l'altro, il superamento della prospettiva statalistica e l'adattamento del sistema dei*

*controlli alla metamorfosi della funzione pubblica, così come metabolizzata dall'ordinamento e materializzata da ultimo con la riforma del Titolo V della Costituzione (la cui attuazione si presenta quanto mai problematica, involgendo addirittura un nuovo riparto della funzione sia legislativa che amministrativa fra Stato ed autonomie territoriali). Sta di fatto che si è accentuata nel nostro diritto interno la tendenza verso meccanismi di controllo di tipo flessibile e plurale, adattabili al mutato quadro istituzionale e consistenti in nuove forme di verifiche, quali il controllo di gestione, il controllo di regolarità contabile, il controllo strategico nonché le valutazioni dei dirigenti: è su questi meccanismi, quindi, che la dottrina e l'interprete sono chiamati oggi ad appuntare l'attenzione, svolgendo il loro lavoro di elaborazione.*

*Indubbiamente, per una piena comprensione di siffatta, complessa fenomenologia, non può essere trascurata la prospettiva di ibridazione dei sistemi, esaltata dal ruolo che l'ordinamento interno e quello comunitario attribuiscono rispettivamente alle due Corti dei conti, cui si è dedicata la necessaria attenzione nel tracciato della presente indagine.*

*Quella di casa nostra già a partire dalla metà degli anni '90 ha ricevuto dalla Corte costituzionale il riconoscimento di organo collaborativo rispetto allo Stato-comunità (e non solo riguardo allo Stato-apparato), come tale «volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione così considerata risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art. 97 Cost., quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza».*

*Quanto alla Corte dei conti comunitaria, essa non a caso è assunta a rango di istituzione comunitaria in virtù della modifica dell'art. 4 del Trattato C.E. (diventato l'art. 7 nella versione consolidata), al pari del Parlamento, del Consiglio, della Commissione e della Corte di giustizia e la sua struttura è stata modificata dal Trattato di Nizza, proprio in vista dell'allargamento dell'Unione: dopo il Consiglio europeo di Copenaghen (conclusosi il 13 dicembre 2002), a partire dal maggio 2004 nascerà la «grande Europa a venticinque», con l'ingresso di Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Lituania, Estonia, Lettonia, Slovenia, Slovacchia, Malta e Cipro (in totale 75 milioni di nuovi cittadini europei, che faranno ascendere la popolazione dell'U.E. a circa 450 milioni di individui). Ma già all'orizzonte (2007) si profila il completamento dell'Unione con l'ingresso di Bulgaria e Romania, mentre per il dicembre 2004 è previsto l'inizio del negoziato (non facile!) per l'ammissione della Turchia.*

*Non appare, quindi, un caso che la Corte comunitaria e quelle nazionali tendano ad instaurare rapporti sempre più stretti di collaborazione, configurando una sorta di sistema di controllo bidirezionale, sia sulle ordinarie contribuzioni comunitarie che sulle politiche e sui programmi d'intervento finanziario dell'U.E., in una visione volta ormai a considerare in modo monistico istituzioni e sistemi giuridici nazionali e comunitari.*

*Nel dare alle stampe il presente lavoro, ringrazio l'avv. Marco Ambron e l'avv. Alessandro Cacchione, che hanno riletto e più volte ridiscusso con me le bozze.*

*Napoli, gennaio 2003.*

*Nelle cose degli stati non bisogna tanto considerare quello che la ragione mostra doversi fare, quanto quello che secondo la sua natura o consuetudine si può credere che faccia; perché i principi fanno spesso non quello che dovrebbero fare, ma quello che sanno o pare loro di fare. E chi si risolve con altra regola può pigliare grandissimi granchi.*

(F. Guicciardini, *Ricordi*, 128)

## Capitolo I

# I PRINCIPI DELL'EFFICIENZA, DELL'EFFICACIA E DELL'ECONOMICITÀ DELL'AZIONE PUBBLICA TRA ITALIA ED UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Principi costituzionali comunitari-comuni ed effetto conformativo. – 2. Efficienza, efficacia ed economicità dell'azione pubblica: un tentativo di definizione. – 3. L'accezione dei tre principi nell'ordinamento dell'Unione Europea. – 4. Sussidiarietà, proporzionalità ed efficienza nel diritto comunitario vivente. – 5. Il canone del buon andamento e la sua reinterpretezione nell'ordinamento interno. – 6. La via italiana dell'efficienza e dell'autonomia: la riforma a Costituzione invariata e i limiti del cd. «*federalismo amministrativo*». – 7. La revisione del Titolo V e la sua problematica attuazione.

### 1. – PRINCIPI COSTITUZIONALI COMUNITARI-COMUNI ED EFFETTO CONFORMATIVO.

Con l'inizio del terzo millennio la pubblica amministrazione italiana si appresta ad uscire radicalmente mutata da una complessa e lunga riforma (tuttora non arrestatasi), fondata soprattutto sulla ricostruzione concettuale del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, sancito dall'art. 97 Cost. e sottoposto negli ultimi tempi a penetrante rivisitazione critica. Ne è conseguita un'accelerazione vertiginosa verso la modernizzazione delle strutture amministrative, mediante il recupero di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione pubblica, dal momento che, in stretta connessione con la crisi finanziaria, il processo di integrazione (monetaria) europea ed il non

meno incidente fenomeno di globalizzazione dei mercati imponevano, da un lato, rigore economico e finanziario nella gestione delle risorse pubbliche, dall'altro il perseguimento di livelli di efficienza che consentissero all'Italia di presentarsi su di un piano paritario nel confronto con l'Europa, anche nel campo delle risposte nel settore pubblico rispetto alle attese dei consociati<sup>1</sup>. In effetti, il processo di osmosi e di interazione del diritto interno col diritto comunitario ha comportato effetti addirittura imprevedibili fino a venti anni fa<sup>2</sup>: difficilmente, infatti, si sarebbe immaginato che l'Unione Europea avrebbe avuto tanta influenza nell'ambito degli ordinamenti nazionali, ad esempio, sui servizi pubblici<sup>3</sup>, sui con-

---

<sup>1</sup> Per un'analisi del nuovo statuto ontologico della funzione pubblica in Italia e in Europa e per i relativi riferimenti bibliografici sia consentito rinviare a E. BONELLI, *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale*, Torino, 2001, 19 ss.; sul punto anche A. SINAGRA, *Funzione pubblica nazionale e funzione pubblica internazionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, 801; M.F. MASSO GARROTE, *Excursus concettuale sulla definizione di funzione pubblica nel diritto comunitario: la necessità di impiegare un concetto materiale e funzionale di funzione pubblica*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1997, 1137; S. CASSESE, *Stato-nazione e funzione pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 88; C. FRANCHINI, *La funzione pubblica comunitaria*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, a cura di M.P. Chiti, G. Greco, Milano, 1997, 201 ss.

<sup>2</sup> In tal senso cfr. S. CASSESE, *Lo stato dell'amministrazione pubblica a vent'anni dal Rapporto Giannini*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 99.

<sup>3</sup> Tra le opere più recenti ed esaustive della tematica, si segnala N. RANGONE, *I servizi pubblici*, Bologna, 1999, 324.

Nell'ambito del diritto comunitario il concetto di servizio pubblico è desumibile dalla previsione contenuta nell'art. 50 (ex articolo 60) del Trattato istitutivo della Comunità europea (così come modificato ad Amsterdam), che lo delinea secondo un'accezione aperta e residuale, intendendolo come prestazione che soggetti pubblici o privati forniscono ai terzi, in genere dietro versamento di un corrispettivo, che non risulta regolata dalle disposizioni relative alla libertà di circolazione delle merci, dei capitali o delle persone.

La nozione comunitaria di *pubblico servizio*, dunque, si afferma come eccezione alla regola del principio di concorrenzialità; a tal proposito cfr. V. NAPOLETANO, *La tutela della concorrenza e del mercato in Italia*, Roma, 1997, 345 ss. Tale posizione è, peraltro, recepita dalla stessa giurisprudenza comunitaria: per tutte cfr. Corte di giustizia C.E. n. 33/74 del 3 dicembre 1974 e Corte di giustizia C.E. n. 154/89 del

tratti delle pubbliche amministrazioni<sup>4</sup> e sulla giustizia amministrativa<sup>5</sup>.

Si è così implementato un modello nel quale, in coerenza con gli

---

21 febbraio 1991. Appare chiaro, alla luce di tale giurisprudenza, che il concetto di *servizio pubblico* nell'ordinamento comunitario non risulta necessariamente correlato al settore pubblico, tant'è che esso sfugge ad una qualificazione *soggettiva*.

Alle imprese pubbliche che erogano i servizi pubblici, in definitiva, il sistema comunitario non riconosce alcuna peculiarità rispetto alle imprese private che erogano i medesimi servizi. A tal proposito, va ricordata la disposizione dell'art. 90 T.C.E. che impedisce agli Stati membri l'adozione (e il mantenimento) per le imprese pubbliche di norme contrarie allo spirito comunitario, in materia di mercato comune (art. 7), concorrenza (art. 85) e di aiuti concessi dagli Stati. La direttiva della Commissione C.E. 25 giugno 1980 n. 723 (in G.U.C. E. 25 giugno 1980 n. L195) ha specificato che ai fini del diritto comunitario sono intese come imprese pubbliche quelle imprese verso cui i pubblici poteri esercitano un'influenza dominante (sotto forme quali la partecipazione al capitale sociale, l'ingerenza nella nomina delle componenti amministrative).

Siffatti concetti sono stati ripresi e precisati ulteriormente dalla giurisprudenza comunitaria (cfr. Corte di giustizia C.E. 19 marzo 1991, C-202/91, in *Raccolta*, 1991, 1223 ss; Id. 19 maggio 1993, C-320/91, *ibidem*, 1993, 2533; Id., 27 aprile 1994, C-393/92, *ibidem*, 1994, 1477).

Sul punto cfr. L. CAMELLI, *Comunità europea e servizi pubblici*, in *Quaderni SPI-SA*, 1994, 1; D. SORACE, *Gli «interessi di servizio pubblico» tra obblighi e poteri delle amministrazioni*, in *Foro it.*, V, 1988, 205 ss.; A. CAROSELLI, *Il servizio pubblico: una categoria concettuale in continua evoluzione*, in *Trib. amm. reg.*, 2000, II, 27 ss. Sulle problematiche relative al rapporto tra le regole di mercato e la funzione sociale, nell'ambito dell'espletamento dei *servizi pubblici* nell'ordinamento comunitario, cfr. C. AMIRANTE, *I servizi pubblici fra ordinamento comunitario e ordinamento interno: regole di mercato e funzione sociale*, in AA.VV., *Stati nazionali e poteri locali*, a cura di S. Gambino, Rimini, 1998, 307 ss.

Sulla concezione soggettiva ed oggettiva del *servizio pubblico* cfr. F. GIGLIONI, *Osservazioni sulla evoluzione della nozione di «servizio pubblico»*, in *Foro amm.*, 1998, 2265.

<sup>4</sup> Per l'influenza del diritto comunitario su tale materia, tra i lavori più recenti, cfr. P. SANTORO, *Manuale dei contratti pubblici*, Rimini, 1999, 36 ss. V. anche A. TIZZANO, *Principi ed obiettivi della normativa comunitaria sugli appalti*, in Atti del Convegno su *I controlli dell'attività contrattuale pubblica nella prospettiva europea*, Campobasso, 1994, 19; E. PICOZZA, *Principi di diritto comunitario e regole di diritto amministrativo*, in *Reg. gov. loc.*, 1994, 619.

<sup>5</sup> La quale è stata riformata recentemente con la l. 21 luglio 2000 n. 205, secondo una linea di tendenza volta a garantire una tutela *piena* e per *materie* nei confronti di *atti* e *comportamenti* della p.a. Sul tema cfr. M. CLARICH, *Introduzione a La riforma*

ordinamenti degli altri Stati membri dell'U.E., il principio di buon andamento dell'azione amministrativa in Italia si è pressoché identificato con quello di efficienza ed è divenuto – così interpretato – vera e propria regola di svolgimento della funzione pubblica<sup>6</sup>, nel nostro paese come nell'U.E.

Quest'ultima, peraltro, pur inquadrandosi ancor oggi nell'ambito delle organizzazioni internazionali, è da considerarsi un'organizzazione sovranazionale *sui generis*, in grado di influenzare anche i rapporti tra ordine amministrativo europeo e diritti amministrativi nazionali, configurando una sorta di «*sistema costituzionale senza Costituzione*»<sup>7</sup>. Non può, invero, essere messo seriamente in discussione che esista a livello comunitario un nucleo forte e fondante di principi, i quali, pur in carenza di una Costituzione formale – la cui elaborazio-

---

*del processo amministrativo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 1071-1072. Secondo l'A., «La l. n. 205 prende atto del cambiamento del modo di essere dell'amministrazione anche sotto un altro profilo. Segna cioè l'emersione sul piano processuale dei cosiddetti interessi legittimi pretesivi, corrispondenti a una pubblica amministrazione che non è più soltanto, per riprendere distinzioni ormai classiche, «Eingriffsverwaltung», cioè un'amministrazione che esercita essenzialmente poteri che incidono negativamente nella sfera giuridica del destinatario sulla base di procedimenti d'ufficio, «Leistungsverwaltung», cioè un'amministrazione che emana provvedimenti ampliativi della sfera giuridica del destinatario all'esito di procedimenti su istanza di parte».

<sup>6</sup> Sul punto cfr. A. PUBUSA, *L'attività amministrativa in trasformazione*, Torino, 1993, *passim*.

<sup>7</sup> Così S. GOZI, *Il governo dell'Europa*, Bologna, 2000, 17, il quale mette in evidenza che l'Unione dispone di un proprio ordinamento giuridico, di principi costituzionali e del cosiddetto *acquis communautaire* (su cui v. *amplius infra* alla nota 11). Ovviamente, la tematica di un processo costituente di livello comunitario, specie dopo il Trattato di Nizza, ed in vista dell'allargamento dell'Unione, oltre ad essere presente nell'agenda delle istituzioni comunitarie grazie alla Convenzione di Laeken, è oggetto di un ampio dibattito in tutta la nostra dottrina. Come rinvii generali cfr. G. F. CIAURRO, *Verso una costituzione europea?*, in *Riv. dir. pubbl. sc. pol.*, 1999, 43 ss.; G. BRONZINI, *La costituzione europea e i diritti sociali*, in *Riv. critica dir. lav.*, 2000, 635 ss.; A. ANZON, *La costituzione europea come problema*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2000, 629 ss.; A. BARBERA, *Esiste una «costituzione europea»?*, in *Quad. cost.*, 2000, 59 ss.; G. BRONZINI, L. BONANATE, I. D. MORTELLARO, A. BUFFARDI, M. DOGLIANI, *Verso una costituzione europea?*, in *Questione giustizia*, 2000, 285 ss.; J. H. H. WEILER, A. D'ATE

ne/redazione è stata rimessa alla Convenzione di Laeken<sup>8</sup>, in vista dell'approvazione da parte della Conferenza intergovernativa indetta per il 2004 - costituiscono patrimonio comune sia all'U.E. che agli Stati che ne fanno parte<sup>9</sup>.

Il punto di arrivo più percepibile dell'evoluzione del diritto comunitario verso il consolidamento di un *background* di principi costituzionali comuni a tutti gli Stati membri è costituito dall'art. 6, n. 2 del Trattato U.E., secondo cui l'Unione è tenuta al rispetto dei «*diritti*

---

NA, A. TIZZANO, A. A. CERVATI, A. PREDIERI, G. SILVESTRI, F. PIZZETTI, G. TESAURO, P. RIDOLA, G. MORBIDELLI, S. BARTOLE, G. FERRARA, M. LUCIANI, S. BUSCEMA, M. NEBRERA, *Annuario 1999 – La costituzione europea* (Atti del XIV Convegno annuale: Perugia 7-8-9 ottobre 1999), Padova, 2000; M. MASCIA, A. PAPISCA, C. SECCHI, F. PRAUSSELLO, F. PASSERELLI, M. CONFALONIERI, F. ATTINA, G. ORSELLO, L. SEBESTA, S. ALOISIO, P. MADDALENA, D. PREDÀ, *Il processo costituente in Europa – Dalla moneta unica alla cittadinanza europea*, Bari, 2000; V. SBRESCIA, *Il lento cammino verso la costituzione europea – Le prospettive dell'unione dopo il vertice di Nizza*, in *Amm. civ.*, 2, 2001, 72; C. DE ROSE, *Verso la Costituzione europea: problemi di identità dell'Europa*, in *Cons. St.*, 2001, II, 2091 ss.; S. GRECO, *I diritti fondamentali nella costituzione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2001, 187 ss. Per una aggiornata ed esaustiva ricostruzione degli aspetti strutturali e funzionali dell'Unione Europea come organizzazione sovranazionale fondata su principi costituzionali comuni cfr. C. AMIRANTE, voce *Unione Europea*, in *Enc. Nov. Treccani*, Roma, in corso di pubblicazione e consultata nel datiloscritto; dello stesso A., v. anche *Unioni sovranazionali e riorganizzazione costituzionale dello stato*, Torino, 2001, *passim*.

<sup>8</sup> Su cui si esprime con accenti critici G. FERRARA, in *Riv. del manifesto*, 3, 2002, 29 ss., affermando che quella europea sarebbe una Costituzione priva dei due presupposti fondamentali costituiti «*dall'emersione di un potere costituente e dall'attivazione massima della soggettività di un demos (che anche etimologicamente nulla ha a che vedere con l'ethos)*».

<sup>9</sup> La tematica dei principi costituzionali comuni, emersa prepotentemente nell'ordinamento dell'Unione Europea, ha costituito oggetto di notevole approfondimento da parte della dottrina più recente: cfr. L. VIOLINI, *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà come principi organizzativi fondamentali del diritto costituzionale europeo*, in AA. VV., *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, a cura di M. Scudiero, Napoli, 2002, vol. primo, tomo I, 95 ss.; F. BOSCHI ORLANDINI, *Principi costituzionali di struttura e Consiglio europeo*, *ibidem*, 165 ss.; R. CHERCHI, *Le convenzioni «costituzionali» nell'Unione Europea, ovvero dell'utilità di un concetto*, *ibidem*, 221 ss.; R. CRISTIANO, *Sistema dei partiti politici e forma di governo*, *ibidem*, 279 ss.; C. AMIRANTE, *Principio democratico e organizzazione istituzionale dell'Unione europea*, *ibidem*, 323 ss.



*fondamentali, quali sono garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri in quanto principi generali del diritto comunitario». L'equazione principi costituzionali-diritti fondamentali – ai fini della tutela di questi ultimi (della quale si è preoccupata costantemente la Corte di giustizia) - costituisce indubbiamente il primo nucleo, dal quale non potrà prescindere per la costruzione di una Costituzione europea, soprattutto a partire dal varo della Carta di Nizza<sup>10</sup> in poi.*

Tale nucleo, tuttavia, proprio perché fondato sull'*acquis* comunitario<sup>11</sup>, non potrà prescindere da altre fondamentali garanzie *comunita-*

---

<sup>10</sup> Più precisamente, trattasi della nota Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, sottoscritta nel corso del vertice intergovernativo di Nizza del 7 dicembre del 2000 (già approvata con raccomandazioni dal Parlamento dell'U.E. il 14 novembre 2000), tuttora di incerta collocazione nel panorama dei Trattati. Al progetto originario sono state apportate numerose modifiche recependo le linee-guida espresse dal Parlamento nella propria approvazione, sino a giungere al testo esitato definitivamente a Nizza. Nel corso del vertice, però, non è stato affrontato il problema della *portata* della Carta, rinviato alla conferenza intergovernativa prevista per il 2004, anno entro il quale dovrebbe essere approntata dalla Convenzione di Laeken una vera e propria Costituzione. Con riferimento al contenuto della Carta, procedendo per estrema sintesi, si ricorda che essa, dopo un classico *preambolo* che fa più volte menzione dei *valori comuni* ai popoli europei, include in linea di principio i diritti contemplati dalla Dichiarazione universale sui diritti umani del 1948 e quelli enunciati nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, con l'aggiunta di alcuni *nuovi diritti*, così come richiesto dal Parlamento europeo. Nell'elenco non si accenna ad alcuna distinzione o gerarchizzazione tra i diritti di prima e di seconda generazione, definitivamente archiviati dalla Conferenza di Vienna delle Nazioni Unite del 1993 sui diritti umani, che ne ha dichiarato l'inscindibilità. Nella Carta, inoltre, i diritti sono raggruppati in sei capitoli concernenti la dignità, la libertà, l'uguaglianza, la solidarietà, la cittadinanza e la giustizia. Un'ultima parte contiene le disposizioni relative alla sfera di applicazione della Carta, che include, tra l'altro, una clausola cd. di *salvaguardia* (art. 53), diretta a riconoscere la prevalenza della normativa internazionale o nazionale se più favorevole rispetto a quella prevista dalla Carta.

<sup>11</sup> Il quale, secondo la *communis opinio* è costituito dall'insieme di norme derivanti dalle disposizioni dei Trattati, dagli atti delle istituzioni comunitarie e dalle decisioni della Corte di giustizia: in tal senso, v. S. GOZI, *Il governo dell'Europa*, op.

rie-comuni, anch'esse già largamente accolte dalla giurisprudenza comunitaria<sup>12</sup>, come il diritto alla difesa e alla tutela giurisdizionale piena ed effettiva; il principio di eguaglianza, inteso come criterio di non discriminazione, sia in senso formale che sostanziale; il principio della certezza del diritto, cui si collega, in una sorta di endiadi, quello del legittimo affidamento; e soprattutto, il principio della tutela del consumatore, che costituisce, forse, l'aspetto del diritto comunitario più percepibile dal *civis* europeo nella vita di ogni giorno.

Ovviamente, dalla formalizzazione costituzionale di siffatte garanzie, ancora di là da venire, non potrà che conseguire un'accelerazione della conformazione in senso democratico delle istituzioni comunitarie. E ciò soprattutto perché, essendo i detti principi di chiara *derivazione* occidentale, essi appaiono dotati di sufficiente flessibilità e fungibilità per interagire positivamente con quelli costituzionali nazionali.

Altra questione è poi se le istituzioni comunitarie, nel corso di questo processo, si uniformeranno ad altre formule costituzionali comuni ai paesi membri, come la divisione dei poteri, la previsione di una giustizia costituzionale speciale, la garanzia di una sufficiente autonomia (ivi compresa l'autosufficienza finanziaria) dei vari livelli di go-

---

*cit.*, 17, che non manca di sottolineare come la Corte di giustizia abbia contribuito in maniera decisiva al rafforzamento ed allo sviluppo dei caratteri sovranazionali del sistema comunitario. Secondo l'A. «*Con i famosi casi Van Gend & Loos (1963) e Costa c. ENEL (1964) la Corte di giustizia della Comunità europea diede vita alla «costituzionalizzazione» del sistema comunitario, volta a ridurre le differenze fra i trattati internazionali istitutivi della Comunità e le costituzioni degli Stati membri.*»

Più in generale, sui temi del costituzionalismo europeo e della sua crisi attuale, v. P. HÄBERLE, *Lo Stato costituzionale europeo*, in AA.VV., *Sovranità rappresentanza, democrazia. Rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Napoli, 2000, 50 ss.; ID. *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la costituzione del pluralismo*, in AA.VV., *La democrazia della fine del secolo*, a cura di M. Luciani, Roma-Bari, 1994, 9.

<sup>12</sup> Per un'ampia ed esaustiva ricostruzione dei principi fondamentali dell'ordinamento comunitario indicati nel testo sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia, si può rinviare a G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2001, 87 ss. Sul punto v. anche A. ADINOLFI, *I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli stati membri*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1994, 521 ss.; L. VIOLINI, *Prime considerazioni sul concetto di «Costituzione europea» alla luce dei contenuti delle vigenti Carte costituzionali*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1998, 1225 ss.

verno sub-statali. Sarà questo il campo in cui maggiormente si potrà misurare la effettiva volontà di tutti i paesi membri di costruire un ordinamento europeo che si dimostri costituzionale e democratico, al tempo stesso, e che sia in grado di evolvere verso una qualche forma di federalismo consistente sostanzialmente nell'esercizio in comune della sovranità<sup>13</sup> da parte degli Stati membri.

Nella medesima chiave può leggersi quanto si è verificato per la presenza di altri principi nell'ordinamento comunitario, da tempo emersi ed aventi valenza più squisitamente organizzativo-istituzionale.

Ci si intende riferire a principi come quelli di *sussidiarietà, proporzionalità, sana e buona gestione* (su cui si ritornerà nel paragrafo 4 di questo capitolo) che hanno già comportato ricadute di non poco momento sugli ordinamenti nazionali, sotto il profilo istituzionale, gestionale ed economico-finanziario. E ciò senza dimenticare i veri e propri vincoli costituiti dai parametri del *patto di stabilità*<sup>14</sup>, in cui consiste oggi probabilmente la limitazione di sovranità più intercettabile a qualsiasi livello.

Ovviamente, sarebbe un errore creare il mito dell'effettività e del-

---

<sup>13</sup> In tal senso, cfr. J.V. LOUIS, *L'ordre juridique communautaire*, Bruxelles, Luxembourg, 1993, *passim*.

<sup>14</sup> Il patto di stabilità e crescita, introdotto con i regolamenti C.E. 7 luglio 1997 n. 1466/97 e n. 1467/97, è l'accordo con il quale sono stati stabiliti i vincoli e determinate le sanzioni da applicare a quegli Stati che nel corso della terza fase dell'unione economica e monetaria si discosteranno dai criteri di convergenza stabiliti dal Trattato di Maastricht. Proprio al fine di garantire che, dopo aver raggiunto i parametri indicati da Maastricht, i singoli Stati non pongano nuovamente in atto politiche che li portino ad allontanarsi dai criteri fissati, in particolare a non superare il tetto del *deficit* superiore al 3% del P.I.L., nel corso del vertice di Dublino del dicembre 1996 è stato approvato il cd. *patto di stabilità*. Le disposizioni del patto sono poi confluite nei due regolamenti di cui sopra, ovvero nel «*regolamento per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche*» e nel «*regolamento per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione delle procedure per i disavanzi eccessivi*». L'aspetto più importante del patto di stabilità è rappresentato dal fatto che gli Stati aderenti alla terza fase che supereranno la soglia del 3% nel rapporto debito pubblico/P.I.L. si vedranno applicare delle sanzioni. La sanzione prenderà la forma di un deposito infruttifero da versare all'Unione Europea.

l'efficienza dell'azione delle istituzioni comunitarie, perseguendo obiettivi di trasposizione automatica di formule organizzatorie nel nostro sistema. Il quale, com'è noto, si è nutrito per anni della cultura della mera legittimità dell'azione amministrativa, e solo recentemente si è posto nell'ottica dell'efficientismo gestionale riguardo alla funzione pubblica, senza tuttavia toccare quelle punte di aziendalismo che erano connaturali all'impostazione del ben noto Rapporto Giannini che, redatto nel lontano 1979, costituisce ancora un imprescindibile punto di riferimento per la nostra cultura amministrativa. Esso, com'è risaputo, partendo dalla nozione di *produttività*, si occupava approfonditamente dei costi, delle tecnologie, dei mezzi, del personale e alla fine trattava delle strutture e dei controlli, attribuendo rilievo centrale ai temi dell'aziendalistic dello Stato e dell'efficienza<sup>15</sup>, e cioè proprio a quelle tematiche valorizzate dall'influenza che il diritto comunitario esercita sul nostro diritto interno.

Ponendosi nella medesima ottica, ciò che qui interessa focalizzare è piuttosto che, all'interno del più generale processo di evoluzione del rapporto fra potere e società, oggi ha assunto un ruolo centrale la *ridefinizione* della funzione pubblica e, conseguentemente, la riorganizzazione dell'apparato burocratico, cioè delle strutture e dei compiti stessi della pubblica amministrazione in tutti i paesi europei.

Per quanto riguarda poi il nostro paese, la cd. «*riforma a Costituzione invariata*» ha avuto avvio all'inizio dell'ultimo decennio del secolo, con l'approvazione di alcuni provvedimenti legislativi fondamentali in tema di decentramento amministrativo e di trasparenza ed efficienza del-

---

<sup>15</sup> Sul punto cfr. S. CASSESE, *Lo stato dell'amministrazione pubblica a vent'anni dal Rapporto Giannini*, op. cit., passim. In particolare, l'A. si sofferma sulla considerazione che dalla prima guerra mondiale in poi si possono contare una decina di grandi disegni di riforma, ma tra tutti è proprio il *Rapporto Giannini* ad essere quello più significativo e rilevante. La ragione di tanta importanza è da ricercarsi nell'intuizione dell'autore per cui la pubblica amministrazione è un settore di servizi ed appartiene quindi al terziario. Giannini riprendeva la fortunata tesi di Léon Blum secondo cui lo Stato può essere governato come un'industria, auspicando l'applicazione del metodo Taylor al governo e all'amministrazione. Lo Stato, una volta posto fuori ed al di sopra dell'economia e della società, veniva riportato al servizio degli uomini e sottoposto alle regole dell'economia.

l'azione amministrativa<sup>16</sup>. Essa è poi proseguita come un fiume in piena per tutto il decennio ed ha tratto linfa da se stessa, in un certo senso, poiché le misure che venivano di volta in volta introdotte ne richiedevano di ulteriori, sia perché venisse assicurato un minimo di coerenza sistematica nella riforma, sia perché il rinnovamento non si fermasse al livello delle norme astratte e di principio, ma constasse invece di una serie considerevole ed appropriata di strumenti di attuazione.

Oggi, il quadro che ci si para innanzi è connotato dalla presenza di un *corpus* normativo di riforma della pubblica amministrazione davvero imponente; negli ultimi dieci anni si è venuta decisamente affermando in Italia una nuova concezione dell'amministrare, che affonda le proprie radici in un mutamento culturale e politico di enorme portata, direttamente pertinente alla ridefinizione dei rapporti tra potere e società e, quindi, alla configurazione di un nuovo statuto ontologico della sovranità.

Un punto pare chiaro in questa direzione: ne è risultata profondamente intaccata la visione autoritaria-autoritativa<sup>17</sup> dell'azione statale, che da sempre costituiva la base della tradizionale dialettica autorità-libertà fondante il diritto amministrativo<sup>18</sup>, e si è ormai verificato il passaggio dalle posizioni tradizionali di supremazia assoluta ed indi-

---

<sup>16</sup> Ci si intende riferire, naturalmente, alle leggi n. 142 dell'8 giugno 1990 e n. 241 del 7 agosto 1990. La prima procedeva alla riforma dell'ordinamento degli enti locali, ai quali veniva riconosciuta, dopo oltre 50 anni dal t.u.l.c.p. del '34, un'ampia autonomia, in diretta attuazione dei precetti costituzionali in materia. La seconda, invece, ha disciplinato unitariamente l'istituto del procedimento amministrativo, introducendo nel nostro ordinamento principi regolatori dell'azione dei pubblici poteri, divenuti in breve imprescindibili, quali – a titolo esemplificativo – quelli di efficienza, efficacia e trasparenza dell'attività amministrativa.

<sup>17</sup> Il concetto di autoritarità della pubblica amministrazione è ben sintetizzato da V. PENDACI, *Riforma della pubblica amministrazione ed autorità amministrative indipendenti: soluzione o nuovo mito?*, in *Trib. amm. reg.*, 1996, II, 41 ss.

<sup>18</sup> Trattasi, come sottolinea M. BERTOLISSI, *Federalismo fiscale e forma di Stato nell'ordinamento italiano*, in *Rass. Parl.*, 1997, 290, di «una relazione classica sempre attuale». Sul punto cfr. anche R. MENEGHELLI, *Analisi critica del concetto di validità giuridica*, Padova, 1992.

scutibile dell'amministrazione pubblica nei confronti del cittadino ad un modello capace di intendere la p.a. come punto di incontro tra Stato-comunità e Stato-apparato<sup>19</sup>. Il detto processo, restituendo al principio della sovranità popolare il suo ruolo di meta-principio, tende finalmente al compimento di quel percorso di omologazione fra società e Stato che avrebbe dovuto essere conseguente all'attribuzione della sovranità al popolo, come sancito all'articolo 1 della nostra Costituzione<sup>20</sup>.

È interessante sottolineare che una simile evoluzione – peraltro coerente con ciò che accade in tutta l'area dell'Unione Europea – comporta una profondissima rivisitazione dei concetti di legalità e

---

<sup>19</sup> La distinzione tra Stato-apparato e Stato-comunità è stata letta dalla dottrina più avveduta in funzione della fondamentale esigenza di comporre le problematiche legate alla nascita di uno Stato moderno quale, prima fra tutte, quella della corrispondenza più esatta possibile tra paese e governo, tra società ed organizzazione. In particolare, lo sdoppiamento *de quo* porta ad intendere per Stato-apparato il complesso organizzativo di alcuni soggetti che realizza il potere supremo, e per Stato-comunità il complesso organizzativo di alcuni soggetti cui lo Stato riconosce un potere autonomo, in quanto espressione diretta di organismi sociali all'interno della comunità, connotati da considerevole autonomia, fermi restando i principi fondamentali su cui deve fondarsi la struttura statale; cfr. *amplius*, P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1998, 10 ss. Per una trattazione più generale della tematica si rinvia a R. QUADRI, *Stato*, in *Problemi di teoria generale del diritto*, Napoli, 1959; G. ZAGREBELSKY, *Società – Stato – Costituzione*, Torino, 1988; S. CASSESE, *Fortuna e decadenza della nozione di Stato*, in *Studi in onore di M.S. Giannini*, 1988; M. FIORAVANTI, *Lo Stato moderno*, Bologna, 1993; v. ancora, P. HÄBERLE, *Per una dottrina della Costituzione Europea*, in *Quad. cost.*, 1999, 3 ss.

<sup>20</sup> Rileva opportunamente P. MADDALENA, *Struttura della pubblica amministrazione e della responsabilità amministrativa*, in *Trib. amm. reg.*, 1999, II, 392 che «la prima e più importante innovazione che si sta realizzando con le riforme in corso è la tanto auspicata identificazione dello Stato con la Società. Si sta in altri termini realizzando lo Stato comunità, demolendosi il dogma tanto radicato della Personalità dello Stato. In altri termini, si assiste oggi al dissolvimento di quell'idea, che è stata alla base della cultura giuridica moderna, secondo la quale la collettività, organizzandosi attraverso la posizione di un ordinamento giuridico, «si entifica» e dà luogo allo Stato persona, e cioè ad un'entità puramente giuridica (e quindi, osserverebbe Jhering, soltanto pensata), che non ha più alcun legame con la realtà sociale che l'ha prodotta. E' questo un fatto di grande rilievo, poiché all'oscuro concetto di Stato persona va sostituendosi il concetto concreto e reale di Popolo, cui spetta la sovranità ai sensi dell'art. 1 della Costituzione». Una materializzazione normativa di tale tendenza può essere ritrovata nell'articolo 2 della legge n. 265/99, secondo il quale «il Comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo».

legittimità dell'azione della pubblica amministrazione, che tende oggi ad una loro accezione in termini sostanziali piuttosto che formali. Si tenta in tal modo di superare la rigida concezione positivistica secondo cui l'attività amministrativa è legittima soltanto allorché sia conforme ad una regola legislativa adottata nelle forme previste dalla norma di rango superiore.

In una nuova visione, informata per l'appunto a criteri di tutela delle posizioni soggettive sostanziali piuttosto che alla tutela dell'astratta legalità delle forme giuridiche, l'attività dei pubblici poteri va valutata e legittimata in relazione al grado di adeguatezza che presenta rispetto agli interessi materiali sottostanti ed agli obiettivi perseguiti. Ciò significa, in altri termini, che oggi *legittimità del potere amministrativo* non è più soltanto legalità delle regole<sup>21</sup>, ma anche aderenza ad altri principi, come per l'appunto quelli di efficienza e di efficacia, i quali, sfuggendo ad una definizione che si risolva in termini formali, consentono e ad un tempo impongono che l'attività della p.a. sia rispondente anche a criteri di graduazione e di adeguatezza della decisione rispetto agli interessi di coloro che della stessa sono destinatari, o comunque destinati a subirne gli effetti.

Non è certo questa la sede per l'approfondimento di un tema di così vasta portata, che attiene ad una ricostruzione in termini eminentemente teorici di concetti (quali sono quelli di legittimità e di legalità dell'azione amministrativa) che si pongono ad un livello di astrattezza maggiore rispetto alle tematiche che qui vengono affrontate. Ciò che pare rilevante è dare conto del *trend* evolutivo che ha interessato e continua ad interessare, anche sul piano della metamorfosi dei principi fondamentali d'azione, la *funzione pubblica in Italia ed in Europa in questi ultimi anni*<sup>22</sup>, non apparendo utile avviare un esame analitico delle cause remote e prossime che hanno portato all'avvio di un simile, ambizioso e (forse) inevitabile processo di riforma<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Che rimane comunque irrinunciabile, stanti anche le disposizioni degli articoli 24 e 113 della Costituzione, che permangono ad ancorare tale attività al rispetto della legge.

<sup>22</sup> Sul punto, anche per gli effetti che ciò determina sul sistema dei controlli, cfr. G. SOMMOVIGO, *La nuova frontiera del controllo: brevi note*, in *Quad. reg.*, 1994, 975.

<sup>23</sup> In tema può essere utile rinviare a E. BONELLI, *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale*, op. cit., spec. capitolo I.

Non può essere ignorato, tuttavia (e con specifico riferimento all'esperienza italiana), che la firma del Trattato di Maastricht e la necessità di partecipare fin dal primo momento all'Unione monetaria costituirono probabilmente le spinte motivazionali più forti<sup>24</sup> perché il Governo italiano prendesse finalmente atto, sia pure con grave ritardo, dell'insostenibilità di una inquietante situazione di *deficit* finanziario che gettava il nostro paese sull'orlo di un vero e proprio fallimento<sup>25</sup>. Soltanto a partire dal 1992, invero, fu intrapresa una seria politica di bilancio e fiscale di «rientro» che diede avvio ad un lento, ma progressivo ridimensionamento del disavanzo totale.

Non si è lontani dal vero se si afferma che l'accelerazione del processo di integrazione europea ha determinato un duplice influsso verso la modernizzazione delle strutture amministrative del nostro paese e, più in generale, di quelle di tutti gli Stati membri dell'Unione. La fissa-

---

<sup>24</sup> L'altra ragione pressante fu rappresentata, come si ricorderà, dalla grave crisi valutaria nella seconda metà del 1992, che portò la lira all'uscita dallo SME.

<sup>25</sup> A tale riguardo sia sufficiente notare che, a fronte dei cd. «*parametri di Maastricht*», il rapporto debito pubblico/P.I.L. aveva abbondantemente oltrepassato, nel 1991 la soglia del 120%, dopo un decennio e più di sconsiderate e reiterate emissioni di titoli di Stato che, congiuntamente all'aumento della spesa pubblica in attuazione di espansive politiche sociali, avevano determinato l'insorgere di una spirale perversa di autoalimentazione del debito.

Il periodo di recessione economica non è fenomeno che ha investito solo il nostro paese. Fin dai primi anni '70, infatti, tutte le economie capitaliste industrializzate sono state interessate da analoghe problematiche. Ciò ha indotto i governi di tutto il mondo *occidentale* a ripensare i criteri di organizzazione del settore pubblico, puntando decisamente su rivisitazioni in termini di efficienza e riduzione del *deficit* pubblico.

Esempi significativi ci vengono dalle riforme avviate dai governi conservatori in Gran Bretagna e negli Stati Uniti a cavallo tra gli anni settanta ed ottanta, figlie di una serie di esami scientifici dai quali emergeva con chiarezza che l'adozione dei criteri di efficienza già applicati al settore privato avrebbe potuto evitare ingenti sprechi nella spesa pubblica. La *Financial Management Initiative* britannica del 1982, il *Financial Management Improvement Program* e il *Program Management and Budgeting* del 1983 in Australia, il *Public Finance Act* neozelandese del 1989, il *Chief Financial Officer Act* del 1990 e il *Federal Government Performance and Results Act* del 1993 negli Stati Uniti, costituiscono le espressioni principali di questo complesso movimento nel mondo anglofono.



zione – nel Trattato di Maastricht – di un tetto massimo di *deficit* pubblico per l'ammissione all'unione monetaria ha giocato certamente un ruolo chiave nell'imporre a tutti i partecipanti all'ordinamento comunitario un deciso mutamento di rotta verso i mari della *gestione manageriale* della cosa pubblica e, più in particolare, delle risorse finanziarie pubbliche.

Ma non va dimenticata, quale spinta altrettanto decisiva, quella impressa dai fattori cd. *sistemici*, quelli dipendenti, cioè, dalla circostanza che l'Unione Europea è per l'appunto un *sistema* (sia pure *in fieri*); ed in un sistema che va formandosi si apprestano strumenti che abbiano lo scopo di operare collegamenti e nessi tra i diversi «pezzi» dell'insieme; in questo senso, allora, vanno riguardate le disposizioni dei Trattati che impongono (o favoriscono) l'avvicinamento e l'armonizzazione tra le legislazioni degli Stati membri, poiché esse producono – indirettamente, ma indefettibilmente – un costante ravvicinamento anche dell'attività amministrativa (che è attività di esecuzione e/o attuazione di quella legislazione armonizzata) e delle norme che la regolano, cioè del diritto amministrativo o, meglio, dei diritti amministrativi dei paesi membri dell'Unione<sup>26</sup>.

Un ruolo di rilievo in tale prospettiva sembra assumere ora la ricordata Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che, pure con i limiti che le derivano dalla carenza di un formale riconoscimento di «fonte» della stessa natura dei Trattati-Costituzione, con una felice sintesi, esprime, nell'ambito del capo V («cittadinanza») clausole concernenti il rapporto tra amministrazione (comunitaria) e cittadino, volte a tutelare «il diritto ad ottenere una buona amministrazione» (art. 41), il «diritto d'accesso ai documenti» (art. 42), il «diritto di sottoporre al Mediatore dell'Unione casi di cattiva amministrazione» (art. 43)<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Per una analisi completa del principio di omogeneità come valore tradizionale espresso dall'art. 6 del Trattato U.E., alla luce dell'esperienza costituzionale tedesca, cfr. V. BALDINI, *Autonomia costituzionale dei Länder, principio di omogeneità e prevalenza del diritto federale*, in *Il diritto costituzionale comune europeo*, op. cit., vol. primo, tomo II, 413 ss., ed *ivi* ampi riferimenti bibliografici e giurisprudenziali.

<sup>27</sup> Per un commento critico cfr. G. FERRARA, *la Carta europea dei diritti – Da Weimar a Maastricht*, in [www.larivistadelmanifesto.it](http://www.larivistadelmanifesto.it), 10, 2000. Per la dottrina europea, tra i tanti, v. MAGICRA, *Die Grundrechtscharta der Europäischen Union* DOV, 2000, 1017 ss.; A. WEBER, *The European Charter of Fundamental rights*, in *German Yearbook of International Law*, 2001; ID., *Europarættlig Tidsskrift*, 2000, 447 ss.

È evidente il nesso tra simili garanzie e il nuovo modo di essere e di operare dell'amministrazione europea, tendente anch'essa all'avvicinamento e all'apertura dei processi decisionali agli amministrati, in vista dell'affermazione di quelle logiche di efficienza e di efficacia proprie del sistema amministrativo comunitario.

Ecco perché oggi appare utile, oltretutto procedere ad un'analisi delle ricadute che il principio di efficienza ha sulla gestione economico-finanziaria nell'ordinamento comunitario e nel nostro paese, compiere una ricostruzione parallela dei due sistemi, funzionale e gestionale, nelle loro grandi linee. Senza ignorare la specificità che viene assumendo, sia nel diritto interno che in quello comunitario, il sistema dei controlli, per una ragione che appare ovvia: questi ultimi hanno subito una mutazione per dir così *genetica*, essendo ormai indirizzati in tutti gli ordinamenti alla *verifica* delle risultanze di gestione nel quadro complessivo degli obiettivi prefissati in sede politico-programmatica.

Lo sviluppo ulteriore di queste considerazioni non può che portare poi ad un duplice orizzonte argomentativo:

a) da un lato occorre verificare se ed in che misura esista un principio di efficienza destinato a regolare l'attività amministrativa propria degli organi dell'Unione Europea;

b) in secondo luogo, si tratterà di comprendere se e quanto un principio di efficienza agisca ad un livello più trasversale, informando di sé l'articolazione dei rapporti fra organi dell'Unione e Stati membri, sì da riverberarsi poi sui comportamenti di questi e di quelli all'unisono.

## 2. – EFFICIENZA, EFFICACIA ED ECONOMICITÀ DELL'AZIONE PUBBLICA: UN TENTATIVO DI DEFINIZIONE.

È opinione largamente (e fondatamente) diffusa che, a partire dall'inizio dell'ultimo decennio del secolo scorso, gli ordinamenti degli Stati dell'U.E., compreso il nostro, abbiano subito una sensibile evoluzione verso l'*efficienza*, intendendo tale termine in un'accezione quanto mai ampia e comunque comprendente sia la nozione di efficienza in senso stretto, sia i concetti di *efficacia* e di *economicità* dell'azione dei pubblici poteri.

Allo stesso modo non può sfuggire che, nel nostro ordinamento,

l'enunciazione costituzionale «*aperta*» del principio di buon andamento dell'azione amministrativa viene «*chiusa*», come la dottrina più accorta<sup>28</sup> ormai non dubita, con il riferimento ai principi di efficienza, efficacia ed economicità.

Appare, quindi, imprescindibile tentare di rintracciare – non solo per il concetto di efficienza, ma anche per quelli di efficacia ed economicità – un significato giuridicamente preciso, un contenuto, cioè, che possa essere utilmente desunto, sul piano dell'applicazione concreta della legge, dai riferimenti che nei testi normativi sono ormai frequenti a tali canoni.

Rimane cioè da chiarire come in concreto i suddetti criteri possano essere riferiti all'azione pubblica, dal momento che, se il punto di approdo pacifico dell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale in tema di buon andamento dell'azione amministrativa pare essere quello della specificazione di tale canone nei principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, non è detto che si tratti di un approdo sicuro; occorre, in ultima analisi, che anche su questi concetti si possa operare una valida specificazione definitoria.

D'altro canto, questione non meno marginale (ed in qualche misura connessa con la precedente) è quella del coordinamento del principio di buon andamento – nella sua accezione evolutiva – con il principio di imparzialità (pure sancito dal medesimo articolo 97 della Costituzione) e del bilanciamento fra le esigenze di buon andamento (*id est*: di efficienza e di efficacia) e quelle derivanti dall'applicazione di una serie di altri fondamentali principi costituzionali, come paradigmaticamente il diritto al lavoro (art. 4 Cost.) e la libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.).

Procedendo per ordine, l'esigenza definitoria assume rilievo gene-

---

<sup>28</sup> Sul punto cfr. O. SEPE, *L'efficienza nell'azione amministrativa*, Milano, 1975; A. ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, Padova, 1979; M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966; ID., *La pubblica amministrazione fra costituzione formale e costituzione materiale*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, Milano, 1985; S. STAMMATI, *Il buon andamento dell'amministrazione: una rilettura e principi per un ripensamento*, in *Scritti in onore di M. S. Giannini*, Milano, 1988, II; F. SAITTA, *Il principio di buon andamento nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. e soc.*, 1988.

rale, ponendosi su di un piano concettuale che in larga misura prescindere e si rende indipendente dalle positivizzazioni che nei singoli ordinamenti ricevono i principi dei quali si discute.

Occorre cioè comprendere il senso di ciascuno dei tre criteri indicati, il che non appare certo agevole, nel momento in cui tali criteri vanno riferiti all'attività di una pubblica amministrazione. Schematicamente, e ad un livello congruo di astrazione, può dirsi che:

- a) per *efficienza* si intende generalmente il rapporto fra risorse utilizzate e risultati ottenuti;
- b) per *efficacia* si intende generalmente il rapporto fra risultati prodotti e risultati prefigurati;
- c) per *economicità*, infine, si intende generalmente il rapporto tra risultati prodotti ed i costi sostenuti per ottenerli.

Più specificatamente, *efficienza* può voler dire che il massimo risultato viene conseguito con l'uso di risorse date o, viceversa, che minime risorse vengono utilizzate per produrre un dato risultato. In altri termini ancora può dirsi che l'efficienza viene raggiunta allorché vi sia un equilibrio ottimale tra i due parametri che tale rapporto compongono. È evidente tuttavia che ogni singolo tentativo di misurazione dell'efficienza di una pubblica amministrazione deve tenere conto delle concrete caratteristiche dell'organizzazione pubblica, la cui attività costituisce l'oggetto stesso della misurazione di efficienza. Anzi, come è stato saggiamente sottolineato da autorevole dottrina<sup>29</sup>, la misurazione dell'efficienza di una struttura pubblica deve passare necessariamente per almeno due fasi: a) la definizione dell'*output*<sup>30</sup>,

---

<sup>29</sup> La metodologia di misurazione dell'efficienza di seguito illustrata trova il suo teorizzatore in A. WILDAWSKI, *The art and craft of policy analysis*, London, 1980, 365 ss.; dello stesso A. può utilmente consultarsi *Speaking truth to the power*, Boston, 1987. V. anche sullo stesso tema N. STAME, *L'esperienza della valutazione*, Roma, 1998.

<sup>30</sup> Di recente si è parlato, in dottrina, di *democrazia dell'output*, in contrapposizione alla *democrazia dell'input*, per identificare il passaggio da un modello di Stato finalizzato (soprattutto) all'espressione della volontà del popolo ad un modello volto invece (soprattutto) alla produzione di un risultato efficiente di gestione. V. per tale distinzione F.W. SCHARFF, *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford, 1998.

cioè di ciò che si produce; b) l'analisi dell'articolazione organizzativa della struttura medesima<sup>31</sup>.

Tuttavia, la valutazione di efficienza<sup>32</sup> costituisce soltanto il primo passo nella determinazione dei livelli di erogazione dei servizi pubblici, poiché anche un'organizzazione efficiente può non essere efficace<sup>33</sup>; e difatti *efficacia* è precisamente ciò che misura i risultati dell'attività amministrativa (e cioè i menzionati *output*) nel raffronto con gli obiettivi politici, i quali, naturalmente, dovranno essere individuati e specificati in maniera precisa, giacché l'indeterminatezza renderebbe evidentemente impossibile il raffronto. Peraltro, come acutamente sottolineato dalla dottrina aziendalistica, il rapporto tra efficienza ed efficacia si presta a numerosi spunti di riflessione, dal momento che taluno<sup>34</sup> ha rimarcato come la possibilità di valutare un'organizzazione in termini di efficacia presupponga in via preliminare che l'organizzazione medesima abbia realizzato un processo di produzione efficiente<sup>35</sup>. Così come può sostenersi che una trattazione separata dei concetti di efficienza e di efficacia può essere condotta utilmente soltanto a fini definatori, laddove invece nell'analisi globale della gestione dell'organizzazione pubblica i due piani si intrecciano, nel senso

---

<sup>31</sup> E così, per esempio, un'organizzazione è inefficiente se – pur essendo in grado di farlo in relazione al suo *budget* – non produce una quantità maggiore di *output*.

<sup>32</sup> Vi è chi, al concetto di efficienza, preferisce quello di *rendimento* della prestazione pubblica, da intendersi come la *capacità di conversione* degli *inputs* in *outputs*. Cfr. in tema E. VEDUNG, *Public policy and program evaluation*, New Brunswick, 1997.

<sup>33</sup> Può infatti darsi il caso di un'organizzazione che – in modo pur molto efficiente – raggiunga risultati diversi da quelli prestabiliti, cioè risultati errati, venendo meno ai suoi compiti istituzionali.

<sup>34</sup> Cfr. M. BARONI, *Il controllo di gestione*, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 1993, 18.

<sup>35</sup> È però vero anche che spesso proprio la verifica di situazioni di inefficacia può suggerire la verifica di eventuali inefficienze, sicché, come rilevato anche dall'Autrice citata alla nota precedente, da un punto di vista metodologico, potrebbe non essere necessario iniziare l'indagine sull'attività di una pubblica amministrazione partendo dalla valutazione di efficienza piuttosto che da quella di efficacia.

che pare inutile esprimere valutazioni che non tengano contemporaneamente conto dell'efficienza del processo produttivo e dell'efficacia del prodotto.

Il concetto di *economicità*, infine, è strettamente connesso al modo di reperimento delle risorse, materiali ed umane, necessarie al processo produttivo. Anche per tale aspetto, è evidente che trattasi di un concetto da rapportare ad altri parametri, poiché la considerazione assoluta dell'economicità porterebbe alla conclusione paradossale di non spendere affatto. Così come appare chiaro che il controllo circa l'economicità di una data organizzazione pubblica riguarda molto da vicino la verifica del rispetto di tutte le norme che disciplinano la formazione e l'esecuzione dei contratti pubblici.

Ad ogni modo, nelle richiamate accezioni<sup>36</sup> trattasi, com'è evidente, di concetti che devono la loro configurazione teorica a studi di matrice aziendalista ed a riflessioni portate avanti per lo più sul terreno della ricerca micro-economica, con riferimento prevalente ad attività di produzione di merci e/o di servizi economicamente valutabili, attività orientate al fine esclusivo del conseguimento di profitto finanziario. La difficoltà risiede allora nell'adeguare questi criteri ad una attività che è ontologicamente e teleologicamente diversa da quelle in ordine alle quali si è formato lo statuto concettuale dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità.

Si pensi, in questa prospettiva, anzitutto alla difficoltà di individuare e definire quali sono i prodotti-risultati (*output*) che si possono raggiungere per ogni settore di attività amministrativa<sup>37</sup>, ciò che ostacola in radice non solo la valutazione (tanto di efficienza, quanto di

---

<sup>36</sup> Sulla delimitazione dei concetti richiamati cfr., tra gli altri, G. FARNETI, *Gestione e contabilità dell'ente locale*, Rimini, 1999, 28 ss. Cfr. in tal senso anche G. D'AURIA, *I controlli*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Milano, 2000, 233.

<sup>37</sup> La difficoltà è segnalata, tra gli altri, da F. SPALLA, *L'amministrazione locale*, Roma, 2000, 174; v. anche M. GIORGI, *L'introduzione del controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche: problemi informativi e procedurali*, in A. M. Matteucci, C. Pecchi, *L'efficacia dei servizi pubblici. Metodi di analisi per le amministrazioni locali e regionali*, Milano, 1990; B. MANNA, *Controllo di gestione e metodi di valutazione*, in *Riv. Corte conti*, 1, 2001, 281 ss.

efficacia ed economicità), ma addirittura l'attività – logicamente e cronologicamente pregiudiziale – di programmazione e pianificazione degli obiettivi.

Si ponga mente, ancora, alle note e dibattutissime difficoltà di misurazione dei livelli di qualità dei servizi pubblici<sup>38</sup>, su cui la dottrina si è affaticata e continua ad affaticarsi senza tuttavia pervenire a soluzioni univoche. Specie per ciò che attiene alla valutazione di efficacia, invero, entrano in gioco elementi di difficilissima individuazione oggettiva, quali possono essere – in via esemplificativa – il grado di soddisfacimento della domanda sociale (e cioè dell'utente-cliente)<sup>39</sup>, il livello ottimale delle prestazioni stanti le (eventuali) condizioni di monopolio in cui viene erogato il servizio, l'eterogeneità dei fini verso i quali si dirige l'attività amministrativa (fini non necessariamente orientati alla produzione di profitto economicamente valutabile) e così via. Con l'ulteriore difficoltà che per l'azienda vale il principio per cui se il risultato non è soddisfacente si passa all'individuazione di nuovi mercati, mentre per l'amministrazione la comunità sociale di riferimento è sempre la stessa e non può mutare e, pertanto, se il livello dei servizi non viene percepito come soddisfacente dalla comunità medesima, è l'amministrazione a dover produrre sforzi per adeguarsi ad essa<sup>40</sup>.

Vi è, in definitiva, una comprensibile incertezza sull'individuazione degli indicatori di efficienza, efficacia ed economicità, su cui anche

---

<sup>38</sup> Sulla mancanza nel nostro ordinamento di una definizione normativa di servizio pubblico, cfr. G. CAIA, *Funzione pubblica e servizio pubblico*, in AA.VV., *Diritto Amministrativo*, a cura di L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, E. Roversi Monaco, F. G. Scoca, Bologna, 1998, 714. Della difficoltà definitoria di un simile sfuggente concetto, anche nell'ordinamento comunitario, si è fatto già ampio cenno – con dovizia di riferimenti bibliografici – alla nota 3 di questo capitolo, alla quale deve qui farsi rinvio.

<sup>39</sup> Si suole così distinguere – sotto tale angolo visuale – l'efficacia *gestionale* dall'efficacia *sociale*. La prima attiene all'adeguatezza dei servizi rispetto agli obiettivi, mentre la seconda è centrata piuttosto dal grado di soddisfazione dei bisogni raggiunto tramite l'erogazione del servizio.

<sup>40</sup> Vedi ancora F. SPALLA, *L'amministrazione locale*, op. cit., 72.

la giurisprudenza s'interroga ormai da numerosi anni<sup>41</sup>.

Ciò perché ci si trova dinanzi a parametri che, pur essendo veicolati da norme di legge (in ossequio al principio di legalità), non trovano nella legge medesima il loro strumento definitorio – essendo criteri di azione non giuridici –, ma non per questo devono considerarsi come non appartenenti all'area del diritto nel momento in cui la legge prescrive la loro osservanza.

In quest'ottica va certamente superata «l'equazione positivistica» che risolve il diritto nella legge e va invece accolta una impostazione che riconosca l'esistenza di una pluralità di fonti del diritto, anche ontologicamente diverse<sup>42</sup>. Venendo meno il ruolo della pubblica amministrazione come mera esecutrice della volontà espressa nella legge, residua uno spazio sempre maggiore di discrezionalità per l'azione della stessa. In virtù dell'applicazione dei richiamati principi riformatori,

---

<sup>41</sup> Anche su questo tema, naturalmente, il giudice che ha raggiunto il maggior grado di elaborazione concettuale è quello contabile. Corte dei conti, sez. controllo, 12 maggio 1997, in *Foro it.*, III, 28 ss., ha per esempio affermato che, al fine di realizzare un'azione amministrativa realmente efficiente, efficace ed economica, occorre determinare, aggiornandoli periodicamente, gli obiettivi specifici da perseguire ed operare l'esercizio di un controllo normativamente disciplinato mediante regole idonee all'effettivo accertamento dell'attività svolta. Ancora, Corte dei conti, sez. controllo Enti, 9 maggio 1996, in *Riv. Corte conti*, 1, 1996, 29 ss., ha auspicato che l'istituzione di organi interni di controllo divenga strumentazione indispensabile per la corretta gestione dell'attività pubblica portata avanti in sintonia con i principi enunciati sopra.

<sup>42</sup> Peraltro, una simile affermazione viene corroborata dalle ricadute prodotte dal principio di autonomia sul sistema delle fonti. Come è messo in rilievo anche da P. MADDALENA, *Struttura della pubblica amministrazione e della responsabilità amministrativa*, op. cit., 402, «la diffusione del principio dell'autonomia (quella degli enti locali, ma anche quella delle Amministrazioni centrali, delle Università, degli Istituti di ricerca e così via dicendo), affermata non solo sul piano puramente amministrativo, ma anche sul piano normativo, ha in effetti posto in crisi questo principio (quello di legalità, n.d.r.) sottoponendo spesso l'azione amministrativa al rispetto di norme statutarie e regolamentari». Ne consegue, a detta dell'A. (ma paiono osservazioni perfettamente condivisibili) che «a disciplinare l'azione amministrativa non è più soltanto una delle fonti di produzione del diritto, cioè la legge, ma un complesso di norme, talune delle quali sono poste dalla stessa Autorità amministrativa, sicché si può dire che alla tradizionale forza della legge si sostituisce oggi la forza dell'ordinamento giuridico considerato nel suo complesso: al tradizionale principio di legalità, si sostituisce, in altri termini, un principio di conformità all'ordinamento giuridico».



è l'amministrazione a scegliere oggi i fini di interesse pubblico e gli obiettivi da concretamente raggiungere, con scelte che, proprio perché dirette al perseguimento di interessi della collettività, non possono che essere discrezionali *lato sensu*.

Una riflessione di respiro più ampio si impone a questo punto. Non è difficile scorgere nell'affermazione dei suddetti principi – largamente (se non unanimemente) condivisa in dottrina sia sul piano descrittivo che prescrittivo – il compimento di una mutazione che è anzitutto di natura culturale e sociale. La ridefinizione dei compiti dello Stato, cui si accennava nel primo paragrafo di questo capitolo, e la consistente riduzione dell'area d'intervento del «*pubblico*» si accompagnano ad una diffusissima tendenza ad introdurre criteri radicalmente *manageriali* di esercizio (e di valutazione) della funzione pubblica, specie al livello del governo locale, che costituisce il livello destinato ad assumere prospetticamente ruolo di enorme incidenza nella vita dei cittadini, per quantità e qualità delle funzioni che si vanno allo stesso attribuendo. Non v'è dubbio che gli intenti originari da cui ha preso le mosse nel nostro paese la «*riforma amministrativa*» siano intenti pienamente condivisibili; il rischio è che si richieda all'amministrazione di operare secondo criteri organizzativi e produttivi di mera matrice aziendalistica, senza tenere in debito conto le enormi specificità (ontologiche e teleologiche) dell'esercizio della funzione pubblica<sup>43</sup>.

E difatti, la cultura aziendale pare orientata a perseguire obiettivi valutabili in termini di produttività, ove per produttività s'intenda il rapporto tra rendimento e prestazione, ossia tra efficienza ed efficacia. Ma, come si è già avvertito, nella cultura manageriale, la produttività è stata sempre riferita al raggiungimento di un livello di profitto, o di fatturato o, ancora, di produzione di beni. Sicché, il suddetto criterio pare di non agevole applicazione, ad esempio, nell'analisi della produttività delle amministrazioni locali, i cui fini non sono solo di

---

<sup>43</sup> Per giunta, come acutamente rilevato da O. DE LEONARDIS, *In un diverso welfare*, Milano, 1998, 99 ss., i criteri organizzativi e produttivi la cui applicabilità sembra essere oggi imposta alla pubblica amministrazione, sono appartenenti a un'era industriale ormai obsoleta. E difatti, gli stessi criteri di efficienza economica «*hanno perso nella produzione e nel mercato il loro ancoraggio esclusivo al principio della relazione tra costi, quantità e prezzo*».

profitto o di fatturato e per giunta implicano la necessità che talvolta i servizi vengano offerti non a fronte di un corrispettivo economicamente corrispondente, ma a costi più bassi, perché siano vantaggiosi per il cittadino.

Si pone qui – per conseguenza – l'evidente problema della compatibilità di una simile lettura del principio di buon andamento dell'azione amministrativa con l'impianto complessivo della nostra Costituzione, che delinea un modello di relazioni fra pubblico e privato nel quale l'intervento dello Stato assume ruolo più che primario nella distribuzione e re-distribuzione del benessere e dell'assistenza *lato sensu* sociale. Si pensi, in questa chiave prospettica, a principi che informano dalle fondamenta il nostro sistema costituzionale, quali il diritto al lavoro (artt. 1, 4 e 35), la funzionalizzazione sociale dell'iniziativa economica privata (art. 41, terzo comma), il principio di solidarietà<sup>44</sup> (art.

---

<sup>44</sup> La matrice del principio in parola sarebbe da ricercarsi, secondo la *communis opinio*, nella dottrina sociale cattolica (che si affermò con amplissimo consenso in sede di Assemblea costituente): cfr. sul punto V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952; M. MAZZIOTTI, voce *Assistenza (profili costituzionali)*, in *Enc. dir.*, III, Milano, 1958, 753 ss.; E. FORSTHOFF, *Stato di diritto in trasformazione*, Milano, 1973; J. HÄBERMAS, *La crisi della razionalità del capitalismo maturo*, Bari, 1975; M.S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, I, Milano, 1977, 139; N. LUHMANN, *Stato di diritto e sistema sociale*, Napoli, 1978; A. PACE, *Problematiche delle libertà costituzionali*, Padova, 1993; D. SORACE, *Il governo dell'economia*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato, A. Barbera, Bologna, 1994, 836 ss.; S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. e soc.*, 1996, 1; P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, *op. cit.*, che ripropongono la lettura dell'art. 2 Cost., come «*clausola aperta*» (cfr. 602 ss.). Nella stessa direzione si è mossa costantemente la giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. tra le tante sent. n. 77 del 1983, n. 75 del 1992, n. 202 del 1992, n. 20 del 1994). In una sua significativa decisione, nel respingere in nome del principio costituzionale della solidarietà i ricorsi delle due Province autonome di Trento e Bolzano, che denunciavano nella l. n. 266/91, una presunta violazione dello Statuto della Regione autonoma del T.A.A., la Corte ha espressamente affermato che il volontariato «è la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale... la solidarietà è un principio che, comportando l'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori giuridici fondamentali dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito insieme ai diritti inviolabili dell'uomo dall'art. 2 della Carta costituzionale, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal costituente»; cfr. sent. n. 75 del 1992, in *Giur. cost.*, 1992, 415 ss.

2), quello di eguaglianza formale e soprattutto sostanziale (art. 3) e, più in generale, tutti i principi che emergono dai Titoli II e III della prima parte della Carta fondamentale, dedicati ai rapporti etico-sociali ed ai rapporti economici<sup>45</sup>. Basti – esemplificativamente – porre mente alla inevitabile tensione che si viene a creare fra la gratuità generalizzata del godimento dei diritti sociali – che da sempre ha rappresentato nel nostro ordinamento un assunto indiscusso – e la tendenza oggi sempre più marcata al recupero di efficienza mediante la liberalizzazione (sia pure parziale) dei mercati dell’assistenza sociale, dell’assistenza sanitaria, dell’istruzione e del lavoro, con tutto ciò che questo comporta in termini di possibilità e condizioni di accesso dei cittadini ai servizi erogati, col rischio di implementazione del *deficit* sociale che secondo molti già permea sia le politiche statali che quelle comunitarie<sup>46</sup>.

---

Per una rivisitazione aggiornata del tema della solidarietà nell’ambito del costituzionalismo europeo v. il contributo di S. PRISCO, *La solidarietà come valore comune delle tradizioni costituzionali europee. Brevi note comparate con particolare riguardo all’esperienza tedesca* in AA.VV., *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, op. cit., vol. primo, tomo II, 439 ss., nonché ID, *Solidarietà. Profili evolutivi di un valore costituzionale. I. Premesse storico-sistematiche*, Napoli, 2000, in specie 9 ss.

<sup>45</sup> E che riconoscono al cittadino i cd. *diritti sociali*, e cioè quei diritti che hanno lo scopo di costituire le condizioni effettive per realizzare l’eguale libertà dei cittadini. Sui diritti sociali si possono consultare, come prime indicazioni A. MELONCELLI, *Eguaglianza formale, eguaglianza sostanziale e riconoscimento dei diritti sociali*, in *Riv. giur. scuola*, 1982; A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, 1989; F. MODUGNO, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi Mazziotti*, 1995, che riprende la tradizionale qualificazione dei diritti sociali come «*diritti pubblici di prestazione*» (introdotta, appunto, dal Mazziotti), in forza dell’esercizio dei quali i cittadini possono chiedere un intervento positivo all’autorità pubblica al fine di soddisfare esigenze essenziali della vita associativa; A. BALDASSARRE, *Costituzione e teoria dei valori*, in *Pol. dir.*, 1991, 4; M. FIORAVANTI, *Appunti di storia delle Costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, Torino, 1995; C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996; C. AMIRANTE, *I principi fondamentali della Costituzione tra assemblea costituente e teoria dell’interpretazione*, in *Diritto e cultura*, 1-2, 1997.

<sup>46</sup> Il tema del *deficit* sociale, che contraddistinguerebbe le politiche ed i programmi dell’Unione Europea è oggi sempre più dibattuto. Indubbio valore è da riconoscersi, ai fini del coordinamento delle politiche europee per l’occupazione nella terza fase dell’UEM, alla risoluzione del Consiglio europeo sul Patto per l’oc-

Il tema – che non può essere affrontato diffusamente in questa sede (non costituendo esso l'oggetto specifico d'indagine) – è fortemente contiguo a quello della gestione (e cioè anche dei *modi* di gestione) delle risorse pubbliche, poiché l'osservanza dei cogenti parametri previsti per l'ingresso nella unione monetaria<sup>47</sup>, ha sì comportato per il nostro paese (e richiede a tutti i membri dell'Unione) un'inversione di tendenza per le finanze pubbliche, ma anche una stagnazione economica ed una crisi occupazionale di cui ancora non si intravede lo sbocco.

In tale contesto, è di tutta evidenza che non è possibile ipotizzare una riforma del *Welfare state* senza le necessarie mediazioni sociali<sup>48</sup>,

---

cupazione (All. I) che si può leggere in *Riv. dir. europeo*, 2, 1999, 93 ss. Anche l'Agenda 2000 della Commissione ha individuato tre priorità economico-sociali, ossia la riduzione delle disparità regionali, il sostegno alle regioni in via di ristrutturazione e lo sviluppo delle risorse umane, priorità che si riflettono nei tre obiettivi in riferimento ai quali vengono, a loro volta, come è noto, distinte le regioni (rispettivamente regioni in ritardo di sviluppo, regioni in riconversione economica e sociale, regioni con problemi che non rientrano nei precedenti obiettivi) alle quali sono riservati interventi e finanziamenti in materia di formazione, istruzione ed occupazione. Per più ampi riferimenti, cfr. F. BALASSONE, M. DEGNI, G. SALVEMINI, *Regole di bilancio; patto di stabilità interno e autonomia delle amministrazioni locali*, in *Russ. Parl.*, 2002, 721 ss. Di grande interesse sulla tematica anche il contributo della dottrina francese: cfr. M. DISPERSYN, *L'union européenne et la cohésion économique et sociale*, 1998, 32 ss.; S. LIEBFRIED, P. PIERSON, *Politiques sociales européennes*, ed. Logiques politique, L'Harmattan, 1998, 56 ss., B. FAVAREL-DEPAS, *Europe sociale: entre espoir et nécessité*, 2000, 40, 3 ss. Da ultimo adde l'interessante relazione di A. MANSOURI, *Le pouvoir financier de l'Union européenne au service des droits sociaux: mythe ou réalité ?*, al Convegno su «Bilancio e finanziaria tra Unione europea, Stato e regioni», svoltosi a San Leucio – Napoli, in data 17-18 ottobre 2002, in corso di pubblicazione e consultata nel dattiloscritto.

<sup>47</sup> Sul punto cfr. le osservazioni critiche alla legge di riforma del bilancio dello Stato di R. PEREZ, *La riforma della finanza pubblica e la legge n. 94/97*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 913, secondo cui «*il legislatore ha mostrato una ingiustificabile indifferenza nei confronti delle disposizioni comunitarie in materia di finanza pubblica contenute nel Trattato dell'Unione Europea. Indifferenza tanto più grave, in quanto le disposizioni del Trattato e del Protocollo hanno un rilievo costituzionale*».

<sup>48</sup> Del resto è impensabile immaginare di riformare il *welfare*, nato secondo larga parte del pensiero filosofico-politico, proprio come strumento di mediazione e di compensazione dei conflitti di classe, senza prevedere adeguati meccanismi che impediscano il riemergere dei conflitti medesimi.

per attutire impatti che, altrimenti, provocherebbero lacerazioni insanabili nel tessuto sociale. Vi è addirittura chi<sup>49</sup>, in dottrina, ha parlato di *cultura del Welfare dovuto*, proprio per indicare le sacche di passività e di ricerca di vantaggi individuali di un ceto sempre pronto a criticare il sistema, ma «altrettanto sollecito nel pretendere benefici»<sup>50</sup>.

In prospettiva, sembra profilarsi un armamentario nuovo per la riforma del *Welfare state*, anche grazie all'apporto della cultura della sussidiarietà (su cui ci si soffermerà nei paragrafi successivi), che tenda verso la diversificazione, la razionalizzazione e la privatizzazione della spesa, in un quadro di pluralismo, flessibilità e segmentazione della domanda.

### 3. – L'ACCEZIONE DEI TRE PRINCIPI NELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA.

Che i principi di efficienza e di efficacia dell'attività amministrativa (i quali, intesi *lato sensu* ricomprendono quello dell'economicità) siano patrimonio dell'ordinamento comunitario è opinione diffusa nella dottrina che si è occupata più da presso del tema<sup>51</sup>.

---

Sulla configurazione dello Stato sociale come «*cassa di compensazione*» dei conflitti sociali, v., anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, E. BARTOCCI, *Alle origini del welfare state*, in AA.VV., *Il welfare italiano. Teorie, modelli e pratiche dei sistemi di solidarietà sociale*, Roma, 1995, 4 ss., laddove si sottolinea «*il ruolo preminente (...) attribuito al rapporto biunivoco, e quindi all'interazione dinamica, instauratosi tra il conflitto promosso dalle classi lavoratrici per realizzare uno status di piena cittadinanza e le politiche sociali degli stati nazionali dirette a promuovere consenso*».

<sup>49</sup> Cfr. C. COLLICELLI, *Crisi del welfare ed evoluzione della domanda: tra selezione e conflitto*, in AA.VV., *Il welfare italiano. Teorie, modelli e pratiche dei sistemi di solidarietà sociale*, op. ult. cit., 70.

<sup>50</sup> Cfr. C. COLLICELLI, op. loc. ult. cit. Sul punto v. anche i contributi di G. DE RITA, *Il mutamento della struttura sociale e la governabilità della società complessa*, e di G.U. RESCIGNO, *Stato sociale e principio di sussidiarietà*, entrambi in AA.VV., *Le Regioni tra riforma amministrativa e revisione costituzionale*, Rimini, 2002, rispettivamente 131 ss. e 139 ss.

<sup>51</sup> Sul punto cfr. S. VALENTINI, *Efficienza, trasparenza e modernizzazione della pubblica amministrazione della Unione Europea*, in AA. VV., *Efficienza, trasparenza e modernizzazione della pubblica amministrazione in Europa*, a cura di C. Amirante, S. Cattaneo, Roma, 1998, 17 ss.

È tuttavia bene precisare fin da subito che simili principi non trovano espressa codificazione né nei Trattati istitutivi, né in quello di Maastricht, né, infine, in quelli di Amsterdam e di Nizza.

Ciò dipende in larga misura da due diverse ma connesse ragioni. Anzitutto, v'è la difficoltà intrinseca – già indagata nel paragrafo precedente – di definire in un testo normativo, o comunque giuridico, canoni – come quelli di efficienza e di efficacia – che devono la loro origine a studi ed esperienze di matrice prettamente economica. Sicché, se non è per nulla semplice l'opera di definizione e codificazione, d'altro canto la mera enunciazione dei suddetti principi rischia di apparire vuota di contenuto e reale applicabilità, laddove non si provveda a specificarne lo statuto ontologico.

In secondo luogo, riferiti ad un sistema come quello comunitario – nel quale il circuito decisionale è retto da regole in qualche misura flessibili circa il riparto delle competenze fra organi dell'Unione e amministrazioni degli Stati membri – i richiamati criteri (ed in particolare il principio di efficienza) finiscono per diventare in qualche modo dei meta-principi, poiché essi costituiscono il presupposto per l'applicazione di altri principi<sup>52</sup> e, allo stesso tempo, il risultato della loro attuazione.

Si pensi, in quest'ottica, al principio di sussidiarietà<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Che sono invece codificati espressamente, come è il caso del principio di sussidiarietà (cfr. art. 5, primo comma, del Trattato di Amsterdam), i cui rapporti con il canone di efficienza saranno analizzati poco più avanti nel testo.

<sup>53</sup> Il dibattito sul canone della supplezza, nella dottrina italiana, è stato quanto mai ampio. Come riferimenti di carattere generale v. P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica*, in AA.VV., *Studi sulla riforma costituzionale (Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia)*, Torino, 2001, 193 ss.; ID., *Forme di Stato e principio di sussidiarietà*, in *La riforma costituzionale. Atti del Convegno, Roma, 6-7 novembre 1998*, Padova, 1999, 177 ss.; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e libertà economiche in trasformazioni della funzione legislativa*, in *I vincoli della funzione legislativa*, a cura di F. Modugno, Milano, 1999, 245 ss.; C. CAPOLUPO, *Principio di sussidiarietà e forma di Stato*, in *La riforma della Costituzione nei lavori della bicamerale*, Napoli, 2000, 31 ss.; *inter alia* cfr. P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 1993, 7 ss.; A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione Italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1994, 1059 ss.; S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea* in *Sussidiarietà e Pubbliche Amministrazioni*, in *Quaderni SPISA*, 1997, 73. Per la dottrina europea, fra i tanti, cfr. J. ISENSEE, *Subsidiarität im*

Com'è noto, tale canone, di chiara matrice comunitaria<sup>54</sup>, impone che tra entità istituzionali di diverse dimensioni e/o fra differenti livelli territoriali di governo la cura degli interessi di una determinata comunità di persone sia rimessa di norma – e cioè nella generalità dei casi – alla entità istituzionale più piccola e/o al livello territoriale di governo più basso, di modo che il «luogo» ove vengono prese le decisioni sia quello più vicino alla comunità di riferimento (sussidiarietà in senso verticale).

L'art. 5 del Trattato U.E., invero, utilizza il principio in parola per segnare i limiti in cui vanno contenute l'azione e le competenze delle istituzioni dell'Unione, le quali, in virtù dell'interpretazione estensiva ed in chiave finalistica delle norme del Trattato C.E. (ed in particolare dell'articolo 235 divenuto poi l'art. 308), avevano cominciato a tenere (secondo alcuni) un atteggiamento di eccessiva invadenza legislativa nei confronti degli Stati membri, ampliando – forse indebitamente – l'ambito delle competenze già previste, grazie anche ad una favorevole interpretazione evolutiva della Corte di giustizia delle Comunità,

---

*Verfassungsrecht*, Berlin, 1968, 9 ss.; J. DELORS, *Subsidiarité: défi du changement, actes du colloque*, 1991; P. HÄBERLE, *Das prinzip der Subsidiarität aus der vergleichenden Verfassungslehre*, in *Subsidiarität: ein interdisziplinäres Symposium*, a cura di G. Batliner, A. Riklin, Baden Baden, 1994, 267 ss.; LENEAEERTS, YPERSELE, *Le principe de subsidiarité et son contexte*, in *Cahiers de droit européen*, 1994; J. BARNES, *El principio de subsidiariedad en el tratado de Maastricht y su impacto sobre las regiones europeas*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1994, 5; G.A. BERMAN, *Taking subsidiarity seriously*, in *Columbia law review*, 1994.

<sup>54</sup> Ezzo, infatti, oltre ad essere stato codificato dall'art. 3 B del Trattato di Maastricht trova l'antecedente logico nell'art. 174 T.C.E. (già 130R), secondo cui l'intervento comunitario in materia ambientale deve essere necessario e proporzionato rispetto ai vantaggi da conseguire ed agli oneri da imporre. Sul punto cfr. G. TESAURO, *Diritto comunitario*, op. cit., 83 ss.; M. SCUDIERO, *Il ruolo delle Regioni nell'Europa di Maastricht*, in *Le Regioni*, 1993, 1033.

Oggi il detto principio è stato trasfuso nell'art. 5 del Trattato di Amsterdam. Sulle problematiche derivanti dall'applicazione del principio si è soffermata la Commissione, nella Comunicazione al Consiglio ed al Parlamento del 27 ottobre 1992; nonché il Consiglio europeo di Birmingham del 16 ottobre 1992 e quello di Edimburgo dell'11-12 dicembre 1992; ancora, è da segnalare in tema l'Accordo interistituzionale concluso tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione il 25 ottobre 1993. Infine, va segnalato lo specifico Protocollo n. 30, allegato al Tratta

sulla base del principio degli «*implied powers*»<sup>55</sup>. Opportunamente, quindi, l'introduzione del canone della sussidiarietà a livello comunitario appare finalizzata al recupero, in favore degli Stati membri, di una quota di sovranità ridotta dall'azione delle istituzioni comunitarie. Ora, se

---

to di Amsterdam, su cui v. *amplius* nel testo, al paragrafo 4. Sul punto, cfr. A. TIZZANO, *Codice dell'Unione Europea*, Padova, 1995; nonché C. CATTABRIGA, *Il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, in AA.VV., *Il Trattato di Amsterdam*, a cura di A. Predieri e A. Tizzano, Milano, 1999, 107 ss. Sia consentito rinviare anche a E. BONELLI, *Sussidiarietà necessaria e proporzionalità – adeguatezza nell'ordinamento comunitario e in alcune esperienze europee*, in *Dir. e cultura*, 2002, 1, in corso di pubblicazione.

<sup>55</sup> La teoria dei *poteri impliciti* fu inizialmente elaborata dalla Corte Suprema degli Stati Uniti e successivamente accolta anche dalla Corte Internazionale di Giustizia e dalla Corte di giustizia delle Comunità. Secondo tale teoria un organo internazionale può utilizzare tutti i mezzi a sua disposizione per raggiungere gli scopi previsti dal trattato istitutivo dell'organizzazione medesima, anche quando tali mezzi non sono espressamente previsti nel testo del trattato. Nel Trattato istitutivo della Comunità europea venne inserita una norma, il 308, che si ispirava alla teoria dei poteri impliciti, disponendo che «*quando un'azione della Comunità risulta necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri di azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso*». Dal punto di vista sostanziale, quindi, occorre che l'azione sia *necessaria* per il raggiungimento degli scopi della Comunità e deve servire al *funzionamento del mercato comune*. Dal punto di vista procedurale, il Consiglio deve deliberare all'unanimità, previa proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo. La Corte di giustizia, nella sua giurisprudenza costante, per certi versi travalicando il dettato dell'art. 308, nonché la complessa procedura in esso contenuta, ha portato a riconoscere alle istituzioni della Comunità poteri non conferiti, ma imprescindibili per esercitare in modo pieno le competenze loro attribuite. La Corte ha così avallato l'atteggiamento del Consiglio nell'uso di poteri impliciti quando nel 1973 (nella nota sentenza *Massey/Ferguson*) ha enunciato esplicitamente il principio per cui le istituzioni comunitarie hanno il diritto di emanare atti in tutti quei settori nei quali il Trattato attribuisce loro una competenza legittimando in tal modo l'istituzione da parte del Consiglio di vari Comitati di gestione e regolamentazione e il suo intervento in materia di pesca e ambiente. Negli ultimi anni, infine, la Corte ha mostrato un atteggiamento più restrittivo, evidenziando il carattere residuale della norma ed escludendone l'uso ogni volta che in base al Trattato sia possibile disporre di una base giuridica alternativa (cfr. sentenza Corte di giustizia C.E. 26 marzo 1987, Commissione/Consiglio, in causa C.-45/86).



l'assenza della possibilità di disporre dei cd. *poteri impliciti*, da un lato, avrebbe potuto rendere più difficoltoso il perfezionamento dell'Unione, dall'altro il principio di sussidiarietà impone oggi (*id est*: presuppone) la vigenza del principio di efficienza ed anche del principio di efficacia, poiché è evidente che intanto l'autorità sussidiante è autorizzata ad intervenire, in quanto il suo intervento sia più efficiente di quello dell'autorità titolare del potere in via ordinaria, ovvero sia più efficace, nel senso che riesca a conseguire degli obiettivi che il livello di governo inferiore non è in grado di raggiungere. In questo senso, si può anche dire che l'efficienza e l'efficacia costituiscono la misura della necessità dell'applicazione del principio di sussidiarietà. Per altro verso, il principio di sussidiarietà produce, com'è noto, una certa «continuità» nel *tracciato decisionale* che va dagli organi della Comunità fino alle amministrazioni locali degli Stati membri. Si intende qui dire che, se il principio di sussidiarietà richiede una valutazione di efficienza e di efficacia perché possa dirsi giustificato l'intervento degli organi comunitari, esso implicitamente richiede che un obbligo di rispetto di tali principi sia presente per tutti gli anelli della catena decisionale; in altri termini, se gli organi comunitari sono tenuti ad intervenire solo per assicurare un'efficienza e un'efficacia che i livelli inferiori di governo non riescono a garantire<sup>56</sup>, non si vede perché, in via ordinaria, a queste medesime esigenze non debbano essere tenute le amministrazioni «inferiori»<sup>57</sup>.

Non solo, ma deve qui farsi riferimento ad un altro principio che non può non entrare in gioco laddove si parli, allo stesso tempo, di sussidiarietà e – specificamente – di efficienza.

Si è detto che l'intervento sussidiario degli organi comunitari si giustifica soltanto qualora esso sia reso necessario dall'esigenza di

---

<sup>56</sup> E soltanto nei limiti che sono strettamente strumentali a raggiungere la predetta efficienza, come si vedrà di qui a poco, allorché si affronterà il tema del principio di proporzionalità.

<sup>57</sup> In effetti, può ben dirsi che l'effettività dell'ordinamento comunitario è rimessa, in buona parte, all'azione delle amministrazioni degli Stati membri, alle quali pertanto non può non estendersi la vigenza del principio dell'efficienza dell'attività amministrativa. E ciò a prescindere dalla presenza, negli ordinamenti interni, di espresse previsioni in tal senso.

garantire un'efficienza che i livelli inferiori di governo non possono assicurare. Ora, tale intervento deve altresì spiegarsi in una «*misura*» che sia strettamente funzionale al raggiungimento di quell'efficienza medesima; deve trattarsi cioè di un intervento *proporzionato* non solo in rapporto al sacrificio imposto all'amministrazione statale, ma anche in relazione al sacrificio che viene chiesto al destinatario dell'intervento, cioè dell'attività amministrativa che viene posta in essere. Viene a configurarsi, in altre parole, un rapporto di proporzione tra mezzi e risultato, che per l'appunto è la relazione con cui più comunemente – e ad un congruo livello di astrattezza – suole definirsi il canone di efficienza. Si vuol dire, insomma, che il principio di *proporzionalità* – che pure risulta codificato nel Trattato di Amsterdam<sup>58</sup> – finisce anch'esso per presupporre la vigenza del canone dell'efficienza e, ad un tempo, per produrre in via indiretta risultati di efficienza dell'attività amministrativa.

In siffatto contesto appare addirittura naturale che il canone di «*sana gestione*» (su cui si ritornerà più avanti nel capitolo III, al paragrafo 4) sia «*costituzionalizzato*» soltanto dall'art. 205 del Trattato C.E. (divenuto l'art. 274 della versione consolidata), mentre esso vive nell'ordinamento comunitario in virtù dell'art. 2 del regolamento finanziario del 1972, come modificato dal reg. n. 610/90 del 13 marzo 1990, che espressamente fa riferimento «*ai principi di una sana gestione finanziaria e, in particolare a quelli di economia e di rispetto del rapporto costo/efficacia*» (principi poi trasfusi di peso nel nuovo regolamento finanziario n. 1605 del 2002, all'art. 27)<sup>59</sup>.

Tirando le somme del ragionamento, si può dunque affermare (e si avrà modo di verificare) che l'ordinamento comunitario è senza dubbio ispirato ai principi di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa; e ciò vale sia – direttamente – per l'attività posta in essere dagli organi dell'Unione, sia – indirettamente, attraverso i nessi che si sono esaminati – per l'attività posta in essere dalle amministrazioni

---

<sup>58</sup> Cfr. art. 5, terzo comma, mentre nella stessa norma, al primo comma, è sancito il principio di sussidiarietà. Sul punto, v. *amplius infra*, al paragrafo successivo.

<sup>59</sup> Sul punto, v. *amplius infra*, al capitolo III, paragrafi 2-4.

degli Stati membri dell'Unione, nei cui ordinamenti la vigenza dei principi di efficienza e di efficacia si trasfonde per la via del necessario adeguamento al diritto comunitario, a prescindere dalla cristallizzazione del canone nel diritto interno.

D'altro canto, il rapporto tra efficienza ed efficacia da un lato e sussidiarietà e proporzionalità dall'altro mostra con chiarezza che oggi in tutto lo scenario europeo la sfida che si gioca è quella derivante dalla necessità di conciliare la gestione manageriale delle attività pubbliche con le accresciute esigenze di pluralismo e di autonomia che attraversano la società e che possono essere riferite alle stesse amministrazioni (per esempio alle amministrazioni territoriali espressione di comunità locali), secondo la nota relazione *global-local*.

#### 4. – SUSSIDIARIETÀ, PROPORZIONALITÀ ED EFFICIENZA NEL DIRITTO COMUNITARIO VIVENTE.

Alla luce di quanto si è detto nel paragrafo precedente, val la pena di chiarire un punto: un'ottica che si limitasse alla sola lettura «*efficienzista*» dell'intervento degli organi dell'U.E., in supplenza dell'azione degli Stati membri, sarebbe riduttiva e comunque non coglierebbe in tutti i suoi aspetti il complesso rapporto che si instaura tra *efficienza* ed *efficacia*, intese come un'endiadi, da un lato, e canone della *supplenza* e clausola di *proporzionalità*, dall'altro, nell'attuale conformazione dell'ordinamento comunitario.

Invero, già all'indomani di Maastricht esplose il dibattito in ordine alla più corretta applicazione del principio di sussidiarietà. Pur senza volere qui ricostruire dettagliatamente il corso minuto delle proposte, degli incontri e dei vertici sul tema che a livello comunitario si sono succeduti a partire dal 1992<sup>60</sup>, mette tuttavia conto di sottolineare

<sup>60</sup> Su cui cfr. *amplius* C. CATTABRIGA, *Il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, *op. cit.*, 107 ss. Con specifico riferimento alla portata del principio di sussidiarietà ed ai suoi riflessi nell'ambito comunitario cfr. A. TIZZANO, *Le competenze dell'unione e il principio di sussidiarietà*, in *Dir. Un. europea*, 1997, 229 ss.; nonché il recente lavoro di P. DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà nella Comunità europea*, Napoli, 2000, 95 ss.; *adde* V. GUIZZI, *Sussidiarietà (diritto Ce)* – voce nuova 2000, in *Enc. giur.*, XXX, Roma; C. PINELLI, *Gerarchia delle fonti comunitarie e*

almeno due circostanze, per il loro carattere paradigmatico delle opposte tensioni cui ha dato luogo la formulazione dell'art. 5 del Trattato U.E.

Nel corso del 1995, sia il Comitato delle Regioni<sup>61</sup> che i *Länder* tedeschi hanno chiesto che venisse riconosciuta, allo stesso Comitato ed alle autonomie locali dotate di potestà legislativa (secondo i rispettivi ordinamenti costituzionali), la legittimazione a ricorrere contro gli atti comunitari sospettati di essere lesivi del principio di sussidiarietà. Gli Stati tedesco e danese hanno invece proposto che venisse modificata la formulazione dell'allora art. 3B (poi divenuto l'art. 5 nella versione consolidata), con l'introduzione di una elencazione precisa di competenze spettanti rispettivamente alla Comunità ed agli Stati membri<sup>62</sup>.

Allo stato, nessuna di tali richieste ha trovato accoglimento e soltanto in occasione della stipula del Trattato di Amsterdam si è giunti ad un punto di arrivo del dibattito, rappresentato dal Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità<sup>63</sup>, adottato il 2 ottobre 1997 ed allegato al Trattato<sup>64</sup>.

---

*principi di sussidiarietà e proporzionalità*, in *Dir. Un. europea*, 1999, 299 ss.; E. ANCONA, ... *il più vicino possibile ai cittadini. Problematiche e prospettive della sussidiarietà nell'ordinamento comunitario*, in *Iustitia*, 2000, 493 ss.; A. COSTANZO, *Logica del principio di sussidiarietà e questione di tecnica legislativa*, in *Iustitia*, 2000, 350 ss.

<sup>61</sup> Il Comitato delle Regioni, com'è noto, è organismo istituito dall'art. 198 A del Trattato di Maastricht (oggi artt. 263-265 T.C.E.). Tale organo ha carattere consultivo ed è composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali nominati, su proposta dei rispettivi Stati membri, per quattro anni dal Consiglio dell'Unione Europea che delibera all'unanimità. I suoi membri esercitano le loro funzioni in piena indipendenza, nell'interesse generale della Comunità e non sono vincolati da alcun mandato.

<sup>62</sup> Su tale proposta, peraltro, si è avuta la ferma opposizione di Italia, Spagna e Belgio, nella convinzione che una rigida elencazione di materie e competenze altro non rappresenti che un ostacolo al processo di integrazione, per sua natura dinamico e flessibile.

<sup>63</sup> Il Protocollo riproduce, con qualche limitata modifica, le conclusioni raggiunte al vertice di Edimburgo del 12 dicembre 1992.

<sup>64</sup> In sintesi, riaffermando la validità dei criteri di cui all'art. 5 cit., il Protocollo ha introdotto alcuni criteri sulla base dei quali procedere alla valutazione delle

Pare incontestabile che, se le linee di applicazione indicate dalla Parte I del Protocollo mirano ad attenuare l'incidenza del principio di sussidiarietà sul processo di integrazione comunitaria<sup>65</sup>, gli «*orientamenti*» contenuti nella Parte II sono espressione delle posizioni degli Stati membri più ostili rispetto allo sviluppo dell'integrazione medesima (in particolare la Danimarca e la Gran Bretagna).

Desta perplessità, in quest'ottica, specialmente il paragrafo 5 del Protocollo, alla stregua del quale l'intervento delle istituzioni comunitarie è subordinato alla dimostrazione da parte di queste ultime, mediante l'utilizzo di indicatori qualitativi e quantitativi, che l'azione comunitaria produrrebbe vantaggi rispetto all'azione degli Stati membri. Trattasi, indubbiamente, di una valutazione prognostica che si configura quale vera e propria *probatio diabolica*<sup>66</sup>, comportante senza

---

condizioni legittimanti l'intervento *in supplemza* da parte della U.E., ossia: 1) la questione in esame deve presentare aspetti transnazionali, che l'azione degli Stati membri non sarebbe in grado di disciplinare esaurientemente; 2) l'azione dei soli Stati membri potrebbe compromettere le prescrizioni del Trattato o gli interessi di altri Stati membri; 3) in virtù dell'intervento comunitario sarebbero raggiunti maggiori vantaggi rispetto a quelli conseguibili con le azioni degli Stati membri. La Commissione dovrebbe inoltre motivare le sue proposte con riferimento al principio di sussidiarietà e presentare una relazione annuale al Consiglio europeo, al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione circa l'applicazione dell'art. 5 del Trattato. Al Consiglio spetterà la valutazione della conformità delle proposte della Commissione alle disposizioni dell'art. 5 cit., informando il Parlamento sui motivi in base ai quali la proposta della Commissione è ritenuta o meno conforme a tali disposizioni. In questo modo viene introdotto anche una specie di controllo preventivo sull'applicazione del principio di sussidiarietà, accanto al già previsto controllo successivo della Corte nell'ambito delle procedure nelle quali le competenze delle istituzioni politiche vengono contestate (cfr. artt. 230, 232 e 241 del Trattato C.E.).

<sup>65</sup> Ribadendo ad esempio che il principio di sussidiarietà non altera la portata delle competenze comunitarie, ma è destinato ad orientarne la modalità di esercizio (paragrafo 4, secondo Trattato), ovvero che la sussidiarietà è un concetto ambivalente, che può determinare non solo un restringimento del campo di azione delle istituzioni comunitarie, ma anche, di converso, un suo ampliamento, ove ciò sia richiesto dalle particolari esigenze della fattispecie in rilievo. Sul punto v. C. CATTABRIGA, *Il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, *op. cit.*, 112.

<sup>66</sup> Cfr. C. CATTABRIGA, *op. ult. cit.*, 114.

dubbio il rischio di paralizzare l'integrazione comunitaria in materie di notevole rilevanza, come ad esempio quelle della tutela dell'ambiente o quella delle reti transeuropee.

A fronte del pericolo di un'applicazione troppo elastica del principio (e di un'azione comunitaria eccessivamente *invadente* rispetto alla sfera di competenze degli Stati membri), si è previsto un criterio fin troppo rigido, che rischia di ridurre qualsiasi possibile spazio d'intervento delle istituzioni comunitarie, vanificando in ultima analisi il senso e la portata del principio. Si tratta di una scelta censurabile quanto quella che porterebbe – in assenza di criteri oggettivi, rigidi e precisamente definiti – ad un'applicazione incerta e in qualche modo arbitraria del canone della sussidiarietà.

Il problema, allora, è quello di tentare di equilibrare il rapporto tra le due opposte esigenze, trovando il punto nel quale la definizione oggettivamente vincolante dei presupposti giustificativi dell'intervento superiore non vada a discapito della possibilità di applicazione concreta della formula organizzatoria. In relazione a quest'ultimo profilo si evidenzia, però, la difficoltà di valutare l'insufficienza dell'azione statale-centrale a raggiungere un certo scopo, implicando siffatta valutazione l'opportunità politica di un determinato intervento, piuttosto che la conformità a principi giuridici fondamentali.

Quello che pare certo è che nell'ordinamento comunitario, pur instaurandosi una relazione stretta tra *sussidiarietà* e *proporzionalità*, i due concetti non si identificano affatto. La divaricazione fra i due principi, l'uno sancito dal primo comma e l'altro dal terzo comma dell'art. 5 cit., si coglie anzitutto sotto l'aspetto strettamente ontologico, concretando il primo un punto di riferimento per il riparto di competenze fra organi e poteri, ed il secondo, invece, un principio *regolatore d'intensità* dei relativi interventi. In una simile prospettiva, la proporzionalità entra in gioco solo in un secondo momento, ossia solo quando sia stata risolta positivamente la questione della competenza dell'U.E. ad adottare una determinata misura. Ed è questo il momento nel quale la *proporzionalità* impone che il livello superiore debba adottare il «*mezzo più leggero, purchè adeguato al raggiungimento dello scopo*»<sup>67</sup>. L'Unione deve quindi legiferare solo nei casi in cui ciò appaia

<sup>67</sup> L'espressione è adoperata da P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralista*, ob. cit., 247. Le virgolette e il corsivo sono dell'A.

strettamente «*necessario*» e tendenzialmente deve optare per azioni complementari a quelle degli Stati membri, in modo da coordinare le azioni nazionali e incoraggiare la cooperazione. La direttiva va così preferita al regolamento, la normativa più generale a quella più dettagliata, e così via<sup>68</sup>.

Invero, nel diritto comunitario vivente la modalità applicativa del principio di *proporzionalità* sembra essere costituita dalla clausola di *necessarietà*, senza che quest'ultima divenga parametro di riferimento per l'applicazione del principio di *sussidiarietà*. Nella medesima ottica, del resto, si è posta la Corte di giustizia delle comunità europee, dal momento che la sua giurisprudenza ha costantemente richiamato il requisito della *necessarietà*, soltanto come criterio applicativo del principio di *proporzionalità*<sup>69</sup>. Ciò, tuttavia, non esclude che il principio di *sussidiarietà*, in virtù della propria capacità espansiva, sia in grado di orientare in modo diverso l'attività interpretativa della stessa Corte di giustizia, in relazione alla clausola di *necessarietà* come ricavabile dal terzo comma dell'art. 5 più volte cit.

A tal fine, torna utile la valorizzazione di alcuni passaggi del ricordato Protocollo allegato al Trattato, specie nella parte in cui vengono riprese le conclusioni del Consiglio europeo di Edimburgo dell'11-12 dicembre 1992, secondo cui gli oneri finanziari amministrativi a carico della Comunità, dei Governi nazionali, degli enti locali, degli operatori economici e dei cittadini, devono essere ridotti quanto più è possibile e *proporzionati* agli obiettivi perseguiti. È in questo senso, quindi, che può dirsi canonizzato, *lato sensu*, il principio di *efficienza* ed *efficacia* di tutta l'azione comunitaria, sia pure in relazione all'applicazione del canone della *supplenza*. Né va dimenticato che le procedure per l'adozione di misure fondate sul principio in parola non possono ignorare «*l'organizzazione e il funzionamento dei sistemi giuridici degli Stati membri*» (cfr. paragrafo 7, Protocollo cit.).

<sup>68</sup> V. sul punto S. GOZI, *Il governo dell'Europa*, op. cit., 97.

<sup>69</sup> Cfr., tra le tante, Corte di giustizia C.E. 13 maggio 1997, in causa C-233/94, Rep. fed. di Germania c/ Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione Europea, in *Raccolta*, 1997; id., 13 marzo 1997, in causa C-358/95, T. Morellato c/ U.S.L. n. 11 di Pordenone, in *Raccolta*, 1997; id. 17 luglio 1997, in causa C-354/95, *Farmer's Union*, in *Raccolta*, 1997.

Viene così delineato un quadro di valori che sembra in grado di superare la lettura in chiave meramente *efficientista* del canone della sussidiarietà per consentire, al di là di ogni astratta questione di *giustiziabilità*, il coinvolgimento nelle scelte di politica comunitaria dei livelli di governo sub-statali degli Stati membri. E ciò soprattutto mediante la *procedimentalizzazione* di fasi (previste, peraltro, dal paragrafo 9 del Protocollo cit.) di consultazione, di informazione e di coordinamento, cui, evidentemente, non potrebbe essere preclusa la partecipazione di Regioni e *Länder*<sup>70</sup>, in una prospettiva di superamento del grave *deficit* democratico che affligge le istituzioni comunitarie<sup>71</sup>.

L'esperienza italiana di riforma dell'apparato amministrativo è in qualche modo simbolicamente parallela rispetto alle tendenze emerse nell'ordinamento comunitario e per questa ragione l'analisi delle innovazioni introdotte in materia nel nostro paese dai più importanti provvedimenti legislativi degli ultimi anni riveste una sua centralità nell'economia della presente indagine.

## 5. – IL CANONE DEL BUON ANDAMENTO E LA SUA REINTERPRETAZIONE NELL'ORDINAMENTO INTERNO.

Nel nostro ordinamento, accanto alle misure di natura più stretta-

---

<sup>70</sup> Su cui v. G. BERTI, *Il regionalismo europeo nella prospettiva del Trattato di Maastricht*, in *Le Regioni*, 1992, 1203 ss.; P. RIDOLA, *The rule of the Regions in the Process of European Integration: Observations on the Future of Regional Parliaments in the European Union*, in *Regional Parliaments and Europe*, Salzburg, 1999, 25, ss.; ID., *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica*, *op. cit.*, 252.

<sup>71</sup> L'opinione che il principio di sussidiarietà possa implementare la partecipazione delle autonomie territoriali ai processi decisionali delle istituzioni europee è espressa anche da V. BALDINI, *Bundesratsverfahren e partecipazione dei Länder al processo di integrazione comunitaria: un ostacolo alla riforma del kooperativenföderalismus?*, in AA.VV., *Sovranità rappresentanza democrazia. Rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, *op. cit.*, 269, ed ivi ampi riferimenti alla dottrina tedesca. Nello stesso senso, cfr. E. VINCI, *Sussidiarietà, democrazia, trasparenza*, in *Trattato di Maastricht*, in *Jur*, 1994, 354 ss. Da ultimo adde A. D'ATENA, *Le Regioni e l'Europa*, in AA.VV. *Le Regioni tra riforma amministrativa*, *op. cit.*, 201 ss.



mente finanziaria<sup>72</sup>, il programma del Governo – fin dai primi anni dell'ultimo decennio – considerò come centrale il tema della riorganizzazione strutturale della pubblica amministrazione in chiave «*efficientista*», dando avvio ad una ristrutturazione organizzativa della macchina burocratica, che ne ha rimodellato l'articolazione e riscritto i principi d'azione dalle fondamenta.

Si è già detto che l'evoluzione del modello organizzativo dell'amministrazione trasse origine anzitutto dalla necessità del rispetto dei parametri di contenimento della spesa pubblica e del debito pubblico fissati nel Trattato di Maastricht<sup>73</sup>. In questo senso, la matrice comunitaria della riforma è evidente. Tuttavia, aldilà della *sorgente*, il rinnovamento travalicò la limitata esigenza di rientrare nei predetti parametri e si colse l'occasione di procedere ad una più profonda rivisitazione delle stesse logiche di azione dei soggetti pubblici, in linea con la generale tendenza riscontrabile in tutti gli ordinamenti europei.

Pare indiscutibile, in effetti, che ai fini della realizzazione di tagli significativi della spesa fosse imprescindibile costruire una riforma più generale (e, per dir così, «*trasversale*») del modo di spendere dello Stato e dei controlli sulla spesa, che potesse in qualche misura superare la mera (ma comunque fondamentale e certo necessaria) riduzione di sprechi ed inefficienze, che tanto negativamente influenzavano l'azione amministrativa e la gestione finanziaria, sia a livello centrale che locale. In definitiva, come peraltro sottolineato da fonte molto autorevole, alla base della realizzabilità di tagli alla spesa pubblica non poteva (e non può) che esservi una generale *ridefinizione dei compiti dello Stato* nei suoi snodi fondamentali<sup>74</sup>.

È senz'altro possibile affermare che la spinta verso un'amministrazione pubblica più efficiente – o, se si preferisce, verso una ammi-

---

<sup>72</sup> Tra le quali meritano di essere segnalate, per la loro incisività, il d.lgs. n. 504/92 ed il d.l. n. 8/93, poi convertito nella legge n. 68/93 (entrambi contenenti importanti innovazioni in tema di finanza locale), nonché la l. n. 94/97, di riforma del bilancio dello Stato, nota per aver introdotto le cd. *unità previsionali di base*.

<sup>73</sup> V. in particolare il paragrafo 1 di questo capitolo.

<sup>74</sup> A. MONORCHIO, *Verso il contenimento della spesa pubblica*, in intervento alla presentazione del rapporto CER 1996, in *Il risanamento compiuto e il più da farsi*, 1, 1996, Roma, 26 marzo 1996.

nistrazione manageriale della cosa pubblica – proviene da elementi che hanno «*lavorato*» in sinergia; da un versante per dir così esterno, il rovesciamento del rapporto fra cittadino e p.a., con l'acquisizione da parte del privato di una nuova consapevolezza civica, ha prodotto una crescita sostanziale (e sostanziosa) della domanda di (buona) amministrazione; dal lato interno, parallelamente, la necessità di focalizzare in modo selettivo il rapporto tra obiettivi e risorse ha costretto le pubbliche amministrazioni a darsi strutture organizzative del tutto nuove e certo più razionalmente articolate<sup>75</sup>; infine, in stretta connessione con la crisi finanziaria, l'incombente processo di integrazione europea ed il non meno incidente fenomeno di globalizzazione dei mercati hanno imposto per un verso ulteriore rigore economico e finanziario nella gestione delle risorse pubbliche e per altro verso il perseguimento di livelli di modernizzazione della struttura amministrativa, che consentissero al nostro Stato di presentarsi su di un piano paritario nel confronto con gli altri paesi (in particolare con gli altri *partners* dell'Unione Europea).

Per effetto del processo riformatore messo in moto nell'ultimo decennio, la pubblica amministrazione italiana è uscita radicalmente mutata da una complessa e lunga operazione che ne ha prodotto una metamorfosi completa, affondando le proprie radici in profondità

---

<sup>75</sup> Appare ormai chiaro che, come rileva E. BARTOCCI, *Premessa a Il welfare italiano. Teorie, modelli e pratiche dei sistemi di solidarietà*, op. cit., X, le strutture «centralizzate, universalistiche e burocratiche» del *Welfare state* non riescono più a fornire una sufficiente risposta ad esigenze che sono espressione «di nuovi valori e nuovi bisogni che si traducono, di volta in volta, in richieste di migliore qualità della vita, di una maggiore autonomia e possibilità di autorealizzazione, di maggiori occasioni di partecipazione reale». Sul punto sia consentito rinviare anche ad E. BONELLI, *Principio di sussidiarietà, regionalismo cooperativo e riforma del Welfare: quale sintesi possibile?*, in *Riv. dir. pubbl. sc. pol.*, 2000, 5 ss.

Pare, pertanto, corretto riconoscere che effettivamente i fenomeni qui descritti hanno una natura non soltanto strettamente giuridica e/o economico/finanziaria ed una dimensione non meramente europea. Essi, invero, sono tali da investire certamente anche ambiti di carattere più propriamente sociologico, macro-economico e politico-istituzionale, nel contesto addirittura *mondiale* di tendenze alla *globalizzazione* dei mercati così pervasive che paiono talvolta in grado addirittura di ridelineare la cd. sovranità economica dello Stato e il quadro dei valori di riferimento delle società occidentali.

apparentemente inaccessibili, e cioè nella indispensabile ricostruzione concettuale dei fondamentali principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, sottoposti a penetrante rivisitazione critica.

In effetti, a partire dal riconoscimento contenuto nell'articolo 1 della legge n. 241/90<sup>76</sup>, il riferimento ai canoni di efficacia, efficienza ed economicità quali criteri-guida dell'azione della p.a. è divenuto costante ed immancabile in tutti i più importanti interventi del legislatore in materia, dopo essere stato a lungo dibattuto dalla dottrina e – ciò che forse ha maggior rilievo – recepito dalla giurisprudenza costituzionale, contabile ed amministrativa.

Ne risulta un quadro in cui tutti gli ambiti della *pubblica amministrazione riformata* – dal decentramento alla struttura del bilancio, al sistema dei controlli, all'organizzazione interna degli uffici e dei servizi – sono informati ai suddetti principi, configurandosi così un'articolazione strutturale e funzionale, sistematicamente ed organicamente connotata in termini di managerialità, se non addirittura di vero e proprio «aziendalismo»<sup>77</sup>.

Ma il sigillo alla diversa (ed «evoluta») interpretazione dell'articolo 97 della Costituzione non poteva che provenire dalla Corte costituzionale, organo cui soltanto è rimessa nel nostro ordinamento la definizione vincolante dell'ambito semantico dei precetti del testo fondamentale. Ed invero, l'atteggiamento della Consulta riguardo al principio di buon andamento dell'azione amministrativa è stato, sino agli anni più recenti, per dir così «riluttante», nel senso che per decenni essa ha rinunciato a dare una delimitazione precisa del concetto, preferendo valutare caso per caso la rispondenza al principio della norma sottoposta al sindacato di costituzionalità, operando un giudizio di relazione nel quale uno dei termini veniva però definito per impli-

<sup>76</sup> L'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (pubbl. nella Gazzetta Ufficiale del 18 agosto 1990, n. 192), intitolata «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi», prevede: «1. L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficienza e di pubblicità secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti...».

<sup>77</sup> Cfr. A. PUBUSA, *L'attività amministrativa in trasformazione*, op. cit., passim.

cito mediante determinazioni in negativo riferite all'altro termine.

Finché, nel 1995, con una decisione che può essere considerata la pietra angolare sulla via della reinterpretazione dell'art. 97 Cost.<sup>78</sup>, il giudice delle leggi ha collegato il principio di buon andamento dell'azione amministrativa ai criteri manageriali di efficacia, efficienza ed economicità pronunciandosi – non a caso – nel giudizio che aveva ad oggetto la legittimità delle norme della legge n. 20/94, che hanno introdotto il controllo di gestione quale forma generale di valutazione dei risultati dell'attività amministrativa di tutte le amministrazioni pubbliche. Non pare inopportuno anticipare fin da ora che nella motivazione della sentenza il giudice delle leggi ha avuto modo di procedere ad una organica rivisitazione del ruolo di controllo e della posizione istituzionale della Corte dei conti, nel mutato quadro di ricerca del tendenziale equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e di necessità di corretta gestione delle risorse collettive «*sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità*». Pur senza voler qui scendere nel dettaglio<sup>79</sup>, il fulcro del ragionamento della Corte costituzionale, di grande interesse, è stato quello di configurare il ruolo della Corte dei conti come collaborativo rispetto allo Stato-comunità (e non solo riguardo allo Stato-apparato) e, soprattutto, volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione così considerata «*risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art. 97 della Costituzione, quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza*».

Siffatta affermazione sembra realmente cogliere uno degli aspetti fondamentali che caratterizzano l'azione dello Stato-apparato (almeno a partire dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana): accanto al valore della sua legalità (intesa come conformità formale alla legge, garantita dagli artt. 24 e 113) è venuto affermandosi il principio del buon andamento (di cui all'art. 97 Cost.), inteso sostanzial-

---

<sup>78</sup> Il riferimento è alla sentenza n. 29 del 27 gennaio 1995, che si può leggere per esteso in *Foro it.*, 1996, I, 1156, con nota di G. D'AURIA, *I nuovi controlli della Corte dei conti davanti alla Corte Costituzionale*.

<sup>79</sup> Poiché il tema del mutato ruolo della Corte dei conti nell'assetto istituzionale italiano costituirà oggetto di specifica trattazione nel paragrafo 5 del capitolo II.

mente come *adeguatezza* dell'azione pubblica in relazione agli interessi in gioco<sup>80</sup>, nella duplice dimensione dell'efficacia e dell'efficienza. Il principio dell'adeguatezza dell'azione amministrativa riferito ad un risultato concreto, diviene sovrapponibile in qualche modo al canone comunitario della *proporzionalità*<sup>81</sup> e in questa chiave di lettura (ma soprattutto attraverso le dimensioni dell'efficacia e dell'efficienza) finisce per configurare una nuova amministrazione, intesa (in senso democratico) non più come un *potere* ma come una *funzione* diretta ad uno scopo<sup>82</sup>. Efficacia ed efficienza, in tale prospettiva, costituiscono ulteriori strumenti (positivizzati dall'art. 1 della legge sul procedimento n. 241/90) per misurare la legittimità dell'uso della potestà amministrativa, legittimità che non può consistere soltanto nella sua astratta legalità, ossia nella conformità ad una regola generale e predeterminata (cd. *legalità delle regole*), ma anche nella coerenza con altri valori giuridici che avvicinano l'attività della p.a. alle categorie della «*graduazione*» e dell'«*adeguatezza*» delle opzioni in relazione al caso concreto (cd. *legalità dei principi*)<sup>83</sup>.

In tale mutato contesto normativo ed istituzionale-organizzativo non è rimasto immune da modifiche sostanziali il sistema dei controlli amministrativi, attraversato oggi, tanto nell'ordinamento comunita-

---

<sup>80</sup> Per la concezione del provvedimento amministrativo come momento compositivo di situazioni contrapposte, cfr. D. SORACE, *Promemoria per una nuova voce «atto amministrativo»*, in *Scritti in onore di Giannini*, III, Milano, 1988, 758. Secondo S. COGNETTI, *Normativa su procedimento, regole di garanzia e di efficienza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 126, la procedimentalizzazione elastica dell'attività amministrativa permette di coniugare le istanze di garanzia degli amministrati con le esigenze di efficienza dell'azione amministrativa.

<sup>81</sup> Su cui v. *amplius supra*, al paragrafo 4.

<sup>82</sup> In tal senso, cfr. F. LUCIANI, *Commento a Consiglio di Stato, sez. V, 22 maggio 2001 n. 2823*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 1252, il quale ripercorre con dovizia di riferimenti storici e bibliografici l'evoluzione dei rapporti tra legalità e legittimità nel nostro ordinamento amministrativo. Per una ricostruzione del concetto di funzione pubblica secondo una prospettiva teleologica cfr. *amplius infra* al capitolo seguente, in specie nel paragrafo 1.

<sup>83</sup> La distinzione (condivisa anche da F. LUCIANI, *op. loc. cit.*) è mutuata da G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992, 147 ss.

rio, quanto in quello italiano, da profonde metamorfosi che ne hanno rivoluzionato finalità, metodologie e tipologie applicative.

Anzi, l'evoluzione dell'istituto pare in qualche modo emblematica delle (o quantomeno armonica con le) più generali linee di tendenza ispiratrici della riforma complessiva della p.a., con il significato e le modalità di cui si dirà di qui a un momento. Questa è la prima fondamentale ragione per la quale oggi una riflessione sulla ricostruzione di un nuovo sistema di controlli in Italia ed in Europa non solo non costituisce l'ennesimo approfondimento di un tema già a lungo analizzato, ma anzi rappresenta un'occasione notevolissima per tentare di cogliere l'esistenza di importantissimi nessi fra diverse «*tessere*» del mosaico riformatore, che altrimenti – e cioè utilizzando un angolo visuale diverso da quello dell'analisi della loro correlazione con il sistema dei controlli amministrativi – rimarrebbero del tutto slegate tra di loro.

#### 6. – LA VIA ITALIANA DELL'EFFICIENZA E DELL'AUTONOMIA: LA RIFORMA A COSTITUZIONE INVARIATA E I LIMITI DEL CD. «FEDERALISMO AMMINISTRATIVO».

È innegabile che, accanto alla spinta verso la modernizzazione della p.a. mediante il recupero di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione pubblica, ne è riconoscibile, nel nostro ordinamento, una ulteriore, non disgiunta dalla prima ed anzi alla stessa indissolubilmente correlata. Essa si esprime nelle esigenze di pluralismo e di decentramento<sup>84</sup> che connotano indiscutibilmente la riforma (prima ordinaria

---

<sup>84</sup> Come sottolinea acutamente P. MADDALENA, *Struttura della pubblica amministrazione e della responsabilità amministrativa*, op. cit., 399, i due profili vanno messi in relazione, poiché quando si è cominciato a dare pratica realizzazione al principio di autonomia «*ci si è accorti che esso non solo realizzava un principio costituzionale di libertà, ma presentava indissolubili legami con i principi di economicità, efficacia ed efficienza. In altre parole si è scoperto che il principio di autonomia è anche uno straordinario strumento con il quale si possono perseguire quei fini di efficienza ai quali deve ispirarsi l'azione della pubblica amministrazione*». Nella medesima ottica, l'A. non manca di sottolineare che il principio di autonomia ha indirizzato la riforma verso due linee di tendenza, corrispondenti a due ambiti applicativi diversi, quello del *pubblico* e quello del *privato*, sicché da

e poi costituzionale) e che non paiono certo riducibili in termini di mera razionalizzazione organizzativa<sup>85</sup>.

A fronte di un quadro piuttosto eterogeneo di istanze, provenienti dai più disparati fronti e che andavano dalla manifestazione di propositi secessionisti alle proposte di costruzione di uno Stato più fortemente regionalista, la riforma (attraverso il fluire impetuoso delle note leggi Bassanini) si era già indirizzata, anche prima della riscrittura del Titolo V della Costituzione, verso l'affermazione sempre più decisa del criterio informatore della sussidiarietà<sup>86</sup> in ordine alla configura-

---

un lato si ha la spinta verso la costruzione di un sistema detto di «*federalismo amministrativo*», con la devoluzione di vastissime competenze amministrative alle autonomie territoriali; dall'altro è riconoscibile una tendenza alla privatizzazione, e cioè alla trasformazione di enti pubblici in enti privati, il che significa per l'appunto «*renderli autonomi, (...) assicurargli una libertà di scelta per il conseguimento concreto dei propri obiettivi*». Si tratta, com'è evidente, delle due dimensioni del principio di sussidiarietà, quella orizzontale – relativa ai rapporti fra società e Stato – e quella verticale – riguardante invece le relazioni tra i diversi livelli territoriali delle istituzioni.

<sup>85</sup> Per una visione ad ampio raggio delle modifiche che hanno interessato il nostro sistema amministrativo negli anni '90 cfr. G. BERTI, *La responsabilità pubblica (Costituzione e amministrazione)*, Padova, 1994; nonché U. ALLEGRETTI, *Amministrazione Pubblica e Costituzione*, Padova, 1996.

Sui riflessi concreti della riforma Bassanini, cfr. A. ZITO, *L'impatto della «riforma Bassanini» sul sistema amministrativo*, in *Trib. amm. reg.*, 2000, II, 49 ss.

Il complesso degli interventi normativi ha comportato, secondo dottrina, una radicale modificazione della cultura organizzativa stessa della pubblica amministrazione nel nostro Paese: sul punto cfr. G. REBORA, *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni Pubbliche (1990-1999)*, Milano, 1999.

<sup>86</sup> Il principio in esame, come è noto, trova ulteriore specificazione nella cd. *sussidiarietà orizzontale* che consente il verificarsi del trapasso da un sistema decisionale caratterizzato da autonomia ed autorità, ad un sistema improntato a logiche sinergiche di co-decisione con il *privato*, inteso come quella frazione della comunità sociale in grado di mobilitare risorse ed interessi; e nella sussidiarietà cd. *verticale* che viene utilizzata dal legislatore quale chiave di volta per ridisegnare il sistema di decentramento autonomistico dello Stato, in una prospettiva volta a riconoscere sempre maggiori funzioni – e, conseguentemente, maggiori risorse economico-finanziarie – agli enti territoriali tradizionalmente intesi come entità esponenziali delle comunità locali.

zione dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali<sup>87</sup>. Il processo riformatore, pur con qualche *stop and go*, dunque, ha finito per costruire indubbiamente un sistema di «*decentramento invertito*», per la residualità delle competenze riservate allo Stato. Il modulo organizzativo diviso dal legislatore delle «*Bassanini*» è stato prontamente battezzato con la (fin troppo abusata) formula di «*federalismo amministrativo*»<sup>88</sup>. In realtà, la delega contenuta all'art. 4 l. n. 59/97, attuata dal Governo con il

---

Sul rapporto tra sussidiarietà in senso lato e diritti sociali cfr., tra gli altri, M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in A.I.C., *La Costituzione europea*, Atti del XIV Convegno annuale, Padova 2000, 535. Ancora sulle interrelazioni tra sussidiarietà orizzontale e sussidiarietà verticale cfr. V. BALDINI, *op. ult. cit.*, 75 ss. Per una lettura aggiornata del principio in relazione alle tematiche affrontate nel testo si rinvia ai seguenti contributi, tutti in AA.VV., *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, a cura di M. Scudiero, vol. secondo, tomo II: L. CAPPUCCIO, *Leale cooperazione e sussidiarietà: affermazione di un modello nel diritto interno e comunitario*, 329 ss.; B. DE MARIA, *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento costituzionale*, 351 ss.; C. AMBROSINO, *La «via» della sussidiarietà procedimentale. Valorizzazione e adeguatezza della scelta Conferenza Stato/Regioni nel nostro sistema*, 379 ss.; M. DELLA MORTE, *Il riconoscimento del principio di sussidiarietà nella legge n. 59 del 1997*, 397 ss.; R. MANFRELOTTO, *La sussidiarietà nella riforma del titolo V della Costituzione: dal dibattito politico alle soluzioni normative. Riflessi sul sistema delle fonti*, 421 ss.; A. SCIROCCO, *Concorrenza, collaborazione e sussidiarietà come principi regolatori dei rapporti tra Unione Europea, Stato e Regioni. Il caso delle «istituzioni regionali» italiane e spagnole*, 453 ss.; F. PASTORE, *Principio pluralista e diritto costituzionale comune europeo*, 493 ss.; nonché, se si vuole, *ibidem*, E. BONELLI, *Principi costituzionali comuni, sussidiarietà e proporzionalità. Esperienze europee a confronto*, vol. primo, tomo II, 778-809. Adde, inoltre, V. BALDINI, *La sussidiarietà come «valore» e come formula organizzatoria: riflessioni su una schlagwort del diritto pubblico*, in AA.VV., *I diritti sociali fra regionalismo e prospettive federali*, a cura di L. Chieffi, Padova, 1999, 53-82.

<sup>87</sup> Il significato delle autonomie locali nella Costituzione trova piena esplicitazione nel concetto di ordinamento giuridico: di quest'ultimo, in particolare, vanno evidenziati i tre elementi necessari minimi quali la plurisoggettività, l'organizzazione e la normazione. Sul punto, cfr. A. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento italiano*, Milano, 1983. Cfr., volendo, anche E. BONELLI, *Stato regionale, federale, anzi «sussidiario»?», in AA.VV., *Sovranità rappresentanza democrazia. Rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, *op. cit.*, 409 ss.*

<sup>88</sup> Sulla formula cfr. E. BETTINELLI, *Il federalismo amministrativo*, in *Fun. pubbl.*, 2, 1997, 15 ss; nonché V. ONIDA, *Quale federalismo per l'Europa?*, in *Il federalismo e la democrazia europea*, a cura di G. Zagrebelsky, Roma, 1994; E. BALBONI, *Il federalismo amministrativo: ovvero verso un pieno e maturo autonomismo regionale e locale*, in *Nuove*



d.lgs. n. 112/98, ha consentito di effettuare un ampio conferimento di funzioni alle Regioni ed agli enti locali, ancorché nel rispetto dei criteri di cui al terzo comma della medesima disposizione di delega. Se si scorre l'elenco delle materie in relazione alle quali le funzioni amministrative sono state attribuite dal legislatore ordinario a Comuni e Province e si ricostruisce così la mappa concreta della ripartizione di competenze fra Stato, Regioni e poteri locali nel nostro ordinamento (che è tale ancora oggi, nelle more dell'attuazione del revisionato Titolo V della Costituzione<sup>89</sup>), ci si rende conto di come e quanto il baricentro della concreta gestione della *res publica* si sia spostato verso i livelli di governo più vicini al cittadino e correlativamente – però – di quale enorme «*peso amministrativo*» ricada oggi sulle spalle delle amministrazioni locali<sup>90</sup>. L'incombere di questo «*peso*» – soprattutto

---

*autonomie*, 1998, 21 ss; v. ancora, O. CILIBERTO, *Principi del federalismo amministrativo e nuovi percorsi dell'ente locale*, in *Fun. pubbl.*, 1998, 3, 17 ss.; F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, con tre saggi di M. Comba, J. Luther, A. Poggi, ed. aggiornata al 31 ottobre 1998, Torino, 1998, XVI-316; E. CUCCODORO, *Il federalismo a Costituzione invariata*, in *Nuova rass.*, 1999, 1683 ss; G. FALCON, *Sul federalismo-regionalismo, alla ricerca di un sistema istituzionale in equilibrio*, in *Dir. economia*, 1999, 83 ss.; C. GELATI, *Note minime sul ruolo dell'Amministrazione dell'interno nel quadro del federalismo amministrativo*, in *Nuova rass.*, 2000, 966. Com'è noto, sulla formula organizzativa divisata dal legislatore, all'art. 4, terzo comma, lett. a) l. n. 59/97, ha preso anche posizione la Corte costituzionale con la sentenza n. 408 del 14 dicembre 1998, affermando espressamente che il principio di sussidiarietà si ispira ad «*un disegno di decentramento che non mira a modificare questo o quel riparto specifico di funzioni, ma a rinnovare le linee complessive di una coerente collocazione dei compiti amministrativi tra i diversi livelli territoriali di Governo*». La decisione si può leggere in *Cons. St.*, 1998, II, 1800 ss. In dottrina, cfr. E. GIANFRANCESCO, *Il federalismo a Costituzione invariata al vaglio di C. Cost. n. 408 del 1998*, in *Gazzetta giur.*, 1999, 9, 7 ss.

<sup>89</sup> La quale, comunque, secondo le prime indicazioni desumibili dal Progetto cd. «La Loggia» si porrà in una linea di continuità con il sistema disegnato dalle Bassanini. Sul punto cfr. *amplius infra*, al par. 7 di questo capitolo.

<sup>90</sup> Recenti spunti sulla questione del decentramento amministrativo ci vengono offerti da F. ARMENANTE, *Note minime sull'evoluzione del concetto di decentramento amministrativo*, in *Nuova rass.*, 1999, 1677 ss.; nonché L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997, 329 ss. G. D'ALESSIO, *Decentramento e riorganizzazione della p.a. nella legge n. 59/1997*, in *L. p. a.*, 1998, 9 ss.; S. CASSESE, *L'età delle riforme amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 79 ss.

to sugli enti territoriali – rappresentato da un numero grandemente maggiore di funzioni pubbliche attribuite rispetto al precedente assetto, costituisce fenomeno degno della massima attenzione ai fini della nostra analisi, poiché esso presenta (lo si è detto scrutando le relazioni esistenti tra sussidiarietà ed efficienza nell'ordinamento comunitario) strettissimi collegamenti con la questione della modernizzazione della pubblica amministrazione, tanto da simboleggiarne per certi versi il fulcro, e ciò sotto due distinti profili. Da un lato, invero, il suddetto conferimento di compiti amministrativi è esso stesso strumento di modernizzazione dell'apparato burocratico, *sui generis* poiché non solo incidente sulle modalità di esercizio delle funzioni pubbliche e/o sugli schemi organizzativi di uffici e servizi, ma anche operante al livello (superiore) della ripartizione dei compiti e delle funzioni. In buona sostanza, la modernizzazione implementata dal modello di decentramento «*sussidiario*» (o municipalista, se si preferisce) ha agito non tanto sul piano dei processi decisionali, quanto su quello della *titolarità* di tali processi, che è mutata ed è stata attribuita al soggetto pubblico (*id est*: al livello di governo) più vicino al cittadino, nell'evidente intento di cogliere più agevolmente e più precisamente le aspettative della collettività, di accrescere la razionalità e la coerenza delle decisioni medesime e, conseguentemente, di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e più in particolare dei servizi pubblici erogati. Nondimeno, la nuova ripartizione di compiti appare più razionale nel suo complesso e ha consentito di sgravare le amministrazioni statali di una serie di funzioni il cui esercizio rappresentava – per la quantità e per la natura delle funzioni medesime – un carico insostenibile. Sotto un secondo profilo, invece, la devoluzione di competenze ai Comuni realizzata dalla cd. «*riforma Bassanini*» ha portato con sé una «*necessità di modernizzazione*», nel senso che le strutture organizzative dell'ente locale hanno dovuto dimostrarsi adeguate rispetto ai nuovi compiti che all'ente medesimo spettano, ché altrimenti non si sarebbe raggiunto altro risultato che quello di trasferire l'inefficienza amministrativa da un livello di governo all'altro. Si è reso necessario, così, un nuovo dimensionamento delle strutture e delle organizzazioni degli enti locali, impostando i moduli gestionali in termini più flessibili e snelli e maggiormente finalizzati all'efficien-

za ed alla produttività<sup>91</sup>.

Né può dubitarsi del fatto che, per quanto riguarda l'ente locale, la ricerca di una maggiore efficienza ed efficacia abbia come presupposto l'acquisizione di una reale autonomia dai condizionamenti e dai vincoli che possono venire dai livelli superiori di governo. Sicché, se è vero che il trasferimento agli enti locali di una mole senza precedenti di funzioni e compiti ha comportato la necessità che tali enti procedessero ad un loro nuovo dimensionamento organizzativo e strutturale, è parimenti vero che il perseguimento di livelli di maggiore produttività, ad esempio nei servizi locali – in ossequio al «*ridelineato*» principio di buon andamento dell'azione amministrativa –, non poteva che passare per la conquista di sempre più ampi spazi di autonomia *lato sensu*. Basti pensare alla rimozione di quei limiti che più direttamente potevano ripercuotersi sull'efficienza dell'azione del governo locale: limiti derivanti da atti normativi dello Stato e/o delle Regioni, vincoli di «*aggravamento*» dei procedimenti amministrativi, determinazione «*dall'alto*» della quantità e della qualità di risorse finanziarie ed umane a disposizione dell'ente locale e così via esemplificando.

Ben si comprende, allora, come l'autonomia piena abbia finito per costituire, per il livello di governo locale, una *pre-condizione* dell'efficienza e dell'efficacia e che senza il riconoscimento della prima non sarebbe possibile perseguire una seria ricerca di un alto livello di produttività nell'esercizio delle funzioni e nell'erogazione dei servizi pubblici<sup>92</sup>.

Tuttavia, è opinione diffusa in dottrina che la configurazione del principio di sussidiarietà (e la sua attuazione) operata dal legislatore

<sup>91</sup> Per far ciò è stato necessario non soltanto il conferimento di mezzi e di risorse da parte dello Stato, ma si è imposta una congrua estensione del potere di auto-organizzazione dell'ente locale, mercé il riconoscimento di una più ampia potestà statutaria e regolamentare per quanto attiene alla disciplina degli aspetti organizzativi e di gestione interni. Un passo decisivo in tale direzione è stato compiuto con la legge n. 265 del 3 agosto 1999, con cui il legislatore ha inteso ampliare gli spazi di autonomia riservati agli enti locali, da un lato rivisitando il ruolo e la posizione dello Statuto nell'ambito del sistema delle fonti, dall'altro riconoscendo finalmente agli enti in questione autonomia normativa.

<sup>92</sup> Sul punto, si può vedere, volendo, E. BONELLI, *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale*, op. cit., 100 ss., dove viene anche affrontato il tema dell'autonomia finanziaria degli enti locali nel nostro paese.

ordinario nelle disposizioni richiamate non fosse tale da garantire l'effettività ed il corretto impiego del principio medesimo<sup>93</sup>. Ciò in quanto il criterio dell'*unitarietà* (costituente uno dei principi disciplinanti il decentramento ex art. 4 della l. n. 59/97, recepito espressamente dall'art. 3, secondo comma, del d.lgs. n. 112/98) riferito agli interessi sottostanti alle funzioni non trasferite agli enti locali, si è rivelato un canone di difficile definizione che, prestandosi ad una varietà di soluzioni esegetiche ed esibendo un contenuto precettivo sostanzialmente indefinito ed indefinibile, era destinato ad entrare in tensione col canone della *supplenza*, non irrigidito a sua volta da norme costituzionali di livello gerarchico superiore. È rimasta così impedita, nel quadro del processo riformatore a Costituzione invariata, ogni concreta *giustiziabilità* di tale ultimo canone, la cui potenzialità espansiva è stata frenata, in assenza di chiari ed oggettivi *standards* di applicabilità dello stesso. Senza dire, poi, che è mancata nel disegno riformatore, incentrato indubbiamente sul trasferimento di competenze in direzione dei Comuni, una chiara ed univoca indicazione volta a ridisegnare il sistema (tenuto conto del nuovo ruolo delle Regioni) sulla base di un'autonomia finanziaria di entrata e di spesa «*multilivello*», imprescindibile per attuare un reale «*federalismo fiscale*»<sup>94</sup>, come *pendant* per il «*federalismo amministrativo*». (Anche) a tali inconvenienti si è cercato di porre rimedio con i numerosi progetti di riforma costituzionale che hanno inte-

---

<sup>93</sup> Sul punto cfr, in particolare V. BALDINI, *La sussidiarietà come «valore» e come formula organizzativa: riflessioni su una schlagwort del diritto pubblico*, op. cit., 72 ss.

<sup>94</sup> Per la ricostruzione delle continue oscillazioni legislative fra centralismo e decentramento in materia di federalismo fiscale sia consentito rinviare a E. BONELLI, *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale*, op. cit., in specie 107 ss. ed ivi ampi riferimenti bibliografici. Invero, nella vigenza del vecchio testo dell'art. 119 Cost. e dei provvedimenti di legislazione ordinaria degli ultimi anni '90, il sistema della finanza locale, nel nostro paese, ha sempre oscillato tra i due poli del *trasferimento erariale* e dell'*autosufficienza* fondata sull'autonomia impositiva e, ancor di più, fra modello regionalista e modello «*sussidiario*», quest'ultimo tendente a privilegiare il livello comunale. Ciò che rendeva possibile queste oscillazioni era senza dubbio l'assenza, nella Costituzione, di una disposizione che si occupasse in maniera puntuale della materia; che esprimesse, insomma, un'opzione precisa in un senso o nell'altro. Oggi, naturalmente, il quadro è mutato, con la revisione del Titolo V della Costituzione e con la modifica del nuovo testo dell'art. 119, come si avrà

ressato in questi ultimi anni il Titolo V della Costituzione e, più in generale, l'impianto della distribuzione di competenze legislative ed amministrative fra i livelli territoriali di governo. Da ultimo, è intervenuta in materia la revisione costituzionale di cui al disegno di legge n. 4809, approvata frettolosamente alla fine della XIII Legislatura prima dal Parlamento, in doppia lettura, e poi dal corpo elettorale col referendum confermativo del 7 ottobre 2001, fino ad essere promulgata come la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3<sup>95</sup>.

Giova subito evidenziare, per quanto qui interessa, che rispetto ai precedenti progetti di riforma costituzionale, cui si è fatto cenno, quello approvato si connota anzitutto per l'assenza di ogni riferimento te-

---

modo di accennare nel paragrafo che segue. Sulla lettura e sulla interpretazione del vecchio testo dell'art. 119 Cost., v. G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Padova, 1986, 402; R. MORETTI, *La potestà finanziaria delle Regioni*, Milano, 1996, 12 ss.; F. COVINO, *La «Costituzione finanziaria» italiana fra federalismo fiscale e formule cooperative*, in *Federalismi fiscali e Costituzioni*, a cura di V. Atripaldi e R. Bifulco, Torino, 2001, 137.

<sup>95</sup> Si ricorda qui che l'ultima revisione ha ricevuto impulso dal disegno di legge costituzionale presentato dal Governo in data 18 marzo 1999 intitolato «*Ordinamento federale della Repubblica*». Peraltro, già prima di quest'ultimo progetto di modifica costituzionale, erano state avanzate proposte più o meno praticabili di revisione del modello di decentramento del nostro paese configurato dalla Carta fondamentale. Limitando l'analisi agli ultimi anni, il primo d.d.l. costituzionale che viene in rilievo è il n. 1304 del 18 gennaio 1995, presentato nella XII Legislatura, seguito dal più noto n. 1403/1995 (cd. «*progetto Speroni*»). Particolarmente significativo, poi, appare l'*iter* del progetto di revisione della seconda parte della Costituzione predisposto dalla Commissione bicamerale istituita con l. cost. n. 1/97. In un primo momento, sulla spinta soprattutto delle forze politiche di matrice cattolica, fu approvato un testo che riconosceva il principio sia in senso orizzontale che verticale, ed in maniera piuttosto incisiva, dal momento che l'art. 56 prevedeva l'intervento di comunità locali soltanto allorché «*le funzioni non possono essere adeguatamente svolte dai privati cittadini*». Nel corso del dibattito, tuttavia, il testo venne rovesciato e qualificò il rapporto tra cittadini ed autorità pubbliche in termini diversi: le funzioni pubbliche continuavano ad essere generalmente attribuite a Comuni, Province, Regioni e Stato, sia pure sulla base di criteri di sussidiarietà e nel rispetto «*delle attività che possono essere svolte adeguatamente dall'iniziativa autonoma dei cittadini*». (Cfr. il testo approvato dalla Commissione per gli emendamenti dalla Commissione bicamerale, su cui si può vedere, per un commento originale A. BALDASSARRE, *Una Costituzione da rifare*, Torino, 1998, 30-44).

stuale al «federalismo» e per una sensibile istanza di garanzia di perequazione e di parità nell'erogazione su tutto il territorio dello Stato delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali<sup>96</sup>. Tale ultima garanzia peraltro, trova la propria (apparente) ragione nella costruzione di un sistema incentrato sulle Regioni, ma che tuttavia rimodella profondamente la funzione amministrativa sulla base del nuovo sistema autonomistico introdotto dal costituente. Volgendo lo sguardo a quella parte della riforma, che tende, *ex professo*, a dare attuazione al principio di *sussidiarietà*, in virtù del nuovo ruolo ritagliato alle autonomie locali sulla base delle funzioni loro attribuite dal novellato art. 118 Cost., ci si rende conto della svolta radicale che segna la revisione in

---

Sul metodo seguito per rivisitare la nostra Carta fondamentale, v. le interessanti considerazioni di F. CARINCI, *Una riforma rimasta orfana*, in *L.p.a.*, suppl. al fasc. 1 (*Il nuovo titolo V della Costituzione – Stato/Regioni e diritto del lavoro*), 2002, 2. Come riferimenti di carattere generale, si rinvia a A.A. CERVATI, *La revisione costituzionale ed il ricorso a procedure straordinarie di riforma delle istituzioni*, in AA.VV., *Studi sulla riforma costituzionale (Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia)*, op. cit., 10 ss.; S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedure ordinarie di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, 75 ss., *ibidem* (con ampi riferimenti alla letteratura italiana e straniera). Per un giudizio positivo sulla riforma nel suo complesso, cfr. A. CERRI, *Alla ricerca di ragionevoli principi della riforma regionale*, in *Problemi del federalismo*, 5, 2001, 206.

<sup>96</sup> Il riferimento ad un'esigenza di perequazione delle risorse finanziarie tra regioni ricche e regioni povere è contenuto nel nuovo testo dell'articolo 117 Cost. (primo comma, lett. e) e nel terzo comma del testo dell'articolo 119 Cost., come modificato dall'art. 5 della ricordata l. cost. n. 3/2001. La necessità che siano assicurati livelli uniformi di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali è ora espressa nell'articolo 117 lett. m) e ribadita all'articolo 120, secondo comma, che prevede la possibilità per il «Governo» di sostituirsi ad organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni quando ciò sia richiesto dalla «tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali». Vi è poi l'importante riferimento alla «solidarietà sociale», la cui «promozione» costituisce, secondo il nuovo testo dell'art. 119, quinto comma Cost., uno dei fini per i quali lo Stato può destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Città metropolitane, Province e Regioni. Concorda con tale lettura A. MANZELLA, *La legge sul federalismo arbitrale per la Repubblica*, in *La Repubblica* del 1 marzo 2001, il quale rileva che «La nuova legge pone le fondamenta di un federalismo solidale tra le Regioni italiane».

ordine all'assetto del nostro intero sistema amministrativo ed autonomistico.

## 7. LA REVISIONE DEL TITOLO V E LA SUA PROBLEMATICATA ATTUAZIONE.

A parte l'incongrua formulazione del nuovo art. 118 Cost.<sup>97</sup>, una sua prima lettura porterebbe ad attribuire alla stessa un carattere addirittura dirompente, essendo venuta meno la (precedente) logica sottesa al dimensionamento delle funzioni amministrative di spettanza di Regioni ed enti locali, rispettivamente attraverso le materie indicate nel vecchio art. 117, in virtù del richiamo del precedente art. 118, primo comma, per le Regioni e, per quanto riguardava gli enti locali, alle leggi statali previste dai vecchi artt. 128 e 118, primo comma.

In realtà la Costituzione non configura più Regioni ed enti locali come enti destinatari di parziali e specifiche funzioni amministrative, bensì quali soggetti dotati di *autonomia statutaria* su cui, in posizione paritaria con lo Stato, si articola l'amministrazione nazionale nel suo complesso. Per la prima volta la nostra Carta riconosce a chiare lettere siffatta autonomia agli enti locali, per giunta nell'ambito di una norma che pone questi ultimi sullo stesso piano degli altri enti in essa menzionati, conferendo a ciascuno la medesima dignità, sia pure nella diversità dei ruoli attribuiti quali componenti essenziali della Repubblica (art. 114)<sup>98</sup>. Riceve, così, definitiva *sanctio* quell'indirizzo interpretativo che anche nel precedente sistema istituzionale traeva dal disposto degli artt. 5 e 128 il fondamento dell'autonomia statutaria e,

<sup>97</sup> La struttura dell'art. 118 è incisivamente criticata, tra i tanti, da S. CASSESE, *L'amministrazione nel nuovo Titolo V*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 1193. Cfr. anche ID., intervento al Convegno su «*Il nuovo Titolo V della Costituzione Stato/Regioni e Diritto del lavoro*», svoltosi a Roma il 10 giugno 2002, in *L.p.a.*, 2002, 677.

<sup>98</sup> Sul punto cfr. G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3/2001*, in *Le Regioni*, 2002, 324 ss., il quale partendo da una nozione di *multilevel constitutionalism*, ritiene che il testo del novellato art. 114 Cost. delinei un sistema interistituzionale «*a rete*», secondo il quale tanto lo Stato, quanto gli altri livelli istituzionali sono, nella loro rispettiva autonomia organizzativa e politica, elementi costitutivi della Repubblica italiana. Lo stesso A.

in particolare, della collocazione dello Statuto comunale quale fonte sub-primaria tra legge e regolamenti<sup>99</sup>.

Tornando al testo del novellato art. 118, non può mancarsi di sottolineare che esso apre per la sua formulazione e strutturazione una

---

non manca di trarre da una simile configurazione ricadute sul sistema delle fonti, nel quale «*le antinomie normative del sistema non possono essere unicamente risolte ricorrendo al principio di gerarchia ovvero a quello di competenza; ma si impone la ricerca di ulteriori criteri interpretativi finalizzati a contemperare l'esigenza di armonizzazione con quella di salvaguardia delle differenze e delle specificità locali*». Sulla tematica vedi anche O. FORLENZA, *Rebus interpretativo sui confini della legislazione statale*, in *Guida al diritto*, 46, 2001, 108-109. Sia consentito rinviare anche a E. BONELLI, *In tema di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione: la problematica redistribuzione della funzione legislativa ed amministrativa*, in *Riv. amm.*, 2002, (n. 5-6 in corso di pubblicazione).

<sup>99</sup> Cfr. in tal senso, L. OLIVIERI, *Prime riflessioni sulle influenze della riforma costituzionale sull'ordinamento degli enti locali*, in *Giust. it.*, 11, 2001, 1; cfr. sul punto, anche G. PASTORI, in *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 222. Sulla posizione di rilievo che assumono ora gli statuti degli enti locali nel sistema delle fonti, v. anche F. ROMANO, *La riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *L'ordinamento degli enti locali nel testo unico*, Milano, 2001, 157 ss.; L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali*, Rimini, 2000, 145. Per le elaborazioni della dottrina in ordine all'autonomia statutaria degli enti locali nel precedente ordinamento cfr., tra gli AA. più autorevoli, G. FORTI, *Gli statuti degli enti autonomi nel diritto amministrativo*, Napoli, 1905; ID.; *Per una teoria degli statuti*, in *Studi di diritto pubblico*, I, Roma, 1937, 206; L. ZANOBINI, *Caratteri particolari dell'autonomia*, in *Studi di diritto pubblico in onore di O. Ranalletti*, II, Padova, 1931, 391 ss.; ID., *Corso di diritto amministrativo*, I, *Principi generali*, Milano, 1958, 78 ss.; G. GUARINO, *Autonomia e controlli*, in *Giur. compl. civ.*, 1951, 862 ss.; ID., *L'organizzazione pubblica*, Milano, 1977; ID., *Dalla Costituzione all'Unione Europea*, Napoli, 1994, 213 ss.; M. S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950, 164 ss.; ID., voce *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 356 ss.; S. CASSESE, voce *Autarchia*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 324; E. FORSTHOFF, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, I, Munchen, 1958, 129 ss.; V. ITALIA, *Gli statuti nel diritto pubblico*, Milano, 1974; ID., voce *Statuti degli enti pubblici*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, 1017 ss.; ID., *L'interpretazione degli statuti e dei regolamenti*, Milano, 1993; G. ROLLA, *Brevi note sull'autonomia statutaria dei comuni e delle province*, in *Foro amm.*, 1990, 2957; L. VANDELLI, *Principi generali, autonomia statutaria e competenze degli organi*, in *Reg. gov. loc.*, 1990, 1418; U. DE SIERVO, *Statuti e regolamenti, nuove fonti normative di comuni e province*, in *Le Regioni*, 1991, 38 ss.; A. CLARIZIA, *Gli statuti comunali*, in *Riv. amm.*, 1992, 433; G. ABBAMONTE, *Gli statuti e i regolamenti*, in *Nuova rass.*, 1992, 951 ss.; V. CAIANIELLO, *Premesse storico-culturali dell'ordinamento delle autonomie locali e del potere statutario*, in *Dir. e soc.*, 1992, 1 ss.; S. STAIANO, *Gli statuti*



serie di problemi<sup>100</sup>. La disposizione al primo comma si riferisce alla generalità delle funzioni amministrative, indicando sia i soggetti pubblici cui quelle funzioni vanno attribuite (in ordine ascendente Co-

---

*comunali: ruolo, contenuto, tendenze*, Napoli, 1993; L. PEGORARO, *Gli statuti degli enti locali*, Rimini, 1993; C. FERRARI, *Statuti delle regioni ordinarie e statuti degli enti locali - Analogie e differenze nel sistema*, in *Amm. it.*, 1995, 23 ss.; V. CERULLI-IRELLI, *Ente pubblico - Problemi di identificazione e disciplina applicabile*, in *Scritti in onore di A. Predieri*, I, 1996, 499 ss.; M. REDÌ, *Statuti degli enti locali: alcune riflessioni sulla finanza locale*, in *Bollettino trib.*, 1996, 951; L. VANDELLI, F. MASTRAGOSTINO, *Le autonomie territoriali*, II, *I Comuni e le Province*, Bologna, 1997. Per i riflessi della riforma del Titolo V della Costituzione sull'autonomia statutaria adde da ultimo la relazione di P. CIRIELLO, *Il nuovo ruolo degli Statuti delle autonomie locali*, al Convegno su «L'autonomia degli enti locali: modelli di attuazione del Titolo V della Costituzione e sistema maggioritario», tenutosi a San Leucio in data 8 - 9 novembre 2002, in corso di pubblicazione e consultata nel dattiloscritto.

Per lo Statuto come strumento del potere organizzatorio della struttura amministrativa dell'ente locale cfr. E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 115.

<sup>100</sup> In effetti, quasi tutta la dottrina giuspubblicistica, ha preso posizione sul nuovo testo dell'art. 118, esprimendo opinioni anche considerevolmente diversificate. Non essendo possibile sintetizzare qui le tesi di tutti gli AA., conviene rinviare direttamente a R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 369, che in ordine alle funzioni «proprie» e «conferite» parla di «rovo terminologico»; A. D'ATENA, *La difficile transizione*, *ibidem*, 308, il quale parla in proposito di «balletto delle qualificazioni»; F.S. MARINI, *Il nuovo titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni amministrative*, *ibidem*, 402; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, 2001, 1179; A. CORPACI, *Revisione del titolo V della parte II della Costituzione e sistema amministrativo*, *ibidem*, 1314; L. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo titolo V della Costituzione*, *ibidem*, 1239; G. ROLLA, *L'autonomia dei Comuni e delle Province*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, 2001, 169; S. MANGIAMELI, *Riassetto dell'amministrazione locale, regionale e statale tra nuove competenze, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, relazione al Convegno su «Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione», svoltosi a Roma il 31 gennaio 2002. Da ultimo adde le interessanti relazioni di G. ABBAMONTE, *Autonomie locali e riforma del titolo V della Costituzione*, da C. ROSSANO, *Riparto della funzione amministrativa nel Titolo V della Costituzione*, da G. MELONI, *Regione ed Enti Locali nell'attuazione del Titolo V della Costituzione*, tutte svolte al Convegno su «L'autonomia degli enti locali: modelli di attuazione del Titolo V della Costituzione e sistema maggioritario», tenutosi a San Leucio in data 8 - 9 novembre 2002, in corso di pubblicazione e consultate nel dattiloscritto.

muni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato), sia i principi in base ai quali deve provvedersi all'attribuzione (ossia al livello di governo più vicino, salvo che la necessità di esercizio *unitario* non ne richieda l'allocazione a livelli superiori). Va detto subito, però, che questo non può significare (fortunatamente!) che sia stato diviso un sistema di amministrazione articolato *solo* sugli apparati degli enti indicati dall'art. 118, perché altrimenti enormi sarebbero i rischi di collasso delle strutture amministrative comunali, già oppresse da ataviche carenze di risorse umane e finanziarie.

Il primo comma dell'art. 118, dunque, contiene un'enunciazione di principio e può leggersi anche al singolare, ossia è la «*funzione amministrativa*» nel suo complesso (secondo i principi ed il moto ascendente ivi indicati) che è attribuita agli enti locali.

Tale funzione va intesa ovviamente, in senso teleologico<sup>101</sup>, ossia non soltanto come manifestazione di poteri autoritativi da parte della p.a., ma come funzione diretta all'erogazione di prestazioni e servizi, concetto nell'ambito del quale scompare la possibilità di operare la tradizionale (ma incertissima) distinzione tra *funzione pubblica* e *servizio pubblico* così come viene a comporsi la tradizionale scissione tra amministrazione come «*autorità*» ed amministrazione come «*servizio*» (la *Leistungsverwaltung*, per i tedeschi).

Nella medesima scia prende consistenza un nuovo modello di eser-

---

<sup>101</sup> Viene qui recepita l'accezione *teleologica* dell'attività, intesa come espletamento dei compiti di pertinenza dello Stato-comunità, destinati alla realizzazione e al perseguimento dei fini pubblici. In tal senso, v. D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 2001, 67-68. Concetti quali *funzione pubblica* e *servizio pubblico*, oramai, non sono inquadrabili in una dimensione assoluta ed immodificabile, in quanto essi non possono non risentire della crisi che ha investito in questi anni tutti i tradizionali modi di intendere l'attività della pubblica amministrazione (cfr. E. CASETTA, voce *Attività amministrativa*, in *Digesto disc. pubbl.*, I, Torino, 1992, 522). E' possibile rilevare come la stessa distinzione tra *servizio pubblico* e *funzione pubblica* abbia nel corso degli anni perso rilevanza, tanto che se ne è prospettato l'integrale superamento: in tal senso, cfr. G. CAIA, *Funzione pubblica e servizio pubblico*, *op. cit.*, 712. Da questa fenomenologia si ricava la definizione della stessa attività amministrativa come ogni attività singola o complessa che si sostanzia nell'emanazione di atti amministrativi o che si traduce in operazioni o attività materiali, finalizzate comunque al perseguimento di interessi pubblici (la definizione corrente è, nella sua sostanza, in linea con quella tradizionale; cfr. L. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1958, 14).

cizio della *funzione pubblica*, specie a livello locale, riconducibile al termine anglosassone *governance*, utilizzato – in contrapposizione a *government* – proprio per indicare l'allargamento dell'arena degli attori che incidono nei processi decisionali, in applicazione di quel principio di sussidiarietà non solo verticale, ma anche orizzontale<sup>102</sup>, ora costituzionalizzato dal quarto comma dell'art. 118. Si verifica, in buona sostanza, il trapasso da un sistema decisionale, caratterizzato da autonomia ed autorità, ad un sistema improntato a logiche sinergiche di co-decisione con il «privato», inteso come «quella frazione della comunità sociale in grado di mobilitare risorse ed interessi»<sup>103</sup>. In questo quadro appare logico che la disposizione del primo comma dell'art. 118 sia diretta a rompere il tradizionale parallelismo fra funzione legislativa e amministrativa, investendo non soltanto il sistema degli enti territoriali (Regioni e livelli sub-regionali), ma tutta l'amministrazione della Repubblica nel suo complesso<sup>104</sup>.

Peraltro, al secondo comma dell'art. 118, proprio per evitare un

<sup>102</sup> Tali logiche sono significativamente messe in relazione con i principi di cui alla legge n. 241/90 da F. SPALLA, *L'amministrazione locale*, op. cit., 105-106. Sul tema v. da ultimo F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, op. cit., 1176 ss.

<sup>103</sup> Cfr. ancora sul punto F. SPALLA, op. ult. cit., 124 ss. Come esempi di co-decisione e di sussidiarietà orizzontale, ad esempio nel campo dei lavori pubblici, può essere richiamato il *project financing* sull'argomento cfr. tra gli altri, G. IACCARINO, *Project financing, mutuo e leasing a confronto negli investimenti pubblici*, in *Bancaria*, 1992, 97 ss.; nonché S. AMOROSINO, *Il project financing ed il concorso finanziario privato nella realizzazione di opere pubbliche*, in *Riv. trim. app.*, 1993, 237 ss.; P. SANTORO, *Privatizzazioni terzo livello: gli strumenti giuridici, i mezzi finanziari*, in *Trib. amm. reg.*, 1994, II, 291 ss.; ID, *Manuale dei contratti pubblici*, op. cit., 186 ss.; A. ALBERTI, *Il coinvolgimento dei privati negli investimenti pubblici attraverso il project financing*, in *Nuova rass.*, 1997, 1385 ss.; C. DE ROSE, *Il project financing: nozione, possibili applicazioni pubblicistiche, loro compatibilità con l'ordinamento comunitario*, in *Cons. St.*, 1997, II, 308 ss.; A. COLLETTA, *Project financing nell'esperienza italiana*, in *App. urb. edilizia*, 1999, 261 ss.; G. FALCONE, *Il project financing pubblico nella Merloni-ter*, in *Nuova rass.*, 1999, 353 ss.

<sup>104</sup> Opportunamente A. CORPACI, *L'incidenza della riforma del Titolo V della Costituzione in materia di organizzazione amministrativa*, in *L.p.a.*, suppl. al fasc. 1, op. cit., 47, segnala che accanto al venir meno del parallelismo tra funzione legislativa ed amministrativa (con la tendenziale dislocazione dell'amministrazione a livello locale), la norma segna «il superamento del principio di omogeneità in materia di organizzazione delle amministrazioni pubbliche».

impatto dirompente sull'ordinamento del primo comma (in conseguenza del venir meno del ricordato parallelismo e, in definitiva, del principio stesso di legalità), il costituente «recupera» in qualche modo tale principio, introducendo una riserva a favore della legge (statale e regionale), individuata come strumento per attuare il «conferimento» delle funzioni, secondo il moto ascendente ivi indicato. Né lo stesso secondo comma dell'art. 118 manca di predicare i criteri-guida che devono presiedere alla devoluzione delle funzioni amministrative ai Comuni, ossia «sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza». Invero, una simile formulazione, sia pure per le limitate finalità attinenti alla problematica qui trattata, merita una riflessione per quanto possibile approfondita, specie in ordine ai principi utilizzati dal costituente per la ricostruzione del sistema autonomistico.

Se da un lato vi è, per la prima volta nella nostra Costituzione, accanto al principio di sussidiarietà, un riferimento espresso ai principi di *differenziazione* e *adeguatezza*, quali canoni alla stregua dei quali effettuare la devoluzione delle funzioni amministrative ai Comuni, dall'altro non viene esplicitato come l'endiadi *adeguatezza/differenziazione* debba interagire, sul piano applicativo, col principio di *sussidiarietà*. L'*adeguatezza* delle funzioni devolute dal novellato art. 118 ai Comuni può essere riguardata sia in chiave centralistica (le funzioni non possono essere in gran numero perché devono essere *adeguate* alla dimensione comunale: ed allora il canone si configura come limite alla sussidiarietà), sia in chiave localistica (le funzioni attribuite ai Comuni devono essere quante più possibili, poiché l'adeguatezza va intesa come strumento di attuazione della sussidiarietà).

Del pari il concetto di *differenziazione* può essere inteso in vario modo, in relazione sia alla dimensione dei Comuni, sia al loro *topos* (Nord, Centro, Sud e isole), sia al loro livello di sviluppo economico, di urbanizzazione e perfino di informatizzazione.

A ciò aggiungasi che resta invariato il sistema dei conflitti di attribuzione che - secondo il testo dell'art. 134 - non include i nuovi protagonisti istituzionali, e cioè gli enti locali, fra i soggetti legittimati alla loro proposizione. La revisione costituzionale, in altri termini, si arresta lì proprio dove era necessario intervenire, in quanto nel nuovo quadro relazionale Stato-Regioni-Comuni, non viene apprestato alcuno strumento di tutela a disposizione di questi ultimi per le ipotesi di invasione delle proprie sfere di competenza (amministrativa) da

parte dello Stato e/o delle Regioni<sup>105</sup>. Né, come detto, si chiarisce, in termini oggettivamente ricostruibili, in che cosa si sostanzi il principio di *adeguatezza* e di *differenziazione*, il cui statuto ontologico rimane ad un pericoloso livello di indeterminatezza<sup>106</sup>.

Sintomaticamente, vengono riproposti dal costituente, senza alcuna modifica, il criterio dell'«*unitarietà*» di esercizio della funzione amministrativa – inteso come limite alla devoluzione in favore degli enti locali – già vivente nell'ordinamento grazie alle «*leggi Bassanini*» (come si è visto) ed ora accolto nell'art. 118 Cost., primo comma, e come ulteriore elemento di incertezza, il principio di «*leale cooperazione*», sia pure per l'esercizio dei poteri sostitutivi del Governo nei confronti di Regioni ed enti locali (art. 120, secondo comma).

Molte delle questioni lasciate aperte dal legislatore costituente, che abbisognano di specificazione in sede attuativa<sup>107</sup>, sono state affrontate mediante il cd. «*progetto La Loggia*» (varato dal Consiglio dei Ministri in data 14 giugno 2002) recante «*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3*». Il disegno di legge, dopo una lunga *impasse* presso la Commissione

---

<sup>105</sup> Tuttavia, nell'attuale quadro istituzionale deve ritenersi sussistente, rispetto al passato, una più ampia possibilità per Regioni ed enti locali di impugnare dinanzi al giudice amministrativo, sotto il profilo della violazione di legge, regolamenti ed atti amministrativi (generali e non), lesivi della sfera di attribuzione loro costituzionalmente riconosciuta in base ai novellati artt. 117 e 118.

<sup>106</sup> In tema cfr., L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000, 44 ss. V. anche la relazione di E. BONELLI, *Sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione nel nuovo art. 118 Cost.*, al Convegno su «*Bilancio e finanziaria tra Unione europea Stato e regioni*», svoltosi a San Leucio – Napoli in data 17-18 ottobre 2002, in corso di pubblicazione, nonché la relazione di F. PIZZETTI, *La riforma del Titolo V tra uniformità e differenza: problemi di armonizzazione con la prima parte della Costituzione*, al Convegno su «*L'autonomia degli enti locali: modelli di attuazione del Titolo V della Costituzione e sistema maggioritario*», tenutosi a San Leucio in data 8 - 9 novembre 2002, in corso di pubblicazione e consultata nel dattiloscritto.

<sup>107</sup> Il rinvio alla legge, per l'attuazione della riforma, è presente espressamente nell'art. 114, terzo comma; nell'art. 117, quinto e nono comma; nell'art. 119, secondo e terzo comma; nell'art. 120, secondo comma; ma anche nell'art. 118, secondo comma, che devolve il conferimento delle funzioni amministrative alla legge statale e regionale.

affari costituzionali del Senato (d.d.l. n. 1545), risulta approvato in data 23 gennaio 2003 con votazione ampiamente *bipartisan* (e quindi col voto favorevole di parlamentari della maggioranza e dell'opposizione), per passare poi all'esame della Camera. Indubbiamente, il testo del disegno di legge<sup>108</sup> è quanto mai sintomatico della difficoltà di affrontare, soprattutto in carenza di disposizioni transitorie<sup>109</sup>, tutti i nodi interpretativi della riforma e costituisce un passaggio cruciale verso l'adeguamento del nostro ordinamento giuridico e costituzionale alla revisione<sup>110</sup>. In estrema sintesi, la proposta si preoccupa di individuare i criteri per il conferimento della delega al Governo per la ricognizione dei principi fondamentali nelle materie a legislazione concorrente; di garantire nella transizione continuità alla legislazione in vigore; di dare attuazione all'art. 118 Cost. in materia di esercizio delle funzioni amministrative; di dare avvio al trasferimento dei beni e risorse strumentali finanziarie ed umane per l'esercizio delle funzioni attribuite (art. 119 Cost.). Per il trasferimento delle risorse è previsto (art. 5, secondo comma) un meccanismo analogo a quello della legge n. 59 del 1997 e vengono espressamente richiamati come compatibili alcuni articoli del decreto legislativo n. 112 del 1998, attuativo della citata legge n. 59. Il disegno di legge, inoltre, prevede alcune integrazioni alla legislazione vigente sulle attività delle Regioni in campo comunitario e internazionale, adegua al nuovo dettato costituzionale le norme di procedura dei giudizi di legittimità costituzionale, disciplina l'autonomia normativa degli enti locali, il potere sostitutivo del Governo. Esso, infine, prevede l'istituzione di un rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie e domanda alle

---

<sup>108</sup> Nella versione consultata in data 24 gennaio 2003 in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>109</sup> Sul punto, V. GROPPI, *La legge costituzionale n. 3/2001 tra attuazione e applicazione*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, *op. cit.*, 227 ss.

<sup>110</sup> Come riconosce la dottrina, sia pure con accenti critici: per tutti, cfr. M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in *L.p.a.*, suppl. al fasc. 1, *op. cit.*, 21; nonché ID., *Federalismo in Il governo Berlusconi tra promesse e realtà*, Roma-Bari, 2002, *passim*, a cura di F.F. Tuccari. Cfr. ancora A. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del titolo V*, in *Le Regioni*, 2002, 316-317.

commissioni paritetiche previste dagli statuti speciali la predisposizione delle norme di attuazione delle maggiori forme di autonomia estese alle Regioni a statuto speciale.

Meno incisivo, anche se non privo di rilievo in vista dell'inveramento del disegno riformatore, soprattutto per i suoi riflessi di politica istituzionale, appare l'Accordo interistituzionale, stipulato in data 20 giugno 2002 dal Governo e dai rappresentanti di Regioni, Province e Comuni nella conferenza unificata, per l'attuazione del Titolo V; in effetti, con tale Accordo – che viene richiamato espressamente anche dal disegno di legge «*La Loggia*» – i protagonisti istituzionali della riforma riconoscono comuni e irrinunciabili alcuni valori fondanti, quali l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, condividendo altre linee-guida della riforma. Aggiungasi che in virtù di recenti decisioni, sia del giudice della costituzionalità che di quello amministrativo<sup>111</sup>, si vanno delineando i primi orientamenti giurisprudenziali sulla competenza legislativa statale in merito ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (cfr. art. 117, secondo comma lett. m, Cost.), competenze da cui dipende direttamente la gestione dell'intero *Welfare* ed il correlativo ruolo della legislazione regionale.

Alla stregua di queste considerazioni già è possibile arguire quanto il passaggio dalla Costituzione formale a quella materiale sia incerto e denso di implicazioni e ricadute per le due fondamentali funzioni pubbliche, quella legislativa e quella amministrativa, che escono entrambe profondamente rimodellate dalla revisione, anche al di là dell'*intentio legislatoris*.

Ne deriva infatti un quadro istituzionale nel quale lo Stato e le Regioni *devono* (e in molti casi *possono*) esercitare in proprio determinate funzioni amministrative, al punto che l'attuazione del dettato costituzionale dipende, in buona sostanza, dalla quantità e qualità delle competenze che lo Stato, ma soprattutto le Regioni, intenderanno effettivamente trasferire agli enti locali. Tanto che questi ultimi potranno trovarsi non solo a rivendicare funzioni loro non conferite,

---

<sup>111</sup> Cfr. Corte cost. 26 giugno 2002, n. 282, che si può leggere in [www.giurcost.org/decisioni/2002/0282-02.html](http://www.giurcost.org/decisioni/2002/0282-02.html); T.A.R. Lazio, sez. III-ter, n. 6252 del 10 luglio 2002, per esteso in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

ma anche a rifiutarne altre loro attribuite, in entrambi i casi in contrasto con quei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, sanciti dal novellato art. 118 Cost.<sup>112</sup>. Non solo, ma i suddetti principi dovranno poi essere letti in sintonia col profilo finanziario del nuovo decentramento, nel senso che, ad esempio, l'adeguatezza va intesa anche come disponibilità – da parte dell'ente locale – di *adeguati* mezzi finanziari per l'esplicazione di tutte le nuove funzioni amministrative loro attribuite<sup>113</sup>.

Oggi, il nuovo testo dell'art. 119 della Costituzione – nel riconoscere piena autonomia finanziaria a regioni ed enti locali – prevede che le risorse economiche attribuite a tali autonomie consentono «*di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite*»<sup>114</sup>. Il tema, per la verità, complesso e denso di implicazioni, riguarda da vicino la questione della possibile strutturazione in termini di *federalismo fiscale* del sistema di finanza pubblica italiana dopo la revisione e non può essere utilmente affrontato in questa sede<sup>115</sup>.

Ciò che qui interessa, invece, è che l'evoluzione del sistema verso

---

<sup>112</sup> In tal senso, v. G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria e delle regioni e degli enti locali*, in AA.VV., *Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro it.*, 2001, V, 217-218.

<sup>113</sup> Il principio di copertura dei costi occorrenti per l'esercizio delle funzioni devolute, peraltro, era espressamente contemplato all'art. 4, terzo comma, lett. i), della l. 59/97 come uno dei principi alla stregua dei quali andava effettuato il conferimento delle funzioni in questione.

<sup>114</sup> Le suddette risorse sono costituite da entrate proprie e da tributi, da quote del gettito di tributi erariali riferibile al territorio di ciascun ente e dai trasferimenti statali a carico di un fondo perequativo destinato ai territori con minore capacità fiscale per abitante. Sul punto, cfr. ancora G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria e delle regioni e degli enti locali*, *op. cit.*, 219-220.

<sup>115</sup> Sul punto, *adde*, da ultimo con specifico riferimento alla revisione del Titolo V, G. PENNELLA, *Federalismo fiscale a geometria variabile*, in *L.p.a.*, suppl. al fasc. 1, *op. cit.*, 48; G. DELLA CANANEA, *Autonomie e responsabilità nell'art. 119 della Costituzione*, *ibidem*, 66; nonché le relazioni di V. ATRIPALDI, *Gli effetti delle politiche di bilancio e della legge finanziaria sui diritti sociali*, e di F. PICA, *La questione del bilancio nel secondo comma dell'art. 117 Cost.*; G. TERRACCIANO, *Bilancio e finanziaria tra Unione europea e governo locale*, tutte svolte al Convegno su «*Bilancio e finanziaria tra Unione europea Stato e regioni*», svoltosi a San Leucio – Napoli in data 17-18 ottobre 2002, in corso di pubblicazione e consultate nel dattiloscritto.



moduli di decentramento più ampio e verso il riconoscimento diffuso di forme di autonomia (istituzionale e non), nell'ottica dell'affermazione di uno spiccato pluralismo, ha prodotto conseguenze di non poco momento anche rispetto alla revisione del sistema dei *controlli*. L'attribuzione di una sempre maggiore autonomia ai livelli di governo periferici (e cioè alle autonomie territoriali) e/o agli enti privatizzati non poteva non comportare un indebolimento dei controlli esterni sulle attività dei soggetti riconosciuti autonomi. Corrispondentemente, invece, si verifica nell'ordinamento una tendenza ad esaltare il ruolo dei controlli interni insieme con una consistente metamorfosi degli obiettivi del controllo, dei criteri di valutazione e dell'oggetto stesso della verifica, indirizzata sempre più verso la concreta gestione economico-finanziaria. Prova ne sia che proprio a seguito della revisione del Titolo V della Costituzione è stato eliminato il controllo preventivo di legittimità sugli atti amministrativi degli enti locali, con l'abrogazione (simmetricamente a quanto verificatosi per il controllo statutale sulle Regioni di cui all'art. 125) dell'art. 130 della Costituzione, anche se tale abrogazione non contiene, in assoluto e come suo portato necessario, l'impossibilità per il legislatore di introdurre nell'ordinamento diverse e nuove forme di verifica, come si chiarirà di qui a un momento, nel capitolo che segue.

## Capitolo II

# LA CRISI E L'EVOLUZIONE DELLA FUNZIONE DI CONTROLLO NEL SISTEMA COSTITUZIONALE ITALIANO

SOMMARIO: 1.— Tipologie e forme del controllo nell'esperienza italiana: profili sistematici. — 2. Le ricadute della riforma del Titolo V sull'assetto dei controlli. — 3. Crisi e metamorfosi della funzione di controllo. — 4. Segue: l'ibridazione del sistema e la sua evoluzione verso il controllo di gestione. — 5. Le verifiche gestionali e il ruolo della Corte dei conti alla luce della revisione costituzionale.

### 1. — TIPOLOGIE E FORME DEL CONTROLLO NELL'ESPERIENZA ITALIANA: PROFILI SISTEMATICI.

Passando ora a trattare la vasta gamma di tipologie e forme del controllo che l'elaborazione dottrinarica ha progressivamente enucleato e sistematizzato nell'ambito della nostra esperienza, resta confermato un dato incontestabile e cioè che l'attività di controllo presenta un'evoluzione parallela, ancorché non sovrapponibile, al progressivo evolversi del modello di Stato e di amministrazione<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A tal proposito si noti come la corretta qualificazione del sistema dei controlli vada a modularsi in ragione dell'ambito organizzativo cui il sistema medesimo va riferito. E difatti, se l'ambiente di riferimento è l'organizzazione interna dello Stato, l'attività di controllo si attuerà nell'ordine dei rapporti interorganici; se, invece, l'ambiente di riferimento è più ampio (ad es. l'ordinamento giuridico-istituzionale nel suo complesso o, addirittura, l'ordinamento sovranazionale), allora l'attività di controllo si attuerà nell'ordine delle relazioni intersoggettive.

Del resto, non poteva essere diversamente, tenuto conto che, al livello di ricostruzione teorica, la stessa nozione di controllo trova la sua originaria collocazione quale strumento proprio dell'apparato amministrativo, essendo nata come attività di riscontro di dati fiscali, contabili, o di prestazioni ed attività<sup>2</sup>.

L'attività di controllo rimane in ogni caso una attività di secondo grado, accessoria rispetto all'attività primaria, oggetto del riscontro<sup>3</sup>. Tuttavia, la dottrina si è a lungo affaticata a rintracciare una soddisfacente definizione della nozione di controllo, proprio perché il termine è fortemente polisemico nel linguaggio comune e, d'altro canto, deve la sua origine ad attività di natura più contabilistica che giuridica<sup>4</sup>.

La funzione mira, in linea molto generale, a garantire la regolarità formale e sostanziale dell'attività pubblica, nonché l'adeguamento di questa agli obiettivi prefissati dalla legge ed al pubblico interesse in genere, il coordinamento e l'armonia nell'azione svolta dai vari organi e soggetti pubblici<sup>5</sup>. Essa costituisce, d'altro canto, l'attuazione concreta e costante dei limiti imposti dall'ordinamento alle sfere di competenza e di autonomia proprie delle entità cui, all'interno dell'ordinamento medesimo, viene riconosciuto un certo spazio di movimen-

---

<sup>2</sup> È nota l'origine etimologica del termine, che ne conferma il significato: controllo proviene dal latino fiscale medievale *contra rotulum*, cioè riscontro di dati contenuti in uno o più registri contabili e/o di natura fiscale.

<sup>3</sup> La configurazione teorica dell'attività di controllo come fenomeno logico contraddistinto dal riesame o revisione di attività altrui si deve a G. FORTI, *I controlli dell'amministrazione comunale*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 1915, II, 2, 608 ss. L'A. rilevava che da tale configurazione derivano direttamente due conseguenze: a) la necessaria diversità e contrapposizione tra organi attivi e organi di controllo; b) il carattere sussidiario e consecutivo della funzione di controllo rispetto all'attività del soggetto controllato.

<sup>4</sup> Sulle difficoltà definitorie della funzione di controllo si possono consultare, come primo orientamento, E. CASETTA, *Attività e atto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 293 ss.; M. S. GIANNINI, *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, III, Milano, 1958, 988 ss.

<sup>5</sup> La definizione riecheggia quella, fondamentale e lucida, di G. BERTI, A. TUMIATI, *Controlli amministrativi*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, 299 ss.; nello stesso senso si veda anche V. R. CASULLI, *Controllo*, in *Novissimo Dig. it.*, IV, Torino, 1964, 729 ss.

to. Naturalmente, la dottrina tradizionale ha operato fin dalle origini una classificazione delle diverse forme di controllo, identificando, peraltro, la nozione di «controllo amministrativo» in quell'attività di revisione che opera all'interno del procedimento di formazione del provvedimento amministrativo<sup>6</sup>.

Ad ogni modo, la classificazione delle diverse tipologie di controllo viene tradizionalmente effettuata prendendo in considerazione una serie articolata di parametri e di criteri distintivi. La distinzione più antica è senza dubbio quella operata fra controlli sugli organi e controlli sugli atti<sup>7</sup> che, a sua volta, ha dato luogo ad ulteriori sotto-distinzioni. Trattasi di una tipologia di classificazione che, fondata com'è su di un criterio rigido e formale, appare oggi del tutto inadatta a cogliere le più moderne tendenze evolutive che investono la funzione di controllo<sup>8</sup>. Sicché, pare ormai illusorio tentare di verificare il com-

---

<sup>6</sup> Si veda, sul punto specifico, A. M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1956, 26 ss.; ID., *Procedimento amministrativo*, in *Novissimo Dig. it.*, XII, Torino, 1968, 1021. V. anche F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1952, 118 ss.; S. GALEOTTI, *Osservazioni sul concetto di procedimento giuridico*, in *Jus*, 1955, 502; M. CATALDI, *Il procedimento amministrativo nei suoi attuali orientamenti giuridici e non giuridici*, Milano, 1967; M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, 5; M. CARTABIA, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo. La legge n. 241 del 1990 alla luce dei principi comunitari*, Milano, 1991; E. PICOZZA, *Il regime giuridico del procedimento amministrativo comunitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl. comun.*, 1994, 321 ss.; A. TRAVI, *La riforma del procedimento amministrativo nella l. 537/1993*, in *Le Regioni*, 1994, 1295; G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, a cura di L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca, Bologna, 1998, 1187 ss.; R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla «libertà dell'amministrazione» alla libertà nell'amministrazione*, in *Dir. e soc.*, 2000, 101 ss.

<sup>7</sup> Cfr. sul punto A. CROSETTI, *Controlli amministrativi*, in *Digesto disc. pubbl.*, IV, Torino, 1989, 69. L'A. rileva che tale distinzione appare fondata sulla ormai superata concezione dell'attività amministrativa in termini di mera legalità, con tutte le critiche che oggi una simile nozione incontra in relazione alle nuove tendenze in materia della legislazione, della dottrina e della giurisprudenza, volte ad affermare principi diversi, quali quelli di efficacia, efficienza e managerialità nella gestione della cosa pubblica.

<sup>8</sup> Criticamente, rispetto a tale distinzione, si sono per esempio espressi V. CA

plesso andamento di una gestione indirizzando l'attività di valutazione della stessa soltanto e puntualmente sugli atti nei quali essa si manifesta o, viceversa, sul comportamento degli organi che la conducono.

Ad ogni buon conto, lo schema tradizionale di classificazione (che appare utile seguire se non altro perché la compresenza di diversissime forme di controllo nel nostro ordinamento e l'incompiutezza della riforma legittimano ancora una simile ricostruzione) individua, all'interno della categoria dei controlli sugli organi, i *controlli elettivi*, che vedono, quale *misura*<sup>9</sup> tipica della valutazione negativa, l'emanazione di un provvedimento di controllo sostitutivo (come, ad esempio, la nomina di un commissario o di una commissione al posto dell'amministrazione sciolta) ed i *controlli ispettivi*, esercitati da quelle figure soggettive che hanno un dovere di vigilanza nei confronti di altri soggetti od organismi<sup>10</sup>. Quest'ultimo tipo di controllo si svolge in forme diverse e può avere un carattere occasionale o istituzionale e viene considerato come un subprocedimento, in quanto si risolve in un accertamento e in eventuali proposte di azioni sostitutive. Esso, come è facile intuire, assume sensibile rilevanza ai fini dell'esercizio delle altre forme di controllo, rispetto alle quali si pone come attività prodromica, volta al reperimento di informazioni e dati che poi potranno essere utilizzati al fine di compiere le altre valutazioni.

---

IANIELLO, *Il controllo della pubblica amministrazione fra ideologia giuridica ed esigenze dei tempi*, in *Foro it.*, 1972, V, 45; A. M. SANDULLI, *Il controllo sugli enti territoriali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 575; U. DE SIERVO, *Tensioni e tendenze dei controlli sugli enti locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 1096 ss.; E. CHELI, *Prospettive di riforma del controllo sugli enti locali nel quadro regionale*, in *Foro amm.*, 1973, II, 392; L. VANDELLI, *I problemi del controllo*, in *Le Regioni*, 1985, 726; G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1998, *passim*; F. GARRI, *I controlli nell'ordinamento italiano*, Milano, 1998.

<sup>9</sup> La misura è l'atto che adotta l'organo di controllo all'esito della valutazione. Essa, naturalmente, varia a seconda del tipo di controllo che viene effettuato e dell'esito dello stesso.

<sup>10</sup> Sui controlli ispettivi in genere può vedersi, come opera di riferimento, anche per ulteriori approfondimenti bibliografici, P. SANTORO, *Contributo allo studio della ispezione amministrativa e contabile*, Roma, 1959; tra gli interventi più recenti in tema cfr. E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 128 ss.

All'interno della tipologia del controllo sugli atti, si suole distinguere, invece, tra controlli *di merito*<sup>11</sup> e *di legittimità*<sup>12</sup>.

I primi – volti a garantire che l'azione amministrativa risponda a criteri di convenienza ed opportunità – trovarono la loro giustificazione originaria nella convinzione che gli enti minori fossero da considerare alla stregua di soggetti incapaci, che dovessero essere perciò assistiti da un soggetto tutore, che naturalmente non poteva che essere lo Stato<sup>13</sup>. Il rischio che si paventava era quello che gli enti diversi dallo Stato (quindi autonomi e non sovrani) potessero porre in essere, usando propri poteri autoritativi, atti non conformi agli interessi statali. Di guisa che, nei loro confronti, il criterio della presunzione di regolarità ed efficienza dell'azione e delle strutture entro canoni quali legalità e legittimità non era apparso sufficiente. Per far sì che lo Stato si ponesse in posizione di tutela sugli enti locali territoriali ed impedisse che essi abusassero dell'autonomia attribuita loro, essi sono stati sottoposti, nei decenni passati, a forme di controllo (di legittimità e di merito), anche incisive<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Sul merito amministrativo si possono vedere A. AMORTH, *Il merito dell'atto amministrativo*, Milano, 1939; F. ROCCO, *Discrezionalità e controllo sul suo esercizio*, in *Foro it.*, 1954, I. Sul controllo di merito, invece, possono utilmente consultarsi A. AMORTH, *Problemi del controllo sugli enti locali dopo le norme della costituzione*, in *Amm. it.*, 1950, 1 ss.; L. ZANOBINI, *Osservazioni sulle norme costituzionali relative ai controlli sugli enti locali*, in *Nuova rass.*, 1951, 3 ss.; F. BENVENUTI, *Il controllo mediante richiesta di riesame*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, 377; T. MIELE, *Il sistema dei controlli da parte degli organi regionali sui comuni e sulle province «de iure condendo»*, in *Nuova rass.*, 1965, 3049.

<sup>12</sup> Come prime indicazioni cfr. D. RESTA, *La legittimità degli atti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1955, 28; E. CANNADA BARTOLI, *Una nozione necessaria: la legittimità degli atti giuridici*, in *Foro it.*, 1955, IV, 201; G. LEVI, *Legittimità (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, XXIV, Milano, 1974, 1211 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Il controllo di legittimità*, Padova, 1984; P.M. VIPIANA, *Introduzione ai vizi di legittimità dell'atto amministrativo*, Padova, 1997, *passim*.

<sup>13</sup> Pertanto, la funzione che si esercitava con il controllo di merito veniva comunemente denominata «tutela».

<sup>14</sup> Non è qui il caso di ripercorrere la storia minuta dell'evoluzione legislativa del controllo di merito nel nostro ordinamento. Basterà ricordare che – in armonia con una tendenza che è comune a quasi tutti gli ordinamenti occidentali – anche nella nostra legislazione sono ormai scomparse simili forme di valutazione.

Rientrano nella comune classificazione dei controlli *di legittimità* tutte quelle verificazioni disposte per accertare se il provvedimento adottato sia conforme alle prescrizioni contenute in norme giuridiche. Nell'ambito di questo controllo, in particolare, il *giudizio* di verifica si esprime mediante una valutazione di conformità dell'atto al precetto normativo (ovvero di legittimità dell'atto controllato). Più precisamente, l'atto controllato deve essere immune dai cd. *vizi di legittimità*, che, secondo la notissima tripartizione, si distinguono nella violazione di legge, nell'incompetenza e nell'eccesso di potere. La presenza di siffatti vizi comporta ovviamente l'illegittimità dell'atto, intesa in senso tradizionale<sup>15</sup>, e conseguentemente l'applicazione di una *misura tipica* da parte dell'organo controllore, consistente nell'annullamento dell'atto controllato, al fine del ripristino della legalità vio-

---

In via esemplificativa può ricordarsi, per ciò che attiene **specificamente** agli enti locali, che il controllo di merito sotto forma di richiesta di **riesame** (originariamente previsto dall'articolo 130 della Costituzione ed esercitato nei modi e nelle forme di cui alla legge «Scelba» n. 62 del 1953) è stato abolito dalla legge n. 142/90 (cfr. articolo 46), che ha proceduto anche ad un consistente alleggerimento dei controlli di legittimità sugli atti di Province e Comuni, inaugurando una tendenza culminata con le modifiche di cui alla revisione del Titolo V della Costituzione, su cui v. *amplius infra* ai paragrafi 2 e 3 di questo capitolo.

<sup>15</sup> La nozione di illegittimità dell'atto amministrativo venne definita da M.S. Giannini (con parole sicuramente premonitrici rispetto alla successiva evoluzione della nostra cultura amministrativa) come «*creatura più dottrinale che normativa*» (cfr. voce *Illegittimità*, in *Enc. dir.*, XX, Milano, 1970, 131). Essa, sostanzialmente, si fonda sulla legalità formale, cioè sul rapporto di rigida corrispondenza dell'atto alla regola legislativa (cfr. in tal senso S. CASTIGLIONE, *Legalità, legittimità, legittimazione*, in *Soc. dir.*, 1977, 19). Opportunamente, però, la dottrina più recente rileva come il concetto di illegittimità degli atti amministrativi stia mutando insieme al clima della dottrina giuridica, tendente a disconoscere la tradizionale identità tra difformità della norma e invalidità dell'atto. A conferma di ciò viene invocato quel «*cambiamento culturale che vede protagonista lo stesso legislatore, che da un decennio ha iniziato a coniugare l'azione amministrativa ai principi di efficacia e di efficienza e che, recentemente, con l'A.C. 6844/A – approvato dalla Camera ma decaduto per fine della XIII legislatura – ha sottolineato senza incertezze la volontà di abbandonare finalmente il terreno della legalità delle forme a favore di una legalità dei contenuti, attraverso la quale l'Amministrazione possa garantire non solo la conformità giuridica dell'atto alla norma, ma anche la sua utilità in relazione ad un risultato prestabilito*» (così F. LUCIANI, *Commento a Consiglio di Stato*, Sez. V, 22 maggio 2001, n. 2823, in *Giorn. dir. amm.*, 1249).

lata. Tale forma di verifica ha rappresentato nel nostro ordinamento, per molti decenni, lo strumento primario di valutazione dell'attività della pubblica amministrazione, sia centrale che locale. Oggi, tuttavia, l'evoluzione del sistema verso forme diverse, riferite alla gestione complessiva dell'amministrazione, rende il controllo di legittimità del tutto inappropriato, per non dire inutile, poiché è evidente che la mera verifica della conformità a legge dell'atto amministrativo non illumina circa l'andamento generale della gestione. Per questa ragione, nella normativa italiana (ma la tendenza è comune ad altri paesi europei, come si dirà nei paragrafi successivi) si è assistito ad una progressiva riduzione del ruolo del controllo di legittimità, sempre più limitato dal punto di vista oggettivo (cioè della quantità e della qualità degli atti sottoposti a verifica), fino alla sua scomparsa dall'ordinamento (almeno con riferimento ai controlli nella direzione centro-periferia).

Metodologia differente di classificazione dei controlli è quella tra controlli *interni* ed *esterni*, la quale comincia a rivestire oggi un'importanza primaria, soprattutto nell'ambito di quella nuova e fondamentale forma di valutazione dell'attività amministrativa che suole definirsi come «*controllo di gestione*»<sup>16</sup>. I primi sono previsti ed esercitati attraverso organi che fanno parte della medesima organizzazione amministrativa (come, ad esempio, possono essere considerati i controlli esercitati dalle ragionerie centrali, ovvero quelli effettuati dai nuclei di valutazione interna di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 29/93). I controlli esterni, invece, si svolgono al di fuori dell'organizzazione del soggetto o dell'organo agente: classico esempio di questa tipologia è rappresentato dai controlli esercitati dalla Corte dei conti nel nostro ordinamento, nonché da commissioni e comitati di controllo.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Si vedrà infatti, nel paragrafo seguente, che la denominazione stessa di *controllo di gestione* implica già una connotazione dell'attività come di controllo *interno*, mentre il controllo *sulla* gestione è classificabile come controllo *esterno*.

<sup>17</sup> Si pensi, esemplificativamente, ai comitati di controllo regionali e cioè al controllo sugli atti amministrativi di Province e Comuni di cui al vecchio testo dell'articolo 130 della Costituzione. Oggi, come si vedrà più approfonditamente in seguito, l'articolo 130 è stato abrogato in seguito alla recente revisione costituzionale.



Altre classificazioni comunemente adottate dalla dottrina – e che si intersecano e sovrappongono alle precedenti – distinguono tra controlli *preventivi e successivi, finanziari, contabili e di gestione*.

Nel rinviare per questa ultima classificazione ai paragrafi che seguono (in cui il tema dei controlli di gestione sarà affrontato più da presso), deve qui rilevarsi che la distinzione fra controlli preventivi e successivi (in qualche modo *trasversale* rispetto a tutte le altre classificazioni), per come essa è stata elaborata dalla dottrina tradizionale, viene riferita soprattutto al controllo di legittimità e distingue tra controlli che intervengono prima che l'atto dispieghi i propri effetti (condizionandone l'assunzione di efficacia) e controlli che intervengono dopo che l'atto abbia cominciato a spiegare i propri effetti, o che comunque non condizionano l'efficacia del provvedimento. In tale visione, il controllo preventivo costituisce una condizione di efficacia del provvedimento e l'esito positivo della verifica ha l'effetto di far acquisire all'atto controllato efficacia sin dal momento dell'emana-zione dell'atto medesimo. Il controllo successivo, diversamente, non condiziona l'efficacia dell'atto, ma interviene quando lo stesso è già giuridicamente non solo perfetto, ma anche operante e si atteg-gia in maniera differente a seconda del fatto che si rivolga ad un singolo atto (come di solito avviene in caso di controllo preventivo), ovvero ad una serie coordinata di atti e di comportamenti che costituiscono una gestione finanziaria. A tal proposito, occorre avvertire che il controllo successivo è veramente tale quando prende in considerazione le operazioni di gestione successivamente alla chiusura, mentre se l'esame avviene in corso di gestione, la valutazione assume allora l'aspetto di controllo cosiddetto «*concomitante*».

Oggi, come si vedrà di qui a un momento, la distinzione recupera la sua importanza nella classificazione delle diverse forme in cui si articola la valutazione sul risultato dell'attività amministrativa (controllo di gestione, controllo sulla gestione, *audit*).

Così come acquista un suo ruolo l'ulteriore distinzione che può farsi tra controlli su atti e controlli su attività<sup>18</sup>. Ciò perché, mentre i primi riguardano i provvedimenti amministrativi o normativi, non-

---

<sup>18</sup> G. CIRILLO, *Classificazione dei controlli nel settore pubblico*, in *Riv. Corte conti*, 3, 1993, 336 ss.

ché gli atti semplici o negoziali, i secondi sono propri delle attività considerate nel loro complesso o sotto aspetti peculiari<sup>19</sup>, sicché essi paiono certamente più idonei a cogliere il senso e la direzione di una gestione complessivamente considerata.

## 2. – LE RICADUTE DELLA RIFORMA DEL TITOLO V SULL'ASSETTO DEI CONTROLLI.

È opinione diffusa e condivisa che la riforma del sistema dei controlli amministrativi in Italia si inserisca con un certo grado di coerenza in un quadro più generale di riforma (e di revisione costituzionale) dell'intero sistema autonomistico e amministrativo<sup>20</sup>.

Si tratta in effetti di un processo che è venuto mano a mano armonizzandosi con le linee più marcate della riforma amministrativa e che ha portato da un lato alla ricostruzione concettuale della stessa nozione di controllo, dall'altro al radicale mutamento del ruolo istituzionale degli organi di controllo ed in particolare della Corte dei conti, come si vedrà in appresso<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> O. SEPE, *Controlli amministrativi*, in *Enc. giur.*, IX, Roma, 1985.

<sup>20</sup> Di particolare rilievo sono le osservazioni di L. CAVALLINI CADEDU che, nella sua *Relazione introduttiva* a AA.VV., *Controlli interni nelle pubbliche amministrazioni e decreto legislativo n. 286 del 1999*, a cura di L. Cavallini Cadeddu, Torino, 2002, 3 ss., annovera la riforma dei controlli tra i *centri vitali* della riforma amministrativa complessiva dell'ultimo decennio, riprendendo peraltro un concetto già espresso da D. SORACE, *Introduzione*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 5-6, 1999, 1049 – 1050. D'altronde il collegamento tra riforma del sistema dei controlli e riforma generale del sistema amministrativo è dato oramai per consolidato dalla dottrina che sin dai primi anni degli anni novanta si è soffermata sul problema: sul tema cfr., tra i tanti, V. ONIDA, *Nuove domande di controllo e nuove funzioni del controllo*, e S. CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi*, entrambi in *Corte dei conti. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, Atti del Convegno, Milano, 11-12 dicembre 1992, Roma, 1995, 59 ss. Il tema trova riscontro significativo anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale che, con la sentenza 23 dicembre 1999, n. 457, in *Cons. St.*, 1999, II, 1820 ss., ha colto e sottolineato il legame tra la trasformazione del sistema dei controlli e il più generale processo di trasformazione nelle pubbliche amministrazioni.

<sup>21</sup> La posizione istituzionale della Corte dei conti nel sistema italiano costituisce il tema specifico del paragrafo 5 di questo capitolo, cui si rinvia per gli opportuni approfondimenti.

In particolare, l'affermazione dei principi di efficienza e della separazione fra indirizzo politico e gestione amministrativa – nel rendere chiaro che il perseguimento dell'efficienza amministrativa è oggi non solo una questione di tecniche, ma anche di valori, poiché essa è strumentale alla realizzazione del diritto al pieno sviluppo della persona – ha prodotto, come sua naturale conseguenza, la trasformazione più evidente del senso stesso del controllo amministrativo, dalla *conformazione all'integrazione*. A questa trasformazione pare accompagnarsi quella, non meno rilevante, della nozione giuridica del potere di controllo, poiché – come pure si tenterà di chiarire – oggi si tende a dubitare dell'esistenza stessa di un autonomo potere (di secondo grado), preferendosi invece inglobare ormai tale attività nella nozione di amministrazione attiva.

Queste prime considerazioni costituiscono i punti cardinali che sono in grado non solo di orientare il nostro discorso, ma anche di mostrare quanto possa essere difficoltoso tentare di ridurre ad unità di sistema un tema – quale quello dei controlli amministrativi – che nel nostro paese presenta una fenomenologia tanto diversificata e in continua evoluzione. Sia sufficiente pensare, a tal riguardo e come primissima esemplificazione, alla multiformità delle verifiche dirette a valutare il perdurare dell'equilibrio finanziario generale, nel coordinamento della finanza statale con quella regionale e con quella locale, alla loro coesistenza con i controlli sulle gestioni statali, regionali e locali (attraverso l'esame dei rendiconti), alla persistenza nell'ordinamento di forme di controllo sostitutivo e di forme di controllo sugli organi, all'introduzione dei controlli interni ed ancora alle forme di verifica del livello qualitativo degli *standards* dei servizi resi al cittadino dalle pubbliche amministrazioni.

Né deve trascurarsi quanto si è detto nel primo capitolo<sup>22</sup>, e cioè che la riforma costituzionale dell'ottobre 2001, con la riscrittura dell'intero Titolo V della Carta fondamentale, ha inciso in modo profondo nel disegno dei rapporti tra Stato ed autonomie territoriali (tanto regionali, quanto locali), modificando altrettanto profondamente il quadro dei controlli che riguardano i soggetti del decentramento. Anzi, da questo punto di vista, pare opportuno sottolineare fin da subito che la rilevanza della modifica costituzionale – e, nello specifico, la

---

<sup>22</sup> In *specie* ai paragrafi 5 e 6.

cancellazione delle disposizioni di cui ai vecchi testi degli artt. 125 e 130 Cost. – non si esaurisce nel (pur importante, ma) limitato ambito dei rapporti tra i diversi livelli territoriali di governo, giungendo invece a ostacolare la possibilità (già dubbia in precedenza, per la verità<sup>23</sup>) di ricostruire oggi una (accettabilmente) unitaria nozione costituzionale del controllo, residuando, come disposizioni del Testo fondamentale riguardanti la materia, unicamente l'art. 100 e – soltanto indirettamente ed in virtù di un'interpretazione evolutiva – l'art. 97 Cost.<sup>24</sup>

Del resto è stata la stessa Corte costituzionale a chiarire che il tema dei controlli è stato lasciato dai costituenti *aperto*, nel senso che non vi erano (ed a maggior ragione non vi sono ora, dopo la modifica del Titolo V) indicazioni tassative circa le forme concrete che le misure di verifica devono assumere nel nostro ordinamento, essendo piuttosto sufficiente che sia in qualche modo rintracciabile «*un adeguato fondamento normativo o un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati*»<sup>25</sup>.

Ciò posto, le tappe attraverso le quali si è snodata la metamorfosi del controllo amministrativo, antecedentemente alla revisione costituzionale, sono essenzialmente tre e si identificano con l'adozione di tre provvedimenti legislativi basilari per il nostro ordinamento, vale a dire con il d.lgs. n. 29/93, con la legge n. 20/94 e con la legge Bassanini-bis (n. 127/97), che hanno agito lungo un duplice fronte di obiettivi, quello della riduzione del novero degli atti di Regioni, Comuni e

---

<sup>23</sup> V. infatti G. CORSO, *Aspetti costituzionali dei controlli*, in *Corte dei conti. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, Atti del Convegno, Milano, 11-12 dicembre 1992, Roma, 1995, 145.

<sup>24</sup> Il riferimento all'art. 97 Cost. ed ai principi, ivi enunciati, di imparzialità e buon andamento dell'attività amministrativa, è contenuto nella relazione illustrativa al d.lgs. n. 286/1998, relativo ai controlli interni alle pubbliche amministrazioni statali. L'interpretazione evolutiva, cui si fa riferimento nel testo, è quella che ha portato a riconoscere oggi che il buon andamento non può essere disancorato dai canoni di efficienza, efficacia ed economicità dell'attività amministrativa. Su questi temi v. *amplius supra*, al capitolo I, in *specie* ai paragrafi 5 e 6.

<sup>25</sup> Così si è espresso il Giudice delle Leggi nella sentenza n. 29 del 1995, in *Foro it.*, 1996, I, 1156, con nota di G. D'AURIA, *I nuovi controlli della Corte dei conti davanti alla Corte costituzionale*, sulla quale si avrà modo di ritornare, dal momento che essa costituisce oggi un fondamentale punto di riferimento per chiunque voglia occuparsi del senso e del ruolo dei controlli nel nostro ordinamento.

Province sottoposti al controllo di legittimità<sup>26</sup> e quello (qualitativo) dell'introduzione di una nuova forma di controllo sulla gestione economico-finanziaria dell'ente controllato.

Il passaggio dalla visuale legittimista alla prospettiva gestionale non poteva non produrre i propri (benefici) effetti anche in un settore così delicato e sensibile quale quello dei controlli. Non è un caso se la disposizione che per prima ha parlato di controllo di gestione è compresa nel testo normativo che ha ridisegnato il rapporto di pubblico impiego<sup>27</sup>, portando ad una nuova strutturazione della dirigenza, intesa oggi come classe di funzionari dotati di poteri e *budget* di gestione, ma anche, per altro verso, gravata della connessa responsabilità di risultato. In tale ottica, non può trascurarsi che l'introduzione del controllo interno di gestione rappresenta da un lato il tassello che completa il sistema e che, anzi, consente di parlare di «*sistema*», dall'altro il prisma attraverso cui riguardare, sotto diverse angolazioni, ricadute non marginali della riforma.

Era proprio l'articolo 20 del d.lgs. n. 29/93 a contenere *in nuce* la previsione dell'istituzione di servizi di controllo interno (o nuclei di valutazione) in tutte le amministrazioni pubbliche, con la finalità di dare agli enti una maggiore consapevolezza del senso e della direzione della propria attività e, dunque, la capacità di autovalutarsi<sup>28</sup>, mi-

---

<sup>26</sup> Cfr. in tema A. CORPACI, *Il controllo sugli atti regionali e degli enti locali*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 273; I. MELIS, *Normativa di riordino in tema di controllo sugli atti degli enti locali*, in *Nuova rass.*, 1998, 773; E. MELE, *Il controllo degli atti negli enti locali dopo la legge n. 127 del 1997*, in *Nuova rass.*, 1998, 763; C. ROMEI, T. ROMEI, *Il controllo preventivo di legittimità tra dubbi e incertezze*, in *Nuova rass.*, 1998, 1667; A.R. TASSONE, *I controlli sugli atti degli enti locali nelle leggi n. 59 e n. 127 del 1997*, in *Dir. amm.*, 1998, 57.

<sup>27</sup> Trattasi, com'è evidente, dell'articolo 20 del d.lgs. n. 29/93.

<sup>28</sup> Importante è chiarire che la legge non utilizza in merito a questa forma di controllo sempre la stessa terminologia. Per una chiarificazione cfr. S. FORTUNA, *I servizi di controllo interni*, in *Nuova rass.*, 1995, 780 ss., il quale ritiene che parlare di servizi di controllo interno, controllo di gestione e autocontrollo non è la stessa cosa. In effetti, il termine «*servizio di controllo interno*» pone l'accento sull'aspetto organizzativo, sulla posizione dell'ufficio rispetto alla struttura in cui è inserito; il termine «*controllo di gestione*», invece, focalizza l'attenzione sulla finalità dell'attività di controllo, riguardando quindi l'aspetto dinamico; infine, il termine «*autocontrollo*», attiene alle modalità dell'attività di verifica, cioè sul come essa viene espletata.

gliorando le proprie prestazioni in favore della collettività<sup>29</sup>. La disposizione è stata recentemente abrogata in seguito all'emanazione del d.lgs. n. 286 del 30 luglio 1999, che ha ridisegnato il controllo interno *di gestione* (per ciò che attiene alle amministrazioni dello Stato), predicando principi quali: a) la garanzia della legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa; b) la verifica della sua efficacia, efficienza ed economicità; c) la valutazione delle prestazioni dei dirigenti; d) la valutazione dell'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei programmi in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi proposti (cd. *valutazione e controllo strategico*)<sup>30</sup>. Per quanto riguarda gli enti locali, giova ricordare che, dopo la sua introduzione, il controllo di gestione è stato disciplinato più nel dettaglio dagli articoli 39-41 del d.lgs. n. 77/95, ponendosi tale ultima disciplina come anticipazione delle tendenze legislative manifestatesi poi, per le amministrazioni statali, con il detto decreto n. 286/99 che tuttavia prevede (cfr. art. 2) espressamente la possibilità per Regioni ed enti locali di adeguarsi alle sue disposizioni. Oggi le norme del decreto n. 77/95 sono confluite nelle disposizioni del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, sicché è qui che si ritrova la disciplina del controllo interno di gestione in Comuni e Province (cfr. artt. 196-198 del d.lgs. n. 267/2000).

Peraltro, già anteriormente alla revisione costituzionale si era verificata nell'ordinamento, sul fronte dei controlli di legittimità, una svolta

---

Per ulteriori approfondimenti, anche bibliografici cfr. M. GIOIA, *Il legislatore fulminato sulla via di Damasco: il controllo interno di gestione ed il management applicato all'azione amministrativa*, Urbino, 1996, *passim*.

<sup>29</sup> Cfr. L. ANSELMI, *Il controllo interno nelle amministrazioni pubbliche*, in *Fun. pubbl.*, 2, 1996, 141 ss. V. anche D. ACANFORA, *Profili del controllo interno nella pubblica amministrazione*, in *Riv. Corte conti*, 5, 1995, 189 ss.

<sup>30</sup> La strutturazione del controllo prevista dal d.lgs. 286/99 nella sua quadruplice configurazione (di regolarità amministrativo-contabile, di gestione, strategico e di valutazione dei dirigenti) si ispira al modello proposto da E. FLAMHOLTZ, *Effective Management Control. Theory and Practice*, Kluwer Publishing, 1996, in specie 101. In tal senso cfr. A. SPANO, *Controllo, valutazione della performance e sistema delle ricompense*, in AA. VV., *Controlli interni nelle pubbliche amministrazioni e decreto legislativo n. 286 del 1999*, *op. cit.*, 186 ss.

epocale tendente a ridimensionare sensibilmente i controlli preventivi di legittimità nei confronti di Regioni, Province e Comuni. Anzi, per quanto riguarda le prime, è opportuno ricordare che l'art. 125 della Costituzione era stato – già prima della sua recente abrogazione – progressivamente svuotato di reale portata precettiva ad opera delle disposizioni del d.lgs. n. 40/93 e poi della l. n. 127/97, che avevano ridotto enormemente il novero degli atti sottoposti a tale forma di verifica, tanto che essi consistevano ormai soltanto nei regolamenti e negli atti di adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea<sup>31</sup>.

Per ciò che attiene, invece, al versante degli enti locali, la riduzione dell'ambito del controllo di legittimità era finalizzata in un primo momento a dare concretezza all'autonomia degli organi deliberativi rispetto all'ente controllore (la Regione, ex art. 130 vecchio testo Cost.), prendendo atto del fallimento di meccanismi che, lungi dal concretizzare una reale verifica della legittimità degli atti (come dimostrato dall'enorme contenzioso suscitato non solo dagli atti controllati, ma dagli stessi atti di controllo), prefiguravano un vero e proprio controllo politico, a causa soprattutto della composizione e delle modalità di funzionamento dei Comitati regionali di controllo<sup>32</sup>. La progressiva

---

Per una trattazione del tema in un quadro più generale ed anche comparatistico cfr. A. PAVAN, *Modelli istituzionali e logiche di funzionamento delle amministrazioni e aziende pubbliche*, in *La p.a. di fronte all'Europa*, a cura di M. Bianchi, Cesena, 1998, *passim*.

<sup>31</sup> In un primo momento fu l'articolo 1 del d.lgs. n. 40/93 a ridelineare tale forma di verifica, prevedendo che il controllo doveva esercitarsi, esclusa ogni valutazione di merito, su una serie di atti puntualmente enumerati, di particolare rilievo amministrativo e comunque comportanti impegni di spesa per l'ente. Seguì poi l'art. 17, trentaduesimo comma, della l. 127/97, che limitò il controllo preventivo di legittimità ai regolamenti, esclusi quelli attinenti all'autonomia organizzativa, funzionale e contabile dei consigli regionali, e agli atti di adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. In tema, v. le notazioni di T. MIELE, *Meno controlli sugli atti delle regioni*, in *Guida al diritto, Le nuove norme sulla semplificazione amministrativa*, dossier n. 5, 1997, 146 ss.

<sup>32</sup> Cfr. M. S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 1276 ss.; in particolare, sui limiti del controllo preventivo di legittimità cfr. F. GARRI, M. C. ASTRALDI, U. CAZZUOLA, *La gestione degli Enti Locali*, Rimini, 1998, 63

riduzione dell'ambito oggettivo entro il quale si esplicava il controllo di legittimità sugli atti degli enti locali non poteva che lasciare pochi dubbi sulla tendenza dell'ordinamento alla cancellazione di tale forma di verifica<sup>33</sup>; ciò che poi si è puntualmente verificato con l'abrogazione dell'art. 130 Cost. in virtù dell'articolo 9 della legge di revisione costituzionale, di cui si è già ampiamente detto in precedenza. Sicché oggi pare chiaro che il controllo preventivo di legittimità sugli atti di Comuni e Province è stato definitivamente espunto dal nostro ordinamento, senza che vi sia possibilità di reintroduzione ad opera di leggi statali o regionali, con conseguente abrogazione, da parte della fonte di rango superiore, delle norme del d.lgs. n. 267/2000 disciplinanti siffatta tipologia di verifica (artt. 126-140)<sup>34</sup>. Non solo, ma a ben guardare, lo Stato ha comunque visto dissolversi la propria competenza legislativa in materia, dal momento che nessuno dei tre ambiti materiali contenuti nella lettera *p*) del secondo comma dell'art. 117 ricomprende i controlli<sup>35</sup>. Ciononostante, neanche appare compatibile col nuovo assetto istituzionale una visione volta a conferire alla competenza legislativa residuale delle Regioni la materia dei controlli. Ostano a siffatta costruzione argomenti di portata testuale tutti ricavabili dal testo costituzionale appena revisionato: a) anzitutto, il nuovo art. 114, segnando una netta frattura rispetto alla passata concezione *discendente* dello Stato-Comunità, disegna un sistema autonomistico paritario nell'ambito della Repubblica, che ora è «*costituita*» da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato; b) anzi oggi è ricavabile un vero e proprio moto ascendente (in virtù del principio di

---

ss. In giurisprudenza, per pronunzie in tema cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 21 aprile 1995, n. 1034, in *Foro it.*, 1996, III, 95 ss.; Tar Campania, Napoli, sez. III, 5 agosto 1994, n. 306 in *Trib. amm. reg.*, 1994, I, 3787; Tar Lazio, Latina, 13 marzo 1996, n. 245, in *Trib. amm. reg.*, 1996, I, 1257 ss.

<sup>33</sup> Cfr. G. CASONE, *I controlli sugli enti locali alla luce dell'evoluzione normativa*, in *Fin. loc.*, 1999, 835; D. SANTUCCI, *La revisione dei controlli amministrativi sugli atti delle Regioni e degli enti locali. Riforma finta in attesa della loro soppressione?*, in *Prime note*, suppl. al n. 6, 1997, 185 ss.

<sup>34</sup> Sul punto, v. F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 435-436.

<sup>35</sup> Cfr. ancora su tale specifica questione F. MERLONI, *op. ult. cit.*, 435.



sussidiarietà verticale) dal nuovo art. 118 Cost., primo comma, il quale prefigura un nuovo riparto della funzione amministrativa fra i medesimi soggetti.

Resta così esclusa, sia sul piano testuale, che sistematico, ogni possibilità di introdurre, tra enti territoriali dotati di autonomia costituzionale, relazioni di controllo esterno di legittimità che rispecchino una qualche *gerarchia*. Ovviamente, analoghe considerazioni inducono oggi a dubitare dell'ancoraggio costituzionale anche di molti dei controlli cosiddetti «*atipici*», già previsti dal Testo unico approvato con d.lgs. n.267/2000 (artt. 136-143), sia per quanto riguarda i controlli sugli organi, che comportano la misura dello scioglimento dei Consigli comunali e provinciali<sup>36</sup> – della cui costituzionalità peraltro già si dubitava<sup>37</sup> (art. 141 d.lgs. cit.) – sia per ciò che concerne i controlli sulle attività di cui agli artt. 136 (potere sostitutivo della Regione) e 137 (potere sostitutivo del Governo) d.lgs. cit.

Tra queste tipologie di controlli (secondo l'interpretazione che sembra più corretta), possono ormai ritenersi compatibili col dettato costituzionale solo quelle che trovino il loro ancoraggio nel nuovo art. 120, secondo comma, Cost., ossia nel generale potere sostitutivo del Governo (di stretta interpretazione), nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria, oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Tale potere, com'è noto e come è previsto dall'art. 141 del T.U.O.EE.LL., può essere esercitato dal Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, allorché non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi, e cioè nei casi di impedimento permanente, rimozione, decesso, decadenza, dimissioni del Sindaco o del Presidente della Provincia, dimissioni contemporanee di oltre metà dei consiglieri o riduzione dell'organo consiliare, per impossibilità di surroga, alla metà dei suoi componenti, mancata approvazione del bilancio nei termini.

<sup>37</sup> Vedi sul punto G. BERTI, N. MARZONA, voce *Controlli amministrativi*, in *Enc. dir.*, III agg., 465.

<sup>38</sup> Sul nuovo articolo 120 della Costituzione v. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002, 137 ss.

Per quanto riguarda, invece, le conseguenze della revisione costituzionale sugli altri controlli, che più da presso qui interessano, ossia quelli inerenti alla gestione sia amministrativa che contabile, converrà distinguere quelli esterni da quelli interni. In ordine ai primi non può che restare ferma la competenza generale della Corte dei conti come disegnata dal legislatore statale nella l. n. 20/94, tenuto conto del ruolo che l'organo assume nel contesto istituzionale, come si dirà più ampiamente al paragrafo 5.

In relazione, invece, ai controlli interni, essi sono rimessi all'autonomia legislativa regionale residuale per quanto riguarda le Regioni, mentre per gli enti locali è sicuramente da preferirsi l'opinione che ritiene ormai esistente, anche a seguito della rottura del parallelismo fra funzione legislativa e funzione regolamentare, una riserva di competenza in *subiecta materia*, non solo statutaria (ex art. 114 Cost.), ma anche regolamentare in favore degli enti locali, sulla scorta del disposto del nuovo art. 117 Cost., sesto comma, perché diversamente opinando tale ultima previsione costituzionale sarebbe svuotata di ogni pratico risultato<sup>39</sup>.

### 3. – CRISI E METAMORFOSI DELLA FUNZIONE DI CONTROLLO.

Questo è il quadro generale del diritto positivo, in cui si è materializzata la trasformazione della funzione di controllo accennata in precedenza. Conviene ora svolgere qualche considerazione di portata teorica più generale, al fine di lumeggiare adeguatamente e comprendere in tutte le sue implicazioni siffatta, complessa fenomenologia.

In primo luogo può essere osservato che la visione legittimista del controllo trovava il proprio fondamento nello statocentrismo e nel principio di legalità (che ne rappresentava in qualche modo il corollario), tipici dello Stato monoclasse liberale. E difatti, in un simile mo-

---

<sup>39</sup> In tema vedi S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli Enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Le Regioni*, 2002, 455 ss.; cfr. anche G. D'AURIA, *I controlli*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, tomo II, Milano, 2000, 1223 ss.; A. CORPACI, *Revisione del titolo V della parte II della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, 1314 ss.

dello di organizzazione statale il controllo costituisce funzione esclusivamente statale, fondata sul principio di gerarchia, per il quale tutti gli enti diversi dallo Stato (ivi compresi gli enti locali) sono posti sotto tutela attraverso un sistema di rigido controllo di legittimità da parte dell'autorità sovraordinata, la cui attività di verifica è l'unica che può conferire efficacia definitiva agli atti dell'ente controllato.

Con il passaggio del modello di Stato ad una visione pluriclasse e ad una organizzazione pluricentrica<sup>40</sup>, in cui il potere viene redistribuito e frammentato in diversi centri (come ad esempio gli enti territoriali) dotati ciascuno di una propria autonomia, muta evidentemente la funzione stessa del controllo amministrativo ed entra in crisi la sua precedente nozione. Lo Stato assume compiti diversi da quelli svolti fino a quel momento, intervenendo in prima persona sul mercato al fine di perseguire gli obiettivi di giustizia redistributiva propri dello Stato sociale del benessere. L'attività amministrativa inizia in questa fase una lentissima metamorfosi divenendo sempre più un'attività produttiva, in qualche misura comparabile con attività imprenditoriali (private) in senso proprio. Questa ulteriore trasformazione ha portato a ridelineare – come si diceva – il senso stesso della funzione di controllo, poiché è evidente che se l'attività della pubblica amministrazione perde il suo connotato primario di attività meramente amministrativa, per divenire soprattutto attività rivolta alla produzione ed alla erogazione di servizi per il cittadino, anche il controllo da amministrativo non può che evolvere in attività funzionalmente diretta alla verifica dei risultati conseguiti dalla gestione delle risorse pubbliche, in rapporto agli obiettivi da raggiungere da parte di tutti i soggetti pubblici.

In questo senso, quindi, può dirsi che il controllo di gestione – e cioè la valutazione di risultato – rappresenti in qualche modo la for-

---

<sup>40</sup> «Stato pluriclasse» è una definizione che dobbiamo a M.S. Giannini, comparsa per la prima volta in *Corso di diritto amministrativo, dispense dell'anno accademico 1964-1965*, Milano, 1965 e ricomparsa poi numerose volte nei successivi scritti dell'Autore: v. in particolare, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986, specie 56 ss. Lo Stato pluriclasse è evidentemente un modello statale nel quale vi è una rappresentanza costituzionalmente garantita di classi diverse e contrapposte, che trovano, a loro volta, il loro canale rappresentativo nei grandi partiti di massa.

ma paradigmatica di controllo amministrativo nello Stato sociale del benessere, dal momento che l'oggetto stesso dell'attività di verifica non riguarda più la condotta dei singoli enti pubblici – territoriali e non – diversi dallo Stato (attività da considerarsi in rapporto ai principi di stretta legalità e di gerarchia), ma attiene piuttosto alla corretta utilizzazione delle risorse pubbliche in termini di risultati conseguiti nella produzione e nella erogazione di beni e servizi ai cittadini (dai quali, in ultima analisi, le risorse medesime provengono attraverso la leva fiscale)<sup>41</sup>.

Così riguardato, il controllo gestorio appare più chiaramente definibile come controllo su attività piuttosto che su atti, come controllo che non può essere preventivo (ma che non è necessariamente successivo) e come controllo che prescinde dalla verifica di legittimità degli atti adottati dall'amministrazione, mirando invece a considerare e valutare la coerenza della condotta dell'attore pubblico rispetto agli obiettivi prefissati.

Ora, questo processo di «*adeguamento parallelo*» dell'attività di controllo alle mutazioni di quella di amministrazione attiva non è stato in Italia così automatico come si potrebbe credere.

In realtà sono note le difficoltà che ogni riforma della struttura e dell'attività dei poteri pubblici deve scontare (specie quando essa intacchi privilegi e/o sacche consolidate di posizioni di potere) in termini di tempo necessario al suo pieno «*assorbimento*» da parte dei soggetti ai quali è rimesso il compito di tradurre in prassi le novità poste sul piano meramente legislativo e/o regolamentare.

---

<sup>41</sup> Naturalmente non è per nulla semplice la «*misurazione*» dei servizi pubblici erogati dall'amministrazione e, quindi, la misurazione dell'efficienza pubblica. Fra gli studi sull'efficienza tecnica e produttiva nella pubblica amministrazione maggiormente all'avanguardia si richiama l'attenzione sul lavoro del prof. Henry Tulkens, all'Università Catholique de Louvain, in Belgio. Tulkens ha ideato e sperimentato una misura dell'efficienza tecnica, attraverso un'analisi non parametrica di frontiera, denominata «*Free Disposal Hull*» (FDH) nel 1984, in seguito sviluppata, nel 1995, in una nozione di efficienza produttiva senza l'ausilio di frontiere, cd. «*Efficiency Dominance Analysis*» (EDA); cfr. H. TULKENS, *On FDH efficiency analysis: some methodological issues and applications to retail banking, courts and urban transit*, in *Journal of Productivity Analysis*, 1993, 4, 183-210; ID., *How to measure efficiency and productivity with special reference to banking*, CORE, UCL, Louvain-la-Neuve, 1995.

Per ciò che riguarda più da presso il tema qui trattato, deve osservarsi da un lato che la riforma della pubblica amministrazione italiana è stata avviata soltanto agli albori dell'ultimo decennio dello scorso secolo, in evidente ritardo rispetto ai mali che affliggevano le strutture pubbliche, ampiamente e puntualmente denunciati dalla dottrina molti anni prima<sup>42</sup>; dall'altro, che le profonde modifiche introdotte dal complesso di provvedimenti legislativi nei quali si sono dipanate le riforme «Bassanini» non sono ancora entrate a pieno regime nella prassi amministrativa, che continua a conoscere anche rilevanti scostamenti rispetto alle novità introdotte (soltanto sulla carta, è il caso di dire) dal legislatore. Ciò ha comportato che soltanto in parte la riforma ha potuto cogliere le tendenze più recenti che si sono manifestate nella seconda metà degli anni '90, incidenti particolarmente sul processo di continua erosione della sovranità statale, già in corso da lunga pezza.

In effetti, la rivisitazione del concetto di sovranità avvenuta negli ultimi anni di questo decennio si fonda su di una complessa serie di ragioni, che tutte hanno operato nella medesima direzione, quella di ridurre costantemente l'area del pubblico a vantaggio di una platea di soggetti non soltanto privati, ma anche pubblici, benché sovranazionali, e/o appartenenti ad una sfera che non è pubblica ma neanche privata in senso stretto<sup>43</sup>, potendosi definire comunque *ultrastatale*<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Ci si riferisce, com'è ovvio, al ben noto Rapporto Giannini, del quale si è già detto al primo paragrafo del precedente capitolo. V. in particolare, *ivi*, alla nota 15.

<sup>43</sup> Il fenomeno cui si fa riferimento è la cd. *aziendalizzazione* della p.a. in ragione della quale si opera un coinvolgimento crescente nella gestione della funzione pubblica di soggetti formalmente estranei alla struttura pubblica. In particolare, si fa riferimento a quel complesso fenomeno che, da un lato, tende a ristrutturare in chiave privatistica gli enti pubblici tradizionali, e dall'altro a demandare la gestione dei servizi pubblici (a livello centrale e locale) a società estranee o solo limitatamente partecipate da enti pubblici. Il tema rappresenta la frontiera ultima e più innovativa del processo di evoluzione del sistema amministrativo ed ha visto svilupparsi un dibattito dottrinario e giurisprudenziale ampio ed articolato. In particolare cfr. R. GAROFOLI, *Le privatizzazioni degli enti dell'economia. Profili giuridici*, Milano, 1998; V. CERULLI IRELLI, *Ente pubblico: problemi di identificazione e disciplina applicabile*, in AA.VV., *Ente pubblico economico ed enti pubblici*, a cura di V. Cerulli Irelli, G. Morbidelli, Torino, 1994, 97 ss., il quale fa espresso riferimento a società come la

L'evoluzione che porta alla continua erosione dello spazio sovranistico dello Stato è evidente soprattutto per ciò che riguarda l'economia. Basti pensare alle società multinazionali che, svolgendo la loro attività in un ambito territoriale che va al di là dei confini statali, di per sé stesse trascendono l'entità Stato<sup>45</sup>. Ma ancor più significativa è l'attività di valutazione della gestione economico-finanziaria dei singoli Stati che viene fatta dai mercati finanziari e che comporta, in sostanza, un processo di adeguamento dello Stato al mercato, nel senso che si corre il forte rischio che le politiche pubbliche vengano dirette ver-

---

RIBS S.p.a., disciplinata dalla legge 19 dicembre 1983, n. 700 e che agisce nel settore saccharifero sostanzialmente per conto del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, o la REL S.p.a., istituita con d.l. 22 dicembre 1981, n. 807, convertito nella legge 5 marzo 1982, n. 63, che agisce nel settore dell'elettronica per il risanamento e il riordino delle relative imprese.

Inoltre, cfr. E. CICCIONI, *Società legali e Società pubbliche: due esperienze sintomatiche*, in *Quaderni giuridici dell'impresa*, 1992, I, 5 ss.; B. SPAMPINATO, *Intorno alla definizione di ente pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 411; M.T. CIRENELI, *Le società per azioni a partecipazione pubblica*, in *Trattato delle società per azioni*, diretto da G.E. Colombo e G.B. Portale, *Le società di diritto speciale*, VII, Torino, 1992, 100 ss.; ID., *Le imprese pubbliche*, Milano, 1983, 528 ss. Per ciò che attiene alle posizioni espresse in giurisprudenza, cfr. su tutte Corti dei conti, sent. n. 466 del 28 dicembre 1993, in *Giur. cost.*, 1993, 3829 ss., nonché Corti cost., sent. n. 35 del 5 febbraio 1992, in *Giur. cost.*, 1992, 1 ss., con note di N. MARZONA, *Strumentalità pubblicistica e disciplina di diritto privato nel regime di una società finanziaria regionale*, e M.T. CIRENELI, *Le società per azioni a partecipazione regionale tra legislatore comunitario e «legislatori nazionali» nella sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 1992: verso la formazione di un diritto societario regionale?*

<sup>44</sup> Il termine è di S. CASSESE, *L'erosione dello Stato: una vicenda irreversibile?*, in AA.VV., *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, a cura di S. Cassese, G. Guarino, Milano, 2000, 18-20.

<sup>45</sup> Secondo M. DOGLIANI, *Deve la politica democratica avere una sua risorsa di potere separata?*, in *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, op. ult. cit., 62, è proprio la mobilità degli investimenti e la tendenziale libertà di localizzazione degli insediamenti produttivi a porre lo Stato in una condizione di costante competitività e concorrenza con gli altri Stati e, quindi, in una condizione di enorme vincolo rispetto al ventaglio di politiche possibili, soprattutto in ambito fiscale e redistributivo, ciò che incide ovviamente sulla concreta raggiungibilità degli obiettivi di giustizia sociale contenuti nella Costituzione italiana, come in quasi tutte le Costituzioni dei paesi occidentali.

so la funzionalità ai mercati (soprattutto finanziari), onde conseguire poi una valutazione positiva dagli stessi<sup>46</sup>.

È tuttavia sul piano – peraltro strettamente connesso al precedente – dei poteri *pubblici ultrastatali o sovranazionali* che sembra cogliersi la reale portata del fenomeno di erosione della sovranità statale. Ci si riferisce con questa espressione (tenuta volutamente ad un certo grado di genericità) alla rete di poteri costituita anzitutto dalle organizzazioni sovranazionali, quali l'Unione Europea o il Mercosur nell'America del Sud; ma ci si intende riferire anche ad un altro vasto complesso di organizzazioni o organismi internazionali *politici*<sup>47</sup>, ovvero *regionali*<sup>48</sup>, le cui misure pure incidono pesantemente sugli ordinamenti nazionali e sulla sovranità, quantomeno amministrativa, dei singoli Stati. Ora, specie con riguardo alle organizzazioni sovranazionali, è di tutta evidenza come l'erosione riguardi non soltanto la sovranità amministrativa, ma anche ambiti diversi e in qualche modo più strettamente connessi alla ricostruzione tradizionale del concetto di sovra-

---

<sup>46</sup> Sul punto cfr. S. CASSESE, *op. ult. cit.*, 18. L'A. ritiene che l'erosione dello Stato sia fenomeno che interessa i tre ambiti nei quali tradizionalmente si materializza la sovranità, e cioè quello della forza, quello della tecnologia e, per l'appunto, quello dell'economia. In tale visione, per molti versi condivisibile, la forza sarebbe ormai sottratta allo Stato soprattutto dalla diversa strutturazione concettuale delle nuove guerre, divenute compito di polizia sovranazionale (vien fatto l'esempio dell'intervento armato nel Kosovo). La tecnologia, invece, sfuggirebbe agli Stati da un lato per l'insorgere di ordinamenti ultrastatali (con le loro regole) che riguardano – esemplificativamente – strade, ferrovie, trasporto aereo, telecomunicazioni, dall'altro per la possibilità – oggi concreta per i privati – di costituire reti di interconnessione alle quali i poteri pubblici rimangono del tutto estranei.

<sup>47</sup> Quali sono, ad esempio, il Fondo Monetario Internazionale (F.M.I.) o l'Organizzazione Mondiale del Commercio (W.T.O.).

<sup>48</sup> Si pensi, esemplificativamente, all'OCSE o al Consiglio d'Europa, che, stante la forza di persuasione delle misure dagli stessi adottati (che vengono quasi sempre recepite dagli ordinamenti interni dei singoli Stati), si trasformano da organismi internazionali (regionali) in vere e proprie organizzazioni sovranazionali. Sul tema, cfr. C. AMIRANTE, *Unioni sovranazionali e riorganizzazione costituzionale dello stato*, Torino, 2001, *passim*, ove sono svolte ed approfondite considerazioni (con ampi riferimenti bibliografici) in ordine all'attività degli organismi sovranazionali – ivi compresi quelli indicati alla nota precedente – ed alle ricadute di tale attività sulle istituzioni statuali del vecchio e del nuovo continente.

nità. Tali ambiti sono quelli della legislazione vera e propria, della giurisdizione, della moneta e della finanza. Ma, spingendosi oltre, pare condivisibile la visione di chi osserva che in ultima analisi l'incidenza delle organizzazioni sovranazionali (ed in particolare dell'Unione Europea) giunga addirittura a influenzare concretamente la configurazione della forma di Stato nel momento in cui – in forza dei Trattati istitutivi dell'organizzazione medesima – vengono codificati obiettivi e fini potenzialmente conflittuali con quelli cristallizzati nelle singole Costituzioni degli Stati membri<sup>49</sup>.

Non è dubitabile, perciò, che il processo di globalizzazione prende le mosse dalla (e in qualche senso coincide con la) crisi dello Stato cd. pluriclasse, che è stato il modello di forma statale largamente predominante nelle esperienze politiche europee e, più in genere, occidentali nella seconda metà del novecento. Non è questa la sede per illustrare, se non con un breve accenno, le ragioni che hanno portato al declino di un simile modello di organizzazione dello Stato<sup>50</sup>, che trovava il suo fondamento nell'avvenuta integrazione nel gioco politico di tutte le classi sociali e nella rappresentanza costituzionalmente ga-

---

<sup>49</sup> Si veda sullo specifico argomento G. FERRARA, *Lo «Stato pluriclasse»: un protagonista del «secolo breve»*, in AA.VV., *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, op. cit., 95. L'A., in particolare, ritiene che gli obiettivi ed i principi indicati dal Trattato C.E. per esempio all'articolo 4, n. 2 (mantenimento della stabilità dei prezzi e principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza) investono la concreta praticabilità degli obblighi di risultato che furono imposti al legislatore italiano dalla Costituzione del 1948, quali quelli dell'eguaglianza sostanziale, dell'effettività del diritto al lavoro, della tutela della salute, dell'assicurazione di una istruzione pubblica gratuita e così via. Peraltro, la dottrina più recente, analizzando alcune modificazioni introdotte nel nostro ordinamento dalla legge ordinaria (v. ad esempio la riforma elettorale, la riforma della p.a. e la creazione di autorità indipendenti) nonché dalle fonti comunitarie (v. ad esempio la conformazione al principio di sussidiarietà), è giunta alla conclusione che anche «fonti materialmente costituzionali» possono far recedere il carattere della rigidità costituzionale: in tal senso, cfr. S. LABRIOLA, *Costituzione materiale e transizione*, in AA.VV., *La Costituzione materiale (percorsi culturali e attualità di un'idea)*, a cura di A. Catalani e S. Labriola, Milano, 2001, 264 ss.

<sup>50</sup> Su cui si può invece consultare AA.VV., *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, op. ult. cit., passim; G.M. FLICK, *Globalizzazione delle regole e fondazione dei valori: l'esperienza europea*, in *Pol. dir.*, 2002, 197 ss.



rantita di tali classi, diverse e contrapposte<sup>51</sup>. La questione fondamentale pare allora essere quella delle modalità di aggregazione degli interessi che queste diverse classi sociali esprimevano nello Stato pluriclasse attraverso la mediazione dei grandi partiti di massa (come organizzazioni che veicolavano diverse visioni del mondo: vien da dire diverse *Weltanschauung*) e che invece oggi non trovano più questo sbocco, modulandosi piuttosto su forme di aggregazione diffuse, instabili nel tempo come nella composizione, segmentate e sostanzialmente acefale<sup>52</sup>. Ciò perché le condizioni materiali della globalizzazione – e cioè, come si diceva sopra, i vincoli economici e finanziari che da essa derivano e che impediscono oggi di condurre politiche «sociali» – hanno gradualmente distrutto identità e solidarietà che si erano andate formando nel corso della seconda metà del novecento<sup>53</sup>.

Il portato di tutte le trasformazioni di cui si è detto sull'evoluzione del sistema dei controlli è notevole ed evidente.

La finanza locale e quella regionale, benché formalmente autonome, sono comunque condizionate da quella statale, la quale è condizionata a sua volta da quella comunitaria, che pone vincoli riguardanti sia i modi di reperimento delle risorse finanziarie, sia i livelli di erogazione dei servizi, sia infine l'andamento complessivo della «crescita» economica di ciascun paese membro dell'Unione. Tali vincoli non possono che riflettersi, ovviamente, sul sistema dei controlli, che finisce per perdere molta della sua autonomia, dovendo costantemente rapportarsi a parametri, criteri e finanche metodologie di valutazione proprie dell'organo di controllo comunitario. Laddove il patto di stabilità comunitario<sup>54</sup> cristallizza determinati obiettivi economico-finanziari ed appresta altresì strumenti di controllo per verificare che gli Stati membri rispettino le regole che consentono di raggiungere i

---

<sup>51</sup> Si è già detto dello Stato pluriclasse poco sopra, in questo stesso paragrafo. V. in particolare la nota 40.

<sup>52</sup> M. DOGLIANI, *Deve la politica democratica avere una sua risorsa di potere separata?*, *op. cit.*, 68, definisce tali profili politici «singolarmente imprendibili».

<sup>53</sup> Cfr. ancora M. DOGLIANI, *op. ult. cit.*, 66, che fa riferimento, a sua volta, anche al concetto di «Stato senza rivoluzione» elaborato da Leopoldo Elia.

<sup>54</sup> Di cui si è già detto al paragrafo 1 del capitolo I di questo lavoro. Vedi in particolare la nota 14.

suddetti obiettivi, diviene prioritario – per ciascun paese – verificare che tutti gli attori pubblici interni conformino le loro rispettive condotte al perseguimento dei medesimi obiettivi finanziari. Ciò significa, in altri termini, che il sistema di controllo statale riproduce e considera priorità che sono invece ultrastatali, ad esse orientando la verifica di risultato delle gestioni dei centri (pseudo)autonomi di potere diversi dallo Stato.

L'ulteriore conseguenza di una simile evoluzione è la vera e propria «*spropriazione*» del senso stesso del controllo di risultato, che dovrebbe essere piuttosto rivolto alla verifica del raggiungimento di obiettivi da rapportare prioritariamente al livello di servizi erogati ai cittadini. In buona sostanza, c'è il rischio che venga meno la fase terminale del buon circuito democratico che non dovrebbe mancare in alcun ordinamento: se il controllo non è rivolto alla valutazione del corretto utilizzo delle risorse finanziarie provenienti dai cittadini in vista del conseguimento di obiettivi che gli stessi cittadini pongono (a mezzo delle opzioni *legislative* effettuate dalle diverse assemblee rappresentative: locali, regionali, nazionali), ma piuttosto all'utilizzo di queste stesse risorse in senso conforme ai vincoli imposti da organizzazioni sovranazionali che non hanno un radicamento diretto nella sovranità popolare, si interrompe *ipso facto* il circuito democratico che si menzionava in precedenza, poiché – aldilà dell'assunzione di comportamenti elettorali coerenti (ma evanescenti, poiché i vincoli comunitari sono tali da agire prescindendo dal colore politico del governo) – al cittadino non viene fornito alcun efficace strumento di controllo circa l'utilizzo corretto, e cioè secondo le indicazioni da lui stesso provenienti, delle risorse prelevate dalle sue tasche. È evidente che per tale via, anche nel nostro sistema, si produce, attraverso una sorta di cassa di risonanza, quel *deficit* non solo democratico ma anche *sociale* che investe le istituzioni comunitarie (e che ha formato oggetto di precedente considerazione<sup>55</sup>), con tutti i rischi che il fenomeno presenta per la reale democraticità delle istituzioni.

Ruolo non tanto differente assumono poi, in questo quadro, organismi di recente creazione quali le Autorità indipendenti<sup>56</sup>, che sono

---

<sup>55</sup> Cfr. *amplius supra*, al capitolo I, paragrafi 1 e 2.

<sup>56</sup> Sulle Autorità indipendenti cfr. in generale C. FRANCHINI, *Le Autorità amministrative indipendenti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1988, 550 ss.; AA.VV., *I garanti delle regole*.

proliferate, nel nostro ordinamento specialmente, nell'ultimo decennio<sup>57</sup>.

Si tratta di strutture amministrative che, per essere indipendenti da ogni potere politico e/o statale, sono in una posizione di soggezione (unicamente) alla legge. È sicuramente condivisibile la tesi secondo cui esse costituiscono, più che un istituto giuridico, un vero e proprio fenomeno, nel senso che non è dato rintracciare né una disciplina di carattere generale, né elementi comuni ai diversi organismi, tali da favorire una definizione accettabilmente sistematica della nozione di Autorità indipendente<sup>58</sup>. L'unico elemento comune risiede per l'appunto nella loro posizione di indipendenza rispetto al potere politico ed al Governo in particolare; ciò in quanto l'istituzione delle Autorità indipendenti si è resa in qualche modo necessaria proprio in conseguenza del processo di riduzione dei compiti statali che si è appena

---

*Le Autorità indipendenti*, a cura di S. Cassese, C. Franchini, Bologna, 1996; G. AMATO, *Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, 645 ss.; V. CAIANIELLO, *Le autorità indipendenti tra potere politico e società civile*, in *Foro amm.*, 1997, 341 ss.; A. PREDIERI, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, 1997; AA.VV., *Le autorità indipendenti*, a cura di F. Caringella, R. Garofoli, Napoli, 2000; R. TITOMANLIO, *Autonomia e indipendenza delle authorities: profili organizzativi*, Milano, 2000; AA.VV., *Le autorità amministrative indipendenti: dalla democrazia della rappresentanza alla democrazia dell'efficienza*, a cura di G. Giraudi, M.S. Righettini, Roma-Bari, 2001.

<sup>57</sup> Risale al 1974 (art. 1 d.l. 8 aprile 1978, conv. in l. 7 giugno 1974 n. 216) l'istituzione della CON.SO.B. (Commissione nazionale per le società e la borsa), che è la prima Autorità indipendente del nostro ordinamento. Le più importanti Autorità indipendenti successivamente istituite sono l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (I.S.V.A.P.) istituito dall'art. 3 della l. 12 agosto 1982, n. 576; il cd. Garante dell'editoria, istituito dall'art. 8 della l. 5 agosto 1981, n. 416; l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, istituita dall'art. 10 della l. 10 ottobre 1990, n. 287; l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, istituita dall'art. 4 del d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39; il Garante per la protezione dei dati personali, istituito dall'art. 33 della l. 31 dicembre 1996, n. 675; l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, istituita dalla l. 31 luglio 1997, n. 249; il Garante del contribuente, istituito dall'art. 13 della l. 27 luglio 2000, n. 212.

<sup>58</sup> V. F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2001, 620.

illustrato nei suoi tratti fondamentali. In settori caratterizzati da alto tasso di tecnicismo (si pensi al mercato borsistico e quindi alla CO.N.SO.B.) o da una particolare delicatezza degli interessi in gioco (come per esempio la materia della diffusione di dati che interessano la riservatezza personale) o da entrambe le connotazioni (come per esempio l'ambito delle telecomunicazioni), lo Stato, dopo aver abdicato alle proprie funzioni di direzione dei mercati e di intervento diretto nella gestione dei relativi interessi, si ritira anche dalla funzione di controllo, nel senso che lascia che tale compito venga affidato a strutture che da un lato non fanno parte della sua articolazione amministrativa (e anzi per definizione ne sono indipendenti) e che dall'altro sono caratterizzate da un elevato grado di professionalità specifica dei soggetti che le compongono.

Non è il caso di ripercorrere qui le tappe del complesso dibattito che in dottrina da tempo si agita circa la natura dei compiti che sono rimessi alle Autorità indipendenti; basterà rammentare che ormai appare piuttosto pacifico che si tratta di attività che si collocano in qualche modo al confine tra la funzione giurisdizionale, tra quella di amministrazione attiva e quella di controllo<sup>59</sup>. Vanno in ogni caso considerate addirittura come amplificate dal fenomeno qui accennato le perplessità che poco sopra si sono espresse riguardo al *deficit* di democraticità che connota gli attuali organismi di controllo nel nostro ordinamento. E difatti, le Autorità indipendenti costituiscono strutture amministrative che – pur essendo indipendenti dai poteri statali, ed anzi proprio per essere indipendenti dai poteri statali – non presentano alcun aggancio, né diretto, né indiretto, con la volontà popolare. Esse, però, (aldilà del controllo giurisdizionale sugli atti e provvedimenti dalle stesse adottati, che sono comunque impugnabili dinanzi al G.A.) non sfuggono ai controlli gestionali che la Corte dei conti, ai sensi della l. n. 20/94, effettua, a sua volta da una posizione di autonomia ed indipendenza, nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche, nozione amplissima nella quale non v'è ragione di

---

<sup>59</sup> Da ultimo, sulle caratteristiche e sulla natura giuridica delle Autorità indipendenti, v. G. LOMBARDO, *Le Autorità indipendenti come poteri dello Stato nei conflitti di attribuzione*, in *Quad. cost.*, 1998, 284 ss.

non ricomprendere anche le Autorità indipendenti<sup>60</sup>.

In questo quadro, assume rilievo notevole il modo di concreto svolgimento – da parte degli organismi di controllo statali «*indipendenti*» – dell'attività di verifica, nonché la scelta, da parte dei medesimi organismi, dei parametri ai quali informare la suddetta attività. Questa è la ragione per la quale si concentrerà l'attenzione, a conclusione di questo capitolo, sul nuovo ruolo assunto, nel nostro ordinamento, dalla Corte dei conti<sup>61</sup>.

#### 4. – SEGUE: L'IBRIDAZIONE DEL SISTEMA E LA SUA EVOLUZIONE VERSO IL CONTROLLO DI GESTIONE.

Il processo evolutivo che interessa oggi il sistema dei controlli in Italia (ma anche in Europa) costituisce il precipitato di una lunga esperienza di confronto internazionale sui temi della gestione della finanza pubblica e del relativo controllo, portata avanti soprattutto nella sede dell'Organizzazione internazionale delle istituzioni superiori di controllo (INTOSAI) e cristallizzata, in qualche modo, nella «*Dichiarazione di Lima sui principi generali di controllo della finanza pubblica*» e nelle «*Regole del controllo*» («*Auditing standards*») deliberate dal congresso di Washington nel 1992, documenti che contengono direttive indirizzate alle istituzioni superiori di controllo dei paesi aderenti<sup>62</sup> e relative ai postulati di base dell'attività di controllo. Pare non senza significato sottolineare che già nella Dichiarazione di Lima del 1977 compariva la previsione di un controllo dell'efficienza, ma è in particolare il testo del 1992 ad aver delineato i caratteri essenziali che dovrebbe avere ciascuna Istituzione superiore di controllo (ISC) e ad aver posto gli

---

<sup>60</sup> Ed in effetti, da un lato la Corte dei conti è in posizione di indipendenza ed autonomia tale da garantire l'indipendenza delle Autorità; dall'altro, si tratta comunque di una forma di verifica che è di carattere collaborativo e non può pertanto comportare l'incisiva misura dell'annullamento degli atti emessi dalle Autorità.

<sup>61</sup> Cfr. *amplius sub* paragrafo 5.

<sup>62</sup> I paesi aderenti all'INTOSAI sono 179, cioè quelli partecipanti all'ONU, che, peraltro, promosse nel 1949 l'iniziativa di costituire detto organismo.

*standards* del controllo della finanza pubblica, accentuando l'importanza della differenziazione tra il controllo di regolarità e il controllo di gestione<sup>63</sup>.

La tendenza recentemente ha subito una notevole accelerazione specie in ragione della crescente ibridazione dei sistemi di controllo e della collaborazione instaurata fra quasi tutti i paesi dell'Unione Europea. Sicché, non è un caso che si sia giunti recentemente alla redazione di un documento intitolato «*Criteri guida europei di applicazione delle norme di controllo dell'INTOSAI*», elaborato, su incarico del Comitato di contatto dei presidenti delle Istituzioni superiori di controllo dell'U.E., da un gruppo di lavoro al quale hanno partecipato, sotto la presidenza di un rappresentante della Corte dei conti europea, funzionari delle seguenti istituzioni nazionali di controllo: *Rigrevisionem* (Danimarca), *Tribunale de Cuentas* (Spagna), *Corte dei conti* (Italia), *Algemene Rekenkamer* (Paesi Bassi), *Riksjärvisonsverket* (Svezia), *National Audit Office* (Regno Unito).

I criteri-guida così elaborati, sebbene siano più particolareggiati delle norme di controllo dell'INTOSAI, non concretano tuttavia procedure di lavoro dettagliate per singoli controllori perché si è ritenuto che ciascuna ISC dovesse decidere le proprie procedure specifiche, considerando le realtà, tradizioni e legislazioni nazionali<sup>64</sup>. Nondimeno i suddetti criteri-guida rappresentano una base comune cui far

---

<sup>63</sup> La legislazione italiana successiva al 1992 si è conformata alle direttive contenute nel testo in questione, specialmente con il d.lgs. n. 286 del 30 luglio 1999, con il quale si è ridisegnata l'intera mappa del sistema dei controlli di gestione e sulla gestione.

<sup>64</sup> Il documento indicato nel testo è stato esitato nel 1998 dal Comitato di contatto dei presidenti delle ISC con una prefazione del presidente della Corte dei conti europea. Esso si può leggere per esteso al sito [www.eca.eu.int](http://www.eca.eu.int). Il gruppo di lavoro *ad hoc* sulle norme di controllo venne costituito dal Comitato di contatto dei presidenti delle Istituzioni superiori di controllo dell'Unione Europea nella riunione del 24 e 25 settembre 1991, a Madrid. Il gruppo era composto inizialmente dai rappresentanti delle ISC di Danimarca, Spagna, Italia e Paesi Bassi. L'ISC del Regno Unito ha aderito al gruppo nel 1994 e l'ISC della Svezia nel 1996. Il gruppo *ad hoc* era presieduto da un rappresentante della Corte dei conti europea e il suo lavoro verteva sugli aspetti metodologici attinenti all'esecuzione dei controlli di attività per le quali le ISC dei paesi dell'Unione Europea partecipanti

riferimento e da adottare facoltativamente da parte di tutte le ISC dell'U.E., compresa la nostra Corte dei conti, nel quadro di metodi di controllo messi in atto da ciascuna di esse, per qualunque tipologia di verifica, sia che essa venga espletata unicamente a livello nazionale, sia congiuntamente o di concerto con le altre ISC, a livello internazionale.

Allo stato, tutti i paesi dell'U.E. hanno introdotto, sulla base delle direttive dell'INTOSAI, consistenti modifiche ai rispettivi sistemi di controllo, dotandosi altresì di un «*Manuale*» di controllo che riassume le linee guida all'esercizio dell'attività di verifica. Proprio sulla base del suddetto Manuale si è cominciato ad introdurre gradualmente nuove forme di controllo, concomitante o successivo, sulla gestione finanziaria ed economica delle risorse pubbliche. Con riferimento a tale ultima forma di valutazione, secondo la nozione ricavabile dalle emersioni legislative del nostro ordinamento, il controllo interno di gestione si qualifica come quella procedura diretta a verificare lo stato

---

avevano un interesse congiunto o comune. Le norme di controllo dell'INTOSAI propongono un *iter* metodologico comune che raccoglie la grande diversità delle tradizioni del controllo pubblico degli Stati membri dell'U.E. ed il gruppo *ad hoc* ha cercato di costruire tale *iter* comune elaborando una serie di quindici criteri-guida. Essi illustrano secondo quali modalità le norme di controllo dell'INTOSAI possono essere applicate nell'ambito del controllo di un'attività nell'Unione Europea. Il gruppo ha cercato di sviluppare criteri-guida in tutti i settori principali del processo di controllo. A titolo di esempio, la norma applicativa dell'INTOSAI sugli «*elementi probatori*» è sviluppata in quattro di questi criteri, relativi rispettivamente a «*Elementi probatori e metodo di controllo*», «*Il campionamento a fini di controllo*», «*L'uso dei lavori di altri controllori ed esperti*» e «*Altre informazioni presentate nei documenti che contengono i rendiconti finanziari controllati*». Durante lo sviluppo dei propri criteri-guida, il gruppo ha inoltre preso atto delle norme internazionali di controllo della Federazione internazionale degli esperti contabili. La serie completa dei quindici «*Criteri-guida europei di applicazione*» e la loro relazione con le norme di controllo dell'INTOSAI sono illustrate nel documento del 1998. Essi si ripartiscono in cinque gruppi:

- Gruppo 1 – tre criteri-guida pertinenti alla preparazione del controllo;
- Gruppo 2 – sei criteri-guida pertinenti all'ottenimento degli elementi probatori;
- Gruppo 3 – due criteri-guida pertinenti al completamento del controllo;
- Gruppo 4 – un criterio-guida relativo al controllo sulla gestione;
- Gruppo 5 – tre criteri-guida relativi a questioni varie.

di attuazione degli obiettivi programmati e la funzionalità dell'organizzazione dell'ente controllato, nonché il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi; l'oggetto del controllo è perciò l'intera attività amministrativa, mentre le metodologie sono quelle dell'analisi delle risorse acquisite e della comparazione dei costi sostenuti con la qualità e la quantità dei servizi erogati. È agevole constatare che si tratta, in definitiva, di un'attività che impropriamente viene definita come «di controllo», poiché essa si risolve in realtà in una *guida* complessiva della gestione, nell'intento di imprimerle la giusta direzione verso il perseguimento degli obiettivi predeterminati<sup>65</sup>. Naturalmente, intanto è possibile predefinire degli obiettivi (rispetto ai quali valutare la gestione), in quanto l'ente controllato abbia una propria capacità di pianificazione. Sicché è per l'appunto ai documenti nei quali si sostanzia e manifesta tale capacità - ed in particolare ai bilanci (annuali e pluriennale), nonché alle relazioni previsionali e programmatiche - che occorre far riferimento per individuare i risultati in ordine ai quali misurare l'andamento della gestione.

Quest'ultima considerazione ci introduce alla connessione esistente tra la forma del controllo di gestione e la struttura organizzativa dell'ente controllato, che non potrà che essere articolata oggi in servizi, intesi come unità organizzative dotate di risorse umane e finanziarie (*budget*) con a capo un soggetto responsabile degli obiettivi di gestione assegnati a quell'unità.

In effetti, il controllo di gestione consente da un lato di indirizzare l'attività del personale appartenente alla struttura, orientandolo verso il risultato che nei documenti programmatici e contabili (nella loro particolare strutturazione, corrispondente a quella organizzativa) viene qualificato come obiettivo proprio di quell'unità organizzativa, dall'altro di rendere concreta la responsabilità professionale del dirigente preposto al servizio e, più in generale, di tutti i dipendenti sui

---

<sup>65</sup> Com'è stato evidenziato in dottrina da G. FARNETI, *Gestione e contabilità dell'ente locale*, Rimini, 1999, 351, il controllo di gestione, così come delineato dal d.lgs. n. 77/95 è ad un tempo 1) un *processo*, basato sulla programmazione degli obiettivi e sul confronto fra obiettivi e risultati; 2) una *variabile organizzativa*, nel senso che tale stesso sistema incide sul modo d'essere dell'organizzazione dell'ente controllato; 3) una *strumentazione tecnico-contabile* che deve essere allo scopo attivata.



quali gravano poteri (e doveri) di tipo decisionale<sup>66</sup>. Sotto tale ultimo profilo, la procedura di controllo di gestione appare, invero, funzionalizzata anche all'acquisizione dei dati e degli elementi di controllo idonei a motivare, incentivare e, se del caso, sanzionare il personale dipendente, realizzando così quella responsabilizzazione in ordine al risultato, che costituisce oggi la matrice culturale primaria nel processo di rinnovamento dell'amministrazione comunitaria ed italiana, che gradualmente si va affermando<sup>67</sup>.

Non a caso, proprio con riferimento all'introduzione del controllo di gestione nella p.a., si è evidenziata la necessità di un mutamento culturale dell'amministrazione che segni il passaggio dalla sterile cultura dell'adempimento a quella del risultato e poi a quella del servizio<sup>68</sup>. Nella medesima direzione, per esempio, si è mosso il legislatore italiano, allorché è intervenuto a modificare la disciplina dei controlli esterni sull'ente locale, implementando il passaggio da un sistema imperniato sul controllo di legittimità sugli atti ad un modello che privilegia il controllo di tipo economico sulla gestione<sup>69</sup>.

Tale considerazione offre lo spunto per ulteriormente differenziare e distinguere le diverse forme di controllo. Si viene affermando, in effetti, una tipologia che si diversifica dal controllo *di gestione*, poiché

---

<sup>66</sup> Come opportunamente viene messo in evidenza anche da G. FARNETI, *op. ult. cit.*, 361.

<sup>67</sup> Sulle relazioni tra diritto amministrativo interno e comunitario cfr. S. CASSESE, *Il sistema amministrativo europeo e la sua evoluzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, 770 ss.; M.P. CHITI, *L'organizzazione amministrativa*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti, G. Greco, Milano, 1997, 167 ss.; G. DELLA CANANEA, *L'amministrazione europea*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Milano, 2000, 1514 ss.; A. MASSERA, *Oltre lo Stato: Italia ed Europa tra locale e globale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 5 ss.; F. ASTONE, *Riforma della P.A. e ordinamento comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1, 2002, 59 ss.

<sup>68</sup> Si veda R. A. MIRAGLIA, *Il controllo di gestione negli istituti pubblici*, Torino, 1996, 30, ove l'A. svolge una lunga analisi di questi tre diversi approcci mentali all'attività amministrativa.

<sup>69</sup> Si è principiato con la legge n. 20 del 1994, che ha introdotto il controllo (successivo ed esterno) della Corte dei conti sulla gestione del bilancio di tutte le amministrazioni pubbliche.

mentre quest'ultimo ha il carattere di attività di controllo-direzione della gestione, il controllo *sulla gestione* ha invece il connotato di controllo-verifica, accertando la rispondenza dei risultati di gestione agli obiettivi stabiliti dalla legge. Sotto altro profilo, e cioè in ordine alla posizione del soggetto controllore, può inoltre dirsi che la verifica *sulla gestione* si differenzia dal controllo *di gestione*, poiché mentre quest'ultimo dipende dagli organi di direzione politica, il primo viene effettuato (generalmente dall'esterno) da organismi posti in condizione di indipendenza<sup>70</sup>.

Risultano ormai evidenti il superamento dell'orizzonte *legittimista* e l'approdo del sistema ad una valutazione incentrata sui risultati, condotta mediante l'utilizzo di parametri e criteri che non sono soltanto di natura giuridica e che, anzi, trovano le proprie radici in ambiti scientifici del tutto diversi, da cui sono mutuati principi come quelli di efficienza, efficacia ed economicità.

Proprio nel tentativo di raggiungere obiettivi simili, del resto, la frontiera dei controlli si spinge sempre più in avanti, nella ricerca di tipologie di valutazione che siano maggiormente rispondenti alla necessità di guidare quasi con quotidianità l'indirizzo della gestione in maniera che sia coerente ed armonica con il ciclo di bilancio. Così, una nuova forma di controllo propria dei paesi anglosassoni, di cui si dibatte di recente in dottrina è quella dell'*auditing*, che consiste in una valutazione indipendente, obiettiva e rigorosa di una certa posizione finanziaria, sulla base di elementi validi di giudizio (i cd. *standards*), in vista della redazione di un rapporto scritto (il cd. *report*), nel quale viene illustrata una documentata e motivata opinione sulla gestione finanziaria del soggetto sottoposto a controllo e sulla correttezza della sua esposizione, in riferimento a principi contabili consolidati.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Sul punto specifico v. G. COGLIANDRO, *Modelli di controllo e attività di referto della Corte dei conti*, in *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, a cura di G. Farneti, E. Vagnoni, Rimini, 1997, secondo il quale il referto che costituisce il «prodotto» del controllo sulla gestione e gli elementi informativi da esso offerti al Parlamento debbono necessariamente essere tratti dall'esperienza gestionale e non dalla riflessione teorica.

<sup>71</sup> Cfr. G. LADU, *Il sistema dei controlli*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, 1999, 259. Sull'istituto v. anche A. POMERANZ, *L'auditing nel settore pubblico*, Milano, 1983.

Come si è avvertito, la difficoltà (ancora insuperata) che oggi presenta l'introduzione del controllo di gestione in molti ordinamenti europei (in particolare in quelli derivanti dal modello francese di amministrazione e, specificamente, in quello italiano) è quella di una forma di valutazione non propriamente (o non completamente) giuridica, che si innesta su un tronco organico (e cioè sul tronco degli organi di controllo) tuttora impostato secondo criteri – anche di composizione – prevalentemente giuridici, come di tipo giuridico è la formazione dei soggetti facenti parte dei medesimi organi. Si pensi alla Corte dei conti italiana, che effettua il controllo successivo sulla gestione nella ordinaria composizione in cui v'è una disarmante assenza di esperti di materie che non siano giuridiche, ma che attengano invece ad aspetti diversi e più vicini al tipo di valutazione che l'organo andrà ad effettuare<sup>72</sup>.

L'*audit*, invece, prevede l'attività di un soggetto (l'*auditor*) che è in possesso di elevate capacità professionali, tecniche e manageriali, che opera in *team*, per il lavoro di controllo e monitoraggio, di analisi delle procedure e di valutazione sulla conformità dell'attività alle norme gestionali, finanziarie e contabilistiche. Non solo, ma tale forma di controllo viene esercitata sulla base di precisi parametri di riferimento, definiti *accounting standards* (e cioè indicatori contabili), e *auditing standards* (vale a dire, indicatori di controllo); l'utilizzo di tali criteri permette di procedere ad una corretta impostazione del ciclo di bilancio, nonché ad una corretta valutazione delle scelte effettuate e dei risultati raggiunti.

Pertanto, può ben dirsi che la funzione fondamentale dell'*audit* è quella di dare credibilità all'impostazione finanziaria seguita dall'ente sottoposto a controllo ed alle sue diverse fasi gestionali, in una valutazione prospettica che è volta a cogliere gli spazi di possibile miglioramento operativo.

L'ordinamento in cui l'*audit* ha acquisito ruolo preponderante nel sistema dei controlli amministrativi e contabili-finanziari è senz'altro

---

<sup>72</sup> Ad esempio, esperti in materie più strettamente contabilistiche od economiche o, ancora, aziendalistiche. Come pure non dovrebbero mancare soggetti professionalmente competenti in materie matematiche, statistiche, informatiche e ingegneristiche.

quello degli Stati Uniti d'America, in cui normalmente il compito di valutare le prestazioni è conferito a varie istituzioni con denominazioni e funzioni diverse, i cui criteri di verifica sono poi ricondotti ad unità dal cd. G.A.O. (*General Accounting Office*), che è l'ente federale di controllo. Due sono i tratti caratteristici di siffatta forma di controllo che vale la pena di segnalare qui. Anzitutto la strutturazione in livelli della valutazione; vi è l'*audit* di primo livello (o *audit* contabile o di legittimità), che ha la precipua funzione di verificare se i conti finanziari del soggetto sottoposto al controllo sono corretti e se il controllato ha operato secondo leggi e regolamenti; vi è poi l'*audit* di secondo livello, riferito più strettamente all'efficienza ed all'economicità della gestione, nel quale vengono evidenziate le modalità di utilizzo delle risorse del controllato e se queste sono state impiegate in maniera economica ed efficiente, con l'indicazione specifica delle eventuali cause di inefficienza; infine, l'*audit* di terzo livello focalizza l'attenzione sulla efficacia della gestione controllata, cioè sul raffronto tra i risultati dell'azione pubblica e i risultati prefissati come obiettivi; esso, quindi, misura il livello di *output* dei servizi pubblici e di conseguimento degli obiettivi prestabiliti.

In secondo luogo, merita di essere evidenziato che anche l'*audit* può essere svolto sia da soggetti esterni all'amministrazione controllata (*external auditors*)<sup>73</sup>, sia da soggetti appartenenti all'ente sottoposto al controllo (*internal auditors*) e che, però, deve esservi un collegamento permanente tra le due forme di valutazione (interna ed esterna), in particolare al fine di consentire all'*external auditor* di verificare il rispetto da parte dell'*internal auditor* dei parametri adottati ed il suo grado di indipendenza nei confronti dell'amministrazione controllata.

Può conclusivamente riconoscersi che vengono affermandosi negli ordinamenti contemporanei due moduli organizzativi all'interno della medesima esigenza di adeguare l'attività di controllo alla mutata concezione dell'amministrare. Nei paesi in cui il sistema amministrativo è di derivazione francese (e nella stessa Francia<sup>74</sup>) le istituzioni

---

<sup>73</sup> Per esempio, nel sistema statunitense è un *external auditor* proprio il G.A.O., cioè l'ente federale di controllo.

<sup>74</sup> Sul sistema dei controlli in Francia si può vedere G. GUASPARRI, *Spunti per una riforma dei controlli esterni sulla finanza pubblica: il modello francese*, in *Riv. Corte conti*, 3, 1993, 267.

che effettuano il controllo esterno successivo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche sono riconducibili tutte ad un organo di natura giurisdizionale, composto da magistrati ed aduso a valutazioni di ordine prevalentemente giuridico<sup>75</sup>, con tutte le perplessità di cui si diceva sopra. Negli ordinamenti di matrice anglosassone<sup>76</sup>, invece, tali istituzioni sono gli *audit offices*<sup>77</sup>, che presentano una composizione affatto diversa, arricchita da professionalità non solo giuridiche, e che svolgono un tipo di valutazione più rispondente alle finalità perseguite.

Al momento non è difficile prevedere l'ulteriore evoluzione di sistemi in parola nel senso della loro reciproca ibridazione, fenomeno di cui l'Unione Europea costituisce una fucina in perenne divenire. È indubbio che l'abbandono del dato formale, del rigore meramente «legalistico», a vantaggio della considerazione dei fattori più propriamente economici dell'attività amministrativa e della gestione della cosa pubblica, non potrà che portare ad una sempre maggiore centralità degli aspetti gestionali e finanziari connessi all'azione dei pubblici poteri, in ambito sia interno che comunitario, da un lato accelerando l'omologazione degli ordinamenti in senso «efficientista», dall'altro producendo la conformazione dei controlli a tale processo evolutivo.

##### 5. – LE VERIFICHE GESTIONALI E IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI ALLA LUCE DELLA REVISIONE COSTITUZIONALE.

Nel quadro evolutivo che si è tracciato, la Corte dei conti italiana è destinata ad assumere un ruolo sempre più pregnante, sia per le sue caratteristiche di indipendenza ed autonomia rispetto agli altri organi ed istituzioni dello Stato, sia per il composito novero delle sue attribuzioni non solo di controllo, ma anche giurisdizionali.

---

<sup>75</sup> Ci si riferisce, naturalmente, alla Corte dei conti italiana, alla *Cour des comptes* francese, a quella belga, al *Tribunal de cuentas* spagnolo.

<sup>76</sup> Sui quali può essere utile consultare A. HALACHMI, G. BUOCKAERT, *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector*, Westport, Londra, 1996; J. L. HARBOUR, *Performance Measurement*, New York, 1997.

<sup>77</sup> Ed anzitutto il *General Auditing Office* statunitense e il *National Audit Office* inglese.

Senza voler qui affrontare l'intera tematica connessa alla struttura, alle funzioni ed alla storia dell'organo<sup>78</sup>, è appena il caso di ricordare che la Corte dei conti nel nostro paese è organo di istituzione ottocentesca<sup>79</sup>, che ha trovato poi un proprio riconoscimento costituzionale con l'approvazione della Carta fondamentale, la quale all'art. 100 si limita tuttavia a conferire rilevanza (per l'appunto costituzionale) ad attribuzioni e funzioni che la magistratura del controllo già tradizionalmente svolgeva fin dalla data della sua istituzione<sup>80</sup>.

Tali attribuzioni consistono, com'è noto, nel controllo di legittimità sugli atti del Governo, nel controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, nel controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria e nell'attività di referto al Parlamento circa i risultati del riscontro eseguito. Pare importante, anche per la potenzialità espansiva che la disposizione mostra (e che è stata utilmente sfruttata dalla Corte costituzionale, come si vedrà di qui a poco), evidenziare fin da ora che l'ultimo comma della norma

---

<sup>78</sup> Poiché ciò che qui interessa è soltanto l'analisi dell'evoluzione del ruolo istituzionale della Corte dei conti quale organismo deputato allo svolgimento delle attività di controllo sulle gestioni finanziarie pubbliche.

<sup>79</sup> Essa fu istituita infatti con la legge 14 agosto 1862 n. 800. In dottrina v. come prime indicazioni O. SEPE, *La Corte dei conti: ordinamento e funzioni di controllo*, Milano, 1956; G. CAIANIELLO, *La Corte dei conti tra due culture*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 1104 ss.; A.M. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, in AA.VV., *La Corte dei conti strumento di attuazione della Costituzione nella materia della finanza pubblica*, Napoli, 1979; G. LADU, *La Corte dei conti: miti e realtà*, in *Atti del Convegno SVIMAP, I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 1997, 107. Per una esauriente e recente disamina della tematica v. R. COLTELLI, *La Corte dei conti nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Roma, 1998.

<sup>80</sup> Com'è noto, l'art. 100, secondo comma, della Costituzione prevede che la Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. La disposizione precisa inoltre che la Corte partecipa al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria e che riferisce alle Camere sul risultato del riscontro eseguito. Non v'è dubbio che il dibattito svoltosi in Assemblea Costituente sui temi del controllo fu ben scarno. E difatti, in quella sede il problema della necessità di un controllo più incisivo e più moderno sulle amministrazioni pubbliche fu grandemente sottovalutato: cfr. in tema *Atti dell'Assemblea Costituente - Resoconti sommari della II sottocommissione*, 800 ss.

costituzionale si preoccupa di garantire l'indipendenza della Corte dei conti e dei suoi componenti «*di fronte al Governo*».

Inquadrato in un simile contesto istituzionale, l'organo di controllo ha poi subito rilevanti trasformazioni ad opera di interventi del legislatore ordinario, il quale è intervenuto anzitutto a ridurre progressivamente il novero degli atti del Governo sottoponibili al controllo preventivo di legittimità di cui all'articolo 100, secondo comma, della Costituzione<sup>81</sup>. Tale atteggiamento, oltre a costituire uno dei segni evidenti della mutazione del senso stesso dell'attività di controllo (nel senso che si diceva sopra), è stato dovuto anche all'eccessiva vaghezza della dizione costituzionale, che – riferendosi *tout court* agli «*atti del Governo*» – lasciava spazio ad interpretazioni per dir così «*omni-comprehensive*». Del pari, con norma di natura apparentemente procedurale, ma di chiara valenza sostanziale, il legislatore si è preoccupato recentemente di dettare norme in materia di accelerazione del procedimento di controllo preventivo di legittimità, annettendo al decorso del termine di sessanta giorni dalla ricezione dell'atto, in carenza di provvedimento negativo o sospensivo della sezione di controllo, il significato di visto implicito, idoneo a conferire efficacia all'atto soggetto al controllo<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Ci si riferisce, ovviamente, alla legge n. 400 del 1988 ed alla successiva legge n. 20 del 1994. Con il primo dei due interventi il legislatore ha ritenuto di dover precisare che il controllo preventivo di legittimità di cui all'art. 100 Cost. non si effettua sugli atti aventi forza di legge, escludendo quindi dall'ambito di applicabilità della disposizione i decreti-legge ed i decreti legislativi governativi. È appena il caso di evidenziare che l'art. 16 della legge n. 400/88 fu sospettato d'incostituzionalità, per violazione dell'art. 100 Cost.; la relativa questione venne sollevata proprio dalla Corte dei conti, ma invano, poiché la Corte costituzionale, con la sentenza n. 406/89, in *Corr. giur.*, 1989, 937 ss. (con nota di G. BERTI, *La legge n. 400 e una pronuncia della Corte costituzionale*), precisò che gli atti del governo di normazione primaria sono soggetti unicamente al controllo del Parlamento e del Presidente della Repubblica, esulando pertanto dall'ambito degli atti soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. Successivamente, la legge n. 20/94 è intervenuta ad elencare in maniera tassativa gli atti del Governo sottoposti al controllo preventivo di legittimità ad opera della Corte dei conti.

<sup>82</sup> Cfr. l'art. 27, primo comma, della l. 24 novembre 2000, n. 240 intitolato appunto «*Accelerazione del procedimento di controllo della Corte dei conti*», che disciplina la materia.

Accanto alla specificazione delle funzioni già considerate in Costituzione, il legislatore ordinario ha ritenuto di procedere, già nel 1994, nella direzione di un incisivo adeguamento delle funzioni dell'organo ai mutati tempi, all'attribuzione di compiti di controllo del tutto nuovi per la Corte dei conti e alla metamorfosi della sua funzione. Si è infatti introdotta nel sistema la figura del controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria<sup>83</sup>. Tale forma di verifica è stata per l'appunto affidata alla competenza delle sezioni del controllo della Corte dei conti ed ha ad oggetto – ciò che, ai fini dei quali si discute in questa sede, pare di grande valenza – la gestione dei bilanci di tutto il settore pubblico, ivi compresi le Regioni e gli enti locali<sup>84</sup>.

Secondo la legge, la Corte dei conti esplica tale attività mediante la verifica della legittimità e regolarità della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, nonché attraverso la comparazione dei costi, modi e tempi dello svolgimento dell'attività amministrativa.

All'esito del controllo, la Corte redige un referto che viene poi sottoposto all'esame del Parlamento, dei Consigli regionali e delle stesse amministrazioni controllate, le quali hanno l'obbligo di comunicare alla Corte medesima ed agli organi elettivi le misure conseguentemente adottate.

Molteplici sono gli aspetti sui quali vale la pena di riflettere, in relazione al tracciato delle nostre argomentazioni.

Il primo riguarda certamente la natura dei parametri del controllo, nel senso che trattasi di un controllo che non si fonda sul criterio della legittimità, essendo piuttosto incentrato sulla verifica di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa<sup>85</sup>. In effetti, il noc-

---

<sup>83</sup> Cfr. l'articolo 3, quarto comma, della l. n. 20/94.

<sup>84</sup> Ciò perché la legge n. 20/94 si riferisce alla dizione «*amministrazione pubbliche*» di cui al d.lgs. n. 29/1993, che per l'appunto contiene in sé l'intero ventaglio del settore pubblico ed anche gli enti nei quali si inverte il principio autonomistico, quali Regioni, Province e Comuni.

<sup>85</sup> L'espressione «*regolarità*» non corrisponde a quella di «*legittimità*», poiché la prima pur presupponendo la conformità alla legge, non si esaurisce in essa ed esprime anzi una valutazione ulteriore, tipica del controllo su attività, nel senso



ciolo della questione, ancora una volta (come già si è avuto modo di evidenziare sopra<sup>86</sup>), riguarda la possibilità di definire giuridicamente concetti e parametri di controllo che, per attingere essi a nozioni di ordine economico-aziendalistico, risultano di difficile traduzione in termini normativi. La riflessione, com'è evidente, si connette ed in un certo senso consegue a quella sulla nuova accezione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa in vista per l'appunto del perseguimento degli obiettivi di efficienza ed efficacia, nel senso che si è chiarito in precedenza<sup>87</sup>. Giova specificare qui che la nuova cultura dell'amministrare per risultati impone che si smetta l'abito mentale della difficoltà – largamente diffusa nella nostra amministrazione – di misurarsi con un diritto che non sia fatto se non di mera legalità. Come si è detto, i parametri di efficienza, efficacia ed economicità, pur essendo veicolati da norme di legge (in ossequio al principio di legalità), non trovano nella legge medesima il loro strumento definitorio – essendo criteri di azione non giuridici – ma non per questo devono considerarsi come non appartenenti all'area del diritto nel momento in cui la legge prescriva la loro osservanza ed anzi li consideri quali parametri alla stregua dei quali effettuare il controllo sulla gestione del bilancio delle amministrazioni pubbliche. D'altro canto, ciò comporta, per quanto attiene alle modalità di effettuazione di siffatta tipologia di controllo, che esso venga svolto (anche) da soggetti dotati di particolari professionalità, non necessariamente e non esclusivamente giuridiche<sup>88</sup>.

---

che il giudizio di controllo investe la gestione nel suo complesso valutandone risultati e comportamenti. In buona sostanza, tale nozione esprimerebbe il contenuto di quelle formule verificatorie che fanno riferimento ai canoni della sana gestione della cosa pubblica. Tutto ciò è evidentemente ben diverso dalla verifica di mera legittimità, che si dirige, invece, alla valutazione della rispondenza dell'atto amministrativo alla legalità formale. In proposito, cfr. A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, 539 ss.

<sup>86</sup> Sul punto, v. *amplius supra*, al capitolo I, paragrafo 2.

<sup>87</sup> In particolare al paragrafo 5 del capitolo I.

<sup>88</sup> L'esigenza viene segnalata, tra gli altri, anche da G. LADU, *La Corte dei Conti: miti e realtà*, in *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, *op. cit.*, il quale paventa il timore che il controllo sulla gestione rimanga «inserito in un sistema a prevalente impostazione giuridica».

Non a caso, il nodo è venuto all'attenzione della Corte costituzionale nella nota sentenza n. 29 del 1995, su cui si tornerà anche più innanzi<sup>89</sup>. Il giudice delle leggi, nel sindacare la costituzionalità proprio dell'articolo 3 della l. n. 20/94 sotto diversi profili, ha affermato il principio secondo cui non può spettare sempre e solo alla legge di predeterminare con precisione i parametri del controllo, fissando addirittura il contenuto degli indicatori di attività o di risultato; ciò non sarebbe coerente con la natura del controllo di gestione, che, secondo la Corte, va inteso come verifica *lato sensu* dell'efficacia e dell'efficienza, sia interna che esterna ed ha carattere «*essenzialmente empirico*», che implica la necessità di svolgimento della valutazione «*sulla base di criteri di riferimento o modelli operativi nascenti dalla comune esperienza e razionalizzati nelle conoscenze tecnico-scientifiche delle discipline economiche, aziendalistiche e statistiche*». Il tutto per garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale delineato dall'art. 97 della Costituzione, cioè quello di un «*apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza*».

Ma è stata l'ampiezza dell'ambito soggettivo degli enti sottoposti al controllo successivo sulla gestione da parte della Corte dei conti a rappresentare il punto più controverso della normativa in questione. Invero, ci si pose il dubbio, all'indomani dell'emanazione della legge n. 20/94, se le disposizioni che introducevano tale forma di valutazione dovessero trovare applicazione anche nei confronti delle Regioni e degli enti locali. La prassi invalsa fin da subito tendeva a ricomprendere – sulla scorta di una formulazione letterale della norma invero inequivocabile<sup>90</sup> – le Regioni nell'ambito soggettivo di applicazione del controllo, suscitando non a caso la reazione di alcune di

---

<sup>89</sup> La sentenza è reperibile in *Foro it.*, 1996, I, 1156.

<sup>90</sup> E difatti, se il terzo comma dell'art. 3, l. n. 20/94 opera riferimento alle «*amministrazioni pubbliche*», genericamente intese, il quinto comma specifica che le «*amministrazioni regionali*» sono anch'esse sottoposte al controllo successivo sulla gestione, sia pure con alcune differenze rispetto al modello tipico di tale valutazione, poiché non si tratta nei loro confronti di giudicare la legittimità e/o la regolarità della gestione, ma soltanto di verificare la rispondenza dei risultati conseguiti agli obiettivi prefissati dalla legge.

esse<sup>91</sup>. Si poneva, in altri termini, la questione della compatibilità di una simile forma di controllo con il principio autonomistico, pure riconosciuto in Costituzione ed anzi esaltato dalla riforma della pubblica amministrazione e dalla ricostruzione del modello autonomistico.

Ora, come si è già accennato, è toccato alla Corte costituzionale affermare, con argomentazioni largamente condivisibili, la legittimità dell'articolo 3, commi quarto e quinto, della l. n. 20/94, nella parte in cui ricomprende le Regioni nell'ambito applicativo del controllo sulla gestione, all'esito di un *iter* argomentativo assai ampio che non è possibile né utile ripercorrere in questa sede<sup>92</sup>.

Per ciò che attiene agli enti locali, invece, il settimo comma della disposizione in parola<sup>93</sup> tiene ferma la vigenza delle disposizioni della legge n. 51/82, la quale già prevedeva che le Province ed i Comuni dovessero trasmettere i propri consuntivi alla Corte dei conti, che, in una sezione speciale all'uopo costituita, avrebbe poi riferito i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa degli enti<sup>94</sup>.

---

<sup>91</sup> Il ricorso per impugnazione della legge statale, che portò poi alla pronuncia della Corte costituzionale n. 29 del 1995, già numerose volte citata nel testo ed in nota, venne proposto, per la precisione, dalla Regione Valle d'Aosta, dalla Regione Friuli Venezia Giulia, dalla Regione Veneto e dalla Regione Emilia Romagna.

<sup>92</sup> La Corte costituzionale, con la già più volte richiamata sentenza 29 del 27 gennaio 1995, espressamente ritiene «non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia ed Emilia-Romagna, riguardo a varie disposizioni contenute nell'art. 3 l. 14 gennaio 1994 n. 20 dalle quali si desume l'estensione alle Amministrazioni regionali del controllo successivo sulla gestione operato dalla Corte dei conti, per pretesa violazione dell'art. 125 Cost., il quale stabilirebbe in modo tassativo sia i tipi di controllo ammissibili riguardo agli atti regionali, sia i casi di controllo di merito ai fini del riesame, atteso che l'insieme dei controlli previsti negli artt. 100 secondo comma, 125 primo comma e 130 Cost. non preclude al legislatore ordinario di introdurre forme di controllo diverse e ulteriori, purché per esse sia rintracciabile nella Costituzione un adeguato fondamento normativo o un ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati».

<sup>93</sup> E cioè l'articolo 3 della legge n. 20/94.

<sup>94</sup> Peraltro, è importante sottolineare che le disposizioni della legge n. 51/82, applicabili soltanto a Comuni e Province con più di ottomila abitanti, sono state giudicate costituzionalmente legittime dal giudice delle leggi in due occasioni (sent. n. 422 del 23 dicembre 1988 e n. 961 del 13 ottobre 1988, rispettivamente in *Sett.*

Volendo rifarsi ancora una volta alla citata pronuncia della Corte costituzionale, questa opportunamente chiarisce che, pur restando ferme tali disposizioni per espressa previsione del settimo comma dell'art. 3 l. n. 20/94, il controllo successivo sulla gestione si estende oggi anche agli enti locali, senza alcuna limitazione relativa alla dimensione della popolazione, con l'ulteriore precisazione che, nel chiaro intento di non comprimere eccessivamente l'autonomia di tali soggetti, il successivo ottavo comma dell'articolo 3 esclude gli «enti territoriali» dal novero dei soggetti nei confronti dei quali la Corte dei conti può chiedere il riesame di atti non ritenuti conformi a legge.

Peraltro, la Corte costituzionale poté giungere a tali conclusioni anche e soprattutto sulla scorta di una organica rivisitazione del ruolo di controllo e della posizione istituzionale della Corte dei conti, nel mutato quadro di ricerca del tendenziale equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e di necessità di corretta gestione delle risorse collettive «sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità». Il punto di arrivo del ragionamento della Corte costituzionale, di grande interesse, è stato per l'appunto quello di configurare il ruolo della Corte dei conti come collaborativo rispetto allo Stato-comunità (comprendente anche le autonome territoriali) e non più soltanto dello Stato-apparato, sì da poter assicurare il complessivo rispetto dell'equilibrio economico-finanziario. Tale compito, in un sistema che, come si diceva in precedenza, deve oggi tendere coerentemente (e cioè con la condotta almeno tendenzialmente *uniforme* di tutti gli attori pubblici) al raggiungimento di obiettivi economico-finanziari che sono pre-determinati addirittura a livello comunitario, appare di fondamentale rilevanza e non può che essere svolto da un soggetto istituzionale posto in condizioni di indipendenza rispetto a tutti i medesimi attori pubblici. Sicché, in una simile prospettiva, la Corte dei conti esercita – sulle gestioni di tutte le amministrazioni pubbliche – un controllo che viene *portato* da una posizione *collaborativa*, sia perché l'organo di controllo non fa parte di un potere contrapposto all'organo controllato – essendo piuttosto in una posizione di autonomia rispetto *a tutti*

---

*giur.*, I, 1998, 227 e *Giur. cost.*, 1988, I, 4543), sul duplice presupposto del limite soggettivo di applicazione e del limite oggettivo della natura del controllo, che è finalizzato al referto annuale al Parlamento.

i poteri pubblici – sia perché la natura stessa del controllo sulla gestione comporta che l'intervento della Corte sia volto, più che a produrre conformazione, a stimolare *processi di autocorrezione* all'interno dell'ente controllato. D'altro canto, l'ambito oggettivo e soprattutto soggettivo dei poteri di controllo della Corte è tale da far sì che tale organo sia divenuto ormai un imprescindibile punto di riferimento per comporre la vasta tipologia dei controlli di gestione in «*sistema*».

È per questi motivi che il controllo sulla gestione previsto dalla l. n. 20/94, anche dopo la riforma del Titolo V, a nostro avviso, conserva intatta la propria legittimità costituzionale, dal momento che esso concreta una forma di verifica finalizzata soprattutto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione così considerata «*risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art. 97 della Costituzione, quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza*»<sup>95</sup>. Anzi, nel quadro del nuovo sistema autonomistico disegnato dal legislatore costituente, che come si è visto ha prodotto tra l'altro la scomparsa dall'ordinamento di ogni controllo esterno di legittimità<sup>96</sup>, il ruolo collaborativo della Corte dei conti quale organo dello Stato-comunità (già riconosciuto dalla Corte costituzionale) rimane non solo integro ma anche corroborato dalla revisione. Non vi sono perciò motivi per disconoscere all'organo (per la sua rilevanza costituzionale ex art. 100 Cost., rimasto immodificato) la competenza a controllare i risultati di gestione dell'intero sistema amministrativo, ivi comprese le amministrazioni locali in virtù del rinvio operato dall'art. 148 del d.lgs. n. 267/2000 alla l. n. 20/94<sup>97</sup>. Va

<sup>95</sup> Cfr. la già citata sentenza n. 29 del 27 gennaio 1995.

<sup>96</sup> *Contra*, cfr. C. DE BENEDETTI, *Il controllo di gestione nella procedimentalizzazione della funzione amministrativa*, Padova, 2001, 31 ss.

<sup>97</sup> In tal senso, cfr. G. D'AURIA, *Appunti sui controlli amministrativi dopo il nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione*, in *L.p.a.*, suppl. al fasc. 1, (*Il nuovo titolo V della Costituzione – Stato/Regioni e diritto del lavoro*), 2002, 100, il quale, con convincenti argomentazioni, giunge ad auspicare per la nostra Corte dei conti un ruolo simile a quello dell'*audit commission* inglese. Sulla tematica v. anche F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 435; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli Enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte seconda della Costituzione. Il caso dei controlli*, *op. cit.*, 458-459, il quale tuttavia ritiene che la Corte dovrebbe limitarsi a

anzi qui soggiunto che, proprio nella consapevolezza – ormai pienamente acquisita – di questo nuovo ruolo della Corte dei conti e – al contempo – del costante sviluppo del principio autonomistico, il disegno di legge cd. «*La Loggia*» attuativo della revisione del Titolo V della Costituzione, cui pure si è accennato in precedenza (nell'ultimo paragrafo del primo capitolo), all'articolo 5 (commi quarto, quinto e sesto) da un lato esplicita che alla Corte dei conti spetta il controllo degli equilibri di bilancio di Regioni ed enti locali, nonché – attraverso le sezioni regionali del controllo – la verifica successiva in ordine alla «*sana gestione*» e al raggiungimento degli obiettivi posti dalle leggi regionali di principio e di programma (quarto comma); dall'altro prevede la possibilità per le Regioni di richiedere alle sezioni regionali della Corte ulteriori forme di collaborazione sia ai fini del controllo della «*regolare gestione finanziaria*», sia ai fini del raggiungimento di migliori livelli di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa (quinto comma); infine ristruttura le predette sezioni regionali di controllo, prevedendo che esse siano integrate – nella loro composizione – da due componenti designati, rispettivamente, dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali (sesto comma). Trattasi di disposizioni che mostrano un certo grado di coerenza con l'evoluzione delle funzioni di controllo dell'organo e che in qualche modo, anzi, costituiscono la prima *spia legislativa* che, in termini espressi, riconosce il ruolo collaborativo che l'istituzione di controllo ha via via acquisito negli ultimi anni, ufficializzando l'ingresso anche nel nostro ordinamento di concetti – certamente mutuati dal diritto comunitario, col correlativo portato di esperienza sul piano applicativo – quali quello della *sana e regolare gestione finanziaria*, nei termini che si avrà modo di chiarire più innanzi<sup>98</sup>.

Nella medesima ottica, appare di grande utilità la previsione sul piano legislativo (sia pure con specifico riferimento al controllo effettuato sugli enti locali) di una stretta connessione tra il controllo suc-

---

quella parte del controllo di gestione di cui al primo periodo dell'art. 3, quarto comma, della l. n. 20/94 relativa alla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche che trova diretta e specifica legittimazione nei «*principi di coordinamento della finanza pubblica*» di cui all'art. 119 Cost., secondo comma.

<sup>98</sup> Sul punto v. *amplius infra* al capitolo III, in specie nel paragrafo 4.

cessivo sulla gestione ed il controllo interno di gestione, nel triplice senso che: a) le verifiche della Corte dei conti vanno svolte «anche in base all'esito di altri controlli»<sup>99</sup>; b) le relazioni della Corte dei conti in merito alla gestione di Comuni e Province contengono anche valutazioni sul funzionamento dei controlli interni<sup>100</sup>; c) nell'esercizio del controllo sulla gestione, la Corte può chiedere agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia<sup>101</sup>. Simili forme di collegamento interorganico – che rappresentano una novità per il nostro ordinamento<sup>102</sup> - vengono imposte dalle innovazioni normative che si sono susseguite in tema di controlli negli ultimi anni e che, stante l'intreccio di competenze e le nuove finalità assegnate all'attività di verifica dell'azione amministrativa, consigliano, con maggiore evidenza che in passato, una strutturazione dei controlli tutti come funzioni ed organizzazioni collegate in un sistema. Ciò consente, peraltro, di utilizzare al meglio le dotazioni di personale e di strutture che appartengono agli apparati titolari di poteri di controllo nelle varie strutture pubbliche, poiché costituirebbe davvero un paradosso che gli organismi deputati alla verifica di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa operassero a loro volta poi in un contesto organizzativo irrazionale e contraddittorio con quegli stessi canoni<sup>103</sup>.

---

<sup>99</sup> Cfr. articolo 3, quarto comma, l. n. 20/94.

<sup>100</sup> Cfr. articolo 3, settimo comma, l. n. 20/94.

<sup>101</sup> Cfr. articolo 3, ottavo comma, l. n. 20/94.

<sup>102</sup> Va qui segnalato, invero, che il nostro ordinamento ha sempre ignorato – in tema di controlli amministrativi – le complesse problematiche dei rapporti tra gli organi che compiono, a vario titolo e con vari effetti, verifiche d'atti e d'attività delle strutture pubbliche ed è, quindi, avaro di norme in materia. Sul punto v. F. GARRI, *I rapporti tra gli organi di controllo interni e gli altri organi di controllo interni ed esterni*, in *Enti pubblici*, 1996, 34.

<sup>103</sup> Basti pensare a quale spreco di efficienza può portare la duplicazione di strutture (interne ed esterne) aventi le medesime funzioni. In particolare può qui dirsi che un primo raccordo è necessario allorché si tratti di eliminare duplicazioni di verifiche. Un secondo tipo di collegamento è richiesto quando l'attività di un organo di controllo possa essere finalizzata alla selezione di fatti rilevanti per l'esplicazione dell'attività di un secondo organo di controllo. In terzo luogo, può esservi connessione qualora un organismo di controllo divenga strumentale ad un altro, che lo utilizza per raccogliere dati, informazioni, notizie, ecc.

A fronte di una simile progressiva evoluzione dell'ordinamento, che si svolge attraverso le continue metamorfosi della legislazione ordinaria e della giurisprudenza della Corte costituzionale, la stessa Corte dei conti pare acquisire sempre più la consapevolezza del proprio mutato ruolo istituzionale. Il significativo sintomo dell'autocoscienza della Corte in ordine alla propria funzione è costituito senza dubbio dalle direttive annuali delle Sezioni Riunite riguardanti i criteri di riferimento del controllo ed il programma del controllo<sup>104</sup>. In tali atti, quantomeno a partire dal 1997<sup>105</sup>, non è mai mancato il riferimento ai principi fissati dall'INTOSAI ed a quelli contenuti nel cd. Manuale del controllo della Corte dei conti europea, di cui si è detto e ancora si dirà più diffusamente in appresso<sup>106</sup>. Nell'anno 2000, poi, la Corte dei conti ha espressamente fatto riferimento alla nuova collocazione istituzionale della funzione di controllo esterno, condividendo appieno la necessità di una visione unitaria della finanza pubblica, al fine di assicurare l'equilibrio delle politiche finanziarie regionali e locali con quella statale e di quella complessiva italiana con quella europea<sup>107</sup>. Inoltre, nella stessa deliberazione riguardante i criteri di riferimento del controllo, è stata correttamente sottolineata l'importanza del rapporto tra i controlli interni e quelli esterni, secondo le finalità, già considerate poco sopra, di evitare la duplicazione di strutture e funzioni e di avvalersi dei controlli interni per selezionare fatti ed informazioni che possono essere di rilevanza per lo svolgimento delle attività di controllo esterno.

Per quanto riguarda, infine, il controllo della Corte in relazione alla gestione delle provviste finanziarie provenienti dalle ordinarie contribuzioni comunitarie, dalle politiche e dai programmi di inter-

---

<sup>104</sup> Si vedano in particolare le direttive n. 3/2000 e n. 4/contr./2000, reperibili al sito internet [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it), intitolate per l'appunto, la prima «*Criteri di riferimento del controllo*» e la seconda «*Programma del controllo*».

<sup>105</sup> Con la deliberazione n. 1/97 delle SS.RR., contenente i criteri di riferimento per il controllo sulla gestione per il 1998, reperibile al sito internet [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>106</sup> Cfr. sia il paragrafo 4 di questo capitolo che il paragrafo 6 del capitolo III.

<sup>107</sup> Si vedano, in tale prospettiva, le già citate direttive delle Sezioni Riunite, nn. 3/2000 e 4/contr./2000.



vento dell'U.E., gli ordinamenti nazionale e della stessa U.E., come si è poc'anzi detto, vanno instaurando rapporti di collaborazione e di raccordo sempre più stretti fra i rispettivi organismi di controllo, in una visione che tende ormai a configurare in modo monistico istituzioni e sistemi giuridici nazionali e comunitario. Per questo motivo, si è ritenuto di trattare l'argomento nel capitolo successivo, che ha ad oggetto appunto il sistema finanziario e i controlli nell'ordinamento dell'U.E.

## Capitolo III

# CONTROLLI E SANA GESTIONE FINANZIARIA NELL'ORDINAMENTO COMUNITARIO.

**SOMMARIO:** 1. Principi finanziari comunitari e controlli nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione Europea. – 2. Le principali innovazioni introdotte dal nuovo regolamento finanziario. – 3. Il bilancio nell'evoluzione del sistema finanziario comunitario. – 4. L'esecuzione del bilancio alla luce del criterio di sana gestione. – 5. I controlli interni di gestione: le figure dell'ordinatore, del contabile e del revisore interno. – 6. Il controllo esterno sulla gestione esercitato dalla Corte dei conti. – 7. Segue: la presentazione del rendiconto e l'attività di referto. – 8. Le verifiche sugli atti e sulle attività di organi e soggetti degli Stati membri: in particolare i controlli sulla gestione dei Fondi comunitari. – 9. I poteri di controllo politico-gestionale del Parlamento europeo.

### 1. – PRINCIPI FINANZIARI COMUNITARI E CONTROLLI NELLA PROSPETTIVA DELL'ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA.

Come si è visto nel precedente capitolo, il sistema dei controlli appare in grado di influenzare l'attività amministrativa e gestionale di ogni organo o istituzione, comunitaria o nazionale che sia, costituendo lo strumento primario per la verifica di un corretto impiego delle risorse, in relazione agli obiettivi predeterminati in sede politico-programmatica. Gestione finanziaria e sistema dei controlli costituiscono, quindi, in tutti i moderni ordinamenti giuridici un binomio pressoché inscindibile. Non è infatti immaginabile un'efficiente, efficace ed economica gestione finanziaria disgiunta da un funzionale sistema dei controlli, che, lungi dall'invischiare le istituzioni in pastoie di vario genere, ne assicuri la correttezza e la credibilità.

Tali concetti, tuttavia, assumono particolari coloriture se riferiti ad un ordinamento *sui generis*, qual'è quello comunitario in perenne divenire e rivolto (specie nel settore della gestione delle risorse) alla cura ed alla tutela di interessi sovranazionali, mediante organi ed istituzioni che ancora rimangono allo stato embrionale<sup>1</sup>. Si pensi, in questa prospettiva, alla mancata attuazione di un principio come quello della divisione dei poteri, che pur caratterizzando quasi tutti gli ordinamenti costituzionali contemporanei sicuramente non è presente nella «*forma di governo*» comunitaria.

Deve anzi escludersi che esista a livello comunitario un «*governo*» propriamente inteso<sup>2</sup>, dal momento che i parametri e criteri utilizzati generalmente per l'analisi delle strutture istituzionali non risultano applicabili ad un sistema che produce atti normativi *lato sensu*, e che non è funzionalizzato alla distinzione tra legge (espressione tipica del potere legislativo) e regolamento (quale atto tipico del potere esecutivo). Anche dopo il Trattato di Maastricht (10 dicembre 1992) che segna il passaggio dalla Comunità all'Unione Europea attraverso l'avvio dell'unione politico-monetaria, le istituzioni preposte a governare l'Unione coincidono con quelle preesistenti, con l'aggiunta della Corte dei conti europea (come si vedrà più innanzi al paragrafo 6.); ne segue che il sistema istituzionale si basa sostanzialmente sulla cooperazione tra le tre istituzioni che dividono fra loro potere legislativo ed

---

<sup>1</sup> Considerazioni di più ampio respiro e di estremo interesse sono in C. AMIRANTE, *La Germania e l'Europa*, in AA.VV., *Sovranità rappresentanza, democrazia. Rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Napoli, 2000, 209, nonché, *ibidem* P. HÄBERLE, *Lo stato costituzionale europeo*, 51 ss.; G. STROZZI, *Unione europea*, in *Digesto disc. pubbl.*, Torino, XV, 1999; *Id.*, *Istituzioni comunitarie (aggiornamento 2000)*, in *Digesto disc. pubbl.*, Torino, XV, 384 ss.; AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, XXXII, *Il diritto dell'Unione europea*, a cura di G.P. Orsello, Padova, 1999; C. KOENIG, A. HARATSCH, M. BONINI, *Diritto europeo – Introduzione al diritto pubblico e privato della comunità e dell'Unione europea*, Milano, 2000; S. TESCAROLI, *Diritto delle comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2000; C. ZANGHI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2000.

<sup>2</sup> In tal senso, cfr. S. GOZI, *Il governo dell'Europa*, Bologna, 2000, 10. Come riferimenti generali, sul punto, v. anche J.L. QUERMANNE, *Le système politique européen*, Paris, 1993, *passim*; B. BENTLER, *L'unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Bologna, 1998, *passim*.

esecutivo (Commissione, Consiglio e Parlamento). La gamma dei rapporti tra le tre istituzioni è quanto mai variabile e si modula in ragione anche dell'accentuazione del ruolo che assume il Parlamento rispetto all'assunzione della decisione finale, proprio al fine di colmare quel *deficit* di democrazia da più parti lamentato.

Né – in attesa della conclusione dei lavori della Convenzione di Laeken – appaiono significative in tal senso le modifiche apportate dal Trattato di Nizza (sottoscritto in data 26 febbraio 2001 nella versione definitiva e ratificato poi da tutti gli Stati membri<sup>3</sup>), in vista dell'allargamento dell'Unione Europea prima a 25 (con l'ingresso dal maggio 2004 di altri 10 membri: *Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Lituania, Estonia, Lettonia, Slovenia, Slovacchia, Malta e Cipro*) e poi a 27 Stati (con l'ulteriore ammissione dal primo gennaio 2007 di *Bulgaria e Romania*)<sup>4</sup>.

In effetti, tali modifiche riguardano principalmente gli artt. 183 C.E. (elevazione del numero dei parlamentari a 732), 190 C.E. (ridistribuzione dei rappresentanti fra vecchi e nuovi membri e loro *status*) e soprattutto sia l'art. 205 (in relazione alla *ponderazione* dei voti in seno al Consiglio, in modo da creare le condizioni per l'estensione della maggioranza *qualificata* in numerosi settori, attraverso tre fasi, una coincidente con l'entrata in vigore del Trattato, la seconda col 1° maggio 2004 e la terza col 1° gennaio 2007), sia l'art. 219 (che attiene all'adeguamento della struttura della Commissione in vista dell'allargamento)<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Il Trattato di Nizza è pubblicato in *G.U.C.E.*, C. 80, del 10 marzo 2001, 1 ss. Il testo è rinvenibile altresì al sito [www.europa.eu.int/eur-lex/it/treaties/dat/nicetreaty.pdf](http://www.europa.eu.int/eur-lex/it/treaties/dat/nicetreaty.pdf).

<sup>4</sup> In tema cfr. B. NASCIBENE, *Il trattato di Nizza e l'allargamento della U.E.*, in *Corriere giur.*, 2001, 5 ss.; considerazioni interessanti si rinvengano anche in G. ONORATO, *Nuovi equilibri istituzionali dell'Unione europea nella prospettiva del suo allargamento*, in *Riv. giur. sarda*, 1997, 861 ss. Sugli strumenti di cooperazione dell'Unione Europea con i paesi in fase di pre-adesione cfr. L. SEGNI, *Il programma Phare: strumento di integrazione per un'Unione europea allargata. Commento al regolamento C.E. n. 2666/2000 del Consiglio, del 5 dicembre 2000*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 675 ss.

<sup>5</sup> Per un quadro complessivo delle modifiche apportate dal Trattato di Nizza cfr. F. POCAR, C. SECCHI, *Il trattato di Nizza e l'Unione europea*, in collaborazione con ISPS, C. Altomonte, M.C. Baruffi, F. Passatelli, Milano, 2001; nonché L. COSTATO,

Ancora oggi, quindi, restano in vita modelli procedimentali, in cui l'assemblea elettiva esprime in pratica un avviso obbligatorio ma non vincolante (procedure di *consultazione* e di *concertazione*), accanto a quelli in cui il Parlamento costringe il Consiglio a una doppia lettura e a decidere all'unanimità (procedura di *cooperazione* ex art. 252 C.F.) ovvero esercita un vero e proprio diritto di veto (procedura di *codecisione* ex art. 251 C.F.)<sup>6</sup>. Per quanto qui interessa, la maggioranza *qualificata* viene introdotta in relazione agli artt. 247 C.F. (nomina di membri della Corte dei conti) e 248 (approvazione del suo regolamento interno), mentre per l'art. 279, nella parte concernente i regolamenti finanziari e le regole relative alla responsabilità dei controllori finanziari, ordinatori e contabili, essa è differita al 1° gennaio 2007<sup>7</sup>.

In un sistema siffatto, sembra addirittura naturale il prevalere dell'idea che non esista un'amministrazione comunitaria vera e propria, dal momento che l'esecuzione del diritto comunitario avviene ancora *in via indiretta*, come confermato dalla Dichiarazione n. 43 relativa al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, allegata al Trattato di Amsterdam.

Secondo tale Dichiarazione «*l'applicazione amministrativa del diritto comunitario compete essenzialmente agli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali*».

La stessa Dichiarazione, tuttavia, non manca di precisare che sono

---

*La Comunità europea dopo la conferenza di Nizza*, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2001, 289. Con particolare riferimento alle modifiche apportate dal Trattato al sistema giurisdizionale comunitario cfr. M. BORRACCETTI, *Il sistema giurisdizionale comunitario alla luce delle modifiche introdotte con il trattato di Nizza*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, I, 273 ss.; R. CALVANO, *Verso un sistema di garanzie costituzionali dell'Ue? La giustizia costituzionale comunitaria dopo il trattato di Nizza*, in *Giur. cost.*, 2001, 209.

<sup>6</sup> Sul punto, v. G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2001, 49 ss. Altre considerazioni sul tema della formazione del tessuto normativo comunitario possono leggersi in C. CURTI GIALDINO, *Some Reflections on the Acquis Communautaire*, in *Com. Mark. Law Rev.*, 1995, 1089 ss.; H. GAUDIN, *Amsterdam: l'échec de la hiérarchie des normes?*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1999, 1.

<sup>7</sup> Sulle problematiche consequenziali alle prospettive dell'allargamento in materia fiscale cfr. M. BENIGNA, *L'allargamento dell'Unione europea ed i meccanismi di decisione in materia fiscale*, in *Riv. dir. trib. int.*, 3, 2000, 281 ss.

fatte salve «le competenze di supervisione, controllo ed attuazione delle istituzioni comunitarie di cui agli artt. 145 e 155 del Trattato che istituisce la CE».

Ora, pur tenendo presente che tale disegno non favorisce l'espansione di un'amministrazione comunitaria in senso strutturale e funzionale, è innegabile che le amministrazioni nazionali debbano attersi (e funzionalizzarsi) al diritto amministrativo comunitario, con conseguente potere/obbligo delle stesse di disapplicare il diritto nazionale contrastante con quello comunitario. Ne deriva un quadro in cui in buona sostanza, nel modo di esecuzione del diritto comunitario, è «indiretto» solo il sistema organizzativo, corrispondente a quello configurato dal diritto interno. Per l'aspetto funzionale, invece, il diritto comunitario finisce per conformare in via «diretta» l'attività di tutte le amministrazioni pubbliche nazionali, tanto che la dottrina parla di amministrazioni comuni europee<sup>8</sup>. Ne segue che, ponendosi nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione Europea, l'impatto del diritto comunitario con quello interno dei nuovi Stati membri non potrà non produrre i propri effetti conformativi (sia sotto il profilo strutturale che funzionale), rispetto alle amministrazioni pubbliche di tali paesi. Per converso, sarà necessario valutare il grado di flessibilità e la

---

<sup>8</sup> In tal senso, cfr. M.P. CHITI, *La dimensione europeo-comunitaria del diritto amministrativo*, in AA.VV., *Diritto e amministrazione pubblica nell'età contemporanea*, a cura di N. Greco, P. Biondini, Roma, 2000. Sul tema v. anche V. ANGIOLINI, N. MARZONA, *Diritto comunitario e diritto interno: effetti costituzionali ed amministrativi*, Padova, 1990; S. CASSESE, *Diritto amministrativo comunitario e diritti amministrativi nazionali*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, Milano, I, 1997; ID., *Il sistema amministrativo europeo e la sua evoluzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, 77 ss.; M.P. CHITI, *Implicazioni amministrative della integrazione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1992, 1188; ID., *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 1999; J.L. MARTINEZ LOPEZ-MUNIZ, *Vers un droit administratif commun européen*, in *The Common Law of Europe and the Future of Legal Education*, a cura di B. De Witte, C. Forder, Deventer, 1992; G. MARCOU, *Les mutations du droit de l'administration en Europe, pluralisme et convergences*, Paris, 1995; J. SCHWARZE, *Developing Principles of European Administrative Law*, in *Public Law*, 1993, 229; ID., *The Convergence of Administrative Law of the Eu Member States*, in *European Public Law*, 1998, 191; L. TORCHIA, *Diritto amministrativo nazionale e diritto comunitario: sviluppi recenti del processo di ibridazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1998, 589 ss.; S. CASSESE, *L'unione europea come organizzazione pubblica composita*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2000, 987 ss.; R. PINI, *Principi di diritto amministrativo europeo*, in *P.Q.M.*, 3, 2000, 22.

«risposta» dell'ordinamento comunitario dopo l'impatto con nuove culture giuridiche, di derivazione non strettamente occidentale.

Il medesimo approccio deve essere riservato a temi quali quello della gestione finanziaria e del sistema dei controlli nell'U.E.

Proprio in relazione a questi ultimi, più che di un sistema si può parlare di un complesso di relazioni che l'ordinamento comunitario instaura fra le attività delle istituzioni, al fine di assicurare (in virtù di opportune verifiche) la legalità, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione. Con l'ulteriore precisazione che per gestione finanziaria il Trattato istitutivo dell'Unione Europea, come modificato dal Trattato di Maastricht, intende l'attività di esecuzione del bilancio, cioè l'attività di acquisizione e utilizzazione delle risorse finanziarie per il conseguimento dei fini istituzionali: l'art. 268 (ex articolo 199) del detto Trattato, infatti, prevede che «*tutte le spese e tutte le entrate della Comunità, ivi comprese quelle relative al Fondo Sociale Europeo, devono costituire oggetto di previsioni per ciascun esercizio finanziario ed essere iscritte nel bilancio*».

Con specifico riferimento, poi, ai sistemi di verifica, si è già accennato nel secondo capitolo (al paragrafo 3) che controllo è un termine fortemente polisemico, specie in un ambito multiculturale, qual'è quello costituito dall'ordinamento comunitario<sup>9</sup>. È invece tradizionalmente condivisa – e può essere applicata anche al tema dei controlli comunitari – la distinzione e la classificazione delle diverse tipologie del controllo secondo quattro criteri di indagine: *tempo* (controllo preventivo e successivo), *oggetto* (su atti, su organi, su attività), *soggetto* (controllo interno ed esterno), *parametri di valutazione* (controllo di legittimità, di merito di gestione, contabile<sup>10</sup>).

Una prima considerazione viene in rilievo e va posta in evidenza fin da ora: manca nell'ordinamento comunitario una fondamentale

<sup>9</sup> Tra i contributi più recenti e significativi, *adde* a quelli citati al capitolo II, paragrafo 3, A. HALACHMI, G. BOUCKAERT, *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector*, Westport, Londra, 1996; nonché E. VEDUNG, *Public Policy and Program Evaluation*, New Brunswick, 1997. Sul tema, v. anche AA.VV., *I controlli nella pubblica amministrazione*, a cura di S. Cassese, Bologna, 1995, *passim*.

<sup>10</sup> Sul punto, v. *amplius supra*, capitolo II, paragrafi 3 e 4.

forma di verifica, ossia il controllo preventivo *di legittimità* sugli atti (affidato dall'art. 100, secondo comma, della nostra Costituzione, per gli atti del Governo, alla Corte dei conti), giacché tale tipo di verifica è effettuato in via successiva (ed eventuale) – e, ciò che più conta, in sede giurisdizionale – dalla Corte di giustizia.

Trattandosi poi di un ordinamento sovranazionale, ai controlli effettuati su atti ed attività di organi e soggetti dell'Unione, si aggiunge un ulteriore momento problematico, costituito dall'individuazione dei controlli da effettuarsi su atti ed attività di organi e/o soggetti degli Stati membri dell'Unione, specie in relazione all'impiego di risorse da quest'ultima erogate. Il campo d'indagine, quindi, non può essere circoscritto a quei controlli che la dottrina tradizionale italiana definisce come «*amministrativi*»<sup>11</sup> e che nell'interpretazione comunitaria si propongono come «*finanziari*», nel senso di controlli effettuati sulla gestione finanziaria, ma deve necessariamente ampliarsi, sia pure per grandi linee, a forme di verifica sugli atti e sulle attività degli organi dell'Unione – e degli Stati membri della stessa - che in una tradizionale esposizione sul sistema dei controlli sfuggirebbero all'analisi. In tale ampia nozione, devono essere ricompresi, quindi, sia i controlli di legittimità finanziaria allargata, sia quelli diretti a conseguire una

---

<sup>11</sup> Opportunamente, la dottrina rileva come l'aggettivo «*amministrativi*», riferito ai controlli italiani, appaia oggi del tutto improprio, sotto un triplice profilo: in relazione alla natura della Corte dei conti, la quale non è una pubblica amministrazione e quindi non adotta atti idonei a ledere posizioni soggettive; in riferimento agli atti soggetti al controllo della Corte ex art. 3, primo comma della l. n. 20/94, nonché alla tipologia delle autorità controllate che ricomprende anche amministrazioni non intese in senso tradizionale (come l'istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private – ISVAP, l'autorità per l'informatica della p.a. – AIPA, il Garante per l'editoria, l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato e l'Agenzia per la rappresentanza negoziale della p.a.), oltre ad enti pubblici economici e perfino società per azioni. In tal senso, si veda G. COGLIANDRO, *I controlli*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, op. cit., 291. Secondo l'A.: «*l'uso del termine amministrativi, con riferimento ai controlli rivela anche la tendenza della dottrina italiana ad affrontare queste tematiche con un approccio esclusivamente giuridico, senza alcuna considerazione per i valori come l'efficacia, l'economicità e l'efficienza dell'attività amministrativa, che oggi, finalmente, la Corte costituzionale, con una nitida sentenza (n. 29 del 27.1.95), qualifica «fondamentali interessi costituzionali».*



sana e corretta utilizzazione delle risorse comunitarie<sup>12</sup>. Questi ultimi, poi, come si vedrà più diffusamente in appresso, possono essere interni *di gestione*, sia preventivi che successivi, affidati sostanzialmente a ciascuna istituzione, ed esterni *sulla gestione*, demandati in via successiva alla Corte dei conti<sup>13</sup>.

Nell'analisi del «*sistema*» (che si presenta abbastanza magmatico) dei controlli comunitari, vi è poi un'altra questione che assume particolare coloritura, costituita dall'individuazione delle fonti che disciplinano la materia. E difatti, il sistema dei controlli comunitari, a cau-

---

<sup>12</sup> Sulla nozione e sulla distinzione dei due tipi di controllo, v. L. CONDEMI, N.M. CONDEMI, *Il sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni. Profilo costituzionale, amministrativo e contabile*, Rimini, 1996, 47-48; R. CAPUNZO, D. CROCCO, *In tema di controllo finanziario esterno nell'ordinamento comunitario europeo*, in *Riv. Corte conti*, 3, 1997, 315; M. GAGLIARDI, *Configurazione dei controlli finanziari in ambito comunitario tra sinergie e istanze perequative*, in *Riv. Corte conti*, 6, 2000, 280.

Come riferimenti di caratteri generali, adde alla bibliografia citata nel capitolo I, ai paragrafi 7 e 8, nonché D. MARCHETTA, *La riforma della Corte dei conti: genesi e prospettive*, in *Atti del Convegno sulla nuova Corte dei conti e l'ordinamento comunitario del controllo sulla spesa pubblica tra efficienza e garantismo*, a cura di V. Caputi Jambrenghi, Milano, 1995, 111 ss.; M. SCIASCIA, M.A. SCIASCIA, *Il controllo della Corte dei conti sulle gestioni pubbliche in Italia e in Europa*, Milano, 1997; M. CIACCIA, F. SERINO, *Amministrazioni pubbliche: controlli gestori, misurazione dell'attività, strumenti di analisi, qualità dei servizi*, Padova, 1997.

Tra i sistemi atti ad incrementare la sana ed efficiente gestione dell'amministrazione e del personale della Comunità si ricorda il cd. IDA (Interscambio di Dati tra Amministrazioni), creato nel 1995 dalla Comunità europea in collaborazione con gli Stati membri e messo a punto per mezzo di due Decisioni, la n. 1719/1999/Ce e la n. 1720/1999/Ce entrambe del 12 luglio 1999. Si tratta, in particolare, di una rete telematica transeuropea tesa allo scambio di informazioni tra le amministrazioni nazionali o regionali degli Stati membri e le istituzioni comunitarie. Per il conseguimento e il potenziamento della rete telematica sono previste una serie di azioni correlate, i cd. *progetti IDA*, compresi gli studi di fattibilità, i progetti dimostrativi, la costituzione di un gruppo di lavoro di esperti degli Stati membri e comunitari e l'acquisto di beni e servizi per la Comunità stessa. Per approfondimenti sul tema cfr. il sito [www.ispo.cec.be/ida/ida.html](http://www.ispo.cec.be/ida/ida.html)

<sup>13</sup> Per la differenza, nell'ambito delle verifiche gestionali, tra controlli *di gestione* e *sulla gestione*, v. *amplius supra* al capitolo II, paragrafo 4 nel testo e nelle note. Tuttavia, correntemente, le due espressioni sono adoperate indifferentemente con riferimento a tutti i controlli che ineriscono alla gestione, sia interni che esterni.

sa della natura stessa dell'Unione, non si fonda su di una sistematica elaborazione normativa (che poteva essere contenuta, ad esempio, in qualcuno dei Trattati che si sono succeduti nelle varie epoche), ma va ricavato, tramite un processo deduttivo, da un lato, dalla disciplina della struttura e delle competenze dei suoi stessi organi e, dall'altro, dai procedimenti e dalle misure di revisione e di verifica di atti e di attività<sup>14</sup>. Altra «fonte» atipica dei controlli può essere individuata nei regolamenti e nelle direttive emanati in campi di interesse comunitario quali gli appalti e la gestione dei Fondi strutturali.

Particolare rilievo assumono, ai fini della materia che qui ne occupa, le norme contenute nel regolamento finanziario (denominato in seguito reg. fin.), che venne emanato in data 21 dicembre 1977, sulla base del disposto dell'ex art. 209 C.E. (ora 279) dal Consiglio su proposta della Commissione (sentiti il Parlamento e la Corte dei conti) ed è stato poi modificato più volte (in data 13 marzo 1990 col reg. n. 610/90 e successivamente col reg. n. 762/2001 del 20 aprile 2001). Esso risulta integrato dalle norme del regolamento di esecuzione (reg. esec.), emanato dalla Commissione in data 9 dicembre 1993 col n. 3418/93 (anch'esso più volte modificato). Tuttavia, recentemente le istituzioni dell'Unione, ritenendo superato il detto regolamento finanziario del 1977, hanno ritenuto di munirsi, come si chiarirà di qui a un momento, di uno strumento normativo rinnovato ed adeguato ai tempi.

## 2. – LE PRINCIPALI INNOVAZIONI INTRODOTTE DAL NUOVO REGOLAMENTO FINANZIARIO.

La procedura interistituzionale per l'approvazione e l'emanazione di un nuovo regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee ha ricevuto impulso grazie ad una prima proposta della Commissione (G.U.C.E. C 96 E del 27 marzo 2001), alla

---

<sup>14</sup> Come riferimenti generali v. B. MANNA, *Realtà giuridica e fragilità dell'Unione Europea*, in *Seminario permanente dei controlli*, Roma, 2000; G.B. GOLETTI, *La Comunità europea nell'ottica della Corte dei conti comunitaria*, Bologna, 1991, *passim*; G. COLIANDRO, *Il controllo nel quadro dell'U.E.*, Roma, 1994, *passim*.

consultazione del Parlamento europeo (G.U.C.F. C 153 E del 27 giugno 2002), a due pareri della Corte dei conti (G.U.C.F. C 162 del 5 giugno 2001 e G.U.C.F. C 92 del 17 aprile 2002) – che nell’occasione non ha mancato di rivendicare *in subiecta materia* un proprio ruolo istituzionale pregnante ed incisivo sulla base delle competenze ad essa riconosciute dalle disposizioni dei Trattati –, al parere del Comitato economico e sociale (G.U.C.F. C 260 del 17 settembre 2001), nonché alla proposta definitiva della Commissione (G.U.C.F. C 103 F del 30 aprile 2002). Il regolamento risulta definitivamente approvato dal Consiglio in data 25 giugno 2002, pubblicato sulla G.U. delle Comunità europee L 248 del 16 settembre 2002 col n. 1605/2002 e destinato ad essere applicato - per la disposizione finale in esso contenuta all’art. 186 - dal 1° gennaio 2003: tuttavia (come si chiarirà di volta in volta in appresso) lo stesso regolamento contiene rinvii agli esercizi 2004, 2005 e persino al 2007, per l’applicazione di molte norme indicate espressamente dalle disposizioni transitorie (cfr. artt. 180 e 181), sì da consentire un passaggio progressivo al nuovo sistema e l’adeguamento di procedure e strutture burocratiche comunitarie.

Sulla base di tale vasto *corpus* normativo, l’assetto finanziario dell’Unione viene adeguato alle profonde trasformazioni intervenute *medio tempore*, in particolare a seguito del nuovo quadro finanziario in cui il bilancio è inserito e degli sviluppi istituzionali, in vista dell’allargamento ai nuovi Stati membri.

Procedendo per estrema sintesi, il nuovo regolamento è strutturato in tre parti, la prima contenente disposizioni comuni, la seconda concernente disposizioni particolari e la terza che detta disposizioni transitorie e finali.

Nella parte prima rientrano ben otto titoli (I-VIII: principi di bilancio, formazione e struttura del bilancio, esecuzione del bilancio, aggiudicazione degli appalti pubblici, sovvenzioni, rendiconto e contabilità, controllo esterno e discarico). Nella parte seconda, invece, rientrano i titoli I-VI (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione garanzia, Fondi strutturali, ricerca, azioni esterne, uffici europei, stanziamenti amministrativi). La parte terza ricomprende, da ultimo, le disposizioni transitorie (titolo I) e finali (titolo II). Per quanto riguarda le norme di esecuzione, nella premessa che precede il testo normativo viene precisato che esse sono di competenza della Commissione, la quale dovrà provvedere alla loro adozione ed emanazione.

I principi ispiratori della normativa finanziaria comunitaria non

rivestono invero il carattere della novità assoluta rispetto al precedente regolamento, col quale condividono l'impostazione e i criteri-guida di fondo, pur recando incisive modifiche a procedure, verifiche e modalità gestionali, di cui si cercherà di dar conto di volta in volta, sia pure in modo sintetico ed in comparazione con la previgente disciplina, tenuto conto dei variabili periodi transitori previsti per l'entrata in vigore.

Così, viene riaffermato significativamente che la formazione e l'esecuzione del bilancio devono rispettare i quattro principi fondamentali dell'unità, dell'universalità, della specializzazione e dell'annualità ma anche quelli del pareggio, dell'unità di conto, di una sana gestione finanziaria e della trasparenza (sui quali tutti si ritornerà nel paragrafo seguente).

Particolare rilievo nell'economia della presente indagine assumono ovviamente le norme contenute nella parte I, titolo IV, capi 1-4, dirette a ridisciplinare i controlli interni (soprattutto dell'ordinatore e del contabile) — tanto più che il previgente regolamento prevedeva, per le istituzioni diverse dalla Commissione, un controllo finanziario demandato alla XX Direzione Generale di tale ultimo organo (verifica destinata a scomparire)<sup>15</sup> —, nonché le disposizioni relative al rendiconto, al controllo esterno e al discarico, di competenza della Corte dei conti<sup>16</sup>, inserite nella parte I, titolo VII, capi 1-34, in una prospettiva di invero, nel campo finanziario, dei principi della semplificazione e dell'accelerazione delle procedure, del decentramento e dell'assunzione di responsabilità da parte dei servizi incaricati della gestione. Viene così imboccata dall'Unione Europea in modo ancora più deciso la via del *superamento* dei controlli centralizzati e preventivi, in una prospettiva di *deconcentrazione* amministrativa e contabile e di adozione di verifiche gestionali interne, fondate sulla suddivisione delle funzioni e sulla crescente responsabilizzazione dei funzionari incaricati del maneggio di danaro. Inoltre, al fine (dichiarato espressamente nella solita premessa che precede gli atti regolamentari comunitari) di prevenire irregolarità finanziarie, ogni istituzione viene abi-

---

<sup>15</sup> Sul punto, v. *amplius infra*, al paragrafo 5 di questo capitolo.

<sup>16</sup> Su cui v. *amplius infra*, ai paragrafi 6 e 7 di questo capitolo.

litata a creare organi *ad hoc*, incaricati di accertare l'esistenza di fatti produttivi di responsabilità disciplinari o pecuniarie del funzionario o dell'agente, rinviando, nei casi di frode espressamente previsti, alle disposizioni vigenti sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e sulla lotta contro la corruzione, nella quale siano coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri.

Il nuovo regolamento costituisce indubbiamente un tipico esempio del carattere sincretistico delle fonti comunitarie, che sono quasi sempre frutto delle esperienze sia dei sistemi di *common law* che di *civil law* e che, in quanto tali, sono in grado a loro volta di influenzare incisivamente tutti gli ordinamenti interni degli Stati membri<sup>17</sup>.

Alla stregua di quanto precede, volendo tracciare un quadro sinottico, che tenga conto anche della disciplina del nuovo regolamento finanziario, cui è allegata una «*tavola di concordanza*» avente la finalità, secondo il disposto dell'art. 186 di quest'ultimo, di consentire la lettura degli articoli del vecchio regolamento in corrispondenza di quelli del nuovo, i criteri-guida sottesi alla gestione finanziaria e ai correlativi controlli sono desumibili:

- dall'art. 3 B (poi divenuto l'art. 5) del Trattato di Maastricht; qui infatti vengono indicati in primo luogo l'ambito ed i limiti dell'esercizio della funzione di controllo (al primo comma, infatti si prevede: «*la Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnate dal presente Trattato*»); in secondo luogo si ricostruisce, come diretto corollario del fondamentale principio di *sussidiarietà*, la funzione dei controlli comunitari come strumento per individuare carenze nel comportamento degli organi statuali al fine di intervenire in via sostitutiva (cfr. secondo comma: «*Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, 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 e degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a*

---

<sup>17</sup> La tematica dei cd. «*trapianti giuridici*» e dell'ibridazione dei sistemi nell'ambito dell'Unione Europea è approfondita da P.G. MONATERI, *La circolazione dei modelli giuridici e le sue conseguenze per l'Unione europea*, in AA.VV., *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, a cura di A.M. Petroni, Bologna, 2001, 87 ss. ed *ivi* ampi richiami bibliografici.

livello comunitario»); in terzo luogo, viene affermato il criterio della *proporzionalità* degli interventi dell'Unione, secondo cui i suddetti interventi devono essere modulati in ragione di ciò che è strettamente necessario per il perseguimento dello scopo prefigurato. Da ciò è possibile dedurre la dimensione dei contenuti e delle finalità dei controlli, i quali dovranno ispirarsi a criteri di essenzialità e concretezza, non appesantendo il sistema né riducendosi a mere verifiche formali (il terzo comma predica che: «L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente Trattato»);

- dal principio di buona e sana gestione finanziaria, espresso dall'art. 274 C.E. (ex 205) e dall'art. 2 reg. fin. del 1977, come modificato dal reg. n. 610/90, del 13 marzo 1990, ora sostituito dall'art. 27 nuovo reg. fin. che implica, evidentemente, quello dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità delle attività delle istituzioni comunitarie<sup>18</sup>;

- dal principio, già predicato dall'art. 22 del reg. fin. del 1977 ed ulteriormente esplicitato ora dall'art. 49.1 del nuovo reg. fin., secondo cui per l'esecuzione degli stanziamenti iscritti in bilancio per qualsiasi azione comunitaria «*deve essere preliminarmente adottato un atto di base*», intendendosi per tale un atto di diritto derivato idoneo a giustificare una spesa iscritta in bilancio, indipendentemente dalla significatività o meno di azioni comunitarie finanziate dal bilancio dell'Unione<sup>19</sup>;

---

<sup>18</sup> Sul punto, v. *amplius infra* al paragrafo 4 di questo capitolo.

<sup>19</sup> In effetti, l'art. 49.2 reg. fin. supera i precedenti dubbi sulla «*significatività*» delle azioni comunitarie che presupponevano un atto di base, elencando espresamente quali sono le spese che possono essere eseguite dalla Commissione senza atto di base. La questione era stata peraltro già oggetto di numerose sentenze della Corte di giustizia C.E.: cfr. sentenze 11 luglio 1985 in cause riunite C.-87/77, C.-130/77, C.-22/83, C.-9/84 e C.-10/84, Salerno e a. c/ Commissione e Consiglio, in *Raccolta*, 1985, 2523; 23 aprile 1986, in causa C.-294/83, Les Verts c/ Parlamento, in *Raccolta*, 1986, 1339; 30 maggio 1989, in causa C.-242/87, Commissione c/ Consiglio, in *Raccolta*, 1989, 1425; 24 ottobre 1989, in causa C.-16/88, Commissione c/ Consiglio, in *Raccolta*, 1989, 3457. Da ultimo, la stessa Corte aveva avuto modo di precisare che la prova che si trattasse di spese non significative, non necessitanti di un atto di base, spettava alla Commissione. In tal senso, cfr. sentenza 12 maggio 1998, in causa C. - 106/96, che si può leggere per esteso in *Foro amm.*, 1999, 1185 ss., con nota di G. GOLETTI, *La Commissione C.E. e il bilancio*. Sul punto, cfr. ID., *Tematiche di bilancio e Corte di giustizia della CE*, in *Riv. Corte conti*, 1991, 368 ss., nonché

- dai principi in tema di programmazione di bilancio, espressi nell'art. 13.2 reg. fin. del 1977, ora divenuto l'art. 33 nuovo reg. fin., secondo cui l'attendibilità delle previsioni di bilancio viene preventivamente valutata in base alla relazione tra costo ed efficacia, alle misure alternative a quelle considerate e agli indicatori di sorveglianza;
- dal disposto dell'art. 80.2 reg. fin. del 1977, ed ora dagli artt. 27, 122 e 127 nuovo reg. fin., secondo cui la valutazione sulla gestione deve avvenire in virtù di *indicatori* idonei a misurare il rapporto costi/obiettivi;
- dalla previsione degli artt. 188 C.E. e 82.2 reg. fin. del 1977, ora sostituiti dagli artt. 128 e 128.2 nuovo reg. fin., che demandano alla Corte dei conti di formulare (nella relazione annuale) valutazioni sui risultati della gestione;
- dall'art. 279 (ex art. 209), lett. c), C.E., che ha costituzionalizzato «il controllo della responsabilità dei controllori finanziari, ordinatori e contabili»<sup>20</sup>, la cui attività di controllo interno è rimessa nello specifico al reg. fin. (su cui v. innanzi, al paragrafo 5);
- dalla regolamentazione amministrativa (risalente al 1990), ad opera della Commissione, del controllo dell'IGS (Ispettorato Generale dei Servizi) sull'idoneità dei servizi a raggiungere gli scopi assegnati.

Ciò premesso, la bipartizione fondamentale è quella che distingue, da un lato, i controlli relativi agli organi istituzionali dell'Unione e, dall'altro, i controlli relativi agli atti e all'attività di organi e soggetti appartenenti agli Stati membri.

All'interno della prima linea di analisi, possono essere poi individuati:

- il controllo (o *rectius*: i controlli) finanziari e di gestione, operati

---

ID., *Il bilancio dell'unione europea e i conflitti tra il Parlamento europeo e Consiglio*, in *Foro amm.*, 1997, 696 ss. *Adde*, inoltre, come rinvio di carattere generale, V.D. STRASSER, *Les finances de l'Europe*, Paris, 1990, 131.

<sup>20</sup> Cfr. sul tema, P. FIMIANI, *Il sistema di tutela finanziaria delle Comunità nel nuovo art. 209 A*, in AA.VV., *Il Trattato di Amsterdam*, a cura di A. Predieri e A. Tizzano, Milano, 1999, 327 ss. ID., *La tutela penale delle finanze comunitarie. Profili sostanziali e processuali*, Milano, 1998.

da ciascuna istituzione al proprio interno e dalla Corte dei conti dall'esterno;

- il controllo di natura politico-amministrativa sull'attività della Commissione (effettuato dal Parlamento);
- il controllo giurisdizionale sulla legittimità degli atti (operato *ex post* dalla Corte di giustizia).

Nell'ambito, invece, della seconda linea di analisi possono essere rintracciati:

- i controlli affidati agli organi di diritto interno;
- i controlli in collaborazione tra organi comunitari e di diritto interno;
- i controlli ripartiti tra organi comunitari e di diritto interno.

In proposito, va subito precisato che per quattro istituzioni (Parlamento, Consiglio, Corte di giustizia e Corte dei conti) i problemi di controllo sono limitati alle spese di funzionamento degli apparati (come le spese di personale, di arredi, di manutenzione) e si concentrano nelle sedi delle stesse. Per quanto concerne, invece, la Commissione, il controllo deve vertere sul doppio versante dell'entrata e della spesa, deve concentrarsi sulla gestione dei Fondi comunitari (FEAOG-garanzia e Fondi strutturali) con necessità di localizzazione dei controlli negli Stati membri, poiché, com'è noto, questi ultimi gestiscono, oramai, più dell'80% dei Fondi comunitari.

Da ultimo, va sottolineata la peculiarità che rivestono le verifiche gestorie nell'U.E., dal momento che il processo gestionale coinvolge diversi attori, a livello locale, nazionale e sovranazionale, ed investe le culture e procedure amministrative tra loro diversificate, nel tentativo di omologare sistemi di valutazione e di *performance management*. Il finanziamento congiunto di molti programmi (come si chiarirà più innanzi) rende più complesso il controllo e la gestione sia a livello nazionale che della U.E. e più in generale degli effetti di tali programmi.

### 3. – IL BILANCIO NELL'EVOLUZIONE DEL SISTEMA FINANZIARIO COMUNITARIO.

Il tema dei controlli e delle verifiche gestionali dell'U.E. è strettamente connesso a quello dell'analisi di un sistema finanziario *sui gene-*



*ris*, che presenta proprie peculiarità e che, per giunta, nel corso del tempo si è venuto significativamente modificando.

In origine, tale sistema finanziario era strutturato in maniera tale per cui il Parlamento europeo aveva funzione soltanto consultiva sul bilancio<sup>21</sup>. Ciò perché la Comunità, anzi, all'epoca le Comunità, erano finanziate tramite contributi che venivano versati direttamente dagli Stati membri. Un primo passo in direzione dell'attribuzione di un'autonomia finanziaria propria dell'organizzazione sovranazionale si ebbe con la decisione n. 70/243 CEE del Consiglio, emessa in data 21 aprile 1970. In effetti, con questa decisione, si introdusse un sistema finanziario che consentiva alla Comunità di far ricorso a risorse economiche proprie. Naturalmente, l'introduzione di un regime con siffatta articolazione ed il passaggio da un sistema di finanza dipendente (o cd. *derivata*) ad un sistema di finanza autonoma richiese, per l'attuazione, tempi non brevi; sicché il relativo processo potette concludersi soltanto alla fine degli anni '70. Attualmente le risorse proprie<sup>22</sup> sono provenienti: a) dai prelievi agricoli<sup>23</sup>; b) dalla tariffa doganale comune<sup>24</sup>; c) dall'applicazione di un tasso uniforme al gettito della tassa sul valore aggiunto; d) dall'applicazione di un tasso ad un ammontare com-

---

<sup>21</sup> Un'interessante ricostruzione storica del quadro istituzionale comunitario è tracciata da A.M. HESPAHNA, *Introduzione alla storia del diritto europeo*, Bologna, 1999.

<sup>22</sup> Il sistema delle risorse proprie rappresenta l'unica modalità di finanziamento della Comunità. Esso, pur formalmente in vigore sin dal 1° gennaio 1971, è divenuto operativo solo nel 1979 ed è oggi disciplinato dall'art. 269 del Trattato C.E.

<sup>23</sup> Per *prelievi agricoli*, in particolare, si intendono quelle tasse riscosse all'importazione di prodotti agricoli attuate dalla Comunità allo scopo prevalente di proteggere il prezzo comunitario dalle importazioni da paesi terzi a prezzi inferiori. Il regime dei prelievi prevede l'imposizione sulle importazioni di una tassa variabile, detta *prelievo*, in genere uguale alla differenza tra il prezzo che si vuole assicurare sul mercato interno ed il prezzo sul mercato mondiale. Tale regime è applicato a prodotti quali i cereali, i prodotti lattiero-caseari, il riso, i grassi, lo zucchero.

<sup>24</sup> La TDC è disciplinata dagli artt. 23-26 del Trattato C.E. In particolare, nel sistema comunitario è prevista una sola tariffa doganale per tutti i paesi membri, vigente nei confronti delle merci che provengono dagli Stati terzi. Nell'ambito comunitario la tariffa doganale comune, a partire dal 1° gennaio 1998, ha assunto la denominazione di TARIC. Quest'ultima, in particolare, attuata in vigore a se

plexivo che è costituito dalla somma dei PNL degli Stati membri<sup>25</sup>.

Sotto il profilo del rapporto tra Comunità e Stati membri, peraltro, l'introduzione di una finanza autonoma, sganciata dalle contribuzioni dei singoli *partners*, portava con sé numerose implicazioni, la più rilevante delle quali era senz'altro quella dell'impossibilità per i Parlamenti nazionali di effettuare il controllo sui contributi medesimi, che costituivano (ovviamente), dal punto di vista del bilancio interno, delle voci di spesa. Pertanto, il Trattato di Lussemburgo del 22 aprile 1970 provvede ad ampliare i poteri riconosciuti al Parlamento europeo in materia di bilancio<sup>26</sup>, dal momento che quest'ultimo era composto da rappresentanti eletti dai Parlamenti degli Stati membri. In altre parole, quel controllo che le assemblee rappresentative degli Stati membri esercitavano precedentemente in via diretta, una volta divenuto impossibile per effetto del passaggio ad un sistema di finanza autonoma, venivano tuttavia reintrodotti, in via indiretta, tramite il ricono-

---

guito dell'introduzione di due strumenti di unificazione delle tariffe doganali, ovvero il *sistema armonizzato di designazione e codificazioni delle merci*, che consente di attribuire a ciascuna merce la medesima indicazione per tutti i paesi membri permettendo, quindi, l'applicazione della stessa tariffa doganale; e la *nomenclatura combinata*, ossia il sistema armonizzato nella catalogazione dei prodotti. Dalla combinazione di questi due strumenti trae, per l'appunto, origine la TARIC che, in base ai codici a dieci cifre, raccoglie circa tredicimila voci e comprende sia *dazi specifici* che dazi *ad valorem*.

<sup>25</sup> In effetti, per l'anno 2001, in riferimento agli ordini di grandezza del bilancio generale dell'Unione Europea, si può offrire il seguente schema riepilogativo tratto dal sito [www.flyerit.htm-upflyerit.htm-up](http://www.flyerit.htm-upflyerit.htm-up): 1) principali entrate: a) dazi doganali 14%; b) IVA 36%; c) PNL 48%; d) altre 2%; 2) principali spese: a) politica agricola comune 48%; b) sviluppo regionale 35%; c) ricerca, energia, industria, ambiente, mercato interno 6%; d) cooperazione con paesi terzi 5%; e) spese di funzionamento delle istituzioni comunitarie 5,5%; f) altre 0,5%. Tra i più recenti lavori di rilettura complessiva del sistema delle risorse comunitarie cfr. I. VEGA MOCOROA, *Il sistema delle risorse proprie dell'Unione europea nello scenario finanziario dell'agenda 2000*, in *Dir. prat. trib.*, 2000, III, 225 ss. Sulle tecniche di tutela delle suddette risorse cfr. C. GIORDANO, *Appunti sulla tutela delle risorse proprie comunitarie*, in *Riv. dir. trim. int.*, 1999, 133 ss.

<sup>26</sup> Sul ruolo del Parlamento nelle procedura di bilancio cfr. O. COSTA, *Enjeux et usages des competences budgetaires du Parlement*, in P. Delwit, J.M. De Waele, P. Magnette, *A quoi sert le Parlement européen?*, Bruxelles, 1999, 109 ss.

scimento di poteri maggiori al Parlamento europeo (emanazione di quelli nazionali) in materia di bilancio.

Ciò tanto più se si considera che proprio la decisione del Consiglio n. 70/243/CEE conteneva una disposizione transitoria che subordinava l'entrata in vigore del nuovo regime finanziario alla ratifica del Trattato di Lussemburgo da parte di tutti gli Stati membri della Comunità. Si intendeva così mantenere il controllo dei Parlamenti nazionali sugli oneri derivanti dal finanziamento della Comunità. In tale prospettiva, va evidenziato che il bilancio comunitario, lungi dall'essere un mero strumento previsionale (come in quasi tutti i moderni ordinamenti finanziari), continuava ad essere strumento di disciplina (ed autorizzazione) delle entrate, in vista della necessità che l'assemblea rappresentativa controllasse il prelievo.

Al riconoscimento di maggiori poteri del Parlamento in materia di bilancio, si accompagnò il potenziamento della funzione di controllo (esterno) sulla gestione finanziaria, originariamente affidato alla Commissione di controllo del bilancio e, dopo il Trattato del 1975 (Bruxelles), alla Corte dei conti (cui poi è stata riconosciuta la natura di «*istituzione*» della Comunità con il Trattato di Maastricht)<sup>27</sup>.

La situazione è radicalmente mutata allorché si è prevista l'elezione diretta del Parlamento europeo, a partire dal 1979. Non essendo più tale organo rappresentativo dei Parlamenti nazionali, l'unico motivo che può giustificare la collocazione nel bilancio della decisione su alcune entrate comunitarie è il carattere residuale delle medesime. Del resto, secondo taluna dottrina<sup>28</sup>, il sistema finanziario comunitario resta un sistema di finanza derivata, in cui i contribuenti, da un punto di vista della rigorosa applicazione della regola del diritto al bilancio, sono gli Stati membri<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Nel sistema previgente le funzioni a questa riconosciute erano svolte dalla Commissione di controllo di bilancio, prevista dai trattati C.E.E. e C.E.E.A. e dal revisore dei conti della C.E.C.A. Tali organi erano nominati dal Consiglio che aveva ampio margine di discrezionalità sia per ciò che riguardava il numero che per ciò che atteneva alla qualità dei revisori contabili.

<sup>28</sup> Cfr. G. TESAURO, *Diritto comunitario*, op. cit., 58 ss; A. BRANCASI, *Sistema finanziario e bilancio*, in AA. VV., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, op. cit., 301 ss.

<sup>29</sup> Sulle interrelazioni tra il sistema finanziario della Comunità e le logiche di

Nella medesima ottica (svilimento del ruolo del bilancio comunitario come disciplina delle entrate), importante è la considerazione che gran parte delle entrate finanziarie della Comunità sono costituite dai prelievi agricoli e dai dazi doganali, che non hanno propriamente finalità fiscali, costituendo piuttosto strumenti per la realizzazione delle relative politiche. Ciò significa che la relativa competenza e gli atti preposti a disciplinarli ed a consentirne la realizzazione seguono la ripartizione delle competenze riferite alle politiche in questione.

Premesso questo breve quadro di ricostruzione storico-sistematica, che ha consentito anche di introdurre il tema della ripartizione delle competenze fra gli organi della Comunità in materia di bilancio, la cui approvazione formale è rimessa al Parlamento europeo, occorre esaminare, in modo organico e sistematico, quali altre istituzioni della Comunità abbiano poteri in materia finanziaria, in particolare per ciò che attiene alla procedura di formazione, approvazione e gestione del bilancio. A tal proposito, viene in rilievo anzitutto l'art. 272 (ex articolo 203) C.E., che, come l'art. 12 reg. fin. (ora sostituito dall'art. 31 del nuovo reg. fin.), disciplina l'intera procedura di adozione del bilancio, prevedendo una competenza per così dire «mista», nel senso che vi partecipano sia la Commissione che il Consiglio ed il Parlamento, sia pure con ruoli diversi. Tuttavia, è agli ultimi due organi che va riferita, nella sostanza, la competenza in *subiecta materia*, nell'ambito di quella che viene definita «*autorità di bilancio*»<sup>30</sup>.

Alla Commissione, invece, compete la redazione del progetto preliminare, con la predisposizione dello stato generale delle entrate e delle previsioni di spesa delle istituzioni. Tale progetto viene poi trasmesso al Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata, presentando poi il progetto di bilancio medesimo al Parlamento per l'approvazione.

Più in particolare, ogni istituzione, entro il 1° luglio dell'anno, predisporre uno stato di previsione relativo alle proprie spese, trasmettendolo alla Commissione, nonché al Consiglio ed al Parlamento. I

---

integrazione tra gli Stati membri cfr. G. DELLA CANANEA, *La finanza come strumento dell'integrazione comunitaria*, in *Ordinamento comunitario e pubblica amministrazione*, a cura di A. Massera, Bologna, 1994, 207 ss.

<sup>30</sup> Cfr. A. BRANCASI, *op. ult. cit.*, 325 ss.

vari stati di previsione, poi, sono raggruppati dalla Commissione, che peraltro non può da essi discostarsi, potendo soltanto esprimere un parere eventualmente divergente, adeguatamente motivandolo. Alla Commissione medesima spetta poi predisporre lo stato generale delle entrate e presentare al Consiglio, entro il 1° settembre, il progetto di bilancio, composto delle due parti sopra dette. A sua volta il Consiglio delibera a maggioranza qualificata e può discostarsi dal progetto di bilancio consultando la Commissione e le singole istituzioni, ove il disaccordo riguardi le voci di spesa. Tale fase deve concludersi entro il 5 ottobre, data ultima per la presentazione del progetto di bilancio al Parlamento.

Quest'ultimo dispone per il relativo esame di 45 giorni, al termine dei quali, in carenza di emendamenti, il bilancio si considera definitivamente adottato. In ipotesi di proposizione di emendamenti, invece, si instaura una complessa ed articolata procedura di «navetta» fra il Parlamento ed il Consiglio, leggermente diversa a seconda che si tratti di emendamenti relativi a spese obbligatorie o non obbligatorie (cfr. art. 272 C.E., paragrafi 4-8), che si conclude comunque con una decisione del Parlamento europeo, che è vincolante solo in relazione alle spese non obbligatorie.

Quest'ultimo, infatti, ricevuto il progetto di bilancio modificato dal Consiglio, non può che prendere atto delle decisioni di tale ultimo organo per le spese obbligatorie, mentre, per quelle non obbligatorie<sup>31</sup> può nei 15 gg. successivi adottare il bilancio *per silentium* ovvero espressamente deliberando col *quorum* della maggioranza dei suoi membri e coi 3/5 dei suffragi espressi (cfr. art. 272 cit., paragrafo 6), oppure rigettare il progetto per importanti motivi, deliberando col *quorum* della maggioranza dei suoi membri e coi 2/3 dei suffragi espressi (cfr. art. 272 cit., paragrafo 8). La possibilità, peraltro non esclusa dall'ambiguità della norma, che l'accordo non sia raggiunto, ha consentito al Parlamento di rivendicare, per le spese non obbligatorie, una posizione di supremazia, in contrasto con quella del Consiglio.

---

<sup>31</sup> Le quali vengono determinate con un tasso massimo di incremento annuo comunque individuato dalla Commissione (cfr. art. 272 C.E., paragrafo 9) e ammontano oramai circa alla metà di quelle iscritte in bilancio, riguardando, tra l'altro, i Fondi strutturali, la ricerca, l'ambiente, i trasporti, il secondo e il terzo pilastro dell'U.E.

Opportunamente, negli ultimi tempi, per prevenire contrasti istituzionali, si è battuta la strada degli *accordi interistituzionali*<sup>32</sup>, volti non solo ad alleggerire le tensioni inerenti alle procedure di bilancio, ma anche a chiarire i rapporti tra base legislativa ed impegno di spesa (cfr. la dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, del 6 marzo 1995, in G.U.C.E. C 102 del 4 aprile 1996, poi sostituita dall'Accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 in G.U.C.E. C 172 del 18 giugno 1999)<sup>33</sup>. Va da ultimo evidenziato

---

<sup>32</sup> Gli accordi interistituzionali tecnicamente sono atti atipici adottati congiuntamente dal Consiglio, dalla Commissione e dal Parlamento europeo che, in linea generale, stabiliscono regole di comportamento e procedure di cooperazione al fine di evitare l'insorgere di conflitti di attribuzione in determinati settori. Il fondamento giuridico di tali atti viene generalmente ricondotto all'art. 10 del trattato istitutivo della Comunità europea, laddove si impone un generico obbligo di cooperazione per il raggiungimento dei fini stabiliti dal Trattato; pur facendo tale articolo esplicito riferimento agli Stati membri, la Corte di giustizia ha ritenuto, nella causa Grecia c. Consiglio, C. - 204/86, che un obbligo di lealtà e cooperazione reciproca deve essere riconducibile anche alle istituzioni comunitarie. Tra le disposizioni che più esplicitamente impongono tale dovere di collaborazione, ad esempio, rientra l'art. 193 C.E. con il quale si demanda alle tre istituzioni il compito di stabilire le procedure per l'esercizio del diritto d'inchiesta. Questi particolari atti, che non possono alterare la ripartizione di competenze esplicitamente stabilita nei Trattati istitutivi, sono comunque soggetti a tutte le procedure di controllo previste dai Trattati stessi (incluso il giudizio di legittimità della Corte di giustizia delle Comunità) e non possono essere disattesi da disposizioni comunitarie illegittime che, in caso di contrasto, potrebbero configurarsi come illegittime. In particolare sugli accordi interistituzionali cfr. G. FIENGO, *Brevi riflessioni in tema di natura giuridica ed efficacia degli accordi interistituzionali alla luce del Trattato di Nizza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, 2002, 13 ss. Per un'esemplificazione della politica per accordi, tra i più recenti documenti, oltre a quelli già richiamati nel testo, cfr. l'accordo interistituzionale del 25 maggio 1999 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione relativo alle indagini dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), in G.U.C.E., L 136, del 31 maggio 1999, 1 ss.; l'accordo interistituzionale del 13 ottobre 1998 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sui fondamenti giuridici e l'esecuzione del bilancio in G.U.C.E., C 344 del 12 novembre 1998, 1 ss.; l'accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulle disposizioni relative al finanziamento della politica estera e di sicurezza comune (PESC, in G.U.C.E., C 286 del 22 settembre 1997, 80 ss.).

<sup>33</sup> Sul punto, cfr. A. BRANCASI, *Sistema finanziario e bilancio*, op. cit., 330. Secondo altra dottrina, la procedura di approvazione del bilancio è un esempio di «concerta

che attualmente il nuovo reg. fin. esige che il bilancio abbia *tout court* uno stato riassuntivo delle entrate e delle spese (cfr. art. 40) e che le entrate della Commissione nonché le entrate e le spese delle altre istituzioni siano classificate dall'autorità di bilancio in titoli, capitoli, articoli e voci, secondo la loro natura o la loro destinazione (cfr. art. 41.1) e che lo stato delle spese della sezione della Commissione sia presentato secondo una nomenclatura decisa dall'autorità di bilancio e che comporta una classificazione unicamente *per destinazione*.

Oltre ai ricordati aspetti procedurali, conviene ricordare schematicamente i principi fondamentali su cui si basa il documento contabile comunitario. Essi sono:

- Il principio dell'unità.
- Il principio dell'universalità.
- Il principio dell'integralità.
- Il principio dell'annualità.
- Il principio della pubblicità.

In ordine al principio dell'unità del bilancio occorre rilevare come esso indichi la imprescindibile esigenza che tutte le spese e le entrate siano riportate in maniera globale e generica, senza specificazioni di destinazione. Il criterio è desumibile, sia dall'art. 4 del nuovo regolamento finanziario, sia in via indiretta dall'art. 271 (ex art. 202) C.E.<sup>34</sup>

Il primo comma dell'art. 268 (ex art. 199) C.E. fonda il principio

---

*zione»* tra le istituzioni comunitarie: in tal senso, v. G. TESAURO, *Diritto comunitario, op. cit.*, 54. Opportunamente, G. TESAURO, *op. ult. cit.*, 62, rileva che «è anche vero che il bilancio in discorso è sostanzialmente condizionato dalla decisione sulle entrate, circostanza che attenua l'aspetto politico del coinvolgimento del Parlamento nella procedura di adozione».

<sup>34</sup> Per completezza espositiva si ricorda che il principio dell'unità trova riscontro nel sistema contabile italiano e, in particolare, è sancito dall'art. 5 della legge n. 468 del 1978. Sui principi del bilancio italiano e sul principio dell'unità in particolare, cfr. tra gli altri, A. BARETTONI ARLERI, *Bilanci pubblici*, in *Digesto disc. pubbl.*, Torino, II, 1987, 329 ss.; G. FAZIO, *Il bilancio dello Stato*, Milano, 1992; F. ZACCARIA, *Il bilancio dello Stato*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, 1999, 66 ss.; D. DA EMPOLI, P. DE IOANNA, G. VEGAS, *Il bilancio dello Stato – La finanza pubblica tra Governo e Parlamento*, Milano, 1995; M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Temi di contabilità pubblica*, vol. I, *la riforma del bilancio dello Stato*, Padova, 1998.

dell'universalità del bilancio, in forza del quale tutte le entrate e tutte le spese devono essere iscritte in bilancio<sup>35</sup>.

Il principio della integralità del bilancio va desunto dalle norme che prevedono che tutte le spese vi devono figurare nel loro importo integrale. Siffatto criterio può apparire scontato, ma trova la sua evidente ragione nella necessità di scongiurare ipotesi di «*illusioni finanziarie*»: l'iscrizione delle entrate a lordo delle spese connesse con la riscossione o l'iscrizione delle spese al lordo delle entrate che scaturiscono dalle spese stesse è strumento che aveva trovato albergo in taluni sistemi contabili nazionali e che è stato così espressamente bandito da quello comunitario. La vigenza di detto principio nell'ambito della disciplina contabile comunitaria è data dal dettato dell'art. 268, primo comma, C.E. (ex articolo 199)<sup>36</sup>.

In forza del principio dell'annualità si delinea temporalmente l'efficacia autorizzatoria dell'atto, individuando nell'anno solare il periodo di riferimento prescelto. Tale principio trova la sua fonte nell'articolo 272 C.E. (ex art. 203)<sup>37</sup>; esso incontra una serie di deroghe la cui previsione è giustificata dalla necessità di conseguire continuità nella gestione finanziaria. La materia è ora interamente ridisciplinata dagli artt. 6-8 del nuovo reg. fin., che riguardo al principio dell'annualità mantiene la distinzione tra stanziamenti dissociati e non dissociati, consentendo a ciascuna istituzione di decidere i riporti di stanziamenti di impegno e di pagamento. I periodi complementari vengono limitati ai casi assolutamente necessari ossia ai pagamenti FEAOG.

Alla luce di quanto si è detto, è di tutta evidenza che la materia è stata rivisitata con specificazioni, talvolta pleonastiche, dal nuovo regolamento finanziario, il quale se ne occupa nella parte I, titolo II, capi 1-8, prevedendo che ai quattro criteri-cardine imprescindibili per la formazione di ogni bilancio (unità, universalità, specializzazione e annualità), si aggiungano quelli della verità del bilancio, del pareggio,

---

<sup>35</sup> Sempre dalla legge istitutiva della legge finanziaria (n. 468/78) si desume anche il principio dell'universalità del nostro bilancio (cfr. art. 5).

<sup>36</sup> Nell'ordinamento contabile italiano il principio di integralità vige in forza ancora dell'articolo 5 della l. n. 468/78.

<sup>37</sup> Nel sistema italiano è la stessa Costituzione, all'art. 81 primo comma, a prevedere l'annualità del bilancio.



dell'unità di conto, di una sana gestione finanziaria e della trasparenza. In ordine a tale ultima caratteristica, val la pena di sottolineare come essa, unitamente a quella della stabilità della finanza pubblica, costituisca uno strumento imprescindibile per la tutela degli interessi collettivi dei risparmiatori e dei contribuenti incidendo essa sulla trama dell'ordinamento della spesa, sottoposta a controlli esterni (sia neutrali, come quello della Corte dei conti, che politici) proprio per garantire esigenze di trasparenza e di stabilità finanziaria e monetaria<sup>38</sup>. Nel nuovo regolamento finanziario non mancano, per quanto qui interessa, innovazioni significative (cfr. parte I, titolo III, capo 2), in ordine alla strutturazione del documento contabile, specie laddove si prevede che la sezione del bilancio relativa alla Commissione debba autorizzare la presentazione degli stanziamenti e delle risorse in base alla destinazione, cioè la formazione del bilancio per attività (*Activity Based Budgeting*), al fine evidente di aumentare la trasparenza della gestione del bilancio a fronte degli obiettivi della sana gestione finanziaria e, in particolare, dell'efficienza e dell'efficacia.

#### 4. - L'ESECUZIONE DEL BILANCIO ALLA LUCE DEL CRITERIO DI SANA GESTIONE.

In materia di esecuzione delle previsioni finanziarie, rilievo fondamentale assume l'art. 274 (ex art. 205) C.E., secondo cui è la Commissione che cura l'esecuzione del bilancio sotto la propria responsabilità e con l'ausilio degli Stati membri cui pure compete di curare l'utilizzazione degli stanziamenti in conformità della sana gestione finanziaria (art. 48 nuovo reg. fin.). Siffatta competenza attribuita in capo alla Commissione soffre però di alcune limitazioni, anzitutto perché, secondo la stessa norma, ogni istituzione partecipa alla esecuzione delle proprie spese, con conseguente sottrazione della competenza circa l'esecuzione del bilancio, per questa parte, alla Commissione. La disposizione in parola assume poi rilievo ancora maggiore se si considera che il nuovo regolamento finanziario ha provveduto ad integrarla, considerando come assimilati alle istituzioni della

---

<sup>38</sup> Cfr. G. DELLA CANANEA, *Unione europea e finanza pubblica*, in *Riv. Corte conti*, 1, 2002, 304, ed *ivi* ampi riferimenti bibliografici.

Comunità anche la Corte dei conti ed il Comitato economico e sociale (CES)<sup>39</sup>. È utile evidenziare in proposito che l'art. 1.1 del reg. fin. n. 1605/2002 assimila alle istituzioni della Comunità (ai fini dell'applicazione della medesima normativa) non solo il Comitato economico e sociale ma anche «*il Comitato delle regioni, il mediatore e il garante europeo della protezione dei dati*», in una corretta prospettiva di allargamento degli attori istituzionali nell'ambito dello scenario europeo, non mancando di riconoscere alle istituzioni suddette il potere di curare l'esecuzione delle sezioni di bilancio che le riguardano. Bisogna poi considerare l'ingerenza del Consiglio, che nella fase esecutiva ha poteri generalissimi riconosciuti dall'articolo 202 (ex art.145) C.E., secondo cui, per l'appunto, esso può conferire alla Commissione le competenze di esecuzione delle norme che stabilisce, sottoponendo tali competenze a determinate modalità, potendo però riservarsi di esercitare, in casi specifici, direttamente compiti di esecuzione.

Si è quindi affermato nella prassi istituzionale, e sulla base di tale norma, il principio per cui l'esecuzione del bilancio da parte della Commissione è subordinata ad una decisione di merito del Consiglio. Il problema si inserisce, in realtà, nella più vasta tematica dell'individuazione della forma di governo della Comunità e dei rapporti che all'interno di essa sussistono tra Parlamento, Consiglio e Commissione. Peraltro, dato per scontato che l'organizzazione dell'Unione non si basa sul principio della separazione dei poteri<sup>40</sup>, deve dedursi necessariamente l'inesistenza nel sistema comunitario di attività riferibili a funzioni specifiche delle istituzioni, le quali nel loro insieme costituiscono non un sistema statale ma piuttosto un sistema politico-amministrativo *sui generis*. Di qui la difficoltà a limitare il tema della gestione finanziaria e dei controlli ad organi aventi natura esclusivamente amministrativo-gestionale, in un contesto che presenta note-

---

<sup>39</sup> Tale Comitato, sorto come organo consultivo della C.E. e dell'EURATOM, si compone di 222 rappresentanti di categorie del settore economico-sociale (imprenditori, commercianti, agricoltori, professionisti), nominati per 4 anni dal Consiglio su proposta degli Stati membri e formula pareri a richiesta delle altre istituzioni comunitarie.

<sup>40</sup> Sul punto, v. *amplius supra*, al paragrafo 1 di questo capitolo, nel testo e nelle note.

vole complessità ed una propria specificità.

Osservazione conclusiva, sul punto, è poi quella che la spesa comunitaria è realizzata in gran parte per il tramite delle amministrazioni nazionali. In concreto, quindi, gli atti della Commissione di esecuzione del bilancio, eccezion fatta per quelli relativi alle spese di funzionamento dell'organismo medesimo, non riguardano mai direttamente le spese finali, avendo piuttosto la finalità di mettere a disposizione delle amministrazioni nazionali le risorse comunitarie necessarie per gli interventi da effettuare.

Come si è avuto modo di accennare sopra<sup>41</sup>, il principio della sana gestione finanziaria permea di sé l'intero sistema amministrativo e finanziario dell'U.E., essendo stato costituzionalizzato all'art. 274 (ex 205) C.E. del Trattato di Maastricht<sup>42</sup>. Esso, tuttavia, già in precedenza viveva nell'ordinamento comunitario, di quanto sancito a suo tempo dall'art. 2 reg. fin. del 1977, secondo cui «*gli 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*».

Tale ultimo parametro, invero, considerato in astratto, appare di difficile applicazione e interpretazione, giacché viene definito dalla norma con riferimento al rapporto (ottimale) fra costo ed efficacia, cioè tra due concetti disomogenei e non comparabili (l'efficacia è a sua volta un rapporto fra obiettivi e risultati, cioè un valore relativo). Più propriamente, come si è visto<sup>43</sup>, la definizione di «*sana*» gestione finanziaria (nel senso di «*buona*») deve considerare i tre elementi noti e cioè l'efficienza, l'economicità e l'efficacia della gestione medesima: in carenza di uno di tali elementi l'attività finanziaria dell'Unione (o di alcuna delle sue istituzioni) non può essere considerata «*sana*» e quindi «*buona*».

La stessa norma del precedente reg. fin., peraltro, al fine di meglio specificare il concetto, continuava predicando la necessità di fissare obiettivi quantificati e garantire il progresso della loro realizzazione,

---

<sup>41</sup> Al capitolo I, paragrafo 3 ed anche al paragrafo 1 di questo capitolo.

<sup>42</sup> La stessa norma, poi, non manca di porre a carico degli Stati membri un vero e proprio obbligo di *cooperazione*, al fine di garantire che «*gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria*».

<sup>43</sup> Cfr. *amplius supra*, al capitolo I, in specie al paragrafo 2.

sicché il sistema appariva incentrato sull'apprezzamento dei risultati dell'attività gestionale in termini di efficienza, economicità ed efficacia. Da tali criteri non si allontana il nuovo reg. fin. del 2002 che all'art. 27 ne ribadisce la valenza in relazione alla valutazione della gestione come «sana», esigendo che la correlativa verifica avvenga mediante indicatori di efficienza (intesa come ricerca del miglior rapporto tra i mezzi impiegati e i risultati conseguiti), definiti per attività e misurabili, tali da consentire la verifica dei risultati ottenuti, e che per migliorare il processo decisionale le istituzioni procedano a valutazione *ex ante* ed *ex post* in conformità degli orientamenti definiti dalla Commissione. Pertanto sono assoggettati a verifica tutti i programmi e le attività che comportino spese rilevanti ed i risultati ottenuti sono comunicati alle amministrazioni incaricate della spesa ed alle autorità legislative e di bilancio.

La gestione finanziaria delle risorse proprie della Comunità deve, quindi, essere improntata al perseguimento di interessi generali, alla soddisfazione di bisogni collettivi ed all'elevazione dello *standard* di qualità dei servizi pubblici offerti. Sotto tale profilo, opportunamente, la dottrina identifica il carattere della «bontà», con quella della «utilità» della gestione, mentre individua - come propriamente «sana» la gestione esente da patologie e quindi *legittima*, ma non necessariamente *utile*<sup>44</sup>.

Nel diritto comunitario vivente, specie dopo le specificazioni dell'art. 27 del nuovo reg. fin. del 2002, il raggiungimento dell'obiettivo della sana gestione è indissolubilmente legato ai principi dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità (a loro volta definiti in modo non dissimile da quello in precedenza proposto<sup>45</sup>). Ne segue che il principio di sana gestione finanziaria (anche nel senso di *buona ed utile*) si pone come pietra angolare del sistema finanziario dell'Unione Europea, tanto da influenzare, ovviamente, il controllo della Corte dei conti (come si vedrà di qui a un momento), addirittura la funzione legislati-

---

<sup>44</sup> In tal senso, cfr. G. COGLIANDRO, *I controlli*, *op. cit.*, 292, il quale evidenzia che l'art. 3A C.E. stabilisce che gli Stati membri devono osservare il principio «di finanze pubbliche sane», laddove l'aggettivo «sano» individua «un bilancio non caratterizzato da un disavanzo eccessivo», in conformità dell'art. 109J C.E. Sul punto, si ritornerà *amplius infra*, nei paragrafi seguenti.

<sup>45</sup> Sul punto, v. *amplius supra*, al capitolo I, paragrafo 1.

va (cfr. art. 270 C.E., ex 201A, secondo cui la Commissione, prima di presentare proposte di atti aventi incidenze sul bilancio, deve assicurare che dette proposte possano essere finanziate entro i limiti delle risorse proprie della Comunità), l'organizzazione amministrativa (perché ciascuna istituzione ha l'obbligo di prendere i provvedimenti adeguati per garantire la realizzazione degli obiettivi prestabiliti), investendo sia la programmazione che l'esecuzione del bilancio.

##### 5. – I CONTROLLI INTERNI DI GESTIONE: LE FIGURE DELL'ORDINATORE, DEL CONTABILE E DEL REVISORE INTERNO.

Come si è detto al paragrafo 1, il controllo sulla gestione finanziaria dell'Unione Europea può essere interno ed esterno.

I controlli interni sono il primo livello dal quale, ovviamente, si parte per l'analisi di ogni sistema, dal momento che essi sono svolti (sia in via preventiva che successiva) all'interno della struttura dotata di poteri di gestione delle risorse. Nell'ambito comunitario (anche per la peculiarità strutturale e funzionale dei sistemi di controllo) essi costituiscono altresì il dato di partenza imprescindibile per lo svolgimento della funzione di verifica esterna demandata in via successiva alla Corte dei conti, ai fini della *sana (e buona) gestione* delle risorse dell'U.E. Ovviamente, la complessità dei controlli interni comunitari, richiede, nell'economia del presente lavoro, di approfondire soprattutto gli aspetti che li connotano quali verifiche *di gestione*, volte ad assicurare cioè il raggiungimento degli obiettivi prefissati in sede programmatica dalle politiche comunitarie nel rispetto dei criteri di efficacia, di efficienza e di economicità.

A siffatte esigenze, dunque, l'ordinamento comunitario ha risposto con la creazione dell'*ordinatore di spesa*, ossia di un responsabile di decisioni di spesa che, in applicazione del principio della *sana gestione*, effettua una supervisione sull'erogazione delle risorse nell'ambito di uffici di organi istituzionali (Commissione, Consiglio, Parlamento e Corte dei conti). Va da sé che nell'ambito della Commissione, l'ordinatore svolge le proprie funzioni anche laddove i terminali di spesa facciano capo ad amministrazioni nazionali, regionali e locali. Del pari, è prevista la figura del *contabile*, presente in ogni istituzione (ma dotato di particolari poteri presso la Commissione), cui è conferito il

potere di effettuare, ovvero di sospendere l'esecuzione dei pagamenti se alla stregua dei controlli effettuati rileva irregolarità o errori contabili<sup>46</sup>.

Particolare rilievo hanno assunto, nel contesto del reg. fin. del 1977, le strutture di controllo finanziario e di gestione facenti capo alla Commissione, quale organo responsabile dell'esecuzione dell'intero bilancio comunitario (sia per le entrate che per le spese, anche in relazione alle competenze delle amministrazioni nazionali). Nel caso della Commissione, le verifiche vere e proprie, sotto il profilo finanziario-gestionale, sono state demandate a strutture specializzate dipendenti dalla stessa Commissione e concentrate in appositi servizi.

La prima di esse è costituita dall'Ispettorato Generale dei Servizi (IGS), che, attraverso il proprio controllo ispettivo, acquisisce tutti i dati relativi a valutare l'idoneità di servizi al conseguimento dei risultati prestabiliti<sup>47</sup>, compiendo una verifica che per molti versi è assimilabile ad un controllo di tipo *strategico*.

La seconda struttura prevista nel sistema del regolamento finanziario del 1977 è quella cui compete lo svolgimento delle funzioni di *controllore finanziario*<sup>48</sup>. Vale la pena di soffermarsi qui - anche per lumeggiare le innovazioni apportate dal nuovo reg. fin. - sulla forma di verifica già rimessa a tale struttura.

Più precisamente, la verifica è stata demandata ad una direzione generale della stessa Commissione (la XX), suddivisa, in ragione della competenza, in tre direzioni, dedite rispettivamente: A) al controllo delle spese di funzionamento, politiche interne e contabilità; B) al controllo dei Fondi strutturali<sup>49</sup>, del Fondo di coesione<sup>50</sup>, dei PIM

---

<sup>46</sup> Cfr. G. CLEMENTE, *I controlli finanziari sulle istituzioni dell'Unione europea*, in *Riv. Corte conti*, 3, 1996, 278 ss.

<sup>47</sup> In tema v. G. COGLIANDRO, *I controlli*, *op. cit.*, 276.

<sup>48</sup> V. G. CLEMENTE, E. COLASANTI, *Il controllore finanziario nelle istituzioni della Comunità europea*, in *Riv. Corte conti*, 3, 1988, 292 ss.

<sup>49</sup> Su cui v. *amplius infra* al paragrafo 7 di questo capitolo.

<sup>50</sup> Il Fondo di coesione, previsto ex art. 161 del Trattato C.E., nonché dal regolamento C.E. del 21 giugno 1999, n. 1264/1999. Si tratta di uno *strumento finanziario* creato allo scopo di sovvenzionare i progetti nei settori della protezione dell'ambiente e delle infrastrutture per i trasporti nei paesi più poveri della Comunità

(programmi integrati mediterranei)<sup>51</sup> e dei prestiti; C) al controllo delle entrate, del FEAOG-garanzia (Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia) e delle spese concernenti le azioni esterne. Giova sottolineare che, seppure esercitato da un servizio appartenente alla stessa Commissione, il controllo non è stato configurato in senso rigorosamente interno, nel senso di *autocorrezione*, giacché l'organo preposto a questa funzione è in realtà collocato al di fuori delle direzioni generali responsabili della gestione dei Fondi, come suggerito da evidenti ragioni di garanzia di sistema (il medesimo soggetto non può essere contemporaneamente controllore e controllato). Le verificazioni spettanti alla XX D.G. quale controllore finanziario sono state disciplinate dagli artt. 28, 29, 38 e 47 reg. fin. del 1977: secondo tali disposizioni ad essa è stato conferito il potere di controllare le proposte di accertamento di entrate, gli ordini di riscossione, le rinunce a crediti accertati, le proposte di impegno, gli ordini di pagamento e le proposte di storno. Il visto apposto sull'atto attesta l'esito positivo della verifica. Il rifiuto di quest'ultimo può comunque essere superato dal rinvio all'istituzione che procede con decisione motiva-

---

(cioè quei paesi il cui prodotto interno lordo è inferiore al 90% della media comunitaria: in pratica la Spagna, il Portogallo, la Grecia e l'Irlanda). Per poter accedere ai finanziamenti gli Stati membri non devono presentare dei disavanzi pubblici eccessivi. Il sostegno finanziario accordato può coprire fino all'80-85% dei costi del progetto presentato. Il Fondo di coesione ha una dotazione finanziaria per il periodo 2000-2006 di circa 18 miliardi di euro, che viene equamente ripartita tra progetti attinenti alla tutela dell'ambiente e iniziative volte a sviluppare le reti trans-europee.

<sup>51</sup> I PIM rappresentano azioni comunitarie pluriennali dirette allo sviluppo socio-economico delle Regioni mediterranee attraverso l'azione congiunta dei fondi strutturali e dei prestiti BEI.

Questi furono istituiti dal regolamento 2088/85 e miravano ad evitare che l'ingresso nella Comunità di Spagna e Portogallo potesse avere effetti negativi sulle zone rurali di Francia, Grecia e Italia, data l'accresciuta concorrenza nei confronti di certe colture mediterranee. I PIM riguardavano diversi settori: agricoltura, pesca, industrie agroalimentari, artigianato nonché alcuni servizi quali il turismo. Gli interventi erano attuati attraverso investimenti nel settore produttivo, realizzazione di infrastrutture, valorizzazione delle risorse umane. Attualmente i programmi integrati mediterranei non sono più operativi. L'azione comunitaria a favore delle zone rurali è ora finanziata con i Fondi strutturali, in cui v. *amplius infra* al par. 8 di questo capitolo.

ta, comunicata alla Corte dei conti (cd. procedura del *passer outre*, esclusa però nei casi in cui sia in discussione la disponibilità dello stanziamento)<sup>52</sup>.

Come si vede, siffatta verifica (che, comunque, a partire dal 1994, ha investito a campione gli ordini di pagamento) appare assimilabile piuttosto a un controllo preventivo di legittimità sugli atti aventi riflessi finanziari consistente nei seguenti parametri:

- esatta imputazione di bilancio e per le spese della disponibilità dello stanziamento;
- rispetto di tutte le disposizioni applicabili ed in particolare del bilancio e dei regolamenti;
- rispetto del principio di sana (e buona) gestione finanziaria.

In relazione a quest'ultimo aspetto, si evidenzia che un controllo di tipo preventivo, come quello esaminato, si era già dimostrato del tutto inidoneo ad accertare il rispetto del principio di sana gestione, poiché una valutazione di questo tipo presupponeva la possibilità di verifica di costi e risultati e poteva quindi essere effettuata soltanto in un momento successivo alla gestione: significativamente, la prassi comunitaria aveva ignorato i casi di rifiuto del visto per violazione dei canoni di efficacia e di efficienza<sup>53</sup>. Tuttavia, l'uso appropriato di tecniche di sondaggio da parte del controllore finanziario, fondate non solo sulla natura e la frequenza dei pagamenti, ma anche sulla qualità della gestione finanziaria, tenuto conto del numero e della natura degli errori riscontrati, aveva consentito di incrementare i controlli gestori *a posteriori* sull'attività, spostando così l'indagine dal parametro legalità-regularità a quello incentrato sulla *sana gestione*<sup>54</sup>. E difatti, dal 1990 è stato introdotto un ulteriore controllo – *l'audit* interno – pure attribuito alla XX Direzione Generale, da esercitarsi appunto successivamente sulla gestione finanziaria<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Così, G. CLEMENTE, *I controlli finanziari sulle istituzioni dell'Unione europea*, op. cit., 276.

<sup>53</sup> In tal senso, G. COGLIANDRO, *I controlli*, op. cit., 275.

<sup>54</sup> V. G. CLEMENTE, op. ult. cit., 277.

<sup>55</sup> Sull'istituto dell'*audit*, cfr. *amplius supra*, capitolo II, paragrafo 4.



Senonché, l'eccessiva concentrazione della gestione e del controllo finanziario in seno alla Commissione, oltre a produrre gli inconvenienti di cui si è detto, non ha permesso di prevenire gravi casi di malversazione; risultando, inoltre, sia l'approvazione delle spese che la loro verifica *ex post* di competenza di un unico servizio centrale, si generava un vero e proprio conflitto di interessi, ancorché latente. Anche a tali inconvenienti si è cercato di porre riparo con la nuova disciplina: oggi il sistema si giova di una decisa semplificazione, in virtù del nuovo regolamento il quale abolisce il controllo finanziario centralizzato e tende ad incentrarsi unicamente sulle figure dell'ordinatore (cfr. artt. 59 e 60) del contabile (cfr. artt. 61 e 62), che svolgono funzioni separate e fra loro incompatibili presso l'istituzione che li nomina. Gli ordinatori, pertanto, pongono direttamente in essere la struttura organizzativa nonché i sistemi e i procedimenti interni di gestione e di controllo adeguati all'esecuzione dei loro compiti, comprese eventuali verifiche *ex post*; tuttavia la verifica *ex ante* ed *ex post* e l'avvio di un'operazione restano funzioni tra loro separate. La responsabilità di tale figura gestionale diviene così totale per ciò che concerne tutte le operazioni di entrata e di spesa eseguite su sua decisione, delle quali risponde, ove occorra, non solo sotto il profilo disciplinare ma anche pecuniario. La posizione degli ordinatori viene rafforzata con la *soppressione* dei controlli preventivi centralizzati, tra cui rientrano sia il ricordato *visto preventivo* del controllore finanziario sulle operazioni di entrata e di spesa, sia la verifica della quietanza liberatoria da parte del contabile. Quest'ultimo, peraltro, rimane incaricato della regolare e corretta esecuzione dei pagamenti, dell'incasso delle entrate e del recupero dei crediti ed assume la gestione della tesoreria e la tenuta della contabilità, con l'incarico della formazione degli stati finanziari dell'istituzione.

Alle suddette figure il nuovo reg. fin. affianca, presso ciascuna istituzione, il *revisore interno* (artt. 85-87), il quale non è organo implicato in operazioni finanziarie e non esercita alcun controllo preventivo sulle decisioni degli ordinatori. Esercita le proprie funzioni secondo le norme internazionali attinenti alla revisione contabile, volte a verificare il corretto funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo attuati dagli ordinatori, in relazione alla totalità delle attività e dei servizi di competenza dell'istituzione da cui è nominato.

S'impone, a questo punto, qualche considerazione sui profili evo-

lutivi dei controlli interni di gestione nell'U.E. L'obbligo di rendere conto (*accountability*) è un tema che va assumendo rilievo crescente nelle istituzioni comunitarie: paradigmaticamente, il nuovo reg. fin., nel prevedere che ciascuna istituzione debba procedere nell'ottica della sana gestione, ne ha accresciuto la responsabilità in relazione agli orientamenti definiti dalla Commissione in ordine alla valutazione *ex ante* ed *ex post*, al conseguimento degli obiettivi inerenti al *value for money* (ottimizzazione della spesa).

Inoltre, l'evoluzione delle normative più recenti in ordine ai Fondi strutturali, almeno a partire dal 1993, ha irrigidito i parametri occorrenti alla valutazione dei programmi, mentre la Commissione ha sottoposto a revisione le procedure di valutazione utilizzate dalle direzioni generali. Significativamente, poi, nella stessa scia, una iniziativa di più vasta portata tendente al cambiamento gestionale denominata SEM 2000 (*Sound Efficient Management*), varata attraverso un piano d'azione del maggio 1996 ha imposto ad ogni direzione generale la creazione di un nucleo di valutazione nel proprio seno, al fine di delibare preliminarmente gli effetti finanziari di ogni opzione<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Più specificatamente, il *Sound and Efficient Management* (SEM 2000) è stato messo a punto dalla Commissione nel 1995. Tale iniziativa, in particolare, contiene una serie di misure volte a consentire l'effettiva indipendenza della Commissione, potenziando il suo ruolo nel processo di costruzione europea e modificando la politica del personale e dell'amministrazione. Nello specifico, SEM 2000 si basa su una strategia articolata in tre fasi: una prima fase caratterizzata dal decentramento, vale a dire il trasferimento di responsabilità nella gestione delle risorse umane e finanziarie dell'amministrazione centrale ai vari servizi della Commissione, con l'obiettivo di migliorare le competenze in materia di gestione delle risorse; una seconda fase concernente la modernizzazione dell'amministrazione, con la semplificazione delle procedure amministrative in seno all'organizzazione interna dei servizi in maniera tale da ridurre le tappe del processo decisionale e con una attenzione particolare alle questioni ambientali e all'uso delle nuove tecnologie nel settore dell'informazione e della comunicazione; la terza fase, avviata nel 1996, è rivolta alla modernizzazione della politica del personale, migliorando le qualità professionali e il sistema di riconoscimento dei meriti.

Estensione del SEM 2000 è il cd. MAP 2000, ovvero *il sistema di modernizzazione dell'amministrazione del personale* che è un'iniziativa comunitaria intrapresa nel 1997 nell'intento di procedere alla modernizzazione delle strutture e delle procedure amministrative, in vista del prossimo allargamento dell'Unione ai paesi dell'Europa centrale e orientale. Gli interventi previsti da MAP 2000 sono stati avviati in

## 6. – IL CONTROLLO ESTERNO SULLA GESTIONE ESERCITATO DALLA CORTE DEI CONTI.

Nell'ordinamento comunitario il cd. controllo esterno sulla gestione finanziaria è attribuito alla Corte dei conti<sup>57</sup>, istituita dal Trattato di

---

tre fasi distinte a partire dal 1998 e si concentrano su tre principali settori: decentramento amministrativo, modernizzazione delle strutture, evoluzione della politica di gestione del personale. Le azioni volte al decentramento comportano un trasferimento di competenze dalla direzione centrale dell'amministrazione alle altre direzioni generali alle quali sarà affidata la responsabilità di avere in gerenza un *budget* per le spese di gestione, in modo da favorire l'ottimizzazione delle risorse disponibili. Allo scopo di favorire il decentramento, la Commissione ha provveduto inoltre all'istituzione di nuovi sistemi informatici e all'avvio di un sistema per lo scambio informatizzato dei documenti legislativi di concerto con le altre istituzioni comunitarie. La *modernizzazione dell'amministrazione* si sostanzia nella semplificazione e nella razionalizzazione delle procedure attraverso la riduzione delle procedure e delle fasi amministrative del processo decisionale comunitario. In questo contesto è stato adottato un piano di azione per la gestione *ecologica* dell'amministrazione, finalizzato ad integrare le norme concernenti la difesa dell'ambiente in tutti i servizi della Commissione. Il processo di modernizzazione ha coinvolto inoltre i sistemi informatici impiegati nella realizzazione delle politiche comunitarie, attraverso l'utilizzo di *Internet* nella diffusione delle conoscenze relative all'Unione Europea e l'elaborazione di *server* interni atti ad agevolare l'interscambio di informazioni tra le istituzioni. Per ciò che attiene alla modernizzazione della politica del personale, MAP 2000 si pone come traguardo il miglioramento della gestione del personale delle istituzioni, e l'adeguamento del sistema di riconoscimento dei meriti.

Sul tema, cfr. l'interessante ricerca di R. LEVY, *Ristrutturazione dei sistemi di controllo e del performance management nelle amministrazioni multilivello: l'esperienza dell'Unione Europea*, in *Probl. amm. pubbl.*, 1999, 703 ss.

<sup>57</sup> Tra i riferimenti dottrinari divenuti ormai *classici* si ricordino, tra gli altri, C.A. TROJANI, *La Corte dei conti europea*, in *Foro amm.*, 1975, II, 590 ss.; E. SPATAFORA, *In tema di controllo sulla gestione del bilancio delle Comunità europee*, in *Studi Monaco*, Milano, 1977, 721 ss.; R. BALDUZZI, *Prime note sulla Corte dei conti delle Comunità europee*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 977 ss.; G.M. PALMIERI, *La Corte dei conti delle Comunità europee*, Padova, 1983. G.B. GOLETTI, *La Comunità europea nell'ottica della Corte dei conti comunitaria*, Bologna, 1991; T. BALLARINO, *Lineamenti di diritto comunitario*, Padova, 1993, 71; P. MENGZZI, *Il diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, 1997, 60; S. GOZI, *Il governo dell'Europa*, *op. cit.*, 124 ss. Per la manualistica più recente, cfr. F. POCAR, *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Milano, 2000, 156 ss.; G. TESAURO, *Diritto comunitario*, *op. cit.*, 45 ss.

Bruxelles del 22 luglio 1975. Il Trattato di Maastricht, nel modificare l'art. 4 Trattato C.E. (divenuto l'art. 7 della versione consolidata), ha riconosciuto alla Corte il rango di «*istituzione*», facendo venire meno la posizione differenziata di quest'organo rispetto al Parlamento, al Consiglio, alla Commissione ed alla Corte di giustizia.

La Corte si è insediata a Lussemburgo nel 1977, subentrando alla Commissione di controllo, rispetto alla quale si presenta rinnovata per composizione, per durata del mandato dei suoi componenti, guarantee, *status* dei membri e poteri referenti. Essa svolge una rilevante funzione di garanzia nonostante non sia titolare di funzioni di natura giurisdicente. Alla luce degli artt. 246-248 C.E. (ex 188 A, B, C) e 276 C.E. (ex 206), per le recenti modifiche apportate dal Trattato di Maastricht, essa deve essere intesa come organo istituzionale dell'Unione Europea che ha la funzione di assicurare il controllo delle finanze pubbliche comunitarie in posizione di assoluta indipendenza<sup>58</sup>; a tal fine essa garantisce la legalità, la regolarità e la sana gestione del complesso delle entrate e delle spese delle Comunità, nonché delle entrate e delle spese di ogni organismo creato dalle stesse Comunità, salvo eventuali esenzioni esplicitamente previste dal relativo atto costitutivo. In nessun caso può consentirsi esenzione dal controllo quando trattasi di organismi sovvenzionati dalle Comunità.

A seguito del Trattato di Nizza sono state introdotte sensibili modifiche agli articoli 247-248 C.E. In particolare, il primo, che concerne la composizione della Corte, prevede che l'organo (con l'entrata in vigore del Trattato) sia composto da un cittadino di ciascuno Stato membro, anche in vista dell'allargamento dell'Unione, e che la nomina intervenga ad opera del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata, previa consultazione del Parlamento europeo, scegliendo però i membri da un elenco redatto in conformità delle proposte

---

<sup>58</sup> In una con la richiamata funzione di controllo finanziario alla Corte dei conti è attribuita anche la funzione di autorità investita sia dei poteri di nomina che della disciplina del proprio personale e dei propri membri. Sul contenzioso tra la Corte e i suoi membri cfr. Trib. primo grado 30 settembre 1998, causa T. 12/97, in *Foro amm.*, 1999, 2339 ss., con nota di G.B. GOLETTI, *La Corte dei conti europea e i suoi membri*, 2354; nonché ID., *La corte dei conti europea in giudizio (Nota a Trib. I grado Comunità europee, 15 giugno 1999, n. 277/97, Soc. Ismeri Europa c. Corte dei conti Ce)*, *ibidem*, 2000, 1181.

presentate da ciascuno Stato. Più significativa appare la modifica dell'art. 248, che, al paragrafo 4, riconosce alla Corte sia la possibilità di istituire nel suo ambito sezioni per adottare talune categorie di relazioni o pareri, sia la potestà di adottare il proprio regolamento interno da sottoporre all'approvazione del Consiglio che delibera a maggioranza qualificata.

Al fine di assicurare la piena autonomia e l'esercizio imparziale delle sue funzioni i membri della Corte sono scelti tra personalità che offrono tutte le garanzie di indipendenza; essi, inoltre:

- esercitano la loro attività in posizione autonoma, nell'interesse soltanto dell'Unione;
- non possono chiedere né ricevere istruzioni da governi o altri organismi;
- non possono compiere atti incompatibili con il carattere delle loro funzioni.

Inoltre, i componenti devono attenersi, sia durante che dopo l'assolvimento dell'incarico, ai doveri di onestà e di lealtà.

Sotto l'aspetto organizzativo, la struttura risponde a caratteristiche di monocraticità e al tempo stesso di collegialità, dal momento che essa si compone di quindici membri, ciascuno dei quali è sia titolare di competenze individuali, che componente di un gruppo d'*audit*<sup>59</sup> e membro della Corte, quale organo collegiale.

Anche in difetto di espresse previsioni dei Trattati, la Corte ha esercitato il proprio potere organizzatorio, per munirsi di strumenti operativi, adottando un «*Regolamento interno*» già nella riunione del 21 maggio 1981, nonché un «*Manuale del controllo*» (nel maggio 1990).

Entrambi gli strumenti operativi sono stati assoggettati a modifiche e aggiornamenti: per quanto riguarda il primo, l'ultima revisione è intervenuta in data 31 gennaio 2002 in virtù della deliberazione adottata nella 668<sup>o</sup> riunione della Corte<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Per l'inquadramento dell'*audit* nell'ambito delle tipologie dei controlli, si rinvia al capitolo II, paragrafo 4.

<sup>60</sup> Il regolamento attuale si divide in tre titoli (oltre alle disposizioni finali):  
 · Titolo primo «*l'ordinamento della Corte*». Nel suo primo capitolo, dopo aver stabilito il principio di collegialità nell'organizzazione e nell'attività della Corte in

Quanto al secondo<sup>61</sup>, l'aggiornamento più significativo risale al maggio 2002 (allegato A.2.1) che definisce «strategie e norme di controllo della Corte» ed è strutturato sui seguenti punti: 1) obiettivi e responsabilità; 2) programmazione; 3) controllo interno; 4) elementi probatori; 5) uso dei lavori realizzati da terzi; 6) conclusione del controllo e stesura delle relazioni. Con l'adozione di tale documento strategico conforme alle norme pubblicate sia dall'Organizzazione internazionale delle istituzioni superiori di controllo (INTOSAI), sia dalla Federazione internazionale degli esperti contabili (IFAC), la Corte si propone di definire i principi che determinano le metodologie di pro-

---

conformità con quanto disposto nei trattati e nel reg. fin., se ne disciplina l'organizzazione in quattro sezioni relative ai *membri*, al Presidente, ai gruppi di controllo e al Segretario Generale. Nel secondo capitolo si disciplina l'esercizio delle funzioni della Corte dei conti.

· Titolo secondo, «*funzionamento della Corte dei conti*», che disciplina diversi aspetti relativi alle sessioni e al modo di prendere le decisioni.

· Titolo terzo, sotto l'intestazione «*le procedure*», ne detta la disciplina in due capitoli relativi all'attività di controllo (capitolo I), alle relazioni annuali e speciali, ai pareri, osservazioni e alle dichiarazioni di affidabilità (capitolo II). Inoltre, si evidenzia che la Corte dei conti ha sancito alcune norme interne, in data 13 ottobre 1989, sull'esecuzione del bilancio.

<sup>61</sup> Il Manuale facilita il compito dei controlli e, seguendo le raccomandazioni dell'INTOSAI (su cui v. *amplius supra*, al capitolo I, paragrafo 8), ha un contenuto molto ampio, in quanto stabilisce i principi, gli obiettivi e la natura del controllo, nonché i procedimenti di lavoro e i suoi modi di esternazione.

Esso si suddivide in tre parti: a) la prima, formalmente adottata dalla Corte nel marzo 1990, contiene la spiegazione teorica del procedimento di analisi dei sistemi di controllo interno, che, come si vedrà nel testo, è la tecnica di controllo utilizzata dalla Corte. b) Le parti seconda A e seconda B indicano rispettivamente gli obiettivi specifici di controllo e i procedimenti di lavoro. Questa seconda parte, di natura eminentemente pratica, a differenza della prima, contiene l'indicazione di alcuni «*strumenti*» per compiere il lavoro di controllo ed è, come si precisa all'inizio del manuale stesso, frutto dell'esperienza dei vari settori della Corte. Il manuale è costruito presentando le fasi abituali di un'operazione di controllo, e viene rinnovato per tener conto dell'evoluzione naturale del suo oggetto di controllo, che è oggi l'Unione europea e le nuove tecniche di controllo. Per l'ultimo aggiornamento v. nel testo i riferimenti all'All. A.1.2. del maggio 2002. Sul tema cfr. G. CLEMENTE, *Linee guida europee per il controllo e manuali di controlli della Corte dei conti europea*, in *Atti del Convegno su «Il controllo sulla gestione delle Pubbliche Amministrazioni: dalla legge al manuale»*, Roma, 28 ottobre 1998.

grammazione ed esecuzione dei controlli, nonché di stesura di relazioni in materia, sulla scorta dell'esperienza maturata durante il ventennio trascorso dal suo insediamento.

Tali «*strategie e norme*» perseguono l'obiettivo di adeguare l'attività della Corte ai grandi cambiamenti incombenti (non escluso l'allargamento dell'Unione) e sono applicabili sia ai controlli finanziari (compresi i controlli connessi alla dichiarazione di affidabilità) sia alle verifiche della sana gestione finanziaria.

Oggi, i controlli effettuati dalla Corte dei conti sono specificamente indirizzati alla verifica della conformità delle entrate e delle spese all'insieme delle disposizioni giuridiche operative nelle varie attività dell'U.E., nonché al rispetto dei principi della sana e buona gestione finanziaria, per cui l'organo assicura che gli obiettivi gestionali siano stati adeguatamente raggiunti, attraverso un'azione improntata all'efficienza, all'efficacia e all'economicità: vengono così superati (anche se non del tutto abbandonati) i meccanismi tradizionali di controllo basati su forme di verifica della mera legittimità e regolarità, volti all'utilizzazione di parametri esclusivamente giuridici, propri della cultura giuridica dei paesi più legati alla prospettiva legittimistica (Francia, Belgio, Italia e Spagna).

In realtà, ai sensi dell'art. 248 del Trattato C.E., la Corte dei conti esamina i conti di tutte le entrate e di tutte le spese della Comunità: il controllo, quindi, si caratterizza come generalizzato e non si limita al solo bilancio della Comunità, investendo anche le gestioni fuori bilancio, fino ad investire le spese relative alla PESC (politica estera e di sicurezza comune)<sup>62</sup> ed alla GAI (cooperazione nei settori della giu-

---

<sup>62</sup> La politica estera e di sicurezza comune è disciplinata dagli artt. 11-28 del Trattato sull'Unione Europea. Essa (rappresentante il cd. *secondo pilastro*: cfr. art. 1 del Trattato di Maastricht) è volta ad incentivare una maggiore cooperazione tra gli Stati comunitari in materia di politica estera, sicurezza militare e predisposizione di una difesa comune. Con il Trattato di Maastricht la cooperazione politica è entrata a far parte a pieno titolo degli obiettivi comunitari, anche se viene gestita al di fuori delle strutture istituzionali delle Comunità. Gli articoli in parola, infatti, non sono integrati nei Trattati istitutivi delle tre Comunità. Con il Trattato di Amsterdam, tuttavia, si sperava di sviluppare ulteriormente la cooperazione in questo settore, in particolare rendendo più incisivi i meccanismi decisionali. Tale prospettiva è stata completamente disattesa. Gli obiettivi specifici della PESC sono: a) la salvaguardia dei valori comuni, degli interessi fondamentali, dell'indi

stizia e degli affari interni)<sup>63</sup>, qualora il Consiglio decida di porle a carico del bilancio comunitario.

Il controllo sulle entrate è effettuato sulla base degli accertamenti e

---

pendenza e dell'integrità dell'Unione; b) il rafforzamento con ogni misura possibile dell'Unione e dei suoi Stati membri; c) il mantenimento della pace ed il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente alla Carta delle Nazioni Unite nonché ai principi dell'*Atto finale di Helsinki* e agli obiettivi della *Carta di Parigi*; d) la promozione della cooperazione internazionale; e) lo sviluppo ed il consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. La materia è stata rivisitata dal Trattato di Nizza che ha introdotto gli articoli 27A-27E T.U.E. volti a riconoscere la possibilità di avviare una cooperazione rafforzata anche per il secondo pilastro, secondo la procedura che richiede la delibera del Consiglio, salvaguardando però il diritto di *veto* (art. 23, parr. 2 e 3 T.U.E.); ciò a riprova della cautela con la quale si è consentito di prevedere cooperazioni rafforzate anche per la PESC.

<sup>63</sup> La cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni è disciplinata dagli artt. 14, 17-22, 94 del Trattato C.E., nonché dagli artt. 29-37 del Trattato sull'Unione Europea. Questa costituisce il cd. *terzo pilastro* su cui si fonda l'Unione Europea. La materia è entrata a far parte delle politiche dell'Unione con il Trattato di Maastricht del 1992. Fino ad allora la cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni era affrontata solo al di fuori del quadro istituzionale. Le motivazioni che avevano portato alla cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni si fondavano sulla preoccupazione di evitare che, con la realizzazione del *mercato unico*, si potesse affermare anche un *mercato unico del crimine*. Specificatamente, le materie contemplate in questo settore e che gli Stati membri considerano di interesse comune sono: a) la politica di *asilo*; b) le norme che disciplinano l'attraversamento delle *frontiere esterne* della Comunità; c) la politica di *immigrazione* e la politica da seguire nei confronti dei cittadini dei paesi terzi; d) la *lotta contro la droga*; e) la *lotta contro le frodi* su scala internazionale; f) la *cooperazione giudiziaria in materia civile*; g) la *cooperazione giudiziaria in materia penale*; h) la *cooperazione doganale*; i) la *cooperazione di polizia*, ai fini della prevenzione e della *lotta contro il terrorismo*, il traffico illecito di droga e altre forme gravi di criminalità organizzata.

Il ruolo centrale nelle politiche attuative della cooperazione è rivestito dal Consiglio dell'Unione che, in merito, può perpetrare *azioni comuni* ed elaborare *convenzioni*, atti tipici dei settori oggetto di cooperazione. In Consiglio è richiesta la maggioranza qualificata per le questioni di procedura. Può, inoltre, essere previsto che le misure di applicazione di un'azione comune siano adottate a maggioranza qualificata: il Trattato richiede una garanzia rafforzata, disponendo che la maggioranza esprima il voto favorevole di almeno dieci Stati membri. Infine è richiesta la maggioranza di due terzi per stabilire le eventuali misure applicative alle sopracitate convenzioni. Le disposizioni in materia di giustizia e affari interni



dei versamenti; viceversa, quello sulle spese, sulla base degli impegni e dei pagamenti, sicché per entrambi i versanti il controllo viene effettuato sia sotto il profilo della competenza (accertamenti ed impegni) che sotto quello di cassa (riscossioni e pagamenti). Il controllo operato dalla Corte investe l'intera gestione finanziaria con le sole eccezioni espressamente stabilite; la qual cosa comporta, come suo corollario, che il controllo sia effettuato non solo nei confronti degli atti tipici, ma anche nei confronti degli atti informali che hanno una pur minima influenza finanziaria<sup>64</sup>.

I *parametri del controllo* sulla gestione sono costituiti *in primis* dalla legittimità e dalla *regolarità* delle entrate e delle spese. Per legittimità si intende qui l'assenza dei tipici vizi quali la violazione dei Trattati, delle norme comunitarie e delle norme interne (qualora il controllo attinga alla gestione di interventi di finanziamento che abbisognano di disciplina integrativa nazionale); per regolarità, invece, si intende la conformità ai principi contabili comunemente accettati.

Inoltre, lo stesso art. 248, paragrafo 2, primo comma, in relazione alle verifiche intese in senso gestionale, fa espresso riferimento al criterio di «*sana gestione*», quale ulteriore canone di verifica: ma evidentemente tale espressione va letta ed interpretata in stretta connesio-

---

sono state modificate dal Trattato di Amsterdam che ha comunitarizzato alcune delle politiche prima oggetto di cooperazione, introducendo un nuovo titolo nel Trattato C.E. recante «*visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone*». In dettaglio le materie passate al pilastro comunitario sono: la politica dei *visti*; le procedure in materia di asilo; la politica di immigrazione; le misure a garanzia dell'attraversamento delle frontiere interne ed esterne; la cooperazione giudiziaria in materia civile. In relazione sia al *primo pilastro* artt. 11-11A T.C.E. che al *terzo pilastro* (artt. 40-40B T.U.E. viene riconosciuta dal Trattato di Nizza, in virtù di incisive modifiche, che riguardano anche la disciplina generale (artt. 43-45 T.U.E.), la possibilità per gli Stati membri di instaurare cooperazioni rafforzate.

<sup>64</sup> Il controllo della Corte, oltre che sui documenti, può avvenire sul posto, ovvero presso le singole istituzioni comunitarie e, quindi, nei locali di qualsiasi organismo che garantisce entrate o spese per conto della stessa Comunità. Tali controlli sono estesi anche nei locali dei singoli Stati membri, compresi i locali di persone fisiche e giuridiche che ricevono contributi a carico del bilancio comunitario. Per tale ultima forma di controllo appare decisiva la collaborazione da parte dei singoli Stati membri, tanto che l'art. 248 del Trattato C.E. fa esplicito riferimento all'apporto collaborativo di questi ultimi.

ne (se non in sovrapposizione) con quello di «buona gestione» (nel significato già ampiamente illustrato sopra al paragrafo 4), che comprende ogni sorta di accertamento volto a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'attività gestionale<sup>65</sup>, ivi compreso l'*auditing*<sup>66</sup> e l'analisi dei sistemi.

Per comprendere appieno le modalità operative della Corte dei conti comunitaria va abbandonata la nostra mentalità tendente a riferire il controllo a singoli atti, in quanto oggetto della verifica in parola è l'*attività* (di gestione), nel suo complesso, sicché i due classici tipi di controllo (l'uno volto a verificare la conformità ai parametri normativi e l'altro tendente ad accertare la corrispondenza al principio della buona gestione), sono effettuati contestualmente in modo per così dire «integrato», ancorché in via successiva dalla Corte<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Opportunamente, si è in proposito rilevato che il controllo sulla gestione finanziaria si sostanzia non tanto nel verificare la rispondenza dei risultati ottenuti agli obiettivi stabiliti dalla normativa comunitaria, quanto nell'accertare che i risultati conseguiti dall'amministrazione dell'Unione o dal singolo organismo controllato determinino un rapporto costi/benefici favorevole o almeno in pareggio. In tal senso, v. R. CAPUNZO, D. CROCCO, *In tema di controllo finanziario esterno nell'ordinamento comunitario europeo*, op. cit., 319; cfr. anche M. SCIASCIA, M. SCIASCIA, *Il controllo della Corte dei conti sulle gestioni pubbliche in Italia e in Europa*, op. cit., 281; M. VARI, *La nuova Corte dei conti e l'ordinamento comunitario del controllo della spesa pubblica*, in *Atti del Convegno sulla nuova Corte dei conti e l'ordinamento comunitario del controllo sulla spesa pubblica tra efficienza e garantismo*, op. cit., 17 ss.

<sup>66</sup> Per la ricostruzione delle logiche sottese al controllo di gestione della Corte, sulla base del suo Manuale di *audit*, si veda G. COGLIANDRO, *I controlli*, op. cit., 281. Opportunamente, l'A. mette in evidenza che nel Manuale, come parametri di *sana gestione* sono indicati i tre noti concetti di efficacia, efficienza ed economicità, rilevando che «l'efficacia misura il tasso del successo. Consiste nel valutare in che misura i risultati sono stati conformi alle finalità dell'azione, ed hanno raggiunto gli obiettivi. Rientra pure nel concetto l'apprezzamento della fissazione degli obiettivi e, nel caso che gli stessi non siano stati ben definiti, la loro ricostruzione, sulla base del dossier preparatorio della decisione in questione. Il controllo di efficacia non deve limitarsi alla rilevazione delle lacune e delle insufficienze. Per rendere utile il suo lavoro, l'auditor, secondo il manuale, deve anche identificare e analizzare le cause. Solo l'analisi delle cause consente, infatti, il miglioramento futuro della gestione».

<sup>67</sup> Cfr. sul punto, A. ANGIOI, *Competenze della Corte dei conti comunitaria*, in *Cons. St.*, 1994, II, 5; nonché F. GARRI, *La corte dei conti e le implicazioni comunitarie*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1998, 91 ss.

Inoltre, non potendo le verifiche investire in modo analitico tutte le operazioni di gestione, l'organo ricorre mediante adeguata programmazione all'individuazione (anche a campione) di una determinata area da sottoporre a controllo; esso procede poi alla rilevazione dei sistemi e di sottosistemi che in ciascuna area presiedono alla gestione, compreso il controllo interno. Il passaggio successivo consiste in un primo momento di utilizzazione di *tests di conformità* (ossia di accertamento del grado di applicazione del sistema) e in un secondo momento volto all'utilizzazione di *tests di corroborazione*, al fine di verificare il grado di affidabilità del sistema analizzato<sup>68</sup>. Lo scopo è quello di giungere, attraverso la previa valutazione degli obiettivi generali del controllo interno e la loro traduzione in obiettivi specifici, all'individuazione dei punti deboli del sistema analizzato, al fine di suggerire le opportune correzioni nella relazione finale.

Nell'attuale sistema, l'insieme delle osservazioni che la Corte può formulare nel quadro dei suoi controlli sono raccolte annualmente in un rapporto pubblicato sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee (ciò avviene dal 1992), in cui sono ben individuati i settori di attività in cui è possibile ottenere miglioramenti gestionali. La relazione annuale viene dalla Corte redatta attraverso una tipica procedura in *contraddittorio*<sup>69</sup>, che nella previsione del nuovo regolamento finanziario del 2002 vede opportunamente coinvolti anche gli Stati membri (cfr. art. 143), riservando spazio anche alle risposte delle istituzioni alle osservazioni della stessa Corte; essa è comunicata al Parlamento europeo, al Consiglio e alle altre istituzioni ed ha, quindi, funzione di informazione e di giudizio essenziale nel quadro della procedura del discarico da pronunciarsi nei riguardi della Commissione. Tale discarico ha carattere amministrativo-contabile in relazione al conseguimento degli obiettivi strumentali di funzionamento e al raggiungimento dei programmi e delle strategie operative attraverso cui l'Unione

---

<sup>68</sup> In tal senso, cfr. A. ANGIOI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>69</sup> Su cui si può vedere G. CLEMENTE, *I controlli finanziari sulle istituzioni dell'Unione Europea*, *op. cit.* 287, che limpidamente chiarisce come l'istituto garantisce «una sorta di difesa al controllato, e tende all'incontestabile accertamento dei fatti, ferma restando l'autonomia del giudizio finale del controllore». Più in generale cfr. M. GAGLIARDI, *Configurazione dei controlli finanziari in ambito comunitario tra sinergie e istanze perequative*, *op. cit.*, 274 ss.

intende attuare le proprie politiche ed i propri obiettivi di integrazione e di sviluppo<sup>70</sup>. Compete, inoltre, alla Corte presentare, in qualsiasi momento lo ritenga opportuno, rapporti speciali con riferimento a particolari settori della gestione amministrativo-finanziaria della Commissione o di altra istituzione. Ulteriore attribuzione della Corte è rappresentata dalla partecipazione alla formazione della normativa comunitaria in funzione di organo consultivo (com'è avvenuto appunto per l'adozione del nuovo regolamento finanziario comunitario), il cui parere è obbligatorio (ancorchè non vincolante) prima dell'adozione dei testi normativi concernenti le regole finanziarie e le risorse proprie dell'Unione.

Da ultimo, va evidenziato che il controllo esterno sull'attività di gestione della Corte è effettuato dai servizi della stessa Corte competenti a verificare le spese di funzionamento delle istituzioni. Per ovvie esigenze di trasparenza (chi controlla il controllore?) quest'ultima attività di gestione è sottoposta alla verifica di un revisore indipendente.

*De jure condendo* è fondatamente ipotizzabile la prefigurazione di un ruolo di controllo più avanzato della Corte dei conti, esteso anche agli obiettivi fondamentali dell'Unione, nei settori maggiormente rilevanti della politica economica europea, nell'ambito di un sistema coordinato di controlli finanziari che veda al vertice la Corte, con l'attribuzione di poteri di indirizzo dell'attività di controllo dei singoli organismi nazionali<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> Sul punto, v. *amplius infra*, al paragrafo seguente.

<sup>71</sup> Cfr. R. CAPUNZO, D. CROCCO *In tema di controllo finanziario esterno nell'ordinamento comunitario europeo*, op. cit., 323; M. SCIASCIA, M.A. SCIASCIA, *Il controllo della Corte dei conti sulle gestioni pubbliche in Italia e in Europa*, op. cit., 312; M.V. LUPO' AVAGLIANO, *Il dovere di cooperazione tra Corte dei conti europea e Corte dei conti degli Stati membri: questioni metodologiche ed organizzative*, in *Riv. Corte conti*, 3, 1996, 239. Il tema della collaborazione con la nostra Corte dei conti sarà ripreso più innanzi, a proposito dei controlli sulla gestione dei Fondi comunitari, nel paragrafo 7. Giova qui ricordare che tale dovere è sancito sia dall'art. 248 C.E., paragrafo 3, primo comma («la Corte dei conti e le istituzioni nazionali di controllo degli Stati membri cooperano in uno spirito di reciproca fiducia, pur mantenendo la loro indipendenza») che dagli artt. 85, 86 e 87 reg. fin. Sul tema v. anche J. M. MARQUEZ JURADO, *La Corte dei conti delle comunità europee: una nuova istituzione nell'Unione europea*, in *Riv. Corte conti*, 1, 1994, 356.

## 7. – SEGUE: LA PRESENTAZIONE DEL RENDICONTO E L'ATTIVITÀ DI REFERTO.

L'attività di esecuzione del bilancio si ispira, tra l'altro, al fondamentale principio della responsabilità della Commissione nell'esercizio della sua esclusiva funzione di gestione delle risorse finanziarie (riconosciuta in forza dell'art. 274 C.E., ex art. 205). Tale responsabilità trova la sua caratterizzazione nell'obbligo di presentazione del rendiconto, il quale consiste sostanzialmente in un vero e proprio conto di gestione; questo trova albergo nel sistema comunitario in forza dell'art. 279 C.E. (ex art. 209), che ne indica la fonte regolativa nel regolamento finanziario sopra più volte ricordato.

La procedura (già prevista dal regolamento del 1977) si svolge seguendo scansioni temporali predefinite<sup>72</sup>. In particolare, entro il 1° marzo dell'anno successivo all'esercizio preso in esame, ogni istituzione deve provvedere a comunicare alla Commissione tutti i dati necessari al fine, da un lato, della predisposizione di quei documenti rappresentativi dei risultati della gestione e, dall'altro, della redazione delle valutazioni di competenza circa la buona gestione finanziaria. La Commissione, alla luce di queste comunicazioni, oltre che dalla valutazione delle scritture contabili da essa tenute, predispone il conto di gestione consolidato in una con un'analisi dell'esercizio finanziario scaduto (nella quale devono essere contenute tutte le indicazioni delle metodologie utilizzate per il perseguimento del principio della buona gestione), e con il bilancio finanziario consolidato, che espone l'attivo e il passivo della Comunità. Il conto di gestione consolidato si compone, tra l'altro, anche delle previsioni, degli accertamenti e delle riscossioni, per ciò che attiene alle entrate; degli stanziamenti, degli impegni e dei pagamenti, per le spese. I documenti così raccolti vengono sottoposti al controllo finanziario ed inviati, successivamente ed entro il 1° maggio, al Parlamento europeo, al Consiglio ed alla Corte dei conti.

Quest'ultima analizza la documentazione presentata dalla Commissione e, facendo leva anche su autonomi poteri di informazione,

---

<sup>72</sup> Per un'ampia analisi della procedura, cfr. G. COGLIANDRO, *I controlli*, op. cit., 285; J. M. MARQUEZ JURADO, *La Corte dei conti delle comunità europee: una nuova istituzione nell'Unione europea*, op. cit., 357-359.

predispone, entro il 15 luglio, una bozza di relazione annuale, indicando le questioni relative alle valutazioni di buona e sana gestione. Tale bozza non è pubblicata e viene trasmessa alla Commissione ed alle altre istituzioni che ne prendono atto. Entro il 31 ottobre, le istituzioni comunicano eventuali controdeduzioni alla stessa Corte. Preso atto delle osservazioni degli organi interessati la stessa Corte può procedere alla redazione del testo definitivo della relazione, la quale, non oltre la fine del mese di novembre, deve essere inviata all'autorità di bilancio e pubblicata nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee (cfr. art. 84 e ss. reg. fin. del 1977).

Entro il mese di aprile dell'anno seguente il Parlamento procede al riconoscimento della corretta gestione delle risorse finanziarie che l'autorità di bilancio aveva assegnato alla Commissione in relazione ai fini istituzionali prefigurati; tale riconoscimento avviene tramite il cd. *dare atto* (art. 276 C.E., paragrafo 1, ex art. 206)<sup>73</sup>. La presa d'atto, o più correttamente secondo le indicazioni del reg. fin. del 1977 (art. 89), la concessione di discarico rappresenta il giudizio favorevole che chiude il procedimento di verifica della corretta esecuzione del bilancio.

La previsione del nuovo regolamento finanziario del 2002 ha impresso, pur senza stravolgimenti, una sensibile accelerazione alle procedure, sia in materia di rendicontazione (cfr. artt. 128 e 129) che in materia di controllo esterno e di discarico (cfr. artt. 143 e 146).

Giova, tuttavia, precisare che per tale disciplina è prevista un'applicazione differita nel tempo, in quanto tutto il titolo VII della parte I, che disciplina il rendiconto e la contabilità, a mente del disposto dell'art. 181, paragrafo 2, terzo comma, andrà a regime nell'esercizio 2005<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Cfr. G. COGLIANDRO, *I controlli*, op. cit., 286.

<sup>74</sup> Data la sua complessità conviene, per comodità del lettore, riportare qui di seguito l'intero paragrafo 2 dell'art. 181 nuovo reg. fin.: «*I termini di cui all'articolo 128, secondo comma, all'articolo 129, e all'articolo 143, paragrafi 2 e 5, si applicano per la prima volta a titolo dell'esercizio 2005. Per gli esercizi precedenti, i termini fissati sono i seguenti: a) 1° maggio per l'articolo 128, paragrafo 2; b) 15 luglio per l'articolo 129, paragrafo 1; c) 15 settembre per l'articolo 129, paragrafo 2; d) 15 ottobre per l'articolo 129, paragrafo 3; e) 30 novembre per l'articolo 129, paragrafo 4; f) 15 luglio e 31 ottobre per l'articolo 143, paragrafo 2; g) 30 novembre per l'articolo 143, paragrafo 5. Le disposizioni del titolo VII della parte prima si applicano progressivamente in funzione delle possibilità tecniche affinché abbiano piena efficacia nell'esercizio 2005*».

Viene così configurata la seguente scansione temporale:

- trasmissione al contabile della Commissione dei conti provvisori da parte delle altre istituzioni: 1° marzo;
- consolidamento dei conti provvisori e trasmissione da parte della Commissione alla Corte dei conti e alle altre istituzioni: 31 marzo;
- esame e formulazione delle osservazioni da parte della Corte dei conti: 15 giugno;
- formazione dei conti definitivi da parte delle istituzioni tenute e trasmissione alla Commissione e alla Corte dei conti: 1° luglio;
- approvazione definitiva dei conti consolidati da parte della Commissione e trasmissione alle altre istituzioni: 31 luglio;
- pubblicazione dei conti definitivi nella G.U. C.E., corredati della dichiarazione di affidabilità: 31 ottobre.

È importante notare come già a seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di Maastricht, l'art. 265 (ex art. 188 C) C.E. abbia demandato alla Corte di certificare l'affidabilità del rendiconto (come documento contabile complessivamente inteso), sotto il profilo della veridicità e della regolarità delle operazioni cui esso si riferisce: trattasi della nota «*déclaration d'assurance*», indicata comunemente con l'acronimo DAS<sup>75</sup>.

In proposito, opportunamente, la dottrina parla di «*specificità del metodo DAS*» che, dovendo investire la totalità del rendiconto annuale, per ovvie ragioni, non può consistere in valutazioni approfondite su un numero elevatissimo di sistemi e sottosistemi che interessano la gestione e il controllo delle operazioni comunitarie; di guisa che l'approccio - ritenuto più economico - limita l'analisi alle valutazioni necessarie per comprendere il funzionamento dei sistemi nell'ambito dei quali sono gestiti i campioni scelti (comunque negli ambiti d'azione più rilevanti), «*senza cercare di ridurre il volume dei tests in funzione dei sistemi risultati soddisfacenti*»<sup>76</sup>.

Siffatta competenza ha ulteriormente esaltato la natura politico-gestionale delle verifiche della Corte dei conti e costituisce, nel siste-

---

<sup>75</sup> Così G. CLEMENTE, *I controlli finanziari sulle istituzioni dell'Unione europea*, op. cit., 283.

<sup>76</sup> Così G. CLEMENTE, op. ult. cit., 286.

ma, un efficace *pendant* alla carenza di misure interruttive e sospensive dell'efficacia degli atti, apparendo esso il mezzo più idoneo per individuare e censurare *ex post* eventuali condotte ed attività trasgressive o devianti<sup>77</sup>. Né va sottovalutata la vasta eco che riceve, tra gli organi interessati, l'attività di referto e censura della stessa Corte nei confronti di tutte le istituzioni, ivi compreso il Parlamento, chiamata a sua volta ad esercitare i propri poteri di controllo democratico<sup>78</sup>.

#### 8. – LE VERIFICHE SUGLI ATTI E SULLE ATTIVITÀ DI ORGANI E SOGGETTI DEGLI STATI MEMBRI: IN PARTICOLARE I CONTROLLI SULLA GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI.

La necessità di una forte e penetrante azione di controllo da parte degli organi comunitari sugli atti e sull'attività degli organi dei singoli Stati membri, nasce dalla stessa strutturazione istituzionale dell'Unione. Questa, infatti, per il perseguimento delle sue finalità, oltre ad avvalersi delle Comunità in cui si articola e dei loro organi istituzionali, non può fare a meno di richiedere una diffusa cooperazione degli Stati che la compongono, e ciò a partire dal momento della produzione normativa<sup>79</sup>. L'adeguamento del diritto interno (in carenza del quale si verificherebbe una pericolosa situazione di conflittualità tra ordinamenti e sistemi) diventa imprescindibile in una materia qual è quella dell'utilizzazione a livello nazionale delle risorse erogate dall'Unione; ed è soprattutto in questa materia che va affermata la prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno<sup>80</sup>. I controlli comunitari sugli organi degli Stati non vanno intesi come misura di garanzia per l'Unio-

---

<sup>77</sup> In tal senso, v. A. ANGIOI, *Competenze della Corte dei conti comunitaria*, op. cit., 515; cfr. anche G. CLEMENTE, op. ult. cit. 287.

<sup>78</sup> Sul punto, v. *amplius infra*, al paragrafo 9.

<sup>79</sup> L. VIOLANTE, *Raccordo legislativo fra Unione europea e parlamenti nazionali*, in *Quad. cost.*, 1999, 725 ss.

<sup>80</sup> Sulla preminenza del diritto comunitario e sul sistema delle fonti comunitarie generalmente inteso, tra i lavori più recenti, cfr., tra gli altri, R. ADAM, *Le fonti comunitarie. Il diritto comunitario nell'ordinamento giuridico italiano*, in AA.VV., *Il diritto privato dell'Unione Europea*, a cura di A. Tizzano, vol. I, Torino, 2000, 43 ss.



ne considerata come entità distinta dagli stessi Stati membri, ma come forma di garanzia di rispetto degli interessi comuni<sup>81</sup>. Da questo importante principio derivano non meno rilevanti conseguenze in ordine al carattere del sistema in esame: anzitutto i controlli per conto dell'Unione competono anche agli organi di controllo interno, che sono investiti parimenti di funzioni di verifica di legalità, regolarità, efficienza, efficacia ed economicità a tutela dell'interesse pubblico comunitario; conseguentemente, l'ordinamento comunitario non può non prevedere la collaborazione degli organi di controllo di diritto interno<sup>82</sup>; da ultimo, si rileva come gli organi comunitari possono esercitare le funzioni ad essi affidate anche nei confronti di soggetti di diritto privato interno, in relazione ad atti o ad attività di interesse comunitario<sup>83</sup>. I principi che, ovviamente, a livello comunitario, pre-

---

<sup>81</sup> Sul punto, si vedano le considerazioni di G. COGLIANDRO, *I controlli*, *op. cit.*, 261 ss.

<sup>82</sup> La materia appare regolata, in linea di principio, dal regolamento n. 2988/95 emanato sulla base dell'articolo 235 del Trattato C.E. La norma, in particolare, prevede, tra l'altro, che gli Stati membri debbano adottare, secondo quanto previsto in tema dalle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali, tutte le misure necessarie per assicurare la regolarità e l'effettività delle operazioni che di volta in volta possano coinvolgere gli interessi finanziari della Comunità.

Al fine di rafforzare gli strumenti di cooperazione con le amministrazioni nazionali per contrastare i meccanismi finalizzati alla perpetrazione di frodi al bilancio comunitario la Commissione, nel 1994, ha creato un Comitato consultivo nel settore della lotta contro le frodi e, per le stesse regioni, ha inserito nella sua struttura interna un'unità di coordinamento per la lotta contro la frode.

Di recente, sotto la presidenza di Romano Prodi, con la decisione del 28 aprile 1999, n. 352/1999 CE/CECA/EURATOM (nonché disciplinato con l'Accordo Interistituzionale del 25 maggio 1999 e dal regolamento C.E. del 25 maggio 1999, n. 1073/1999) si è ulteriormente arricchito lo strumentario *de quo* con la creazione dell'Ufficio Europeo per la Lotta contro la Frode (OLAF che subentra, in buona sostanza, alle attribuzioni in precedenza riconosciute all'UCLAF, ovvero all'Unità di coordinamento della lotta alle frodi).

<sup>83</sup> L'articolo 8 del richiamato regolamento n. 2988/95, in particolare, prescrive che le misure del controllo debbano essere, per un verso, proporzionate agli obiettivi da perseguire e, per un altro, debbano tener conto delle specificità di ciascun distinto settore, delle prassi dei singoli paesi e delle strutture amministrative in questi ultimi esistenti; non possono, inoltre, comportare vincoli economici e costi amministrativi particolarmente elevati.

siedono all'attività di controllo, sia interno che esterno, sono quelli illustrati nei precedenti paragrafi.

Una loro specificità, invece, assumono, per il tema che qui si sta trattando, i controlli esercitati da strutture degli Stati membri sull'utilizzazione dei Fondi di provenienza comunitaria<sup>84</sup>.

Ciò perché, come peraltro si è avvertito già in precedenza, parte dell'attività di gestione delle risorse finanziarie della Comunità è effettuata per il tramite delle amministrazioni nazionali<sup>85</sup>. Si suole distinguere al riguardo tra attività di esecuzione del diritto comunitario diretta ed indiretta. L'attività di esecuzione diretta è infatti quella effettuata dalla Commissione, in ordine alla gestione del personale, all'applicazione dei dazi *antidumping*, al controllo degli aiuti statali alle imprese ecc. Quella indiretta è l'attività di esecuzione del bilancio svolta dalle amministrazioni degli Stati membri, sui due versanti della gestione, e cioè sia sul versante delle spese che su quello delle entrate.

Può parlarsi, in altre parole, di una sorta di coamministrazione<sup>86</sup>, nel senso che per una parte della gestione, le amministrazioni interne collaborano con la Commissione, organo che appartiene ad ordinamento completamente diverso e che, per tale motivo, persegue interessi ed obiettivi che non sono necessariamente coincidenti o semplicemente non conflittuali con quelli perseguiti invece a livello di Stato membro.

Le spese indirette, in ogni modo, possono essere classificate in due distinte ed autonome categorie:

- a) spese decentrate;
- b) spese congiunte.

Le spese decentrate sono quelle che vengono sì effettuate dagli

---

<sup>84</sup> Il dato di riferimento che va tenuto presente, quale contraltare della materia dei controlli in generale, è rappresentato dall'ammontare complessivo delle frodi perpetrate ai danni del bilancio comunitario, che risulterebbero pari circa al 10% dell'intero bilancio comunitario.

<sup>85</sup> Sul punto cfr. *amplius supra*, al paragrafo 1 di questo capitolo.

<sup>86</sup> *Contra*, G. COGLIANDRO, *I controlli*, *op. cit.*, 245, il quale limita l'uso della formula al solo aspetto «descrittivo» del fenomeno.

Stati membri, ma in posizione di subalternità rispetto all'Unione Europea, della quale rappresentano, in ultima analisi, un terminale periferico. Le spese indirette congiunte, invece, vengono effettuate sulla base di una concertazione fra i citati organismi, dal momento che riguardano le politiche strutturali della Comunità<sup>87</sup>, le politiche, cioè,

---

<sup>87</sup> Al fine di chiarire quanto meglio la naturale propensione dell'intero sistema finanziario comunitario alla realizzazione della politica di coesione tra gli Stati membri va chiarito che concetti *chiave* quali quello di *obiettivo comunitario* e quello stesso di *politica di coesione economica e sociale*, in realtà, sono tesi a ridurre le disparità in materia di sviluppo socioeconomico fra le varie Regioni europee, promuovendo la crescita di quelle meno favorite.

L'azione intrapresa dalla Comunità nel campo della politica regionale trova il suo fondamento giuridico negli artt. 158-162 contenuti nel titolo XVII del Trattato. L'art. 158, dopo aver affermato che la Comunità per promuovere una crescita armoniosa del suo insieme, sviluppa e prosegue la propria azione intesa a rafforzare la sua coesione economica e sociale, chiarisce che la stessa Comunità «*mira a ridurre il divario fra le diverse regioni e il ritardo delle regioni meno favorite*». Gli Stati membri hanno l'obbligo di condurre e coordinare la loro politica economica finalizzata ad uno sviluppo equilibrato dell'intera Comunità, mentre quest'ultima contribuisce alla realizzazione di tale obiettivo attraverso l'utilizzazione coordinata dei suoi vari fondi e strumenti finanziari.

L'art. 2 del Trattato istitutivo, nell'enunciare i compiti della Comunità, già prevedeva quello di promuovere lo sviluppo armonioso delle attività economiche e più strette relazioni fra gli Stati membri: tuttavia nessuno specifico strumento era previsto per la realizzazione di tale obiettivo, se non quelli già predisposti per altri fini. L'idea di solidarietà tra gli Stati membri della Comunità è stata fatta propria dall'art. 23 dell'Atto unico europeo che ha aggiunto al Trattato un nuovo Titolo relativo alla coesione economica e sociale. Il Trattato di Maastricht, pur non apportando grossi mutamenti in questo settore, ha previsto alcune novità. Fra queste, l'esplicita menzione delle zone rurali fra quelle meno favorite, la previsione di una ridefinizione degli obiettivi e degli interventi dei fondi già operanti e la creazione di un nuovo strumento finanziario di intervento, il *Fondo di coesione* a beneficio di Spagna, Portogallo, Grecia e Irlanda. Nel giugno 1999 si è proceduto ad un'ulteriore riforma dei Fondi strutturali, con la riduzione dei settori di intervento dai precedenti 6 agli attuali 3, per garantire maggiore efficienza degli strumenti di sostegno finanziario dell'Unione nell'ambito della politica di coesione economica e sociale, anche in vista delle future *adesioni* che includeranno nuove aree nell'ambito della politica regionale comunitaria. Il Consiglio ha, infatti, individuato tre obiettivi prioritari su cui la Comunità è chiamata a concentrare il suo impegno per: a) il sostegno alle *Regioni in ritardo di sviluppo*, ossia di tutte le regioni con

che hanno come obiettivo quello dell'armonizzazione e coesione economica e sociale delle varie Regioni della Comunità.

Così, ad esempio, le azioni nella politica agricola sono realizzate dal Fondo Europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG), le cui risorse sono gestite, all'interno degli Stati membri, da cosiddetti organismi pagatori, cioè da organi cui compete controllare la regolarità delle domande di finanziamento, nonché presentare i rendiconti relativi ai pagamenti effettuati, per presentarli poi alla Commissione.

Com'è noto, lo strumento fondamentale di intervento economico comunitario è costituito dai cd. *Fondi strutturali*<sup>88</sup> europei, quali il Fon-

---

un prodotto interno lordo inferiore al 75% della media comunitaria; b) il sostegno alle *Regioni in fase di riconversione socio-economica*, favorendo la riconversione economica e sociale delle zone che hanno difficoltà strutturali, valutate sulla base del tasso medio di disoccupazione, della densità di popolazione e delle situazioni ambientali di particolare degrado; c) lo sviluppo delle *risorse umane*, che ricomprende tutte le Regioni non rientranti nel primo obiettivo, e prevede interventi sui sistemi di istruzione, formazione e occupazione. Sul punto, v. anche la nota seguente.

<sup>88</sup> I Fondi strutturali, previsti dagli artt. 158-162 del Trattato C.E., risultano da ultimo disciplinati dal regolamento C.E. 21 giugno 1999, n. 1260/1999, modificato da ultimo dal regolamento C.E. n. 1447/2001. Essi rappresentano, nell'ambito della *politica di coesione economica e sociale*, gli *strumenti finanziari* di cui si avvalgono le istituzioni comunitarie per promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle Regioni che presentano ritardi nello sviluppo (cd. *obiettivo 1*), favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali (*obiettivo 2*), favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione (*obiettivo 3*). Nello specifico, sono Fondi strutturali: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG), sezione «*orientamento*», e lo strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP). Essi contribuiscono al conseguimento degli *obiettivi comunitari*, al finanziamento delle *iniziative comunitarie* e alla promozione di *azioni innovative* e di assistenza tecnica. La Comunità ha stabilito in 195 miliardi di *euro* le risorse disponibili per impegni dei fondi per il periodo 2000-2006, la maggior parte delle quali va a favore delle zone rientranti nell'obiettivo 1. La gestione dei Fondi strutturali deve attenersi a tre criteri fondamentali: quello di *complementarietà e partenariato*, secondo cui le azioni comunitarie sono concepite come complementari alle rispettive azioni nazionali o sono contributi a queste ultime; esse, inoltre, si fondano su una stretta cooperazione tra la Commissione e lo Stato membro, nonché tra le autorità e gli

do europeo di sviluppo regionale<sup>89</sup> ed il Fondo sociale europeo<sup>90</sup>. Tali

organismi designati dallo Stato membro. Si applicano inoltre: a) il principio di *coordinamento*, ovvero i vari Fondi sono coordinati mediante piani di sviluppo, quadri comunitari di sostegno (QCS), programmi operativi (DOCUP), sorveglianza e valutazione degli interventi e orientamenti generali; b) il principio dell'*addizionalità*, che prevede che gli stanziamenti dei fondi non possono sostituirsi alle spese a finalità strutturale stanziata dalle strutture pubbliche, o assimilabili ad esse, degli Stati membri; c) il principio della *compatibilità*, secondo cui le operazioni oggetto di finanziamento dei Fondi strutturali devono essere conformi alle disposizioni dei Trattati comunitari e degli atti emanati in virtù degli stessi e delle politiche comunitarie.

In dottrina, cfr. G. GALLIZIOLI, *I fondi strutturali delle comunità europee*, Padova, 1992; A. PREDIERI, *Europeità dei fondi strutturali: compendio e metafora*, in *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Milano, 1996, 21 ss. Sul tema cfr. anche l'interessante lavoro di S. PACCHIAROTTI, *Note introduttive alla valutazione delle politiche pubbliche*, in *Riv. Corte conti*, 3, 1999, 240-269 che, con metodiche comparatistiche mutuata dalla *policy analysis*, si occupa della valutazione a vari livelli (di regolamentazione, di occupazione, di procedimentalizzazione, di efficacia, ecc.) degli effetti dei Fondi strutturali. Tra gli interventi più recenti cfr. A. QUINTAVALLE CECERE, M. PETROCELLI, *Fondi strutturali e programmi operativi: normativa di riferimento*, in *Riv. guardia di finanza*, 2001, 1137 ss.; G.S. ALEMANNI, *Il principio di sussidiarietà: il rapporto tra livelli istituzionali e partecipazione attiva – Fondi strutturali e programmi integrati territoriali*, in *Nuova rass.*, 2001, 663 ss. Sulle problematiche specifiche in tema dei controlli sui Fondi strutturali cfr. L. SEGNI, *I controlli sui fondi strutturali comunitari. Nota a Corte giust. Comunità europee, 25 gennaio 2001, n. 413/98, Frota Azul Transportes turismo Ida*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 1017. Sullo specifico tema del contenzioso concernente i Fondi e sulle relative implicazioni problematiche cfr. C. NIZZO, *Il contenzioso comunitario sui fondi strutturali*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2000, 100 ss.

<sup>89</sup> Il FESR, previsto agli articoli 159-162 del Trattato C.E., nonché dal recente regolamento C.E. del 12 luglio 1999, n. 1783/1999 (che ha sostituito il n. 1261/99 del 21 giugno 1999), rappresenta il principale strumento di attuazione della politica di coesione economica e sociale comunitaria. Il Fondo venne istituito nel 1975 con lo scopo di promuovere lo sviluppo armonico e la coesione economica e sociale delle diverse Regioni comunitarie correggendo gli squilibri finanziari e strutturali.

Le sovvenzioni previste dal Fondo mirano principalmente al finanziamento di investimenti produttivi finalizzati alla creazione o alla protezione di posti di lavoro; di investimenti nel settore delle infrastrutture; dello sviluppo delle Regioni attraverso misure di sostegno delle iniziative locali, con particolare attenzione alle attività delle piccole e medie imprese; di investimenti nel campo della ricerca e dello sviluppo tecnologico.

<sup>90</sup> Il FSE, attualmente disciplinato dagli artt. 146-148 del Trattato C.E. e dal

fondi sono finalizzati principalmente al raggiungimento di obiettivi che consentano di eliminare le condizioni di difficoltà economica e sociale in cui si trovano alcune regioni della Comunità (basti pensare al Mezzogiorno d'Italia), favorendo in questo modo il processo di piena integrazione nella Comunità medesima<sup>91</sup>.

I Fondi sono utilizzati in base a principi che, per grandi linee, possono così sintetizzarsi:

a) concentrazione (deve esserci cioè un numero limitato di obiettivi perseguibili);

b) addizionalità (nel senso che per ogni obiettivo lo Stato membro deve almeno mantenere il proprio livello di spesa interna);

c) partenariato (devono essere previste procedure di concertazione fra la Commissione e le amministrazioni nazionali, nonché con le parti sociali e con le autorità regionali e locali);

d) sussidiarietà (il ricorso alla Comunità è ammesso solo se effettivamente necessario);

e) programmazione;

f) cofinanziamento (gli aiuti finanziari concessi non sono erogati soltanto dalla Comunità europea, ma anche dalle amministrazioni nazionali e regionali).

In Italia, i Fondi strutturali europei sono gestiti dalle amministrazioni *centrali* (Ministeri delle attività produttive e Ministero delle infra-

---

l'ultimo regolamento C.E. del 12 luglio 1999, n. 1784/1999 (che ha sostituito il n. 1262/99 del 21 giugno 1999), è un Fondo strutturale introdotto nell'ordinamento nel 1958 per ovviare alle problematiche occupazionali venute in evidenza a seguito dell'avviamento dei processi di integrazione comunitaria. Il Fondo, in particolare, ha lo scopo di promuovere la coesione economica e sociale nell'ambito della Comunità. Attraverso il FSE vengono finanziate iniziative finalizzate alla predisposizione di corsi di formazione professionale e di aiuti ai disoccupati. Queste sovvenzioni debbono rientrare in specifici piani elaborati dalle Regioni a sviluppo ritardato, oppure debbono integrarsi con le azioni nazionali a favore dell'inserimento professionale dei giovani al di sotto dei 25 anni di età o dei cittadini da lungo tempo disoccupati. Sulla riforma del Fondo, cfr. M. NAPOLI, *La riforma del fondo sociale europeo*, in *Riv. giur. lav.*, 2000, I, 899 ss.

<sup>91</sup> Cfr. C. DE ROSE, *I finanziamenti comunitari, i principi che li regolano e le prospettive future, con particolare riferimento ai fondi strutturali*, in *Cons. St.*, 2000, II, 133.

strutture e dei trasporti) e *regionali*, con l'intervento coordinatore dei Ministeri dell'Economia e delle finanze, del Lavoro e delle politiche sociali, delle Politiche agricole e forestali<sup>92</sup>.

Quanto ai controlli sull'utilizzazione delle risorse finanziarie provenienti dalla Comunità, è evidente che la loro disciplina spetta alla competenza legislativa di ciascuno Stato membro, che provvede tramite la propria normativa interna, onde in questa sede non potrà che accennarsi sinteticamente a quelli previsti dal nostro diritto interno, mentre i controlli comunitari sono esercitati in conformità dei principi esposti nei paragrafi precedenti. Con l'ulteriore precisazione che l'U.E. ha interesse a verificare come i propri Fondi vengono concretamente utilizzati dagli Stati membri; essa, pertanto, non si disinteressa della questione, una volta che si sia conclusa la procedura di erogazione, attenendo la fase della gestione dei Fondi al raggiungimento di obiettivi comunitari.

Le amministrazioni nazionali, quindi, compresa la nostra, devono conformarsi alle procedure europee che impongono il rispetto del principio di sana gestione finanziaria. Tale obbligo, infatti, deriva, sia pure in via indiretta, dall'articolo 10 C.E. (ex art. 5), il quale impone il principio di lealtà degli Stati, secondo cui questi ultimi devono astenersi dall'adottare misure che mettano a rischio il conseguimento degli obiettivi previsti dal Trattato. Viene altresì in rilievo il disposto dell'articolo 2 reg. fin. del 1977 (ora cfr. art. 48.2 nuovo reg. fin.), il quale prevede che le amministrazioni nazionali debbano cooperare con la Commissione per adeguare i loro sistemi di gestione dei Fondi dell'U.E. Né può obliterarsi la fondamentale disposizione dell'articolo 280 (ex art. 209A) C.E., che ai fini della repressione delle frodi fiscali al bilancio dell'Unione Europea considera la finanza nazionale come assimilata a quella comunitaria ed obbliga le amministrazioni nazionali a collaborare lealmente con le istituzioni della Comunità<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> Cfr. G. FALCON, *Dal diritto amministrativo nazionale al diritto amministrativo comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1991, 352 ss.

<sup>93</sup> Cfr. F. CARRARINI, *Nuovi strumenti di contrasto alle frodi comunitarie*, in *Fisco*, 2000, 2361 ss.; AA.VV., *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea tra prevenzione e repressione - L'esempio dei fondi strutturali (atti del seminario organizzato dal centro di diritto penale europeo in collaborazione con la facoltà di giurisprudenza dell'università*

La disciplina generale dei controlli sulla gestione interna dei Fondi di provenienza comunitaria è diretta a riconoscere agli Stati membri un ampio margine di autonomia legislativa ed amministrativa nella regolamentazione delle forme di verifica da effettuare sulla gestione dei Fondi comunitari. Tuttavia, l'ordinamento comunitario si preoccupa di imporre alle amministrazioni interne di prevedere tipologie di controllo che siano idonee ad assicurare la regolarità e l'effettività delle operazioni che coinvolgono gli interessi finanziari della Comunità.

Le misure del controllo, in relazione agli obiettivi perseguiti, devono tener conto di settori di intervento, nonché della particolare struttura amministrativa dello Stato membro. Infine, i suddetti controlli non devono imporre particolari vincoli amministrativi e costi economici eccessivi. Particolari disposizioni sono poi previste dalle discipline di settore, come ad esempio quella agricola, che costituisce certamente uno degli ambiti più importanti per ciò che attiene alla erogazione di Fondi comunitari.

Dal punto di vista del nostro diritto interno, invece, va osservato, in via generale che i controlli sono di competenza degli organismi pagatori di cui si diceva sopra, mentre i controlli esterni spettano alla nostra Corte dei conti.

Particolare rilevanza, nella disciplina interna della gestione dei Fondi comunitari, assume l'A.I.M.A. (Azienda per gli interventi sul mercato agricolo), organismo che gestisce quasi per intero (l'83%) il contributo assegnato dal FEAOG. L'Azienda si avvale di strutture proprie e di strutture esterne, appartenenti ad altre amministrazioni dello Stato, quali ad esempio il Ministero delle politiche agricole e forestali ed il Corpo Forestale dello Stato, controllando anzitutto la regolarità e la veridicità delle dichiarazioni. L'attività di controllo vera e propria, tuttavia, è demandata alla Corte dei conti con la peculiarità che quest'ultima mantiene un proprio ufficio presso l'Azienda.

---

*di Catania: Catania 18-19 giugno 1998*), a cura di G. Grasso, Milano, 2000. T. PARISI, *Finanziamenti comunitari a favore del bilancio nazionale*, in *Riv. guardia di finanza*, 2000, 2375. C. ASTRALDI DE ZORZI, *Prevenzione e repressione delle frodi comunitarie*, in *Riv. Corte conti*, 1, 2001, 347. C. DE ROSE, *Prevenzione e repressione delle frodi comunitarie*, in *Amm. it.*, 2001, 849. *La cooperazione giudiziaria in Europa per la lotta contro le frodi ai danni della comunità*, a cura di De Rose C., in *Cons. St.*, 2001, II, 65.



Per ciò che riguarda, invece, i Fondi strutturali, la normativa comunitaria conteneva una disciplina molto dettagliata e puntuale dei controlli rimessi agli Stati membri. Gli artt. 25 e seguenti del regolamento n. 2082/93, infatti, delineavano un procedimento di controllo articolato in una fase preventiva ed una successiva. Nella valutazione preventiva *ex ante* si imponeva la verifica della suscettibilità dell'intervento per il quale si chiedeva il finanziamento di produrre vantaggi socio-economici a medio termine.

Successivamente, nella fase di attuazione dell'intervento vigeva, come sempre, il generale principio di partenariato, nel senso che le amministrazioni nazionali erano tenute a collaborare in maniera leale con le istituzioni della Comunità. Tale cooperazione ora intesa a verificare gli stati di avanzamento dell'intervento finanziato e la graduale attuazione dello stesso (valutazione *in itinere*). La valutazione successiva (*ex post*), infine, mirava a verificare il raggiungimento degli obiettivi prefissati, anche sulla base degli elementi informativi acquisiti durante l'attività di sorveglianza.

Per i fini che qui interessano non possono che svolgersi poche considerazioni in ordine solo a due tipi di valutazione previsti, e cioè quelle *in itinere* ed *ex post*, attenendo quella *ex ante*, invece, alla pianificazione e alla programmazione nell'erogazione dei Fondi (FES<sup>94</sup>, e FESR) soprattutto attraverso il terminale costituito nel nostro sistema dalla programmazione regionale, più di una volta apparsa in difficoltà e, comunque, in ritardo<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> Il Fondo europeo di sviluppo, i cui importi provengono direttamente dagli Stati membri della comunità, fu istituito dalla Comunità europea per favorire lo sviluppo economico e sociale dei paesi in via di sviluppo, che lo disciplinò con regolamento C.E.E. 28 gennaio 1972, n. 229/72. In seguito il FES è stato utilizzato come strumento di intervento finanziario della Convenzione di Yaoundé e della Convenzione di Lomé, finanziando progetti di sviluppo dei paesi africani, caraibici e del pacifico che hanno sottoscritto tali convenzioni con la Comunità europea.

<sup>95</sup> Sul punto si segnalano gli studi di V. BENCIVENGA, *Il controllo e la verifica*, e P. BOTTA, *La programmazione*, entrambi in *Aspetti normativi del Fondo sociale europeo*, ISFOL, Roma, 1998, 123 ss., nei quali si mette in rilievo tra le cause di ritardo, oltre alle procedure amministrative di accesso a Fondi strutturali, soprattutto l'impatto dell'ordinamento regionale con la normativa comunitaria, fitta di scadenze e sostanzialmente impostata per macro progetti ed obiettivi, specialmente in ordine all'analisi e alla valutazione dei fabbisogni, rispetto a cui la classe dirigente locale si è fatta trovare impreparata.

La valutazione *in itinere* si sostanziava in una costante ed oculata azione di monitoraggio, tendente ad apportare eventuali modifiche ai documenti di programmazione<sup>96</sup>. Essa era rimessa ai Comitati di sorveglianza (costituiti dai rappresentanti dello Stato membro a livello nazionale, regionale e locale, nonché da rappresentanti della Banca europea degli investimenti<sup>97</sup>): a questi spettava, infatti, la verifica dell'attuazione degli interventi in conformità dei programmi. La valutazione *ex post*, invece, chiudeva il ciclo gestionale con la finalità di accertare i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi programmati.

In linea di principio, le penetranti metodologie ricordate appaiono imprescindibili per la buona gestione dei Fondi strutturali<sup>98</sup>. Proprio l'analisi compiuta dalla Corte dei conti europea, però, sui controlli effettuati sul secondo (1988-93) e sul terzo periodo (1994-99) di gestione dei Fondi strutturali, ha evidenziato, oltre a difficoltà dell'avvio della programmazione degli interventi, una scarsa capacità da parte dell'amministrazione pubblica, titolare dei programmi, di utilizzare pienamente le risorse comunitarie e l'eccessiva frammentazione dei programmi stessi, suddivisi entro ampi ventagli, ma relativi ad una

---

<sup>96</sup> In tal senso, cfr. G. DE SETA, *Riflessioni in tema di controlli sulla gestione dei fondi comunitari strutturali*, in *Riv. Corte conti*, 3, 1999, 272.

<sup>97</sup> Si ricorda qui che la B.E.I. è inserita da sempre nello scenario istituzionale comunitario, pur senza essere ricompresa tra le istituzioni comunitarie, tanto che essa figurava nel Trattato C.E. nella parte dedicata alle politiche della Comunità. Peraltro, il Trattato di Maastricht ha in parte modificato la situazione in quanto prevede l'organo all'art. 9 inserendolo nella parte relativa alle istituzioni, mentre le funzioni sono disciplinate dagli artt. 266-267, nonché nello statuto. Per i fini che qui interessano la Banca, dotata di personalità giuridica, favorisce la realizzazione dei programmi d'investimento congiuntamente agli altri meccanismi finanziari delle comunità, quali appunto i Fondi strutturali. Sul punto, cfr. G. TESAURO, *Diritto comunitario*, *op. cit.*, 47-48; nonché le recenti considerazioni di G. MARCHEGIANI, *La banca europea per gli investimenti*, in *Riv. dir. pubbl. comun.*, 2001, 551 ss.

<sup>98</sup> Si ricorda qui che il nuovo regolamento finanziario del 2001 disciplina nella parte II, titolo II, l'erogazione dei fondi strutturali mantenendo il riversamento di acconti e la ricostituzione di stanziamenti alle condizioni previste dalla dichiarazione della Commissione allegata al regolamento C.E. n. 1260/1999 più volte richiamato, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, come modificato da ultimo dal regolamento C.E. n. 1447/2001.

contenuta dimensione di utenti e, spesso, di territorio coinvolto<sup>99</sup>.

Opportunamente, quindi, la Commissione, con una propria proposta del marzo 1998 ha dato il via, nel quadro della riforma delle politiche comunitarie di coesione economica e sociale e in conformità con le linee di «*Agenda 2000*», all'adozione dei nuovi regolamenti per la gestione del controllo dei Fondi strutturali<sup>100</sup> (C.E. nn. 1260/1999, pubblicato nella G.U.C.E. L 161 del 26 giugno 1999, modificato dal regolamento C.E. n. 1447/2001, pubblicato in G.U.C.E. L 198 del 21 luglio 2001, nonché 1783/99 e 1784/99, entrambi pubblicati nella G.U.C.E. L 213 del 13 agosto 1999).

I principi ispiratori della riforma sono individuabili anzitutto nel principio di sussidiarietà<sup>101</sup>, che produce ovviamente un'accentuazione del ruolo attuativo degli Stati membri. In tale prospettiva, devono inserirsi la previsione della doppia programmazione (Commissione e Stato membro), della partecipazione della Commissione ai Comitati di sorveglianza senza diritto di voto, della semplificazione delle procedure di gestione (ritenute per l'Italia una delle cause più sensibili di ritardo nella utilizzazione di fondi)<sup>102</sup>.

In materia di controlli sulla gestione dei Fondi comunitari assume ancora una volta valore pregnante, sul versante interno, la legge 14 gennaio 1994 n. 20, che all'articolo 4 estende il controllo di gestione sulle amministrazioni pubbliche anche ai Fondi di provenienza comunitaria. Il controllo su tali Fondi avviene con le metodologie del

---

<sup>99</sup> Cfr. la relazione della Corte dei conti europea e in G.U.C.E. n. C 349 del 17 novembre 1998, paragrafo 3.42, 68, la quale è felicemente sintetizzata da G. DE SETA, *Riflessioni in tema di controlli sulla gestione dei fondi comunitari strutturali*, op. cit., 274.

<sup>100</sup> Sulla recente riforma dei Fondi strutturali cfr. R. SAPIENZA, *La riforma dei fondi strutturali comunitari – Il regolamento (Ce)1260 del 21 giugno 1999*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1999, 485 ss.; nonché C. VIVALDI, *Riforma dei fondi strutturali Ue: ridefiniti gli obiettivi prioritari*, in *Dir. e pratica società*, 1, 2000, 51 ss.

<sup>101</sup> Sul principio di sussidiarietà come strumento di innovazione del sistema amministrativo interno e comunitario cfr. M.P. CHITI, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 505 ss. V. *amplius supra* al capitolo I, in *specie* ai paragrafi 3 e 4.

<sup>102</sup> In tal senso, cfr. G. DE SETA, *Riflessioni in tema di controlli sulla gestione dei fondi comunitari strutturali*, op. cit., 277.

controllo di gestione, e cioè mediante la comparazione dei risultati raggiunti con gli obiettivi prefissati ed attraverso la valutazione dei modi, costi e tempi, con cui l'attività amministrativa viene espletata. L'esercizio di tale forma di controllo è attribuito alla competenza della nostra Corte dei conti. La disposizione dell'articolo 4 della legge n. 20/94 acquisisce ruolo centrale nell'ambito del complessivo sistema dei controlli gestori delineato dal legislatore interno, giacché consente di valutare in maniera omogenea sia la gestione delle risorse pubbliche di provenienza interna che quella delle risorse di provenienza comunitaria. Ciò anche in considerazione del fatto che la Corte dei conti italiana riferisce da molti anni sui rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione Europea nella relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato, presentata al Parlamento. Uniformandosi, pertanto, siffatta tipologia di verifica a quella analoga (di gestione) di diritto interno, si può rinviare a quanto è venuto argomentandosi in precedenza sul tema<sup>103</sup>.

Quello che qui preme sottolineare, invece, è il rapporto di collaborazione crescente, che in base alla normativa interna più recente (reg. n. 14/2000, che ha modificato il reg. n. 1/97)<sup>104</sup> è venuto instauran-

---

<sup>103</sup> V. *amplius supra*, al capitolo II, paragrafi 4 e 5.

<sup>104</sup> Più specificatamente, il rapporto tra la Corte dei conti interna e quella comunitaria è stato oggetto di una specifico protocollo d'intesa, nonché ha trovato ulteriore disciplina nell'art. 10 del regolamento n. 14 del 2000, che ha disciplinato la funzione della sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali, istituita dall'art. 2 del regolamento del 13 giugno 1997 n. 1/97 (ora abrogato dalla richiamata norma). L'art. 10 cit. espressamente prevede: «1. La sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali è presieduta da un Presidente di sezione ed è composta dai magistrati assegnati dal Consiglio di presidenza. 2. La Sezione riferisce almeno annualmente al Parlamento: a) sulla gestione dei fondi strutturali comunitari da parte delle Amministrazioni e degli altri organismi con riferimento all'attuazione dei quadri comunitari di sostegno ed al rispetto dei principi definiti dall'Unione europea, con particolare riguardo agli interventi nelle aree depresse; b) sull'utilizzo di altri finanziamenti e programmi comunitari; c) sullo stato delle risorse della Comunità di pertinenza nazionale e dei relativi sistemi di verifica; d) sulla consistenza e sulle cause delle frodi ai danni della Comunità e sulle relative misure preventive e repressive. 3. La Sezione svolge, altresì, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 5 comma 2, indagini specifiche sulla gestione dei fondi comunitari e funzioni di collaborazione con la Corte dei conti europea e con le altre istituzioni di controllo europee ed internazionali in attuazione di trattati, accordi ed intese. 4. Il Presidente della Sezione cura il coordinamento delle attività della

dosi tra la Sezione della nostra Corte dei conti per gli affari comunitari ed internazionali e la Corte dei conti comunitaria.

Sembra così configurarsi un sistema di controllo *bidirezionale*, nel quale la Sezione di controllo interna, da un lato, assume il ruolo di referente specifico di tutte le metodologie di raccordo previste tra Corte nazionale e Corte comunitaria; dall'altro, diviene referente principale per i soggetti giuridici interni controllati (in particolare, per le Regioni), per quanto attiene alla ordinaria contribuzione comunitaria, nonché ai relativi programmi di intervento<sup>105</sup>.

In tal modo pare ricevere ulteriore impulso quella linea interpretativa, sostenuta dalla migliore dottrina, che vede nel dovere di collaborazione imposto dall'art. 248 C.E. (ex 188 C) alle istituzioni di controllo nazionale, non soltanto una mera possibilità di trasmissione dei risultati del controllo interno, bensì un vero e proprio vincolo giuridico di verifica in sinergia con l'organo comunitario. Viene così privilegiato proprio l'aspetto funzionale del controllo «*in collaborazione*», inteso come vero e proprio «*esercizio simultaneo*» di competenze della stessa natura, e quindi di responsabilità diretta in parallelo a quella degli organi dell'Unione Europea<sup>106</sup>.

## 9. – I POTERI DI CONTROLLO POLITICO-GESTIONALE DEL PARLAMENTO EUROPEO.

Occorre soffermarsi, infine, sia pure brevemente, sui poteri di con-

---

*Sezione con le attività esercitate in materia di controlli sui fondi comunitari dalle Sezioni regionali di controllo e dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato».*

<sup>105</sup> Sul punto, v. G. M. GOLETTI, *La Corte dei conti italiana e il diritto comunitario* (Nota a Corte giust. Comunità europee, 26 novembre 1999, n. 192/98, Anas), in *Foro amm.*, 2000, 735.

<sup>106</sup> In tal senso, cfr. M.V. LUPO' AVAGLIANO, *Il dovere di cooperazione tra Corte dei conti europea e Corte dei conti degli Stati membri: questioni metodologiche ed organizzative*, op. cit., 241-242. V. anche L. MONTI, *Irregolarità e frodi ai danni del Fondo sociale europeo. Un caso in esame: il sistema italiano*, in AA.VV., *Il diritto dell'Unione Europea*, 1, 1999, 133 ss.; P. POLETTI, V. TRAPANESE, *Gestione dei fondi strutturali europei: rapporti tra Corte dei conti europea ed istituzioni nazionali di controllo*, in *Nuova rass.*, 1996, 1428 ss.; R. MASTROIANNI, *Osservatorio in merito alla individuazione delle autorità competenti per la repressione delle frodi comunitarie*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1995, 1473.

trollo di natura politico-gestionale, di competenza del Parlamento europeo, tenuto conto della peculiarità del ruolo che l'assemblea elettiva riveste in un sistema politico-amministrativo *sui generis*, qual è quello della U.E. Si è avuto modo di affrontare in precedenza la tematica dei poteri spettanti al Parlamento in materia di approvazione di bilancio (artt. 272 e 273 C.E.) e del rendiconto (artt. 275 e 276 C.E.)<sup>107</sup>, poteri che evidentemente sono rivolti a concretare in capo all'organo elettivo quel controllo democratico *lato sensu* che consente di soddisfare in qualche modo l'istanza partecipativa dei popoli degli Stati aderenti all'Unione e di recuperare il *decifit* di democrazia da più parti lamentato in ordine alle istituzioni comunitarie.

Allo stesso organo è attribuito, in via generale, un controllo di tipo tradizionale, strettamente politico, esercitato nei confronti della Commissione, alla quale, tuttavia, il Parlamento non è legato da un rapporto di fiducia in senso stretto (tipico delle democrazie parlamentari), essendo in origine i membri della Commissione designati dagli Stati membri senza che l'assemblea comunitaria potesse esprimere una partecipazione sostanziale.

Oggi, con la modifica introdotta dall'art. 214 C.E. (già 158), il Parlamento va previamente consultato sulla designazione, effettuata dagli Stati membri, del Presidente della Commissione ed esprime poi un voto di approvazione complessivo sulla designazione degli altri membri della Commissione medesima, i quali sono nominati soltanto dopo che il Parlamento si sia espresso positivamente. Peraltro, la disposizione in parola è una delle poche di natura istituzionale per le quali il Trattato di Nizza ha previsto il passaggio dalla votazione all'unanimità a quella a maggioranza qualificata. Secondo il testo novellato del paragrafo 2, infatti, la procedura di nomina del Presidente e della Commissione viene avviata dal Consiglio, riunito a livello di Capi di Stato e di Governo mediante la designazione della persona, la cui nomina comunque consegue all'approvazione del Parlamento europeo e ad una primaria votazione a maggioranza qualificata del Consiglio. È chiaro l'intento di rendere quanto più possibile di pertinenza comunitaria la procedura di nomina della Commissione, cancellando qualsiasi riferimento ai Governi degli Stati membri, cui residua il solo potere di proposta dei membri. Tuttavia, non può ritenersi che si trat-

---

<sup>107</sup> Sul punto, v. *amplius supra*, ai paragrafi 3 e 7 di questo capitolo.

ti di una modifica sostanziale, dal momento che in concreto la scelta del Presidente e dei membri della Commissione è rimessa ad una valutazione politica degli Stati, i quali sono comunque chiamati a formare l'elenco dei soggetti designati.

Inoltre, il Parlamento dispone di un particolare potere di controllo «repressivo» sull'organo-Commissione, giacché, ai sensi dell'art. 201 C.E. (ex art. 144), l'assemblea si pronuncia sulle mozioni di censura sull'operato della Commissione ed in caso di approvazione con la maggioranza dei due terzi dei voti espressi «*i membri della Commissione devono collettivamente abbandonare le loro funzioni*»<sup>108</sup>.

Il controllo del Parlamento europeo<sup>109</sup>, però, si attua non solo nelle forme e con le modalità tipiche, proprie di tutti i Parlamenti nazionali, quali le interrogazioni e le interpellanze rivolte all'esecutivo-Commissione, ma anche tramite un particolare «strumentario» che consente di intervenire in particolari casi di *mala gestio* amministrativa. Tali strumenti consistono anzitutto nella facoltà di costituire una commissione temporanea di inchiesta<sup>110</sup> incaricata di esaminare le denunce di infrazioni o di cattiva gestione nell'applicazione del diritto comunitario (salvo le materie di stretta competenza giurisdizionale, come previsto dall'art. 193 del Trattato C.E., ex art. 138 C). Appare pacifico che l'esito di questo tipo di inchieste possa andare ben oltre il confine delle mere valutazioni politiche, dato anche il possibile coinvolgimento della Commissione per mezzo di uno specifico onere di inchiesta compiuta (da farsi valere anche in forza di una mozione di censura nei riguardi della Commissione stessa).

---

<sup>108</sup> Il potere di censura ha prodotto le dimissioni della Commissione per due volte, nel 1979 e nel 1985. Inoltre, nel 1999, in un quadro non lontano dallo scontro istituzionale, che ha avuto ampio risalto nei *mass-media*, si è avuta la caduta della Commissione presieduta dal lussemburghese Santer.

<sup>109</sup> In argomento, interessanti considerazioni sono in U. DRAETTA, *La funzione di controllo nell'ordinamento delle comunità europee: il ruolo del Parlamento europeo, della Commissione europea e degli organi giurisdizionali*, in *Amm. it.*, 1999, 1655 ss.

<sup>110</sup> I cui poteri sono fissate di volta in volta e di comune accordo dal Parlamento stesso, dal Consiglio e dalla Commissione. L'ambito di intervento delle stesse commissioni di inchiesta può incidere sulla sola sfera degli organi e delle istituzioni comunitarie, ovvero estendersi sino al coinvolgimento delle singole amministrazioni nazionali.

In relazione ad ipotesi di *mala gestio* perpetuata dalle amministrazioni degli Stati membri, il Parlamento ha la possibilità di sollecitare la Commissione ad intervenire, anche con un preciso meccanismo (art. 192 C.E., ex art. 138 B), in forza del quale il primo può chiedere alla seconda di presentargli proposte ai fini dell'elaborazione di atti opportuni per la piena attuazione del Trattato<sup>111</sup>.

<sup>111</sup> Un particolare organo di controllo indiretto e di garanzia, legato al Parlamento, è rappresentato dal «*Mediatore*», che è abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risiede o abbia la sede sociale in uno Stato membro, e riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione di istituzioni o degli organi comunitari, salvo che si tratti della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali (art. 195 C.E., ex 138 E). Esso è nominato dal Parlamento per la durata della legislatura (ma l'incarico è rinnovabile) ed esercita le proprie funzioni di in posizione d'indipendenza, ai fini della difesa nei confronti dell'autorità di interessi non azionabili in sede giurisdizionale.

In argomento cfr. S. TOMASELLO, *Il difensore civico nazionale e il mediatore europeo di fronte alla tutela dei diritti umani*, in *Quad. reg.*, 1997, 773 ss.; M.R. SAULLE, *Mediatore europeo*, in *Enc. dir.*, II agg., Milano, 1998, 536 ss.; M.P. CHITI, *Il mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2000, 303 ss.; D. VENTRESCA, *Il mediatore europeo (ombudsman europeo): nascita e sue funzioni*, in *Rass. dir. tecnica doganale*, 2001, 605 ss.; L. COMINELLI, *Il mediatore europeo, ombuds dell'Unione: prime osservazioni empiriche*, in *Soc. dir.*, 1, 2001, 91 ss.





## Bibliografia

- AA. VV., *Efficienza, trasparenza e modernizzazione della pubblica amministrazione in Europa*, a cura di C. Amirante, S. Cattaneo, Roma, 1998;
- AA. VV., *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, a cura di G. Farneti, E. Vagnoni, Rimini, 1997;
- AA. VV., *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato, A. Barbera, Bologna, 1994;
- AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, 1999;
- AA.VV., *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, a cura di S. Cassese, G. Guarino, Milano, 2000;
- AA.VV., *Diritto amministrativo*, a cura di L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca, Bologna, 1998;
- AA.VV., *Diritto e amministrazione pubblica nell'età contemporanea*, a cura di N. Greco, P. Biondini, Roma, 2000;
- AA.VV., *Ente pubblico economico ed enti pubblici*, a cura di V. Cerulli Irelli, G. Morbidelli, Torino, 1994;
- AA.VV., *I controlli nella pubblica amministrazione*, a cura di S. Cassese, Bologna, 1995;
- AA.VV., *I diritti sociali fra regionalismo e prospettive federali*, a cura di L. Chieffi, Padova, 1999;
- AA.VV., *I garanti delle regole. Le Autorità indipendenti*, a cura di S. Cassese, C. Franchini, Bologna, 1996;
- AA.VV., *Il diritto costituzionale comune*, a cura di M. Scudiero, Napoli, 2002;
- AA.VV., *Il diritto privato dell'Unione Europea*, a cura di A. Tizzano, I, Torino, 2000;

- AA.VV., *Il Trattato di Amsterdam*, a cura di A. Predieri, A. Tizzano, Milano, 1999;
- AA.VV., *Il welfare italiano. Teorie, modelli e pratiche dei sistemi di solidarietà sociale*, Roma, 1995;
- AA.VV., *La Corte dei conti strumento di attuazione della Costituzione nella materia della finanza pubblica*, Napoli, 1979;
- AA.VV., *La democrazia della fine del secolo*, a cura di M. Luciani, Roma-Bari, 1994;
- AA.VV., *Le autorità amministrative indipendenti: dalla democrazia della rappresentanza alla democrazia dell'efficienza*, a cura di G. Giraudi, M.S. Righettini, Roma-Bari, 2001;
- AA.VV., *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, a cura di A.M. Petroni, Bologna, 2001;
- AA.VV., *Sovranità, rappresentanza, democrazia. Rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Napoli, 2000;
- AA.VV., *Stati nazionali e poteri locali*, a cura di S. Gambino, Rimini, 1998;
- AA.VV., *Studi sulla riforma costituzionale (Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia)*, Torino, 2001;
- AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, Milano, 1997;
- AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Milano, 2000;
- ABBAMONTE G., *Gli statuti e i regolamenti*, in *Nuova rass.*, 1992, 951;
- ACANFORA D., *Profili del controllo interno nella pubblica amministrazione*, in *Riv. Corte conti*, 5, 1995, 189;
- ADINOLFI A., *I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli stati membri*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1994, 521;
- ALBERTI A., *Il coinvolgimento dei privati negli investimenti pubblici attraverso il project financing*, in *Nuova rass.*, 1997, 1385;
- ALEMANNO G.S., *Il principio di sussidiarietà: il rapporto tra livelli istituzionali e partecipazione attiva – Fondi strutturali e programmi integrati territoriali*, in *Nuova rass.*, 2001, 663;

- ALLEGRETTI U., *Amministrazione Pubblica e Costituzione*, Padova, 1996;
- AMATO G., *Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, 645;
- AMIRANTE C., *I principi fondamentali della Costituzione tra assemblea costituente e teoria dell'interpretazione*, in *Dir. e cultura*, 1-2, 1997;
- AMIRANTE C., *Unioni sovranazionali e riorganizzazione costituzionale dello stato*, Torino, 2001;
- AMIRANTE C., voce *Unione Europea*, in *Enc. Nov. Treccani*, Roma, in corso di pubblicazione;
- AMOROSINO S., *Il project financing ed il concorso finanziario privato nella realizzazione di opere pubbliche*, in *Riv. trim. app.*, 1993, 237;
- AMORTH A., *Il merito dell'atto amministrativo*, Milano, 1939;
- AMORTH A., *Problemi del controllo sugli enti locali dopo le norme della costituzione*, in *Amm. it.*, 1950, 1;
- ANCONA E., *... il più vicino possibile ai cittadini. Problematiche e prospettive della sussidiarietà nell'ordinamento comunitario*, in *Iustitia*, 2000, 493;
- ANDREANI A., *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, Padova, 1979;
- ANGIOI A., *Competenze della Corte dei conti comunitaria*, in *Cons. St.*, 1994, II, 5;
- ANGIOLINI V., MARZONAN., *Diritto comunitario e diritto interno: effetti costituzionali ed amministrativi*, Padova, 1990;
- ANSELMINI L., *Il controllo interno nelle amministrazioni pubbliche*, in *Fun. pubbl.*, 1996, 2, 141;
- ANTONINI L., *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000;
- ANZON A., *La costituzione europea come problema*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2000, 629;
- ARMENANTE F., *Note minime sull'evoluzione del concetto di decentramento amministrativo*, in *Nuova rass.*, 1999, 1677;
- ASTONE F., *Riforma della P.A. e ordinamento comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1, 2002, 59;
- ASTRALDI DE ZORZI C., *Prevenzione e repressione delle frodi comunitarie*, in *Riv.*

- Corte conti*, 1, 2001, 347;
- BALASSONE F., DEGNI M., SALVEMINI G., *Regole di bilancio; patto di stabilità interno e autonomia delle amministrazioni locali*, in *Rass. parl.*, 2002, 721;
- BALBONI E., *Il federalismo amministrativo: ovvero verso un pieno e maturo autonomismo regionale e locale*, in *Nuove autonomie*, 1998, 21;
- BALDASSARRE A., *Costituzione e teoria dei valori*, in *Pol. dir.*, 1991, 4;
- BALDASSARRE A., voce *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, 1989;
- BALDUZZI R., *Prime note sulla Corte dei conti delle Comunità europee*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 977;
- BALLARINO T., *Lineamenti di diritto comunitario*, Padova, 1993;
- BARBERA A., *Esiste una "costituzione europea"?*, in *Quad. cost.*, 2000, 59;
- BARETTONI ARLERI A., *Bilanci pubblici*, in *Digesto disc. pubbl.*, Torino, II, 1987, 329;
- BARILE P., CHELI E., GRASSI S., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1998;
- BARNES J., *El principio de subsidiariedad en el tratado de Maastricht y su impacto sobre las regiones europeas*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1994, 5;
- BENIGNA M., *L'allargamento dell'Unione europea ed i meccanismi di decisione in materia fiscale*, in *Riv. dir. trib. int.*, 3, 2000, 281;
- BENTLER B., *L'unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Bologna, 1998;
- BENVENUTI F., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1952, 118;
- BENVENUTI F., *Il controllo mediante richiesta di riesame*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, 377;
- BERMANN G.A., *Taking subsidiarity seriously*, in *Columbia law review*, 1994;
- BERTI G., *Il regionalismo europeo nella prospettiva del Trattato di Maastricht*, in *Le Regioni*, 1992, 1203;
- BERTI G., *La responsabilità pubblica (Costituzione e amministrazione)*, Padova, 1994;
- BERTOLISSI M., *Federalismo fiscale e forma di Stato nell'ordinamento italiano*, in *Rass. parl.*, 1997, 290;

- BETTINELLI E., *Il federalismo amministrativo*, in *Fun. pubbl.*, 2, 1997, 15;
- BIN R., *La funzione amministrativa nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 369;
- BONELLI E., *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale*, Torino, 2001;
- BONELLI E., *In tema di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione: la problematica redistribuzione della funzione legislativa ed amministrativa*, in *Riv. amm.*, 2002, (n. 5-6 in corso di pubblicazione);
- BONELLI E., *Principio di sussidiarietà, regionalismo cooperativo e riforma del Welfare: quale sintesi possibile?*, in *Riv. dir. pubbl. sc. pol.*, 2000, 5;
- BONELLI E., *Sussidiarietà, necessità e proporzionalità – adeguatezza nell'ordinamento comunitario e in alcune esperienze europee*, in *Dir. e cultura*, 2002, 1, in corso di pubblicazione;
- BORRACCETTI M., *Il sistema giurisdizionale comunitario alla luce delle modifiche introdotte con il trattato di Nizza*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2001, 273;
- BRONZINI G., BONANATE L., MORTELLARO I.D., BUFFARDI A., DOGLIANI M., *Verso una costituzione europea?*, in *Questione giustizia*, 2000, 285;
- BRONZINI G., *La costituzione europea e I diritti sociali*, in *Riv. critica dir. lav.*, 2000, 635;
- CAIANIELLO G., *La Corte dei conti tra due culture*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 1104;
- CAIANIELLO V., *Il controllo della pubblica amministrazione fra ideologia giuridica ed esigenze dei tempi*, in *Foro it.*, 1972, V, 45;
- CAIANIELLO V., *Le autorità indipendenti tra potere politico e società civile*, in *Foro amm.*, 1997, 341;
- CAIANIELLO V., *Premesse storico-culturali dell'ordinamento delle autonomie locali e del potere statutario*, in *Dir. e soc.*, 1992, 1;
- CALVANO R., *Verso un sistema di garanzie costituzionali dell'Ue? La giustizia costituzionale comunitaria dopo il trattato di Nizza*, in *Giur. cost.*, 2001, 209;
- CAMMELLI L., *Comunità europea e servizi pubblici*, in *Quaderni SPISA*, 1, 1994;
- CANNADA BARTOLI E., *Una nozione necessaria: la legittimità degli atti giuridici*, in *Foro it.*, 1955, IV, 201;

- CAPUNZO R., CROCCO D., *In tema di controllo finanziario esterno nell'ordinamento comunitario europeo*, in *Riv. Corte conti*, 3, 1997, 315;
- CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002;
- CARETTI P., *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 1993, 7;
- CARINGELLA V.F., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2001;
- CAROSELLI A., *Il servizio pubblico: una categoria concettuale in continua evoluzione*, in *Trib. amm. reg.*, 2000, II, 27;
- CARRARINI F., *Nuovi strumenti di contrasto alle frodi comunitarie*, in *Fisco*, 2000, 2361;
- CARTABIA M., *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo. La legge n. 241 del 1990 alla luce dei principi comunitari*, Milano, 1991;
- CASCONE G., *I controlli sugli enti locali alla luce dell'evoluzione normativa*, in *Fin. loc.*, 1999, 835;
- CASSETTA E., *Attività e atto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 293;
- CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2000;
- CASSETTA E., voce *Attività amministrativa*, in *Digesto disc. pubbl.*, I, Torino, 1992, 522;
- CASSESE S., *Il sistema amministrativo europeo e la sua evoluzione*, in *Riv. trim., dir. pubbl.*, 1991, 770;
- CASSESE S., *L'amministrazione nel nuovo Titolo V*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 1193;
- CASSESE S., *L'età delle riforme amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 79;
- CASSESE S., *L'unione europea come organizzazione pubblica composita*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2000, 987;
- CASSESE S., *Lo stato dell'amministrazione pubblica a vent'anni dal Rapporto Giannini*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 99;
- CASSESE S., voce *Autarchia*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959;
- CASULLI V.R., *Controllo*, in *Novissimo Dig. it.*, Torino, IV, 1964, 729;
- CATALDI M., *Il procedimento amministrativo nei suoi attuali orientamenti giuridici e non giuridici*, Milano, 1967;

- CERRI A., *Alla ricerca di ragionevoli principi della riforma regionale*, in *Problemi del federalismo*, 5, 2001, 206;
- CERULLI-IRELLI V., *Ente pubblico - Problemi di identificazione e disciplina applicabile*, in *Scritti in onore di A. Predieri*, I, 1996, 499;
- CHELI E., *Prospettive di riforma del controllo sugli enti locali nel quadro regionale*, in *Foro amm.*, 1973, II, 392;
- CHITI M.P., *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 1999;
- CHITI M.P., *Il mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2000, 303;
- CHITI M.P., *Implicazioni amministrative della integrazione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1992, 1188;
- CHITI M.P., *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Diritto pubblico*, 1995, 505;
- CIACCIA M., SERINO F., *Amministrazioni pubbliche: controlli gestori, misurazione dell'attività, strumenti di analisi, qualità dei servizi*, Padova, 1997;
- CIAURRO G.F., *Verso una costituzione europea?*, in *Riv. dir. pubbl. sc. pol.*, 1999, 43;
- CICCONI E., *Società legali e Società pubbliche: due esperienze sintomatiche*, in *Quaderni giuridici dell'impresa*, 1992, I, 5;
- CILIBERTO O., *Principi del federalismo amministrativo e nuovi percorsi dell'ente locale*, in *Fun. pubbl.*, 1998, 3, 17;
- CIRENEI M.T., *Le imprese pubbliche*, Milano, 1983;
- CIRILLO G., *Classificazione dei controlli nel settore pubblico*, in *Riv. Corte conti*, 3, 1993, 336;
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *L'autonomia istituzionale e normativa degli Enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Le Regioni*, 2002, 455;
- CLARICH M., *Introduzione a La riforma del processo amministrativo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 1071;
- CLARIZIA A., *Gli statuti comunali*, in *Riv. amm.*, 1992, 433;
- CLEMENTE G., *I controlli finanziari sulle istituzioni dell'Unione europea*, in *Riv.*



- Corte conti*, 3, 1996, 278;
- CLEMENTE V. G., COLASANTI E., *Il controllore finanziario nelle istituzioni della Comunità europea*, in *Riv. Corte conti*, 3, 1988, 292;
- COGLIANDRO G., *Il controllo nel quadro dell'U.E.*, Roma, 1994;
- COGNETTI S., *Normativa su procedimento, regole di garanzia e di efficienza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 126;
- COLAPIETRO C., *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996;
- COLLETTA A., *Project financing nell'esperienza italiana*, in *App. urb. edilizia*, 1999, 261;
- COLTELLI R., *La Corte dei conti nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Roma, 1998;
- COMINELLI L., *Il mediatore europeo, ombuds dell'Unione: prime osservazioni empiriche*, in *Soc. dir.*, 1, 2001, 91;
- CONDEMI L., CONDEMI N.M., *Il sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni. Profilo costituzionale, amministrativo e contabile*, Rimini, 1996;
- CORPACI A., *Il controllo sugli atti regionali e degli enti locali*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 273;
- CORPACI A., *Revisione del titolo V della parte II della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, 1314;
- COSTANZO A., *Logica del principio di sussidiarietà e questione di tecnica legislativa*, in *Iustitia*, 2000, 350;
- CROSETTI A., *Controlli amministrativi*, in *Digesto disc. pubbl.*, Torino, IV, 1989, 69;
- CUCCODORO E., *Il federalismo a Costituzione invariata*, in *Nuova rass.*, 1999, 1683;
- CURTI GIÀLDINO C., *Some Reflections on the Acquis Communautaire*, in *Com. Mark. Law Rev.*, 1995, 1089;
- D'ALESSIO G., *Decentramento e riorganizzazione della p.a. nella legge n. 59/1997*, in *L. p. a.*, 1998, 9;
- D'ATENA A., *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione Italiana*, in *Riv. it. dir.*

- pubbl. comun.*, 1994, 1059;
- D'ATENA A., *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del titolo V*, in *Le Regioni*, 2002, 316;
- DA EMPOLI D., DE IOANNA P., VEGAS G., *Il bilancio dello Stato – La finanza pubblica tra Governo e Parlamento*, Milano, 1995;
- DE BENEDETTI C., *Il controllo di gestione nella procedimentalizzazione della funzione amministrativa*, Padova, 2001;
- DE LEONARDIS O., *In un diverso welfare*, Milano, 1998;
- DE PASQUALE P., *Il principio di sussidiarietà nella Comunità europea*, Napoli, 2000;
- DE ROSE C., *I finanziamenti comunitari, i principi che li regolano e le prospettive future, con particolare riferimento ai fondi strutturali*, in *Cons. St.*, 2000, II, 133;
- DE ROSE C., *Prevenzione e repressione delle frodi comunitarie*, in *Amm. it.*, 2001, 849;
- DE ROSE C., *Verso la Costituzione europea: problemi di identità dell'Europa*, in *Cons. St.*, II, 2001, 2091;
- DE SETA G., *Riflessioni in tema di controlli sulla gestione dei fondi comunitari strutturali*, in *Riv. Corte conti*, 3, 1999, 272;
- DE SIERVO U., *Statuti e regolamenti, nuove fonti normative di comuni e province*, in *Le Regioni*, 1991, 38;
- DE SIERVO U., *Tensioni e tendenze dei controlli sugli enti locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 1096;
- DELLA CANANEA G., *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1998;
- DELLA CANANEA G., *Unione europea e finanza pubblica*, in *Riv. Corte conti*, 1, 2002, 304;
- DELORS J., *Subsidiarité: defi du changement, actes du colloque*, 1991;
- DRAETTA U., *La funzione di controllo nell'ordinamento delle comunità europee: il ruolo del Parlamento europeo, della Commissione europea e degli organi giurisdizionali*, in *Amm. it.*, 1999, 1655;
- FALCON G., *Dal diritto amministrativo nazionale al diritto amministrativo comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1991, 352;

- FALCON G., *Sul federalismo-regionalismo, alla ricerca di un sistema istituzionale in equilibrio*, in *Dir. economia*, 1999, 83;
- FARNETI G., *Gestione e contabilità dell'ente locale*, Rimini, 1999;
- FAVAREL-DEPAS B., *Europe sociale: entre espoir et nécessité*, 2000;
- FAZIO G., *Il bilancio dello Stato*, Milano, 1992;
- FERRARA R., *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla <<libertà dell'amministrazione>> alla libertà nell'amministrazione*, in *Dir. e soc.*, 2000, 101;
- FERRARI C., *Statuti delle regioni ordinarie e statuti degli enti locali - Analogie e differenze nel sistema*, in *Amm. it.*, 1995, 23;
- FIMIANI P., *La tutela penale delle finanze comunitarie. Profili sostanziali e processuali*, Milano, 1998;
- FIORAVANTI M., *Appunti di storia delle Costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, Torino, 1995;
- FIORAVANTI M., *Lo Stato moderno*, Bologna, 1993;
- FLICK G.M., *Globalizzazione delle regole e fondazione dei valori: l'esperienza europea*, in *Pol. dir.*, 2002, 197;
- FORSTHOFF E., *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, I, Munchen, 1958;
- FORSTHOFF E., *Stato di diritto in trasformazione*, Milano, 1973;
- FORTI G., *Gli statuti degli enti autonomi nel diritto amministrativo*, Napoli, 1905;
- FORTI G., *Per una teoria degli statuti*, in *Studi di diritto pubblico*, I, Roma, 1937;
- FRANCHINI C., *Le Autorità amministrative indipendenti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1988, 550;
- GAGLIARDI M., *Configurazione dei controlli finanziari in ambito comunitario tra sinergie e istanze perequative*, in *Riv. Corte conti*, 6, 2000, 280;
- GALEOTTI S., *Il valore della solidarietà*, in *Dir. e soc.*, 1996, 1;
- GALEOTTI S., *Osservazioni sul concetto di procedimento giuridico*, in *Jus*, 1955, 502;
- GALLIZIOLI G., *I fondi strutturali delle comunità europee*, Padova, 1992;
- GAROFOLI R., *Le privatizzazioni degli enti dell'economia. Profili giuridici*, Milano, 1998;

- GARRI F., ASTRALDI M.C., CAZZUOLA U., *La gestione degli Enti Locali*, Rimini, 1998;
- GARRI F., *I controlli nell'ordinamento italiano*, Milano, 1998;
- GARRI F., *I rapporti tra gli organi di controllo interni e gli altri organi di controllo interni ed esterni*, in *Enti pubblici*, 1996, 34;
- GARRI F., *La corte dei conti e le implicazioni comunitarie*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1998, 91;
- GAUDIN H., *Amsterdam: l'échec de la hiérarchie des normes?*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1999;
- GELATI C., *Note minime sul ruolo dell'Amministrazione dell'interno nel quadro del federalismo amministrativo*, in *Nuova rass.*, 2000, 966;
- GIANFRANCESCO E., *Il federalismo a Costituzione invariata al vaglio di C. Cost. n. 408 del 1998*, in *Gazzetta giur.*, 1999, 9, 7;
- GIANNINI M.S., *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, III, Milano, 1958, 988;
- GIANNINI M.S., *Controllo: nozioni e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 1276;
- GIANNINI M.S., *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950;
- GIANNINI M.S., *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, I, Milano, 1977;
- GIANNINI M.S., voce *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959;
- GIGLIONI F., *Osservazioni sulla evoluzione della nozione di "servizio pubblico"*, in *Foro amm.*, 1998, 2265;
- GIORDANO C., *Appunti sulla tutela delle risorse proprie comunitarie*, in *Riv. dir. trim. int.*, 1999, 133;
- GOLETTI G.B., *La Comunità europea nell'ottica della Corte dei conti comunitaria*, Bologna, 1991;
- GOZI S., *Il governo dell'Europa*, Bologna, 2000;
- GRECO S., *I diritti fondamentali nella costituzione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2001, 187;
- GUARINO G., *Autonomia e controlli*, in *Giur. compl. civ.*, 1951, 862;

- GUARINO G., *Dalla Costituzione all'Unione Europea*, Napoli, 1994, 213;
- GUARINO G., *L'organizzazione pubblica*, Milano, 1977;
- GUASPARRI G., *Spunti per una riforma dei controlli esterni sulla finanza pubblica: il modello francese*, in *Riv. Corte conti*, 3, 1993, 267;
- GUIZZI V., *Sussidiarietà (diritto Ce)* – voce nuova 2000, in *Enc. giur.*, XXX, Roma;
- HÄBERLE P., *Per una dottrina della Costituzione Europea*, in *Quad. cost.*, 1999, 3;
- HÄBERMAS J., *La crisi della razionalità del capitalismo maturo*, Bari, 1975;
- HALACHMI A., BOUCKAERT G., *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector*, Westport, Londra, 1996;
- HARBOUR J.L., *Performance Measurement*, New York, 1997;
- HESPAHNA A.M., *Introduzione alla storia del diritto europeo*, Bologna, 1999;
- ISENSEE J., *Subsidiarität im Verfassungsrecht*, Berlin, 1968;
- ITALIA V., *Gli statuti nel diritto pubblico*, Milano, 1974;
- ITALIA V., *L'interpretazione degli statuti e dei regolamenti*, Milano, 1993;
- ITALIA V., voce *Statuti degli enti pubblici*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, 1017;
- KOENIG C., HARATSCH A., BONINI M., *Diritto europeo – Introduzione al diritto pubblico e privato della comunità e dell'Unione europea*, Milano, 2000;
- LENEAERTS, YPERSELE, *Le principe de subsidiarité et son contexte*, in *Cahiers de droit européen*, 1994;
- LEVI G., *Legittimità (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, XXIV, Milano, 1974, 1211;
- LEVY R., *Ristrutturazione dei sistemi di controllo e del performance management nelle amministrazioni multilivello: l'esperienza dell'Unione Europea*, in *Probl. amm. pubbl.*, 1999, 703;
- LIEBFRID S., PIERSON P., *Politiques sociales européennes*, ed. Logiques politique, L'Harmattan, 1998;
- LOMBARDI G., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Padova, 1986;
- LOMBARDO G., *Le Autorità indipendenti come poteri dello Stato nei conflitti di*

- attribuzione*, in *Quad. cost.*, 1998, 284;
- LOUIS J.V., *L'ordre juridique communautaire*, Bruxelles, Luxembourg, 1993;
- LUCIANI F., *Commento a Consiglio di Stato, Sez. V, 22 maggio 2001 n. 2823*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 1252;
- LUPO' AVAGLIANO M.V., *Il dovere di cooperazione tra Corte dei conti europea e Corte dei conti degli Stati membri: questioni metodologiche ed organizzative*, in *Riv. Corte conti*, 3, 1996, 239;
- MADDALENA P., *Struttura della pubblica amministrazione e della responsabilità amministrativa*, in *Trib. amm. reg.*, 1999, II, 399;
- MAGICRA, *Die Grundrechtscharta der Europäischen Union* DOV, 2000, 1017;
- MANNA B., *Controllo di gestione e metodi di valutazione*, in *Riv. Corte conti*, 1, 2001, 281;
- MARCOU G., *Les mutations du droit de l'administration en Europe, pluralisme et convergences*, Paris, 1995;
- MARQUEZ JURADO J.M., *La Corte dei conti delle comunità europee: una nuova istituzione nell'Unione europea*, in *Riv. Corte conti*, 1, 1994, 356;
- MARTINEZ LOPEZ-MUNIZ J.L., *Vers un droit administratif commun européen*, in *The Common Law of Europe and the Future of Legal Education*, a cura di B. De Witte, C. Forder, Deventer, 1992;
- MASCIA M., PAPISCA A., SECCHI C., PRAUSSELLO F., PASSERELLI F., CONFALONIERI M., ATTINA F., ORSELLO G., SEBESTA L., ALOISIO S., MADDALENA P., PREDÀ D., *Il processo costituente in Europa – Dalla moneta unica alla cittadinanza europea*, Bari, 2000;
- MASSERA A., *Oltre lo Stato: Italia ed Europa tra locale e globale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 5;
- MASSO GARROTE M.F., *Excursus concettuale sulla definizione di funzione pubblica nel diritto comunitario: la necessità di impiegare un concetto materiale e funzionale di funzione pubblica*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1997, 1137;
- MASTROIANNI R., *Osservatorio in merito alla individuazione delle autorità competenti per la repressione delle frodi comunitarie*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1995, 1473;

- MAZZIOTTI M., voce *Assistenza (profili costituzionali)*, in *Enc. dir.*, III, Milano, 1958, 753;
- MELE E., *Il controllo degli atti negli enti locali dopo la legge n. 127 del 1997*, in *Nuova rass.*, 1998, 763;
- MELIS I., *Normativa di riordino in tema di controllo sugli atti degli enti locali*, in *Nuova rass.*, 1998, 773;
- MELONCELLI A., *Eguaglianza formale, eguaglianza sostanziale e riconoscimento dei diritti sociali*, in *Riv. giur. scuola*, 1982;
- MENEGHELLI R., *Analisi critica del concetto di validità giuridica*, Padova, 1992;
- MENGOZZI P., *Il diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, 1997;
- MERLONI F., *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 435;
- MIELE T., *Il sistema dei controlli da parte degli organi regionali sui comuni e sulle province "de iure condendo"*, in *Nuova rass.*, 1965, 3049;
- MIRAGLIA R.A., *Il controllo di gestione negli istituti pubblici*, Torino, 1996;
- MODUGNO F., *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995;
- MORETTI R., *La potestà finanziaria delle Regioni*, Milano, 1996;
- NAPOLETANO V., *La tutela della concorrenza e del mercato in Italia*, Roma, 1997;
- NAPOLI M., *La riforma del fondo sociale europeo*, in *Riv. giur. lav.*, I, 2000, 899;
- NASCIMBENE B., *Il trattato di Nizza e l'allargamento della U.E.*, in *Corriere giur.*, 2001, 5;
- NIGRO M., *Il procedimento amministrativo fra inezia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, 5;
- NIGRO M., *La pubblica amministrazione fra costituzione formale e costituzione materiale*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, Milano, 1985;
- NIGRO M., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966;
- NIZZO C., *Il contenzioso comunitario sui fondi strutturali*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2000, 100;

- OLIVIERI L., *Prime riflessioni sulle influenze della riforma costituzionale sull'ordinamento degli enti locali*, in *Giust. it.*, 11, 2001, 1;
- ONIDA V., *Quale federalismo per l'Europa?*, in *Il federalismo e la democrazia europea*, a cura di G. Zagrebelsky, Roma, 1994;
- ONORATO G., *Nuovi equilibri istituzionali dell'unione europea nella prospettiva del suo allargamento*, in *Riv. giur. sarda*, 1997, 861;
- PACCHIAROTTI S., *Note introduttive alla valutazione delle politiche pubbliche*, in *Riv. Corte conti*, 3, 1999, 240;
- PACE A., *Problematiche delle libertà costituzionali*, Padova, 1993;
- PALMIERI G.M., *La Corte dei conti delle Comunità europee*, Padova, 1983;
- PARISI T., *Finanziamenti comunitari a favore del bilancio nazionale*, in *Riv. guardia di finanza*, 2000, 2375;
- PEGORARO L., *Gli statuti degli enti locali*, Rimini, 1993;
- PENDACI V., *Riforma della pubblica amministrazione ed autorità amministrative indipendenti: soluzione o nuovo mito?*, in *Trib. amm. reg.*, 1996, II, 41;
- PEREZ R., *La riforma della finanza pubblica e la legge n. 94/97*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 913;
- PICOZZA E., *Il regime giuridico del procedimento amministrativo comunitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl. com.*, 1994, 321;
- PICOZZA E., *Principi di diritto comunitario e regole di diritto amministrativo*, in *Reg. gov. loc.*, 1994, 619;
- PINELLI C., *Gerarchia delle fonti comunitarie e principi di sussidiarietà e proporzionalità*, in *Dir. Unione europea*, 1999, 299;
- PINI R., *Principi di diritto amministrativo europeo*, in *P.Q.M.*, 3, 2000, 22;
- PIZZETTI F., *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, 2001, 1179;
- POCAR F., *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Milano, 2000;
- POLETTI P., TRAPANESE V., *Gestione dei fondi strutturali europei: rapporti tra Corte dei conti europea ed istituzioni nazionali di controllo*, in *Nuova rass.*, 1996, 1428;



- POMERANZ A., *L'auditing nel settore pubblico*, Milano, 1983;
- PREDIERI A., *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, 1997;
- PUBUSA A., *L'attività amministrativa in trasformazione*, Torino, 1993;
- PUBUSA A., *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento italiano*, Milano, 1983;
- QUADRI R., *Stato*, in *Problemi di teoria generale del diritto*, Napoli, 1959;
- QUERMANNE J.L., *Le systeme politique europeen*, Paris, 1993;
- QUINTAVALLE CECERE A., PETROCELLI M., *Fondi strutturali e programmi operativi: normativa di riferimento*, in *Riv. guardia di finanza*, 2001, 1137;
- RANGONE N., *I servizi pubblici*, Bologna, 1999;
- REBORA G., *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni Pubbliche (1990-1999)*, Milano, 1999;
- REDI M., *Statuti degli enti locali: alcune riflessioni sulla finanza locale*, in *Bollettino trib.*, 1996, 951;
- RESTA D., *La legittimità degli atti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1955;
- RIDOLA P., *The role of the Regions in the Process of European Integration: Observations on the Future of Regional Parliaments in the European Union*, in *Regional Parliaments and Europe*, Salzburg, 1999;
- ROLLA G., *Brevi note sull'autonomia statutaria dei comuni e delle province*, in *Foro amm.*, 1990, 2957;
- ROLLA G., *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3/2001*, in *Le Regioni*, 2002, 324;
- ROMEI C., ROMEI T., *Il controllo preventivo di legittimità tra dubbi e incertezze*, in *Nuova rass.*, 1998, 1667;
- SANDULLI A.M., *Il controllo sugli enti territoriali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 575;
- SANDULLI A.M., *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1956;
- SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989;
- SANDULLI A.M., *Procedimento amministrativo*, in *Novissimo Dig. it.*, Torino, XIII, 1968, 1021;

- SANTORO P., *Contributo allo studio della ispezione amministrativa e contabile*, Roma, 1959;
- SANTORO P., *Manuale dei contratti pubblici*, Rimini, 1999;
- SANTORO P., *Privatizzazioni terzo livello: gli strumenti giuridici, i mezzi finanziari*, in *Trib. amm. reg.*, 1994, II, 291;
- SANTUCCI D., *La revisione dei controlli amministrativi sugli atti delle Regioni e degli enti locali. Riforma finta in attesa della loro soppressione?*, in *Prime note*, suppl. al n. 6/97, 185;
- SAPIENZA R., *La riforma dei fondi strutturali comunitari – Il regolamento (Ce)1260 del 21 giugno 1999*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1999, 485;
- SAULLE M.R., *Mediatore europeo*, in *Enc. dir.*, II agg., Milano, 1998, 536;
- SBRESCIA V., *Il lento cammino verso la costituzione europea – Le prospettive dell'unione dopo il vertice di Nizza*, in *Amm. civ.*, 2, 2001, 72;
- SCHARPF F. W., *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford, 1998;
- SCHWARZE J., *Developing Principles of European Administrative Law*, in *Public Law*, 1993;
- SCHWARZE J., *The Convergence of Administrative Law of the Eu Member States*, in *European Public Law*, 1998;
- SCIASCIA MI, SCIASCIA MA, *Il controllo della Corte dei conti sulle gestioni pubbliche in Italia e in Europa*, Milano, 1997;
- SCUDIERO M., *Il ruolo delle Regioni nell'Europa di Maastricht*, in *Le Regioni*, 1993, 1033;
- SEGNI L., *I controlli sui fondi strutturali comunitari. Nota a Corte giust. Comunità europee, 25 gennaio 2001, n. 413/98, Frota Azul Transportes turismo Ida*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 1017;
- SEGNI L., *Il programma Phare: strumento di integrazione per un'Unione europea allargata. Commento al regolamento c.e. n. 2666/2000 del Consiglio, del 5 dicembre 2000*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 675;
- SEPE O., *Controlli amministrativi*, in *Enc. giur.*, IX, Roma, 1985;
- SEPE O., *L'efficienza nell'azione amministrativa*, Milano, 1975;
- SEPE O., *La Corte dei conti: ordinamento e funzioni di controllo*, Milano, 1956;

- SINAGRA A., *Funzione pubblica nazionale e funzione pubblica internazionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, 801;
- SOMMOVIGO G., *La nuova frontiera del controllo: brevi note*, in *Quad. reg.*, 1994, 975;
- SORACE D., *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 2001;
- SORACE D., *Gli "interessi di servizio pubblico" tra obblighi e poteri delle amministrazioni*, in *Foro it.*, 1988, V, 205;
- SORACE D., *Introduzione*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 5-6, 1999, 1049;
- SORACE D., *Promemoria per una nuova voce "atto amministrativo"*, in *Scritti in onore di Giannini*, III, Milano, 1988;
- SPALLA F., *L'amministrazione locale*, Roma, 2000;
- SPAMPINATO B., *Intorno alla definizione di ente pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 411;
- SPATAFORA E., *In tema di controllo sulla gestione del bilancio delle Comunità europee*, in *Studi Monaco*, Milano, 1977;
- STAIANO S., *Gli statuti comunali: ruolo, contenuto, tendenze*, Napoli, 1993;
- STAME N., *L'esperienza della valutazione*, Roma, 1998;
- STAMMATI S., *Il buon andamento dell'amministrazione: una rilettura e principi per un ripensamento*, in *Scritti in onore di M. S. Giannini*, Milano, 1988;
- STROZZI G., *Istituzioni comunitarie (aggiornamento 2000)*, in *Digesto disc. pubbl.*, Torino, XV, 384;
- STROZZI G., *Unione europea*, in *Digesto disc. pubbl.*, Torino, XV, 1999;
- TASSONE A.R., *I controlli sugli atti degli enti locali nelle leggi n. 59 e n. 127 del 1997*, in *Dir. amm.*, 1998, 57;
- TESAURO G., *Diritto comunitario*, Padova, 2001;
- TESCAROLI S., *Diritto delle comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2000;
- TITOMANLIO R., *Autonomia e indipendenza delle authorities: profili organizzativi*, Milano, 2000.
- TIZZANO A., *Codice dell'Unione Europea*, Padova, 1995;
- TIZZANO A., *Le competenze dell'unione e il principio di sussidiarietà*, in *Dir. Un.*

- eur., 1997, 229;
- TOMASELLO S., *Il difensore civico nazionale e il mediatore europeo di fronte alla tutela dei diritti umani*, in *Quad. reg.*, 1997, 773;
- TORCHIA L., *Diritto amministrativo nazionale e diritto comunitario: sviluppi recenti del processo di ibridazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1998, 589;
- TORCHIA L., *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997, 329;
- TRAVI A., *La riforma del procedimento amministrativo nella l. 537/1993*, in *Le Regioni*, 1994, 1295;
- TRIMARCHI BANFI F., *Il controllo di legittimità*, Padova, 1984;
- TROJANI C.A., *La Corte dei conti europea*, in *Foro amm.*, 1975, II, 590;
- VANDELLI L., *I problemi del controllo*, in *Le Regioni*, 1985, 726;
- VANDELLI L., MASTRAGOSTINO F., *Le autonomie territoriali, II, I Comuni e le Province*, Bologna, 1997;
- VANDELLI L., *Ordinamento delle autonomie locali*, Rimini, 2000;
- VANDELLI L., *Principi generali, autonomia statutaria e competenze degli organi*, in *Reg. gov. loc.*, 1990, 1418;
- VEDUNG E., *Public Policy and Program Evaluation*, New Brunswick, 1997;
- VEGA MOCOROA I., *Il sistema della risorse proprie dell'Unione europea nello scenario finanziario dell'agenda 2000*, in *Dir. prat. trib.*, 2000, III, 225;
- VENTRESCA D., *Il mediatore europeo (ombudsman europeo): nascita e sue funzioni*, in *Rass. dir. tecnica doganale*, 2001, 605;
- VINCI E., *Sussidiarietà, democrazia, trasparenza*, in *Trattato di Maastricht*, in *Jus*, 1994, 354;
- VIOLANTE L., *Raccordo legislativo fra Unione europea e parlamento nazionali*, in *Quad. cost.*, 1999, 725;
- VIOLINI L., *Prime considerazioni sul concetto di "Costituzione europea" alla luce dei contenuti delle vigenti Carte costituzionali*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1998, 1225.;
- VIPIANA P.M., *Introduzione ai vizi di legittimità dell'atto amministrativo*, Padova, 1997;

- VIVALDI C., *Riforma dei fondi strutturali Ue: ridefiniti gli obiettivi prioritari*, in *Dir. e pratica societaria*, 1, 2000, 51;
- WEBER A., *The European Charter of Fundamental rights*, in *German Yearbook of International Law*, 2001;
- WEILER J.H.H., D'ATENA A., TIZZANO A., CERVATI A.A., PREDIERI A., SILVESTRI G., PIZZETTI F., TESAURO G., RIDOLA P., MORBIDELLI G., BARTOLE S., FERRARA G., LUCIANI M., BUSCEMA S., NEBRERA M., *Annuario 1999 – La costituzione europea (atti del XIV Convegno annuale: Perugia 7-8-9 ottobre 1999)*, Padova, 2000;
- WILDAWSKI A., *Speaking truth to the power*, Boston, 1987;
- WILDAWSKI A., *The art and craft of policy analysis*, London, 1980;
- ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite*, Torino, 1992;
- ZAGREBELSKY G., *Società – Stato – Costituzione*, Torino, 1988;
- ZANGHI C., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2000;
- ZANOBINI L., *Caratteri particolari dell'autonomia*, in *Studi di diritto pubblico in onore di O. Ranalletti*, II, Padova, 1931;
- ZANOBINI L., *Corso di diritto amministrativo*, I, *Principi generali*, Milano, 1958;
- ZANOBINI L., *Osservazioni sulle norme costituzionali relative ai controlli sugli enti locali*, in *Nuova rass.*, 1951, 3;
- ZITO A., *L'impatto della "riforma Bassanini" sul sistema amministrativo*, in *Trib. amm. reg.*, 2000, II, 49.

*Finito di stampare nella litografia A. De Frede*  
Via Mezzocannone, 69 - Napoli, marzo 2003

L'opera affronta in una prospettiva sinottica il tema dell'adeguamento in senso «*efficientista*» sia dell'ordinamento costituzionale italiano che di quello comunitario, concentrando l'attenzione sulla nuova configurazione del sistema dei controlli, il quale più di ogni altro è venuto conformandosi (in entrambi gli ordinamenti) ai principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione pubblica. Essa pertanto cerca di cogliere linee di tendenza e ricadute di un simile processo, sviluppatosi a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso e intercettabile, con intersezioni continue, sia nell'evoluzione del nostro modello istituzionale, sia a livello comunitario, dal momento che l'U.E. dà vita ad un vero e proprio sistema costituzionale, nonostante la carenza di quella Costituzione formale, la cui elaborazione-redazione è demandata alla Convenzione di Laeken.

Sul versante del diritto interno, il lavoro si preoccupa di approfondire, sempre dallo stesso angolo visuale, le problematiche inerenti alla riforma del Titolo V della Costituzione e alla sua complessa attuazione. In ambito comunitario, non sono state tralasciate le tematiche concernenti l'applicazione e l'interpretazione del nuovo regolamento finanziario, emanato dal Consiglio in vista dell'allargamento dell'Unione Europea e pubblicato con il n. 1605/2002 nella G.U.C.E L 248 del 16 settembre 2002.

Enrico Bonelli, ricercatore confermato presso l'Università degli Studi di Napoli «*Federico II*», è da alcuni anni professore supplente di «*Contabilità di Stato*» nell'Università del Molise e nella Seconda Università degli Studi di Napoli, ove inserga anche presso la Scuola di ateneo «*Jean Monnet*» per l'Alta formazione europea.

Recentemente, gli è stato affidato l'insegnamento di «*Diritto pubblico dell'economia*» presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Napoli «*Federico II*» ed ha conseguito l'idoneità a professore universitario di seconda fascia.

Tra i suoi lavori più recenti, si ricordano: *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale*, Torino, 2001; *Stato regionale, federale, anzi «sussidiario»? (in AA.VV. Sovranità rappresentanza democrazia – Rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali, Napoli, 2000)*; *Amministrazione riformata e nuovo volto della responsabilità amministrativa: dall'esigenza di legittimità alla prospettiva gestionale (in N. Longo, La nuova conformazione della responsabilità amministrativa, a cura e con saggio introduttivo di E. Bonelli, Cosenza, 2001)*; *Principi costituzionali comuni, sussidiarietà e proporzionalità: esperienze europee a confronto (in AA.VV. Il diritto costituzionale comune europeo – Principi e diritti fondamentali, vol. primo, II tomo, Napoli, 2002)*; *In tema di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione: la problematica redistribuzione della funzione legislativa e amministrativa (in Rivista amministrativa della Repubblica Italiana, 2002, nn. 5/6)*.

€ 21,00

ISBN 88-348-2534-9



9 788834 825341