

Corte dei conti europea e attività di controllo sulla gestione finanziaria

di Roberta Lombardi

4 marzo 2019

SOMMARIO: 1. Principio di responsabilità finanziaria e controlli sulla gestione della spesa degli organismi dell'Unione europea: considerazioni introduttive. – 2. Il ruolo della Corte dei conti europea nell'assetto istituzionale dell'Unione: il quadro generale. – 3. Il controllo della Corte dei conti europea sulla gestione dell'attività finanziaria dell'Unione. – 4. Brevi considerazioni a margine.

1. Principio di responsabilità finanziaria e controlli sulla gestione della spesa degli organismi dell'Unione europea: considerazioni introduttive.

Il complesso tema dei controlli sull'attività finanziaria dell'Unione Europea suscita una serie di interrogativi e perplessità, che traggono sostanzialmente origine da una considerazione di fondo, ossia dall'impossibilità di configurare l'Unione Europea alla stregua di un vero e proprio Stato¹ – quantomeno nella concezione tradizionale del termine elaborata, tra l'Ottocento e il Novecento, da Georg Jellinek² e Santi Romano³ – e, conseguentemente, dalla necessità di definirla quale «ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale»⁴.

Vero è infatti che la Comunità Europea, fin dalla sua genesi, ha rinunciato a manifestare «la vocazione a riunire tutte le potestà sovrane, come hanno fatto gli Stati» ponendosi principalmente l'obiettivo di influire sul loro esercizio⁵.

È dunque più corretto affermare che ci si trovi di fronte ad un “*ordinamento composito*”, di “*mera missione*” - aderendo ad una felice formulazione coniata dalla dottrina - caratterizzato dall'assenza di quelle potestà supreme che convenzionalmente definiscono il concetto di sovranità nazionale⁶.

¹ Sul concetto di “Stato”, *ex multis*, e senza pretesa di esustività, cfr., AA.VV., *Lo Stato moderno*, a cura di, E. Rotelli e P. Schiera, Vol. III, Bologna, 1974; F. CORTESE, voce “sovranità”, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano, 1990; N. BOBBIO, *Stato, governo, democrazia*, Torino, 1998; S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002; F. CHABOD, *L'idea di nazione*, Roma-Bari, 2002.

² Si vedano: G. JELLINEK, *La dottrina generale dello Stato*, Milano, 1921; ID., *La dottrina generale dello Stato*, Milano, 1949. Sul tema, v. anche H. KELSEN, *Il problema della sovranità*, Milano, 1989; ID., *Problemi fondamentali della dottrina del diritto pubblico*, Napoli, 1997.

³ Si vedano, in particolare, SANTI ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, e ID., *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1961.

⁴ La tesi è sostenuta da Corte Giust., nell'ottusissima causa C-26/62, *Costa v. Enel*, poi ripresa costantemente dalla giurisprudenza successiva

⁵ Corte Giust., C-26/62, *Costa v. Enel*, cit.

⁶ Ben delineato da G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Bari-Roma, 2003, nonché sempre da G. DELLA CANANEA e C. FRANCHINI, in *I principi dell'amministrazione*

Se, infatti, sono gli Stati membri ad esercitare la sovranità sul proprio territorio, cosicché quello dell'Unione è in verità un territorio definibile solo in modo residuale, *per remissione*⁷, è altrettanto vero che, in senso corrispondente, l'Unione non dispone di un *proprio* popolo, inteso come comunità omogenea sotto il profilo etnico, linguistico e culturale, e soprattutto assoggettato alla sua esclusiva sovranità⁸.

Non può stupire tuttavia che, nonostante tali peculiari connotazioni organizzative, l'Unione europea disponga di un *proprio* diritto amministrativo, se è vero – come notava già Massimo Severo Giannini nel momento di rapido sviluppo iniziale delle Comunità europee – che quell'ordinamento di tipo nuovo stava diventando un «ente a funzioni amministrative» e che il linguaggio dello stesso Trattato di Roma era «tessuto di espressioni verbali e formulazioni semantiche che richiamano tutte locuzioni e ordini concettuali propri del diritto amministrativo».⁹ Affermazioni lungimiranti che oggi trovano una conferma nella ineccepibile constatazione che il diritto europeo è compenetrato nel diritto amministrativo italiano, al quale ultimo viepiù offre continuamente linfa innovativa¹⁰.

In termini estremamente sintetici si può essere concordi nell'affermare che l'amministrazione europea sia un'amministrazione senza Stato, ma non un'amministrazione senza diritto amministrativo¹¹, non potendosi viceversa aderire all'opinione di chi tende a concepire la corrispondenza di tipo biunivoco tra lo Stato e il diritto amministrativo come indefettibile assioma¹².

europea, Torino, 2017, p. 19 s. In precedenza, per questa posizione, cfr. S. CASSESE, *L'Unione europea come organizzazione pubblica composita*, in *La crisi dello Stato*, Roma, 2002.

⁷ Perciò come la risultante del territorio sottoposto alla sovranità dei singoli Stati che vi aderiscono. In generale sul concetto di "territorio dello Stato", cfr., *ex plurimis*: R. MONACO, *Manuale di diritto internazionale pubblico*, 2ª ed., Torino, 1971, 354 ss.; A. CASSESE, *Diritto internazionale*, Bologna, 2006, 77 ss.

⁸ Sulle nozioni di "popolo" e "cittadinanza", anche nella prospettiva europea, cfr. indicativamente: G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza. Profili di diritto pubblico comparato*, Padova, 1998; R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001; V.E. PARSI (a cura di), *Cittadinanza e identità costituzionale europea*, Bologna, 2001; AA.VV., *La cittadinanza che cambia: radici nazionali e prospettiva europea*, Annali della Fondazione Giuseppe di Vittorio, Roma, 2006; P. CARROZZA, *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull'adesione ai doveri costituzionali*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNÀ (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013.

⁹ M.S. GIANNINI, *Profili di un diritto amministrativo delle Comunità europee* (1967), ora in *Riv.trim.dir.pubbl.*, 2003, p. 979.

¹⁰ Sul diritto amministrativo europeo e sui rapporti con il diritto amministrativo italiano, cfr., *ex multis*: C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, Padova, 1993; E. PICOZZA, *Diritto amministrativo e diritto comunitario*, Torino, 1997; G. RECCHIA, *Profili metodologici nell'attuazione amministrativa del diritto comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.* 1998, 1105 ss.; S. CASSESE, *Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 35 ss.; E. CHITI, C. FRANCHINI, *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, 2003; M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, IV ed., Milano, 2011; G. DELLA CANANEA (a cura di), *Diritto amministrativo europeo: principi e istituti*, Milano, 2011.

¹¹ Per un'accurata storia dell'evoluzione del pensiero che, da un iniziale scetticismo, riconosce oggi la validità della tesi per cui esiste un diritto amministrativo europeo anche senza uno "Stato" tradizionalnemetete inteso, si rinvia a G. DELLA CANANEA e C. FRANCHINI, in *I principi dell'amministrazione europea*, cit., p. 20 s.

¹² Il riferimento è alla tesi tradizionali che, per il momento storico in cui vengono elaborate, tuttavia vengono necessariamente elaborate con riguardo alle vicende dei diritti amministrativi nazionali, in

Anzi in questo senso, il giurista francese Paul Reuter, affermava in un periodo in cui il modello di amministrazione europea si configurava ancora e solo come amministrazione di missione¹³, che un diritto amministrativo comunitario esiste e si profila, almeno limitatamente al contenzioso della funzione pubblica e alla gestione delle risorse finanziarie¹⁴.

Si avrà modo di ritornare sul punto. Per il profilo che più interessa in questa sede è opportuno porre l'accento su un elemento che concorre ad allontanare ancora una volta l'Unione europea dall'idea di Stato nel senso tradizionale del termine. Ossia l'assenza di una vera e propria autonomia finanziaria (almeno fino al Trattato di Lisbona e) se è vero – come sembra essere vero – che essa costituisce un attributo imprescindibile di ogni soggetto giuridico che intenda porsi come entità sovrana: prima di allora, infatti, la Comunità non disponeva di un bilancio alimentato da proventi originati da risorse *proprie*, ma trovava le poste del proprio attivo quasi esclusivamente nei contributi nazionali versati dai singoli Stati-membri. L'acquisizione di queste risorse era, del resto, affidata alle Amministrazioni pubbliche nazionali le quali, in conformità alle norme di diritto europeo, agivano nella veste di veri e propri agenti di riscossione per conto e in nome della Comunità europea¹⁵.

Il regime viene tuttavia modificato a partire dal 1970, quando il Consiglio decide di abbandonare, almeno in parte, il sistema della finanza derivata, prevedendo l'introduzione di tributi propri e, in seguito nel 1989, assegnando alla Comunità una quota delle entrate degli Stati derivanti dalla riscossione delle imposte sull'IVA¹⁶.

Le entrate del bilancio europeo vengono così parzialmente alimentate dalle somme derivanti dai dazi agricoli e doganali, dalle imposte e dai contributi a carico di funzionari europei, dalle ammende comminate alle imprese per violazioni del diritto europeo, nonché, dopo l'istituzione del *Meccanismo Europeo di Stabilità*¹⁷ (MES), dagli interessi e dalle garanzie relativi ai finanziamenti concessi dall'Unione agli Stati

questo senso appaiono del tutto condivisibili. S. ROMANO, *Prime pagine di un manuale di diritto amministrativo*, in *Scritti Minori*, Milano, 1950, p. 433.

¹³ D. BERLIN, *Organisation et fonctionnement de la Commission*, in S. CASSESE (ed.), *The European Administration*, Bruxelles, IISA, 1988, p. 27.

¹⁴ riferimento 20

¹⁵ Come chiariscono le *Note sintetiche sull'Unione europea*, alla voce, *Entrate dell'Unione*, in www.europal.europa.eu, mentre fin dal principio alla Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) furono assegnate risorse proprie, le altre comunità europee (Comunità economica europea, CEE e la Comunità europea dell'energia atomica, Euratom) erano inizialmente finanziate dai soli contributi degli Stati membri. A partire dalla decisione sulle risorse proprie, adottata il 21 aprile 1970, la CEE ha cominciato a disporre di risorse proprie, pari al massimale dell'1,20 % del reddito nazionale lordo (RNL) dell'Unione. Come sempre precisato dalle surrichiamate *Note sintetiche*, «il quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020 fissa il massimale a circa l'1 % dell'RNL dell'Unione. Poiché il bilancio deve essere in pareggio, le spese sono vincolate anche da detto limite». Per una disamina dei complessi rapporti tra finanza europea e finanza degli Stati-membri, cfr. G. ROSSOLILLO, *Sovranità fiscale nazionale o fiscalità europea?*, in *Il Federalista* (www.thefederalist.eu), 2016.

¹⁶ Il regime finanziario è stato modificato dal Consiglio con la decisione n. 70/243 del 21 aprile 1970, la quale ha introdotto il regime delle risorse proprie e, in seguito nel 1989, con l'assegnazione alla Comunità di una quota delle entrate derivanti dalla riscossione dell'imposta sul valore aggiunto.

¹⁷ Sul Meccanismo europeo di stabilità, si veda introduttivamente G. NAPOLITANO, *Il meccanismo europeo di stabilità e le nuove frontiere costituzionali dell'Unione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, I, 416 ss., e V. FERRARO, *La risoluzione delle crisi bancarie e gli aiuti di Stato: alcune riflessioni sui principi delineati dalla recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea*, in *Riv. it. dir. pub. comunitario*, fasc.6, 2016, 1591 ss

membri in stato di grave crisi finanziaria.

Che l'intento politico sia quello di sospingere sempre più l'Europa verso un rafforzamento dell'autonomia finanziaria risulta evidente prima di tutto a livello normativo: dalla disposizione del Trattato di Maastricht (1992), secondo la quale l'Unione si dota dei mezzi necessari per portare a compimento le proprie politiche e a conseguire i suoi obiettivi e, successivamente, dal principio, fissato nel Trattato di Lisbona, in base a cui il bilancio europeo deve essere finanziato integralmente tramite risorse proprie¹⁸.

In tal senso, per ogni anno di esercizio, le entrate, determinate dal Consiglio previa consultazione del Parlamento europeo, devono coprire completamente le spese, pur se la decisione relativa al sistema delle risorse proprie ha la necessità di trovare una conferma giuridico-politica nella ratifica degli Stati membri¹⁹.

La dottrina ha comunque avuto modo di sottolineare - correttamente, ad avviso di chi scrive - che tali affermazioni e decisioni, non hanno di fatto determinato un reale cambiamento del sistema di finanziamento dell'Unione europea. Non sembra infatti possa essere messo in discussione ciò che si ritiene ancora un dato fondamentale immutato, ossia che la finanza europea rimane essenzialmente una finanza di natura derivata²⁰.

In effetti, l'amministrazione europea decide sulla spesa, non sulle entrate. I poteri sovranazionali mancano soprattutto di quella legittimazione parlamentare all'imposizione delle tasse, che ha costituito un passaggio fondamentale nella costruzione delle moderne democrazie occidentali²¹.

L'Unione europea possiede in ogni caso le condizioni minime (esistenza di un diritto amministrativo e di un bilancio proprio) per configurarsi comunque come soggetto giuridico responsabile (anche) dal punto di vista finanziario.

Questa caratteristica trova - come si è detto - nell'art. 310 del Trattato di Lisbona, un riferimento normativo importante laddove si prevede che le entrate e le spese iscritte nel bilancio europeo debbano risultare in pareggio²².

¹⁸ Come precisano le *Note sintetiche sull'Unione europea*, cit., il Trattato di Lisbona, nel fissare tale principio ha attribuito al Consiglio il potere di adottare, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento, una decisione che stabilisca le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie dell'Unione comprendente la possibilità di istituire nuove categorie di risorse proprie o di sopprimere una categoria esistente; le eventuali decisioni in tal senso richiedono apposita ratifica degli Stati membri, mentre le misure di esecuzione relative alla decisione stessa possono essere adottate dal Consiglio solo previa approvazione del Parlamento. Per una ricostruzione dell'assetto delle fonti di finanziamento del bilancio europeo, anche in una prospettiva di riforma, cfr. G. ROSSOLILLO, *Autonomia finanziaria e integrazione differenziata*, in *Il Federalista* (www.thefederalist.eu), 2014, e L. TRUMELLINI, *Un progetto di trattato per l'istituzione di un bilancio ad hoc per l'Eurozona*, in *Il Federalista* (www.thefederalist.eu), 2018.

¹⁹ Così, le *Note sintetiche sull'Unione europea*, cit.

²⁰ G. DELLA CANANEA, *La finanza come strumento dell'integrazione europea*, cit., p. 209.

²¹ Sul punto si rinvia alle pagine illuminanti di G. TARELLO, *Storia della cultura giuridica moderna*, Bologna, 1976, con particolare riferimento al cap. X sulla Codificazione costituzionale in America, p. 559 s.

²² Sul tema, oltre alla dottrina testé richiamata, cfr. in particolare: F. BASSANINI, M.T. SALVEMINI, *La programmazione finanziaria e il bilancio dell'Unione dopo il Trattato di Lisbona*, nota per il gruppo di studio Astrid sul bilancio dell'Unione europea, cap. VI del *paper*, in www.astrid-online.it, 2009; F. BASSANINI, *Il bilancio e il finanziamento dell'Unione*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. BASSANINI E G. TIBERI, II ediz. riveduta e aggiornata. Bologna, 2010, pubblicata anche in www.astrid-online.it. Tale norma peraltro è assai rilevante sotto il profilo delle sue

Ciò significa che la Commissione è tenuta a verificare, prima di adottare qualsiasi misura che comporti un rilievo finanziario - anche di carattere esecutivo - la necessità di individuarne la copertura entro i limiti delle risorse proprie²³.

Per ogni azione diretta a realizzare una politica europea contraddistinta da continuità, tale condizione, necessaria, non è tuttavia sufficiente: si richiede infatti anche la presenza di una ulteriore base giuridica sostanziale²⁴, secondo quanto chiarisce lo stesso § 3 dell'art. 310 del TUEF, in base al quale "l'esecuzione di spese iscritte nel bilancio richiede l'adozione preliminare di un atto giuridicamente vincolante dell'Unione che dà fondamento giuridico alla sua azione e all'esecuzione della spesa".

Il discorso incrocia, in parte, la distinzione tra spese strumentali – segnatamente relative al funzionamento dei molteplici organismi europei – di *competenza esclusiva* dell'Unione, e spese operative o finali, di *competenza concorrente* Commissione /poteri pubblici nazionali, i quali tuttavia agiscono in tale ambito secondo le norme dettate dall'Unione, e in conformità alle istruzioni impartite dalla Commissione: condizioni essenziali per poi formulare la richiesta all'Europa circa il rimborso delle spese sostenute²⁵. Il perché di questa "intromissione" è facilmente comprensibile.

Se è vero che il sostanziale decentramento nella gestione finanziaria testé descritto appare in perfetta linea con la vocazione originaria dell'amministrazione europea quale *amministrazione di missione*, ossia di un apparato che *fa fare* piuttosto che disimpegnare direttamente i compiti di gestione, è altrettanto indubitabile che questa particolare configurazione di amministrazione indiretta risulta troppo spesso foriera di disfunzioni ed irregolarità, quando non di vere e proprie anomalie nell'erogazione della spesa.

Il principio di trasparenza ha indotto quindi la Commissione ad elaborare regole uniformi sulla tenuta dei conti delle amministrazioni nazionali²⁶ e, soprattutto – profilo

ricadute nazionali, avendo la stessa dato impulso alla revisione dell'art. 81 della Costituzione italiana che ha introdotto il principio del pareggio del bilancio nella nostra Carta fondamentale, poi attuato con l. 24 dicembre 2012, n. 243. Sul principio del pareggio di bilancio nel diritto europeo e nell'ordinamento costituzionale italiano, cfr.: V. CERULLI IRELLI, *I vincoli europei e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, in *Lavoro nelle p.a.*, 2006, fasc. 5, 807 ss.; L.S. ROSSI, "Fiscal Compact" e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE, in *Dir. un. eur.*, 2012, fasc. 2, 293 ss.; C. BUZZACCHI, *Spesa pubblica ed indebitamento: le regole dei nuovi artt. 81 e 97 Cost.*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2016, fasc. 2, 421 ss.; M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2017, fasc. 3-4, 623 ss.; G. RIVOSECCHI, *Il controllo dei conti pubblici e gli organi indipendenti*, in www.lacostituzione.info, 2018.

²³ In tal seno cfr. l'art. 312 TFUE. Da ciò discende che sia necessaria l'approvazione del bilancio preventivo, come vincolo all'attività finanziaria.

²⁴ Tale indicazione è stata indicata come indispensabile inizialmente dalla Corte di Giustizia, nella causa C-294/83 *Partito ecologista "I verdi" v. Parlamento europeo*.

²⁵ Per un'ampia disamina del ruolo e dei connessi profili evolutivi della Commissione europea di controllo, cfr. SICLARI, *La Corte dei conti europea nel sistema multilivello dei controlli*, cit., spec. 15 ss., con l'ampia letteratura, anche europea, ivi richiamata. Sul punto, v. anche G. CLEMENTE, *I controlli finanziari sulle istituzioni dell'Unione europea*, in *Riv. della Corte dei conti*, n. 6, 1996, pt. IV, 273 ss.

²⁶ Sul principio di trasparenza amministrativa nell'Unione europea, cfr.: M. MIGLIAZZA, *Brevi riflessioni sugli sviluppi della trasparenza nell'Unione europea*, in *Dir. pubbl. compar. eu.*, 2003/3, 1351 ss.; C. ALBERTI, *La disciplina del diritto di accesso nel post Amsterdam tra consacrazione e limitazione*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunitario*, 2003/1, 64; A. SANTINI, *Il principio di trasparenza nell'ordinamento dell'Unione europea*, Milano, 2004; D.U. GALETTA, *Trasparenza e governance amministrativa nel diritto europeo*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunitario*, 2006/2, 279; V. TINTO, *Il diritto di accesso del pubblico agli atti dell'Unione europea*, in *Dir. commercio internaz.*, 2009/3, 748; G. LOCCHI, *Il principio*

che più interessa in questa sede – ha generato e potenziato i controlli amministrativi sulla gestione della spesa attraverso la previsione di un duplice ordine di responsabilità, ponendo innanzitutto a carico delle Amministrazioni nazionali la verifica circa il rispetto della normativa e delle raccomandazioni provenienti dalle sedi sovranazionali per le erogazioni delle spese e attribuendo, in seconda istanza, alla Commissione l'accertamento, anche mediante ispezioni sul posto, relativo alla concordanza tra i documenti giustificativi delle entrate e delle spese e le operazioni poste in essere.

Si è così corretto, in parte, il decentramento della spesa con l'accentramento del controllo finanziario²⁷.

Tuttavia, non essendo possibile che la Commissione assuma la veste di controllore di se stessa, per il principio insito nella stessa funzione che prevede una ovvia e necessaria distinzione tra soggetto chiamato ad effettuare il controllo e soggetto deputato a subirne gli effetti²⁸, si è giocoforza deciso di sottoporre tutte le attività di rilievo finanziario alla verifica di organismi esterni, particolarmente qualificati e dotati di imparzialità in ragione dell'autorevolezza dei loro componenti, ovvero sia la Corte dei conti europea (*Court of Auditors*)²⁹ e l'*Ufficio europeo per la lotta antifrode*

di trasparenza in Europa nei suoi risvolti in termini di Governance amministrativa e di comunicazione istituzionale dell'Unione, in *Amministrazione in cammino*, 2011.

²⁷ In tal senso G. DELLA CANANEA e C. FRANCHINI, in *I principi dell'amministrazione europea*, cit. p. 305.

²⁸ Sul punto sia consentito il rinvio a R. LOMBARDI, *Contributo allo studio della funzione di controllo*, Torino, 2001.

²⁹ Sul punto, si rimanda all'art. 287, comma 2, TFUE, a norma del quale la Corte dei conti europea è chiamata a controllare la legittimità e la regolarità delle spese, nonché ad accertare la sana gestione finanziaria (su cui v. *infra*). Per una generale disamina dei principi amministrativi e contabili in materia di finanza europea, cfr., fra i tanti, C. FRANCHINI, *I principi dell'organizzazione amministrativa comunitaria*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, 651ss., e M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, IV ed., Milano, 2001, 363 ss. Per una ricostruzione del principio della sana gestione finanziaria in collegamento con il generale principio di buona amministrazione, cfr. G. CLEMENTE, *Buona amministrazione e sistema dei controlli tra diritto interno e comunitario*, in www.contabilità-pubblica.it e G. COGLIANDRO, *I controlli nel sistema comunitario*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. CHITI e G. GRECO, *Parte generale*, II, Milano, 2007, 549 s, nonché il già citato G. DELLA CANANEA e C. FRANCHINI, in *I principi dell'amministrazione europea*, con riferimento al capitolo IX. La letteratura in tema di Corte dei conti europea è piuttosto scarna, soprattutto nell'ambito della dottrina italiana. Per una trattazione sistematica ed esaustiva si rimanda all'unica recente monografia specificamente dedicata all'argomento, ossia a D. SICLARI, *La Corte dei conti europea nel sistema multilivello dei controlli, Percorsi di diritto amministrativo*, Napoli, 2012. Sul tema, cfr. anche C.A. TROJANI, *La Corte dei conti europea*, in *Foro amm.*, 1975, II, 590 ss.; U. ZITO, *Nasce una nuova istituzione: la Corte dei conti*, in *Bollettino delle Comunità europee*, 1977, n. 10, 24 ss.; H. AIGNER, *Per l'istituzione di una Corte dei conti europea*, *Pubblicazione della Direzione generale della ricerca e della documentazione del Parlamento europeo*, Lussemburgo, 1978; E. CORTESE PINTO, *La Corte dei conti delle comunità europee*, in *Novissimo Digesto Italiano*, II, Torino, 1981, 856 ss.; R. BALDUZZI, *Prime note sulla Corte dei conti delle Comunità europee*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1982, n. 4, 977 ss.; G.M. PALMIERI, *La Corte dei conti delle comunità europee*, Padova, 1983; G.B. GOLETTI, *La Corte dei conti delle Comunità europee ed i rapporti interistituzionali (analisi della relazione sull'esercizio 1988)*, *Il Foro amm.*, 1990, I, 219 ss.; P. RUSSO, *La Corte dei conti italiana dopo la riforma e la Corte dei conti europea dopo Maastricht: mutamenti e nuove occasioni di lavoro comune*, in *Riv. Corte conti*, 2, 1994, 337 ss.; ID., *La Corte dei conti come istituzione comunitaria: note in tema di capacità processuale*, in *Foro amm.*, 1994, 1660 ss.; G.B. GOLETTI, *La Corte dei conti europea ed i suoi membri*, in *Foro amm.*, 1999, 2354 ss. Sul sistema europeo dei controlli, cfr. anche: J.C. LEYGUES, *La Commission de controle des Communautés européennes*, in *Reveu du Marché commun*, 1974, n. E 172, pp. 59 e ss.; C. CONSO, *Controlli comunitari e segreto istruttorio*, in *Studi in onore di Liebmann*, II, Milano, 1979, 951 ss. Per

(OLAF)³⁰, che assurgono quindi oggi alla funzione di revisori di ultima istanza della attività di spesa dei fondi europei.

2. Il ruolo della Corte dei conti europea nell'assetto istituzionale dell'Unione: il quadro generale.

Per precisare meglio il ruolo che la Corte dei conti assume nell'ambito dell'assetto istituzionale dell'Unione europea, va preliminarmente osservato che ad essa è attribuita una funzione *strategica* di vigilanza sulle politiche di bilancio dell'Unione e sulle modalità di utilizzazione dei fondi di provenienza europea.

L'importanza di tale funzione si coglie con maggiore evidenza proprio nel momento storico attuale, caratterizzato da ricorrenti crisi finanziarie, capaci di generare importanti ricadute sia sugli assetti ordinamentali dei singoli Stati, sia, a livello globale, sulla stessa stabilità politica dell'ordinamento sovranazionale³¹.

Anche l'ordinamento europeo infatti, non si sottrae alla garanzia rappresentata dal controllo esterno sulle entrate e sulle spese dell'Unione da parte di un istituto superiore che dipana le proprie competenze ben oltre quelle iniziali e tradizionali di natura consultiva e di assistenza nei confronti delle autorità di bilancio³².

Già negli anni '70 del secolo scorso, il Parlamento europeo, in sede di redazione del Documento programmatico per l'istituzione della Corte dei conti, aveva espressamente proclamato che *«l'attività della Comunità europea deve essere al servizio dei popoli e dei cittadini che in essa vivono. Questi possono esigere che i fondi affluiti 'all'Europa' trovino un impiego sensato e siano spesi in base al principio della 'sana gestione di bilancio'»*³³.

Vero è che, storicamente, la Corte dei conti europea nasce con il Trattato di Bruxelles del 1975 (entra poi in funzione nel 1977) come semplice "organo sussidiario" con funzione strumentale di assistenza – consultiva ed operativa – nei confronti di altre Istituzioni comunitarie. Ma negli anni successivi vede accrescere sempre più le proprie funzioni, fino ad arrivare ad acquisire, con il Trattato di Maastricht (1992), essa stessa

una disamina delle attività quotidianamente svolte dalla Corte dei conti europea, cfr.: *Corte dei conti europea – 2016 Relazione di attività*, in <http://publications.europa.eu/webpub/eca/annual-activity-report-2016/it/>.

³⁰ Sul tema, cfr. M.F. CUCCHIARA, L. ROCCATAGLIATA, *La lotta alle frodi lesive del bilancio UE. Il ruolo dell'Ufficio Europeo per la lotta antifrode (OLAF). Intervista a Giovanni Kessler*, in www.giurisprudenzapenale.com, 4/2017; SENATO DELLA REPUBBLICA, *La lotta alle frodi in danno delle uscite di bilancio dell'Unione europea*, Documento di analisi n. 17, 2018, in www.senato.it.

³¹ Così, SICLARI, *La Corte dei conti europea nel sistema multilivello dei controlli, Percorsi di diritto amministrativo*, cit., 9. Per una ricostruzione della grande crisi finanziaria abbattutasi a partire dal 2008, cfr., *ex multis*: M. DEGNI, *La governance europea della finanza pubblica nella grande crisi finanziaria*, in Federalismi.it, 30.12.2016; F. NUGNES, *L'Unione europea di fronte alla crisi. L'impatto sulla disciplina fiscale e sull'assetto istituzionale*, *ibidem*. Sul punto, ma con riferimento al ruolo assunto dalla Corte dei conti italiana, cfr. anche F. FRACCHIA, *Corte dei conti e tutela della finanza pubblica: problemi e prospettive*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, 669 ss.

³² Del resto, ben molto tempo prima che si avviassero tutte le riforme in materia di trasparenza amministrativa, c'era già chi con lungimiranza affermava che «quando l'organizzazione amministra denaro pubblico, è [...] interesse di tutta la collettività sapere come è impiegato», cfr., in tal senso M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 27

³³ Così, il Documento programmatico *«Per l'istituzione di una Corte dei conti europea, Pubblicazione della Direzione generale della ricerca e della documentazione del Parlamento europeo»*, Lussemburgo, 1973, 16.

lo *status* di Istituzione europea³⁴.

Ciò ha determinato il riconoscimento del diritto a ricorrere presso la Corte di giustizia dell'Unione al fine di «salvaguardare le proprie prerogative» nei confronti degli altri soggetti dell'ordinamento europeo. In questo senso la giurisprudenza europea ha riconosciuto la sua competenza a pronunciarsi sui ricorsi promossi tanto dalla Corte dei conti, quanto dalla BCE a tutela delle rispettive posizioni di diritto³⁵.

Il processo evolutivo dell'ordinamento europeo ha portato poi a rafforzare il ruolo della Corte dei conti anche nella ridefinizione dell'impianto generale delle garanzie dei cc.dd. *interessi finanziari della collettività*, al punto che il suo operato viene ormai ascritto al servizio del c.d. Stato-comunità e non già del mero Stato-persona³⁶.

Questa operazione ha avuto risvolti significativi sul piano organizzativo, con particolare riferimento alle procedure di scelta e alle garanzie di indipendenza richieste ai componenti (ventotto, uno per ogni Stato) di questo istituto superiore del controllo che devono, tra l'altro essere garantite anche in relazione agli interessi nazionali dei singoli Stati di appartenenza.

Sul punto, l'art. 285, par. 2 TFUE precisa, infatti, che i membri della Corte dei conti europea esercitano le proprie funzioni in "piena indipendenza" e nell'interesse generale dell'Unione.

Diventa dunque rilevante, a questi fini, una verifica circa l'attitudine di ogni membro a ricoprire l'incarico di controllore "terzo e imparziale" attraverso il riscontro di alcuni importanti requisiti.

In *primis* attraverso una verifica diretta ad accertare la *professionalità* (*rectius* l'autorevolezza all'esercizio della funzione), valutata attraverso l'esperienza maturata in passato nell'ambito di istituzioni nazionali di controllo o, quantomeno, mediante il possesso di qualifiche specifiche idonee a ricoprire il ruolo. Non pare irrilevante sottolineare come, in questo tipo di verifica, diretta ad accertare l'idoneità della funzione sotto il profilo della professionalità, il Consiglio e il Parlamento si limitino ad appurare la mera sussistenza dei requisiti indicati (sulla base del diritto interno di cui il membro della Corte è cittadino³⁷), non potendo esercitare alcun profilo di discrezionalità amministrativa nella scelta del candidato³⁸.

Più complessa appare invece la valutazione da parte del Consiglio e del Parlamento circa il requisito della indipendenza, venendo in rilievo profili più delicati attinenti a una verosimile posizione di equidistanza dei membri nei confronti degli interessi coinvolti dall'esercizio della funzione (esattamente come avviene per l'elezione dei giudici e degli avvocati della Corte di giustizia e del Tribunale di Primo Grado), dovendosi in altri termini accertare, in astratto e con un giudizio di tipo prognostico, che il controllo possa essere esercitato dal soggetto in condizioni di

³⁴ Sulla genesi della Corte dei conti europea e sui connessi profili evolutivi, cfr. ancora SICLARI, *La Corte dei conti europea nel sistema multilivello dei controlli*, cit., spec. 26 ss. L'A. altrove (ID, *op. cit.*, 9) osserva poi che «i profili organizzativi e delle garanzie precludono al funzionamento della Corte come organo collegiale ascrivibile al quadro delle Istituzioni superiori di controllo, un risultato auspicato a partire da un noto congresso tenutosi a Lima nel 1977.

³⁵ Così, Tribunale I grado del 20 novembre 2008, T185/05, *Repubblica italiana c. Commissione*.

³⁶ Così, SICLARI, *op. cit.*, 57, che riprende il pensiero di T. PARENZAN, *Ascendono al rango di diritti fondamentali dell'uomo della seconda generazione i diritti della collettività evidenziati dal diritto contabile pubblico in ordine alla gestione dei mezzi pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2003, 1.

³⁷ In tal senso, SICLARI, *La Corte dei conti europea nel sistema multilivello dei controlli*, cit., 37.

³⁸ Così, PALMIERI, *La Corte dei conti delle Comunità europee*, cit., 47.

assoluta neutralità e nell'esclusivo interesse dell'Unione³⁹.

Ad ogni buon conto il processo evolutivo avviatosi in seguito all'istituzione della Corte dei conti europea nel lontano 1975 ha di fatto generato un suo ruolo rilevante in ben tre ambiti di competenza⁴⁰.

Un primo importante ruolo di tipo consultivo, potendo le istituzioni europee rivolgersi ad essa, anche in via facoltativa, per il rilascio di pareri in relazione ad atti e procedimenti in qualche modo implicati con il buon andamento e la sana gestione finanziaria dell'azione politico/amministrativa europea.

La facoltatività non investe solo la volontà del soggetto richiedente il parere – che può scegliere se integrare o meno l'iter di formazione procedurale avvalendosi dell'autorevole parere dell'organo supremo di controllo ma, a differenza di quanto avviene nel nostro ordinamento, il profilo della non obbligatorietà investe anche il profilo della resa dell'atto consultivo, dal momento che la Corte dei Conti, in presenza di una richiesta di questo tipo, non è tenuta ma solo autorizzata a pronunciarsi.

Si tenga conto che, La Corte dei Conti può anche rilasciare pareri spontanei, i quali non si generano quindi su impulso di parte, ma sono il frutto di autonome valutazioni rese di propria iniziativa in relazione a particolari situazioni pertinenti il proprio ambito di competenza.

Con particolare riguardo ai pareri *obbligatori*, va invece osservato che, ai sensi dell'art. 322 TFUE, il Parlamento e il Consiglio, in sede di procedura legislativa ordinaria, sono tenuti ad adottare «*previa consultazione della Corte dei conti*», regolamenti recanti regole finanziarie che stabiliscano le modalità relative alla formazione e all'esecuzione del bilancio, al rendiconto e alla verifica dei conti, nonché alle regole di organizzazione del controllo della responsabilità degli agenti finanziari, con particolare riguardo agli ordinatori e ai contabili. Va da sé che la qualifica della obbligatorietà del parere genera conseguenze rilevanti sul piano della illegittimità dell'atto che sia stato adottato in violazione del dovere di acquisire previamente l'atto consultivo la cui richiesta sia valutata come necessaria dalle disposizioni normative.

Un'ulteriore competenza riconosciuta alla Corte dei conti, tutto sommato, ontologicamente simile alla precedente attiene al suo ruolo di *assistenza tecnica* nei confronti delle autorità di bilancio, ossia del Parlamento e del Consiglio.

Prevista in via principale dall'art. 287, comma 4, par. 4, TFUE, essa attribuisce alla Corte il compito di assistere i due organi nell'esercizio della funzione di controllo sull'esecuzione del bilancio.

³⁹ Per una disamina dei profili organizzativi e strutturali della Corte dei conti europea è necessario rivolgere l'attenzione non solo alle fonti originarie del diritto dell'Unione (fra cui *in primis* i Trattati istitutivi), ma anche e soprattutto ad ulteriori fonti normative, quali il Regolamento finanziario, il Regolamento interno della Corte (la prima versione è datata 4 marzo 1978) e tutta una pletora di provvedimenti integrativi sedimentatisi nel tempo, fra cui spiccano il Protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea (che estende ai componenti della Corte dei conti europea i privilegi già attribuiti ai componenti della Corte di giustizia) e il Regolamento sul trattamento economico da applicarsi ai componenti della Corte (v. Regolamento del Consiglio CEE, Euratom, CECA n. 2290/77, del 18 ottobre 1977). Per un approfondimento dei profili strutturali ed organizzativi della Corte dei conti europea, cfr. in particolare GOLETTI, *La Corte dei conti europea ed i suoi membri*, cit., e TROJANI, *La Corte dei conti europea*, cit., oltre al più volte richiamato SICLARI, *La Corte dei conti europea nel sistema multilivello dei controlli*, cit., 33 ss.

⁴⁰ Sulle attribuzioni della Corte dei conti europea, con particolare riferimento al sistema dei controlli, oltre alla letteratura testé richiamata, cfr. anche COGLIANDRO, *I controlli nel sistema comunitario*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., 582.

In dottrina⁴¹ si è osservato che tale attribuzione riveste, in verità, un ruolo sostanzialmente *residuale* rispetto alla funzione di controllo e in ogni caso non tale da minare l'autonomia dell'istituzione, nonostante la paventata possibilità di forme di ingerenza da parte della Corte sull'operato degli organi assistiti.

E' indubbio, tuttavia, che le pressanti esigenze di indipendenza delle strutture istituzionali e la connessa tendenza a perseguire gli interessi generali dell'Unione impongano, giocoforza, che l'attività di consulenza tecnica sia concepita in termini di stretta interconnessione e complementarietà con la funzione principale del controllo giuridico/politico che essa è chiamata a svolgere sulle finanze dell'Unione europea⁴².

3. Il controllo della Corte dei conti europea sulla gestione dell'attività finanziaria dell'Unione.

Come si è detto la funzione centrale della Corte dei Conti è indubbiamente rappresentata dal ruolo di *controllore esterno* sulle entrate e sulle spese certificate dalle istituzioni europee, il quale culmina, sotto il profilo della rilevanza esterna, nella trasmissione al Parlamento europeo e al Consiglio della *Dichiarazione sull'affidabilità dei conti e sulla legalità e regolarità delle operazioni sottostanti* (il c.d. DAS, dal termine francese *déclaration d'assurance*) attestante la legittimità e la regolarità nonché la "sana gestione" delle operazioni finanziarie, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 248 del TFUE⁴³.

⁴¹ SICLARI, *op. cit.*, p. 54.

⁴² Sul punto, cfr. conformemente CLEMENTE, *I controlli finanziari sulle istituzioni dell'Unione europea*, cit., per il quale l'obbligo di assistenza a carico della Corte dei conti determinerebbe una «complementarietà tra il controllo esterno ed il controllo politico delle finanze comunitarie», ma non subordina la Corte dei conti alle Istituzioni circa un preventivo giudizio di scarico di responsabilità delle stesse determinerebbe una «complementarietà tra il controllo esterno ed il controllo politico delle finanze comunitarie», ma «non subordina la Corte dei conti alle Istituzioni di scarico».

⁴³ Nell'ambito della vasta letteratura in tema in controlli amministrativi in Italia, e anche con riferimento ai controlli esterni, cfr. a livello introduttivo: M.S. GIANNINI, *Controllo, nozione e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 1263 ss.; F. GARRI, *I controlli nell'ordinamento italiano*, Milano, 1998; G. D'AURIA, *I controlli*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2000, part. I, vol. 2, 1217 ss.; R. LOMBARDI, *Contributo allo studio della funzione di controllo*, Milano, 2003 e, con particolare riguardo ai controlli di gestione: R. LOMBARDI, *Efficienza amministrativa, difensore civico e controllo di gestione*, in *Dir. amm.* 1997, 153 ss.; C. PINELLI, *Responsabilità per risultati e controlli*, in *Dir. amm.* 1997, 385 ss. Per ulteriori approfondimenti sul tema, cfr. *ex plurimis*: AA.VV., *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, a cura di F.G. SCOCA, Padova, AA.VV., *Dizionario di contabilità pubblica*, a cura di A. BARETTONI ARLERI, Milano, 1994; E. FERRARI, *Le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti dalla legittimità amministrativa alla giustizia contabile*, in *Riv. dir. proc.* 1995, 387 ss.; S. PONZIO, *La valutazione della qualità delle amministrazioni pubbliche*, Roma, 2012; *I giudizi innanzi alla Corte dei conti*, Milano, 1998; P. DELLA VENTURA, *L'oggetto del giudizio di conto e le questioni in esso proponibili. L'istruttoria, la fase decisoria, l'udienza. La decisione ed il suo contenuto*, Intervento al Corso di formazione ed aggiornamento: *Gli agenti contabili ed il giudizio di conto. Ambito ed attualità della funzione in rapporto anche al vigente sistema dei controlli sui risultati delle gestioni pubbliche*, Roma, 29 e 30 marzo 2007; A.L. TARASCO, *Corte dei conti ed effetti dei controlli amministrativi*, Assago, 2012; D. CROCCO, *La responsabilità patrimoniale amministrativa innanzi alla Corte dei conti. Contributo allo studio della fattispecie quale istituto di diritto speciale*, Napoli, 2012; P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, Torino, 2012; D. CROCCO, *Profili giuridici del controllo di efficienza*

Nell'esercizio di questa incombenza, la Corte svolge, oltre all'esame del bilancio, un vero e proprio *controllo contabile*⁴⁴, assimilabile, almeno nel suo nucleo fondante e storico, al giudizio di conto della Corte dei conti italiana⁴⁵.

Dispone infatti l'art. 287, comma 1, TFUE, che «la Corte [...] esamina del pari i conti di tutte le entrate e le spese di ogni organo o organismo creato dall'Unione, nella misura in cui l'atto costitutivo non escluda tale esame».

Qualora i destinatari del sindacato siano gli Stati membri, la Corte avrà cura di accertare «non solo che l'azione degli Stati membri sottoposta a controllo presenti un nesso sufficientemente diretto con le finanze dell'Unione, bensì anche che gli Stati membri, nell'effettuare le azioni sottoposte a controllo, abbiano rispettato i precetti del diritto dell'Unione»⁴⁶.

In tale ambito essa è tenuta ad agire secondo il c.d. principio della *partnership* ossia in stretta cooperazione con le corrispondenti istituzioni contabili nazionali, sulla base della stipulazione di appositi protocolli o atti convenzionali.

Il controllo si esercita principalmente sui documenti, ma, in caso di necessità, può estendersi *sur place*, ossia nei locali di qualsiasi organismo che gestisca le entrate e le spese per conto dell'Unione europea, con delle vere e proprie ispezioni *in loco*.

In linea di massima i soggetti obbligati sono tenuti a trasmettere alla Corte dei conti i documenti e le informazioni necessarie all'espletamento delle sue funzioni.

E in questa fase *istruttoria* (analogamente a quanto avviene nella fase istruttoria che si svolge innanzi al giudice relatore nell'esame del conto, nel nostro ambito nazionale) è possibile per la Corte acquisire ulteriori informazioni e documenti, con apposite richieste rivolte all'amministrazione interessata e all'agente contabile coinvolto⁴⁷.

E' bene precisare che il procedimento di controllo innanzi alla Corte dei conti europea non riveste carattere giurisdizionale, neppure nelle "forme" proprie della giurisdizione, così come è contraddistinto il giudizio della omologa Corte italiana sul rendiconto generale dello Stato⁴⁸; nè le misure di controllo sono suscettibili di essere assoggettate a riesame innanzi ai giudici europei.

Nonostante, quindi, la natura essenzialmente amministrativa dei controlli della Corte, i relativi esiti vengono sempre esternati in contraddittorio, soprattutto qualora siano esercitati verso la Commissione: al cospetto di quest'ultima, infatti, si instaura una dialettica serrata che, di regola, costringe l'organo controllato a rendere conto delle

amministrativa, Napoli, 2012; V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2018.

⁴⁴ Così, SICLARI, *La Corte dei conti europea nel sistema multilivello dei controlli*, cit., 63.

⁴⁵ Per un'indagine sui rapporti tra Corte dei conti europea e Corti dei conti nazionali, cfr. A. DE STEFANO, *Il contributo della Corte dei conti italiana e delle altre Corti dei conti nazionali all'istituzione della Corte dei conti delle comunità europee*, in *Interventi comunitari nelle aree depresse e nel Mezzogiorno d'Italia, controlli comunitari e nazionali*, Napoli, 1982, 79 ss.

⁴⁶ Così, recita il punto n. 69 delle Conclusioni dell'Avvocato Generale, V. TRSTENJAK, presentate il 25 maggio 2011, in relazione alla causa C539/09 *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*.

⁴⁷ Sul punto, M. SCIASCIA, *Il controllo della Corte dei conti sulle gestioni pubbliche in Italia e in Europa*, Milano, 1997, 280, precisa che il controllo *in relazione alle entrate* si estende a tutte le relative fasi, ossia all'accertamento, all'ordinazione, alla riscossione e al versamento, mentre *in relazione alle spese*, la verifica coinvolge tutte le fasi prodromiche all'esborso, ossia l'impegno, la liquidazione, l'ordinazione e il pagamento.

⁴⁸ G. DELLA CANANEA e C. FRANCHINI, in *I principi dell'amministrazione europea*, cit., p. 287 s.

proprie scelte, se del caso sino a sospingere il Parlamento europeo ad adottare tutte le misure necessarie: si pensi, ad esempio, alle dimissioni che a suo tempo furono rassegnate dalla Commissione Santer, originatesi proprio dai riscontri negativi effettuati dalla Corte dei conti⁴⁹.

L'art. 287 TFUE definisce poi i parametri e l'oggetto del controllo.

Laddove si prevede che «La Corte dei conti controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta la sana gestione finanziaria», si lascia chiaramente intendere che il sindacato della Corte comprenda un doppio oggetto, ossia tanto il controllo *sui singoli atti* di entrata e di spesa, quanto il controllo *sulla complessiva attività di gestione*.

Con riguardo al primo profilo (controllo sui singoli atti) la Corte esegue il proprio *auditing*, da un lato, concentrandosi sugli accertamenti e sui versamenti a favore dell'Unione (versante delle entrate) e, dall'altro, eseguendo il proprio sindacato sugli impegni e sui pagamenti (versante delle spese).

Con riguardo al secondo profilo (il controllo sulla gestione), la Corte esercita l'azione di controllo avendo come parametro di riferimento il conseguimento di una "sana gestione" finanziaria dei fondi messi a disposizione della Commissione o di altre istituzioni, sulla base dei criteri di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa⁵⁰.

Si tratta quindi di un controllo sull'uso del denaro pubblico differente rispetto a quello preventivo di legittimità, capace di paralizzare l'efficacia degli atti di gestione.

In più stretta coerenza con i sistemi di valutazione tipici dei paesi anglosassoni, siamo in presenza di controlli concomitanti o successivi volti ad accertare la rispondenza della gestione rispetto agli obiettivi prefissati, sulla base di canoni essenzialmente orientati al rispetto di parametri aziendalistici.

È necessario precisare che i due oggetti del controllo, testé evidenziati, pur prospettabili in via autonoma, sono in realtà tra loro complementari e strettamente compenetrati, alla stregua di un Giano bifronte⁵¹.

⁴⁹ In tal senso La Commissione europea Santer – in carica dal 1995 al 15 marzo 1999 – fu infatti costretta a rassegnare le dimissioni in anticipo rispetto alla scadenza naturale a causa di un grave scandalo per corruzione che travolse alcuni suoi membri. Dopo un breve periodo *ad interim*, nel settembre 1999 subentrò nella carica l'italiano Romano Prodi.

⁵⁰ Per una disamina dei tre criteri testé richiamati, e in generale del principio costituzionale del buon andamento, cfr., *ex plurimis*, P. CALANDRA, *Efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Enc. giur. Treccani*, XII, Roma, 1966; O. SEPE, *L'efficienza dell'azione amministrativa*, Milano, 1975; A. ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, Padova, 1979; F. BENVENUTI, *L'azione amministrativa tra garanzia ed efficienza*, Roma, 1980; A. ANDREANI, *Buon andamento e responsabilità degli amministratori*, Milano, 1985; P. CALANDRA, *Il buon andamento dell'amministrazione pubblica*, in *Studi in memoria di V. Bachelet*, vol. I, Milano, 1987, 157 ss.; S. STAMMATI, *Il buon andamento dell'amministrazione: una rilettura e principi per un ripensamento (riattraversando gli articoli 95, comma 3, e 97, comma 1, della Costituzione)*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, vol. II, Milano, 1988, 795 ss.; A. SAITTA, *Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. e società*, 1988, 53 ss.; F. SALVIA, *La buona amministrazione e i suoi miti*, in *Dir. e società*, 2004, 551 ss.; D. SORACE, *La buona amministrazione*, in M. RUOTOLO (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni: la qualità della vita sessant'anni dopo*, Atti del Convegno di Ascoli Piceno, 14-15 marzo 2008, Napoli, 2008, 119 ss.; R. FERRARA, *L'interesse pubblico al buon andamento delle pubbliche amministrazioni: tra forma e sostanza*, in *Dir. e proc. amm.*, 1/2010, 31 ss.

⁵¹ Efficace metafora proposta da SICLARI, *La Corte dei conti europea nel sistema multilivello dei controlli*, cit., 66.

Il felice esito del controllo congiunto viene quindi acclarato formalmente - come si è detto - nella *declaration d'assurance*, almeno a partire dal 1994⁵².

L'art 287, comma 1, in tal senso precisa che «La Corte dei conti presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una dichiarazione in cui attesta l'affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle relative operazioni, che è pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. Detta dichiarazione può essere completata da valutazioni specifiche per ciascuno dei settori principali dell'attività dell'Unione».

Tale dichiarazione, rivolta al Parlamento europeo e al Consiglio, in buona sostanza fornisce ai soggetti interessati (istituzionali e non) un giudizio complessivo sulle modalità di utilizzazione dei fondi europei con l'evidente finalità di assicurare la massima trasparenza del sistema finanziario europeo, soprattutto di fronte ai cittadini dell'Unione.

In questa prospettiva la *declaration d'assurance* si presenta come l'esito congiunto di un duplice intervento delle principali istituzioni europee: in un primo momento, unitamente alla relazione annuale, essa è oggetto di disamina da parte del Parlamento europeo; in un secondo momento, interviene la Commissione attraverso l'approvazione di una "*delibera di scarico*" (che può anche essere rinviata o rifiutata) la quale in sostanza rappresenta l'esito fisiologico di un procedimento commendatorio inteso a far emergere eventuali responsabilità di non corretta amministrazione delle risorse pubbliche.

La DAS - che, come è noto, rientra nel pacchetto di riforme istituzionali europee introdotte dal trattato di Maastricht - completa pertanto il rapporto annuale della Corte dei conti, offrendo un quadro generale, tanto in ordine all'affidabilità dei conti dell'Unione, quanto in ordine alla legalità e alla regolarità delle varie operazioni finanziarie. Le relative constatazioni e conclusioni sono pubblicate nelle relazioni annuali della Corte dei conti.

La dichiarazione di affidabilità - che di fatto costituisce un documento non superiore ad una pagina, accompagnato da un rapporto speciale - rappresenta, in altri termini, l'esercizio annuale di *audit* finanziario e di conformità, nel corso del quale la Corte controlla l'affidabilità dei conti dell'Unione e la regolarità delle operazioni che ne costituiscono il fondamento. Tale *audit* implica la verifica di un campione di operazioni selezionato in modo casuale, nonché la valutazione dei sistemi di supervisione e controllo, al fine di determinare se le entrate e i pagamenti siano stati calcolati correttamente e rispettino il relativo quadro normativo⁵³.

4. Brevi considerazioni a margine.

A conclusione di questo quadro di sintesi potrebbero invero trarsi brevi spunti di

⁵² L'esercizio finanziario per il 1994 è infatti il primo esercizio che la Corte dei conti europea ha corredato l'usuale rapporto annuale sulla gestione delle finanze dell'UE con un'apposita DAS (*Dichiarazione di affidabilità dei conti*). Sul punto, v. l'art. 248 TUE che, nel recepire una prassi da tempo in atto della Corte dei conti europea di pubblicare ulteriori valutazioni concernenti profili specifici, prevede ora che la Dichiarazione di affidabilità dei conti (DAS) possa essere perfezionata dall'adozione di ulteriori relazioni e pareri inerenti i settori principali dell'attività dell'Unione, alla cui elaborazione provvedono apposite sezioni della Corte piuttosto che il suo *Plenum*.

⁵³ Sul punto, cfr. *amplius* il sito istituzionale della Corte dei conti europea (www.eca.europa.eu/it), nel quale, tra l'altro, si precisa che vengono effettuate verifiche nel dettaglio riguardanti *tutti* i regimi di spesa e *tutti* gli Stati membri, e che i relativi risultati vengono usati per fornire valutazioni specifiche dei diversi settori del bilancio dell'Unione.

riflessione, che partendo dalla considerazione del sistema di controllo attuato sulla gestione delle finanze europee, individuino istituti o modalità di azioni utili a migliorare il sistema di controllo esterno da parte della nostra corrispondente istituzione contabile nazionale.

Vero è che, per molti tratti, essa opera con modelli simili a quelli della Corte dei Conti europea, se non altro perché quest'ultima proprio al nostro sistema e a quello francese sembra comunque essersi ispirata.

Ma, ad esempio, meritevole di valorizzazione e considerazione per un utile trapianto nel nostro ordinamento, potrebbe essere il principio, tutto europeo, della *partnership*, attraverso cui – come si è visto – si è instaurata una vera e propria “rete” di alte istituzioni di controllo pubblico preposte, insieme alla Corte dei Conti europea, al controllo esterno sulla gestione della finanza pubblica dell'ordinamento comunitario.

Ciò potrebbe essere di auspicio per creare, anche a livello nazionale, un collegamento più stretto e collaborativo tra gli organi di controllo interni alle amministrazioni e la nostra Corte dei Conti.

Anche solo per sospingere l'idea, ancora troppo flebile nel nostro ordinamento, che si tratta di un'istituzione superiore che agisce come “alleata” delle amministrazioni e che basa la propria azione su logiche cooperative (e non meramente punitive) nel comune intento di concorrere, con gli altri istituti deputati al controllo e, *in primis*, con le stesse amministrazioni, ad una “sana” e complessiva gestione delle risorse pubbliche.

Troppo spesso nella sua funzione di *audit* superiore del controllo essa viene invece percepita come “temibile” e autoritario soggetto esterno, che impone dall'alto procedimenti di verifica mirati, più a punire che non a svolgere un'azione di aiuto nel miglioramento del buon andamento dell'azione pubblica.

E' chiaro che questa operazione impone delle garanzie nei confronti delle amministrazioni controllate, almeno sotto il più stretto profilo della legalità, ossia della certezza dei poteri e dei limiti attribuiti alla Corte dei Conti in questa delicata funzione.

Il nuovo Codice di giustizia contabile sembra compiere un primo passo in questa direzione, anche per superare quell'approccio soggettivo del passato in cui si demandava al singolo magistrato la concretezza dei confini di ciascuna scelta operativa⁵⁴.

Il salto da compiere è tuttavia principalmente ideologico, più che giuridico.

Il rafforzamento degli aspetti di garanzia può rappresentare comunque un'utile “stampella” per aiutare a diffondere il messaggio che pubblica amministrazione e Corte dei Conti agiscono non contrapposti ma affiancati, nel tentativo di realizzare una *partnership* sempre più stretta nel contrasto al dispendio di denaro pubblico e a forme insidiose di *maladministration*.

Questa sinergia di intenti e di obiettivi, in uno col rafforzamento di modalità più propriamente partecipate e scevre da intenti inquisitori, proprio come avviene in sede europea, può certamente giovare all'implementazione di una cultura diffusa e rinnovata dell' *accountability* dell'azione pubblica.

⁵⁴ In tal senso cfr. anche A. MANZIONE, *Introduzione*, in *Il nuovo processo contabile*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 9.

