

NOVA JURIS INTERPRETATIO
IN HODIERNA GENTIUM COMMUNIONE

IO

Direttori

Augusto CERRI
Sapienza Università di Roma

Franco MODUGNO
Sapienza Università di Roma

OTTO PEERSMANN
Université Paris 1 Panthéon Sorbonne

Pasquale POLICASTRO
Università di Szczecin, Polonia

Comitato scientifico

Antonio Stefano AGRÒ
Presidente di Sezione di Cassazione

Carlo AMIRANTE
Università degli Studi di Napoli "Federico II"

Giovanni BIANCO
Università di Sassari

Andrea BIXIO
Sapienza Università di Roma

Ermanno BOCCHINI
Università degli Studi di Napoli "Federico II"

Marco CERASE
Funzionario parlamentare

Angelo Antonio CERVATI
Sapienza Università di Roma

Marco D'ALBERTI
Sapienza Università di Roma

Achille DE NITTO
Università di Lecce

Gian Paolo DOLSO
Università di Trieste

Loris IANNICELLI
Funzionario della Corte costituzionale

Ib Martin JARVAD
Università di Roskilde, Danimarca

Vincenzo MARINELLI
Sostituto Procuratore Generale Corte di Cassazione

Francesca MIGLIARISI
Università di Padova

Roberto NANIA
Sapienza Università di Roma

Joakim NERGELIUS
Università di Örebro, Svezia

Nicola OIIVA
Direttore ufficio ruolo Corte costituzionale

Paolo PICONE
Sapienza Università di Roma

Cesare PINETTI
Sapienza Università di Roma

Salvatore PRISCO
Università degli Studi di Napoli "Federico II"

Paolo RIDOLA
Sapienza Università di Roma

Marek Zirk SADOWSKI
Vicepresidente dell'IVR, Università di Łódź, Polonia

Djan SCHEFOID
Università di Brema, Germania

Friedrich-Christian SCHROEDER
Università di Eegensburg, Germania

Massimo SJCLARI
Università degli Studi Roma Tre

Sergio STAMMATI
Università degli Studi di Napoli "Federico II"

Paolo STANCAI
Università della Calabria

Franco TAMASSIA
Università di Cassino

Luc J. WINTGENS
Università di Brussels, Belgio

Rapporti con l'estero: Irene SIGISMONDI

Comitato di redazione: Ernesto APA, Giancarlo CAPORALI, Linda CERASO, Ornella CORAZZA, Alessandro CORI, Tatiana GALLOZZI, Giuseppina INCALZA, Gabriella MANGIA, Juan Carlos MEDINA, Francesco RUBINO, Rosella SALARI

Coordinamento: Renato ROLLI, Irene SIGISMONDI

NOVA JURIS INTERPRETATIO IN HODIERNA GENTIUM COMMUNIONE

Il compito del giurista è legato per ogni verso all'interpretazione: conoscenza del materiale normativo formulato in vario modo, giurisprudenza, *soft law*, percezione della coscienza sociale. Ogni decisione possibile va scelta e giustificata e queste complesse operazioni racchiudono l'oggetto di "Nova Juris Interpretatio": il suo ambito si estende dall'epistemologia del linguaggio alla teoria delle norme, alle teorie del ragionamento, nei vari campi del diritto ove i problemi dell'interpretazione aprono nuove prospettive. È una nuova riflessione sulle discipline giuridiche, ormai policentriche, che richiedono un approccio oltre i confini del diritto, ma senza prescindere: un esame comune di problemi di metodo e sostanza generali e differenziati per aree storiche e culturali. La collana ospita contributi sui temi più disparati e variegati, offrendo il terreno per confronti critici e spunti stimolanti nell'odierna società della globalizzazione (la *hodierna gentium communio*, appunto).

In "Nova Juris Interpretatio in hodierna gentium communione" sono pubblicate opere di alto livello scientifico, anche in lingua straniera per facilitarne la diffusione internazionale.

I direttori approvano le opere e le sottopongono a referaggio con il sistema del « doppio cieco » (« *double blind peer review process* ») nel rispetto dell'anonimato sia dell'autore, sia dei due revisori che scelgono: l'uno da un elenco deliberato dal comitato di direzione, l'altro dallo stesso comitato in funzione di revisore interno.

I revisori rivestono o devono aver rivestito la qualifica di professore universitario di prima fascia nelle università italiane o una qualifica equivalente nelle università straniere.

Ciascun revisore formulerà una delle seguenti valutazioni:

- a) pubblicabile senza modifiche;
- b) pubblicabile previo apporto di modifiche;
- c) da rivedere in maniera sostanziale;
- d) da rigettare;

tenendo conto della: a) significatività del tema nell'ambito disciplinare prescelto e originalità dell'opera; b) rilevanza scientifica nel panorama nazionale e internazionale; c) attenzione adeguata alla dottrina e all'apparato critico; d) adeguato aggiornamento normativo e giurisprudenziale; e) rigore metodologico; f) proprietà di linguaggio e fluidità del testo; g) uniformità dei criteri redazionali.

Nel caso di giudizio discordante fra i due revisori, la decisione finale sarà assunta da uno dei direttori, salvo casi particolari in cui i direttori provvederanno a nominare tempestivamente un terzo revisore a cui rimettere la valutazione dell'elaborato.

Il termine per la valutazione non deve superare i venti giorni, decorsi i quali i direttori della collana, in assenza di osservazioni negative, ritengono approvata la proposta.

Sono escluse dalla valutazione gli atti di convegno, le opere dei membri del comitato e le opere collettive di provenienza accademica. I direttori, su loro responsabilità, possono decidere di non assoggettare a revisione scritti pubblicati su invito o comunque di autori di particolare prestigio.

Efficienza ed efficacia dell'azione pubblica

a cura di

Augusto Cerri, Gianluigi Galeotti

Contributi di

Augusto Cerri, Gianluigi Galeotti, Luca Albino, Enrico Bonelli,
Giuseppe Cogliandro, Solveig Cogliani, Luigi Colacino Cinnante,
Ubaldo Comite, Sergio Laricca, Fabrizio Luciani, Vincenzo
Marinelli, Alberto Martini, Francesca Migliarese Caputi, Fabrizio
Mocavini, Cesare Pinelli, Renato Rolli, Irene Sigismondi



Copyright © MMXII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/ A-B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-4022-5

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: marzo 2012

Indice:

<i>PRESENTAZIONE</i>	11
G. GALEOTTI, <i>Perché una direttiva dovrebbe funzionare meglio di un ordine?</i>	13
F. MOCAVINI, <i>Un modello evoluto europeo di controllo interno</i>	39

G. COGLIANDRO, <i>Verso la terza riforma del controllo interno? In margine ai disegni di legge Brunetta e Ichino</i>	53
.....	
S. LARICCIA, <i>Buon andamento ed economicità: nuovi criteri per la funzione del diritto e il mestiere del giurista?</i>	119
.....	
C. PINELLI, <i>Il buon andamento nella giurisprudenza costituzionale</i>	145
.....	
S. COGLIANI, <i>Buon andamento e giurisprudenza amministrativa</i>	161
.....	
F. LUCIANI, <i>Invalidità e irregolarità amministrativa: tra legalità e buon andamento</i>	167
.....	
R. ROLLI – U. COMITE, <i>Il buon andamento nel diritto comunitario: i principi di proporzionalità e legittimo affidamento</i>	185
.....	
A. MARTINI, <i>Soldi ben spesi? La valutazione al di là dei controlli interni</i>	211
.....	
F. MIGLIARESE, <i>La natura giuridica del contratto di servizio: l'outsourcing dei servizi pubblici a privati con oneri di servizio</i>	217
.....	

E. BONELLI, <i>La sana gestione finanziaria tra ordinamento comunitario e diritto interno</i>	223
L. COLACINO CINNANTE, <i>Uffici amministrativi e buon andamento</i>	247
L. ALBINO, <i>La disciplina generale del procedimento amministrativo tra Stato e regioni: problemi aperti</i>	311
I. SIGISMONDI, <i>Spunti problematici per la misurazione del buon andamento nell'azione amministrativa</i>	329
V. MARINELLI, <i>Modelli di funzionalità dell'azione pubblica: tentazioni di astrattismo e repliche dei fatti</i>	351
A. CERRI, <i>Riflessioni conclusive</i>	361

Enrico Bonelli*

LA SANA GESTIONE FINANZIARIA TRA ORDINAMENTO COMUNITARIO E DIRITTO INTERNO

SOMMARIO: § 1. Premessa. – § 2. L'interpretazione-specificazione del principio della "sana gestione finanziaria" nell'ordinamento comunitario. – § 3. La funzione di controllo della Corte dei conti comunitaria alla luce del detto principio. – § 4. La progressiva conformazione del diritto interno al principio in esame e il ruolo della Corte dei conti nella prospettiva della giurisprudenza della Corte costituzionale – § 5. Qualche conclusione.

§ 1. Premessa

Sulla spinta dell'omologazione del nostro sistema economico-istituzionale al diritto comunitario si è consolidato negli ultimi anni un inesorabile processo di contrazione dei poteri autoritativi della P.A., nella scia della semplificazione, della razionalizzazione, della modernizzazione dell'azione amministrativa, sempre più vicina al mercato e sempre più diretta alla composizione preventiva degli interessi in gioco e al conseguimento del miglior risultato possibile con l'impiego delle (scarse) risorse finanziarie disponibili¹.

L'affermazione, inoltre, di principi costituzionali comunitari-comuni tradizionalmente collegati ai valori del liberalismo e del mercato, come quelli di sussidiarietà, di buona e sana gestione, di trasparenza e di concorrenza, hanno conformato in maniera sensibile l'azione di tutti i pubblici poteri (con incroci ai diversi livelli di governo), in virtù di un'interazione sia sul piano politico che culturale².

*Professore Associato, Università di Napoli Federico II.

¹ In argomento, volendo, cfr. E. BONELLI, *Pubblica amministrazione e mercato*, in *Giustizia amministrativa – Rivista di diritto pubblico* al sito www.giustamm.it, n. 7/2007.

² Sul tema dell'integrazione non solo giuridica ma anche culturale dei popoli (e non solo delle nazioni dell'U.E.), si v. l'interessante saggio di A. PINI, *Fuoco sotto la neve*, in *Diritto pub-*

L'influenza di valori omogeneizzanti, aventi origine metanazionale, si è riverberata direttamente su strutture e funzioni comunitarie e statuali, favorendo interventi istituzionali di ammodernamento, che hanno consentito – in una relazione di interdipendenza (ovvero multilivello) tra organi amministrativi interni e sovranazionali – non solo di inserire nuove culture gestionali all'interno delle amministrazioni pubbliche per migliorarne il rendimento, ma anche di impiegare strumenti diversi – se non strutture organizzativamente estranee a quelle pubbliche – per l'espletamento di funzioni e compiti in passato riservati alla mano pubblica³. Si intende qui far riferimento, non tanto a principi “tipici” dell'ordinamento amministrativo comunitario (quali, ad esempio, quello di proporzionalità, di legittimo affidamento e di ragionevolezza), quanto piuttosto a quei criteri-guida che, essendo immanenti al sistema istituzionale dell'U.E., hanno favorito *ab externo* sia la conformazione progressiva del nostro sistema amministrativo al diritto comunitario, sia la reinterpretazione dell'art. 97 della Costituzione⁴. Il primo di

blico e identità europea – L'Europa all'ombra della sapienza, Padova, 2007, 157 ss. Adde, S. CASSESE, *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, 2006; M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa*, Bologna, 2006; A. MANZELLA, *Quaderno europeo*, Venezia, 2005; R. BRUNETTA – A. PRETO, *Quindici più dieci. Il difficile cammino dell'integrazione europea*, Venezia, 2004; M. FIORAVANTI, *Lo Stato moderno in Europa*, Roma-Bari, 2004; A. MAALOUF, *L'identità*, Milano, 2005; M. MASCIA, *La società civile nell'Unione Europea*, Venezia, 2004; G. BAUMANN, *L'enigma multiculturale. Stati, etnie, religioni*, Bologna, 2003; G. MAMMARELLA, *Imparare l'Europa*, Bologna, 1994. Per l'impatto della globalizzazione, cfr. S. BATTINI, *L'impatto della globalizzazione sulla pubblica amministrazione e sul diritto amministrativo: quattro percorsi* in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 339. L'A. sostiene, ad esempio ed a conforto di quanto si va dicendo in ordine all'erosione della sovranità statale, che “Il diritto globale non sempre si accontenta di limitare, attraverso le tecniche e gli istituti del diritto amministrativo, il potere delle autorità domestiche di regolare e amministrare entro il proprio territorio. Spesso gli accordi internazionali, multilaterali o bilaterali, impongono agli Stati di recepire e di applicare, entro il proprio ordinamento, regole e decisioni prodotte all'esterno di esso. Talvolta, si tratta di regole approvate da autorità straniere, che penetrano nell'ordinamento statale in base ad accordi ispirati ai principi di equivalenza e di mutuo riconoscimento. In altri casi, si tratta invece di regole o standards approvati da autorità globali, impegnate nell'opera di armonizzazione dei sistemi normativi e amministrativi degli Stati”.

³ Cfr. A. MASSERA, *I principi generali dell'azione amministrativa tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in *Dir. amm.*, 2007, 707 ss.; S. STICCHI DAMIANI, *L'atto amministrativo nell'ordinamento comunitario. Contributo allo studio della nozione*, Torino, 2006, *passim*.

⁴ Cfr. in tema, S. GAMBINO, *Diritto costituzionale comparato ed europeo*, Milano, 2004 96; G.F. CARTEI, *I principi del diritto comunitario*, in AA.VV., *Dal procedimento amministrativo all'azione amministrativa: atti dell'incontro di studio L'azione amministrativa nel progetto di revisione della legge n. 241/90*, organizzato dall'Università degli studi “G. D'Annunzio” di Chieti-Pescara 30 maggio 2003, a cura di S. Civitarese Matteucci e G. Gardini, Bologna, 2003, 1 ss.; J. SCHWARZL, *I principi dello Stato di diritto per l'azione amministrativa nella “vecchia” e nella “nuova” Unione europea*,

essi è, ovviamente, il principio di *sussidiarietà*, che costituisce un vero e proprio *leit motiv* dell'organizzazione istituzionale dell'U.E. e che ha finito per costituire una sorta di collante che, calatosi negli ordinamenti nazionali, rappresenta la formula organizzatoria che meglio delle altre è in grado di omogeneizzarli⁵.

Tanto che esso si è materializzato da tempo nel nostro ordinamento costituzionale, divenendo una vera e propria clausola espressa, dotata della resistenza tipica delle disposizioni di livello gerarchico più elevato⁶.

in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2004, 1279; S. CASSESE, *Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 35 ss.; ID., *Diritto amministrativo europeo e diritto amministrativo nazionale: signoria o integrazione?*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 5/2004, 1135 ss.

⁵ Sull'omogeneità degli ordinamenti degli Stati membri dell'U.E. e sul principio di omogeneità nell'ordinamento tedesco, cfr. V. BALDINI, *Autonomia costituzionale dei Länder, principio di omogeneità e prevalenza del diritto federale*, in *Il diritto costituzionale comune europeo - Principi e diritti fondamentali* a cura di Michele Scudiero, vol. primo, II tomo, Napoli, 2002, 414 ss. ed ivi ampi riferimenti di dottrina e giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco.

⁶ Com'è noto, nel testo novellato dalla l. Cost. n. 3/2001 il principio di sussidiarietà fa capolino per ben tre volte: una prima nell'art. 118, primo comma, in relazione all'esercizio della generalità delle funzioni amministrative, devolute dalla norma alle autonomie locali (sussidiarietà verticale); una seconda volta, nell'art. 118, quarto comma, come criterio volto a favorire le iniziative dei cittadini, singoli e associati, in relazione all'esercizio delle funzioni amministrative demandate alle autonomie locali (e quindi inteso in senso orizzontale); infine, l'art. 120, al secondo comma, predica il canone in ordine all'esercizio della potestà sostitutiva del governo nei confronti di Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni. In tema si segnalano i seguenti lavori, tutti in AA.VV., *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali, op. cit.*, vol. secondo, II tomo: L. CAPPUCCIO, *Leale cooperazione e sussidiarietà: affermazione di un modello nel diritto interno e comunitario*, 329 ss.; B. DE MARILI, *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento costituzionale*, 351 ss.; C. AMBROSINO, *La "via" della sussidiarietà procedimentale. L'valorizzazione e adeguazione 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. MANFRELLOTTI, *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, op. cit.*, vol. secondo, II tomo, 493 ss.; nonché, *ivi*, F. BONELLI, *Principi costituzionali comuni, sussidiarietà e proporzionalità. Esperienze europee a confronto, op. cit.*, 778-809; v. anche 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. Con specifico riferimento alle ricadute applicative del principio sul nostro sistema amministrativo, la letteratura è vastissima: senza alcuna pretesa di esaustività, tra i riferimenti più recenti si vedano V. LOPILATO, *Funzioni amministrative, regioni speciali e clausola di maggior favore: ipotesi casistiche*, in *Giustizia amministrativa*.

Passando al criterio-guida comunitario della “*sana gestione finanziaria*” (cfr. art. 274 TCE), che è oggetto della presente analisi, va subito osservato che esso è strettamente correlato a quello della “*buona amministrazione*” (cfr. art. 41 della Carta di Nizza), che del primo costituisce un corollario necessario e ricorda da vicino, anche sotto l’aspetto lessicale, il nostro “*buon andamento dell’azione amministrativa*”. È a tutti noto che, non contenendo la Costituzione italiana indicazioni specifiche sul modo di essere e di operare della P.A. nel nostro ordinamento, quest’ultima ritrova il proprio statuto ontologico e funzionale nell’art. 97. Ma proprio la particolare formulazione di questa disposizione ha reso possibile procedere, *anche a Costituzione invariata*, alla profonda riforma della struttura e dell’attività della P.A. a cui abbiamo assistito nell’ultimo ventennio.

Ciò in quanto ci si trova di fronte ad una *clausola aperta* da riempire e completare di volta in volta sulla base delle esigenze concrete, mancando in essa una puntuale formulazione precettiva che ne chiarisca il senso, in un ambito definitivo ben delimitato.

È sicuramente vero che il tentativo di fissare con precisione il significato del principio del buon andamento dell’azione amministrativa presenti rilevanti difficoltà, chè l’espressione si presenta davvero sfuggente, al limite di una poliedricità concettuale paradossalmente vanificante qualsiasi specificazione. Valga, come emblematico segno di tali difficoltà, l’atteggiamento della dottrina, che si è a lungo interrogata – più che sul contenuto intrinseco (verrebbe da dire: sullo statuto ontologico) del principio di buon andamento – sui nessi tra il detto criterio d’imparzialità⁷, ovvero sull’attinenza del buon

Rivista di diritto pubblico www.giustamm.it; V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2006, 54; R. DICKMANN, *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la legge cost. n. 3 del 2001 e la legislazione di attuazione*, in *Giur. cost.* 2003, 485 ss.; AA.VV., *Il nuovo ordinamento regionale. Competenze e diritti*, a cura di S. Gambino, Milano, 2003, *passim*. *Adde.* M.P. CHITI, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 505; S. CASSESE, *L’aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell’area europea*, in *Forn amm.*, 1995, 373 ss.; P. PUSTORINO, *Note sul principio di sussidiarietà*, in *Dir. com. e degli scambi internazionali*, 1995, 47 ss.; A.G. TOTI, *Is subsidiarity justiciable?*, in *European Law Review*, 1992, 255. 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, in specie, 465 ss.; ID., *Sussidiarietà, necessità e proporzionalità/adequatezza nell’ordinamento comunitario e in alcune esperienze europee*, in *Diritti e cultura*, 2001, 17 ss.; ID., *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale*, Torino, 2001, in specie, 19-62.

⁷ Cfr., in tema, P. CAREY, *Art. 97, 1° comma, parte I*; C. PINELLI, *Art. 97, 1° comma, parte II, art. 97, 2° comma, art. 97, 3° comma, sezione I, art. 98, 1° comma*; U. POTOTSCHNIG, *Art. 97, 3°*

andamento all'elemento oggettivo e funzionalistico della pubblica amministrazione⁸, prima che fosse ritrovato un ancoraggio più saldo nei riferimenti all'efficienza amministrativa⁹. Le stesse incertezze e "timidezze" hanno contrassegnato l'atteggiamento della nostra Corte costituzionale, che ha sempre trovato difficoltà nel definire in astratto il concetto di buon andamento, salvo poi valutare in concreto (e caso per caso) la fattispecie rimessa al suo esame, soprattutto alla luce del criterio di ragionevolezza, in base all'art. 3 Cost., quando è stata denunciata la violazione anche di tale norma¹⁰. Solo recentemente la giurisprudenza del giudice delle leggi si è attestata su uno *standard* più "coraggioso", operando un sindacato di legittimità che si è spinto a collegare il principio di buon andamento con i criteri – desumibili dalla le-

comma, sezione II (art. 51); G. LONGO, *Art. 98, 2° comma*; G. BORRERI, *Art. 98, 3° comma*, tutti in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorasso, Bologna-Roma, 1994, XXIV-488. Per commenti e lavori più recenti possono poi consultarsi R. CARANTA, *Politica e amministrazione nella Costituzione*, in *Studi in onore di Umberto Postolunghi*, Milano, 2002, 307; E.P. SALVIA, *La buona amministrazione e i suoi limiti*, in *Dir. e soc.*, 2004, 551; R. CARANTA, *Art. 97*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, vol. II, Milano, 2006, 1889. Per riferimenti al diritto comunitario, si v. V. RAPIELLI, *Il diritto ad una buona amministrazione comunitaria*, Torino, 2004.

⁸ Cfr. M.S. GIANNINI, *Amministrazione civile*, Milano, 1961, 111; L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Milano, 1988, 8.

⁹ Le prime tracce di tale evoluzione possono ritrovarsi, probabilmente, nel notissimo "Rapporto Giannini" del 1970. Sul significato e sul valore attuale del *Rapporto Giannini*, cfr. S. CASSESE, *Lo stato dell'amministrazione pubblica a vent'anni dal Rapporto Giannini*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 99 ss. l'A. si sofferma sulla considerazione che dalla prima guerra mondiale in poi si possono contare una decina di grandi disegni di riforma, ma fra tutti è proprio il *Rapporto Giannini* ad essere quello più significativo e rilevante. La ragione di tanta importanza è da ricercarsi nell'intuizione dell'illustre studioso, 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 così riportato al servizio degli uomini e sottoposto alle regole dell'economia. Il *Rapporto Giannini*, seguendo questa ottica, dunque, partiva dalla produttività, passava ai costi, alle tecnologie, ai mezzi e al personale e solo alla fine trattava delle strutture e dei controlli. Assolutamente centrali nel *Rapporto* erano i temi dell'aziendalisticità dello Stato e dell'efficienza.

¹⁰ Parla addirittura di "deferenza" della Consulta verso la disposizione richiamata C. PINELLI, *Offerte anomale e buon andamento*, in *Giur. Cost.*, 1988, 495; R. CARANTA, *Art. 97, op. cit.*, 1907, invece, ritiene che sarebbe opportuno "più coraggioso sindacato sulla legislazione ordinaria alla luce del principio di buon andamento, modernamente declinato come economicità, efficienza ed efficacia".

gislazione ordinaria di principio – di efficienza, efficacia ed economicità, dei quali si dirà diffusamente più innanzi.

D'altro canto, come si diceva, la scelta dei padri costituenti di optare per clausole ampie ed allusive, pur comportando non poche difficoltà ermeneutiche, ha avuto il pregio di consentire una materializzazione della Costituzione formale aderente all'evoluzione dei tempi ed alle complesse trasformazioni istituzionali, sociali ed economiche verificatesi con crescente accelerazione nell'ultimo ventennio.

Ma è grazie all'influenza dei due principi comunitari sopra ricordati di "sana" gestione finanziaria e di "buona amministrazione" (che qui vengono "letti" in endiadi), che l'interpretazione-specificazione del precetto costituzionale ha ricevuto un assetto pressoché definitivo nel nostro paese.

È nell'ordinamento comunitario, infatti, che può rinvenirsi la declinazione del concetto di amministrazione "buona e sana", attraverso i principi di efficienza, di efficacia ed economicità, fino a qualche tempo fa sconosciuti al nostro sistema amministrativo. Anzi, nel diritto dell'U.E. siffatti criteri sono ritenuti vincolanti per tutte le istituzioni comunitarie, tanto che ne viene fornita una definizione ben precisa. Al punto che un'adeguata ricostruzione ermeneutica del principio della sana gestione finanziaria passa necessariamente per l'analisi dei detti criteri per come essi vivono e concretamente operano nell'ordinamento comunitario.

§ 2. *L'interpretazione-specificazione del principio della "sana gestione finanziaria" nell'ordinamento comunitario*

Si impone immediatamente una prima considerazione: sul piano testuale, le fonti comunitarie adoperano una terminologia ambigua, facendo riferimento indifferentemente talvolta alla "sana", talaltra alla "buona" gestione finanziaria. La qual cosa, sotto il profilo ermeneutico, non può non suscitare perplessità, dal momento che, a stretto rigore, il carattere della "bontà" si identifica piuttosto con quello della "utilità" della gestione, mentre può definirsi propriamente "sana" la gestione esente da patologie tecnico-giuridiche e quindi *legittima*, ma non necessariamente *utile*¹¹.

¹¹ In tal senso, cfr. G. COGLIANDRO *I controlli*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, Milano, 1997, 292, il quale evidenzia che l'art. 3A (poi art. 4) TCE stabilisce che gli Stati membri devono osservare il principio "di *finance pub-*

In origine, era stato l'art. 2 del Regolamento finanziario comunitario del 1977 (come modificato dal successivo Reg. n. 610/90 del 13 marzo 1990), a fare riferimento al concetto di "sana" gestione finanziaria, sia pure intesa come principio ispirato a criteri "di economia e di rispetto del rapporto costo/efficacia".

Tale ultimo parametro (stando almeno all'espressione letterale adoperata dal legislatore comunitario), appariva di interpretazione piuttosto univoca, dal momento che esso, pur con i suoi limiti lessicali, non poteva che voler garantire l'esigenza, posta a carico delle istituzioni responsabili, di assicurare una gestione finanziaria non solo "legittima" ma anche "utile" e come tale diretta, secondo quanto specificato nell'art. 2 cit., a "fissare obiettivi quantificati e garantire il progresso della loro realizzazione". Invero, il parametro usato dalla norma faceva 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); tuttavia, nella disposizione erano presenti elementi tali da far ritenere all'interprete che la gestione "sana" dovesse essere non solo legittima e regolare, ma anche "utile" e quindi "buona".

La necessità, poi, che la gestione finanziaria "sana" non fosse cosa diversa da quella "buona", era confermata dal Trattato di Maastricht che, all'art. 205, costituzionalizzava il canone della "bonne gestion financière". Da tali criteri non si allontana il Regolamento finanziario del 2002¹², che all'art. 27, sebbene ribadisca l'esigenza che la gestione finanziaria debba essere "sana", richiede espressamente che essa si uniformi ai "principi di economia, efficienza ed efficacia" (secondo il significato che la stessa norma attribuisce ai detti criteri) e che la correlativa verifica avvenga mediante indicatori di *performances* (intesa come ricerca del miglior rapporto tra i mezzi impiegati e i risultati conseguiti), definiti per attività e misurabili, in modo da consentire la verifica dei risultati ottenuti¹³. Inoltre, per migliorare il processo decisionale, la sopracitata

bliche sane", laddove l'aggettivo "sano" individua "un bilancio non caratterizzato da un disavanzo eccessivo", in conformità dell'art. 109J (poi art. 121) TCE. La materia era stata affidata all'art. III-184 del Trattato costituzionale.

¹² Si tratta del Regolamento finanziario approvato dal Consiglio in data 25 giugno 2002, pubblicato nella G.U.C.E. L 248 del 16 settembre 2002, n. 1605/02.

¹³ La disposizione, infatti, non solo contiene un riferimento ai detti principi in quanto caratterizzanti la "sana gestione finanziaria", ma si preoccupa, sulla base delle nozioni (anche di matrice aziendalistica) più diffuse, di definire i tre parametri (cfr. par. 1), precisando che:

disposizione afferma il principio che le istituzioni procedano a valutazione *ex ante* ed *ex post* in conformità degli orientamenti definiti dalla Commissione. Sono assoggettati a valutazione, in tal modo, tutti i programmi e le attività che comportino spese rilevanti ed i *risultati* di siffatta valutazione sono comunicati alle amministrazioni incaricate della spesa ed alle autorità legislative e di bilancio.

Da tale contesto, non può che dedursi che, nel diritto comunitario vivente, le due definizioni di “*sana*” e “*buona*”, riferiti alla gestione finanziaria, appaiono tra loro perfettamente *fungibili* e *complementari*, nel senso che ognuna delle due sottintende l'altra, nell'intento di garantire il raggiungimento degli obiettivi di interesse generale che l'Unione si prefigge.

La gestione finanziaria delle risorse proprie dell'Unione deve, infatti, essere improntata al perseguimento di interessi generali, alla soddisfazione di bisogni collettivi ed all'elevazione dello *standard* di qualità dei servizi pubblici offerti.

Con l'ulteriore conseguenza che, specie alla luce delle specificazioni contenute nell'art. 27 del Regolamento cit., il raggiungimento dell'obiettivo della sana gestione è indissolubilmente collegato ai principi di economia, efficienza ed efficacia di ogni azione istituzionale.

Ovviamente, quale che sia l'accezione dei tre principi suddetti¹⁴, trattasi di concetti che devono la loro configurazione teorica a studi di matrice aziendalistica 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 teleo-

-
- a) Il “*principio dell'economia*” richiede che i mezzi impiegati dall'istituzione per la realizzazione delle proprie attività siano resi disponibili in tempo utile, nella quantità e qualità appropriata ed al prezzo migliore;
 - b) in base al “*principio dell'efficienza*”, va ricercato il miglior rapporto tra mezzi impiegati e risultati conseguiti;
 - c) secondo il “*principio dell'efficacia*”, devono essere raggiunti gli obiettivi specifici fissati e conseguiti i risultati attesi.

¹⁴ Sulla delimitazione dei concetti richiamati cfr., tra gli altri, G. FARNETTI, *Gestione e contabilità dell'ente locale*, Rimini, 1999, 28 ss.; G. D'AURIA, *I controlli*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Milano, 2000, 233. Cfr. anche, volendo, E. BONELLI, *Efficienza e sistema dei controlli tra Unione Europea e ordinamento interno*, Torino, 2003, 33 ss. ed ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

logicamente 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 pubblica¹⁵, il che ostacola in radice non solo la valutazione (tanto di efficienza, quanto di efficacia ed economicità), ma addirittura l'attività – logicamente e cronologicamente pregiudiziale – di programmazione e pianificazione degli obiettivi.

In definitiva, in ogni ordinamento giuridico, possono essere utilizzati 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; non per questo, però, tali parametri possono considerarsi come non appartenenti all'area del diritto¹⁶.

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 diverse¹⁷, in linea col principio di sussidiarietà.

¹⁵ 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*, n. 1, 2001, 281 ss.

¹⁶ In tema, cfr. anche S. COGNETTI, *Profili sostanziali della legalità amministrativa. Indeterminatezza della norma e limiti della discrezionalità*, Milano, 1993, 267; G. GUARINO, *Sul carattere discrezionale dei regolamenti*, in *Foro it.*, 1953, I, 541. Anche L. COLACINO CINNANTE, *Pubblica amministrazione e trasformazioni dell'ordinamento*, Napoli, 2007, coglie i tratti essenziali dei processi di trasformazione in atto e li inquadra proprio alla luce del mutato ruolo del principio di legalità, laddove (pp. 111 ss.), sottolinea che “*il principio di legalità riveste una funzione diversa, pur se più delicata, più caratterizzante perché forma l'espressione di più principi fondamentali dell'agire della P.A.; e non solo si collega a quelli contenuti o sottolineati dai vari articoli della Costituzione, come gli artt. 13 ss. o l'art. 23 o 97 oppure il 101, co. 2, o il 113; ma si sposta dalla garanzia formale verso profili funzionali e sostanziali delle attività (fino anche a proporsi come dovere funzionale della stessa amministrazione di organizzarsi ed agire per realizzare nel modo migliore i risultati cui deve tendere, in nome dell'efficienza, buon andamento, imparzialità, oltre che della trasparenza dell'azione)*”; adde, da ultimo, G. MORBIDIELLI, *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*, Relazione presentata al 53° Convegno di Studi Amministrativi, Varenna, 20-22 settembre 2007, avente ad oggetto “*Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*”, consultabile in *Giustizia amministrativa. Rivista di diritto pubblico*, www.giustamm.it, n. 11/2007, 8 ss.

¹⁷ Una simile affermazione viene corroborata dalle ricadute prodotte dal principio di autonomia sul sistema delle fonti in Italia. Come è messo in rilievo anche da P. MADDALENA,

Ne segue che il principio della “*sana*” gestione finanziaria, come prefigurato dall’ordinamento comunitario, va interpretato in tutta la sua estensione semantica e quindi va inteso nel senso di *buona* ed *utile*, ponendosi come pietra angolare del sistema amministrativo-finanziario dell’Unione Europea e divenendo il fondamentale parametro gestionale (e di controllo) da cui non può prescindere alcuna attività istituzionale¹⁸. Tale conclusione, del resto, è avallata dal dato normativo costituito dalle modifiche introdotte dall’art. 257 del Trattato di Lisbona (che modifica il Trattato sull’Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea), la cui ratifica, peraltro, è ancora in corso¹⁹: la norma, confermando un *trend* già ampiamente

Struttura della pubblica amministrazione e della responsabilità amministrativa, in *Trib. amm. reg.*, 1999, II, 402, “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”. Sul tema, cfr. S. COGNETTI, *Normativa su procedimento, regole di garanzia e di efficienza*, in *Riv. it. dir. pubb. comun.*, 1990, 126; F. LUCIANI, *Commento a Consiglio di Stato*, sez. V, 22 maggio 2001 n. 2823, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 1252.

¹⁸ Ovviamente, tale concetto non ha mancato di esercitare la propria influenza anche nel nostro diritto interno, favorendo una interpretazione “evoluto” del principio del buon andamento dell’attività amministrativa sancito dall’art. 97, primo comma, Cost. Sul punto, sia consentito rinviare a E. BONELLI, *Politica e amministrazione: una commistione incostituzionale nei piccoli comuni?*, in *Riv. amm.*, 2003, 995-1032 ed ivi ampi riferimenti di dottrina e giurisprudenza. Considerazioni interessanti possono ritrovarsi anche in G. TERRACCIANO, *Bilancio e finanzia tra Unione europea e governo locale*, relazione svolta al Convegno su “*Bilancio e finanzia tra Unione europea e governo locale*”, tenutosi a San Leucio-Napoli in data 17-18 ottobre 2002.

Più in generale, le complesse relazioni che si instaurano fra ordinamenti interni e sistema giuridico comunitario sono state analizzate, con ampi riferimenti sia alla dottrina italiana che straniera, da C. AMBRANTE, *Costituzionalismo e Costituzione nel nuovo contesto europeo*, Torino, 2003, *passim*. *Adde*, A.A.VV., *Adjusting to Europe. The Impact of the European Union on National Institutions and Politics*, a cura di Y. Mény, London-New York, 1996.

¹⁹ In tema v. V. PAMIO, *Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona. Spunti di riflessione*, in www.gjustamm.it, n. 3-2008, 3; v. anche J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, 2007, 49 ss. Per un atteggiamento critico in ordine alla ratifica del Trattato, si richiamano le lucide considerazioni di G. GUARINO, *Ratificare Lisbona?*, Firenze, 2008 (in corso di pubblicazione e consultato nel *paper*), 2 ss., secondo cui “*Nei quindici anni dall’entrata in vigore del Trattato di Maastricht, che ha introdotto la moneta unica, l’entro, lo sviluppo medio annuo del Prodotto interno lordo (PII) italiano è rallentato, è risultato la metà di quello del quindicennio anteriore, un quarto di quello del periodo dal 1945 al 1980. Nel trentacinquennio, a partire dalla fine della ricostruzione, l’Italia era stata prima assoluta tra i Paesi occidentali nello sviluppo. Ed era ancora in testa nel quindicennio anteriore a Maastricht, seconda solo alla Germania, tra i paesi europei con più popolazione. Negli anni dal 1992 ad oggi siamo all’ultimo posto. Italia, fanalino di coda! Post hoc, propter hoc?*”

verificabile nel Trattato costituzionale poi abortito²⁰, aggiunge il paragrafo 5 all'art. 268 TUE, confermando che il bilancio è eseguito in conformità “*del principio di sana gestione finanziaria*” e che gli Stati membri dell'Unione sono tenuti a cooperare affinché gli stanziamenti iscritti in bilancio siano utilizzati secondo tale principio.

§ 3. La funzione di controllo della Corte dei conti comunitaria alla luce del detto principio

Per ovvie ragioni, risulta informata al criterio della “*sana gestione finanziaria*” (come in precedenza inteso) tutta la funzione di controllo esterno sulla gestione esercitata dalla Corte dei conti comunitaria, sulla base delle disposizioni dei Trattati che regolano l'attività di tale istituzione²¹.

²⁰ L'impressione che anche la Convenzione si fosse preoccupata di recepire, in materia finanziaria, i principi vigenti in ambito comunitario, enucleando quelli che presentavano maggiore solidità, generalità ed astrattezza, è confermata dall'analisi testuale del Trattato costituzionale, specie nelle parti in cui esso fa riferimento al canone della “*sana gestione finanziaria*”. È difatti, la materia era regolata anzitutto nella parte I, titolo IV (*Istituzioni e organi dell'Unione*), laddove al capo II (*Le altre istituzioni e gli organi consultivi dell'Unione*), nell'art. I-31 individuava nella Corte dei conti europea l'organo titolare della funzione di controllo, al quale era demandato di accertare la “*sana*” gestione finanziaria (cfr. par. 2). L'argomento era ripreso nell'art. I-53 che, dettando i “*principi finanziari e di bilancio*”, nel par. 6 faceva espreso riferimento allo stesso criterio che, sempre a proposito delle attribuzioni della Corte dei conti, veniva ribadito nell'art. III-384, par. 2.

La Convenzione ritornava sul punto laddove, in relazione ai criteri dettati per “*esecuzione del bilancio e scarico*”, all'art. III-407, nell'attribuire alla Commissione il compito di curare l'esecuzione del bilancio in cooperazione con gli Stati membri (sulla base della legge europea di cui all'art. III-412), sotto la sua responsabilità e nei limiti degli stanziamenti – ribadiva che ciò dovesse avvenire “*in conformità del principio di sana gestione finanziaria*”.

²¹ Tra i riferimenti dottrinari divenuti ormai *classici* si richiamano, tra gli altri, C.A. TROJANI, *La Corte dei conti europea*, in *Foro ann.*, 1975, II, 590 ss.; E. SPATANFORA, *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; P. MENGOZZI, *Il diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, 1997, 60; T. BALLARINO, *Lineamenti di diritto comunitario*, Padova, 1993, 71; S. GOZI, *Il governo dell'Europa*, Bologna, 2000, 124 ss. Per la manualistica, cfr. F. POCAR, *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Milano, 2000, 156 ss.; G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2001, 45 ss. *Adde*, da ultimo, G. COGLIANDRO, *Corte dei conti delle Comunità europee, ad vocem*, in *Dir. giur. dir. pubbl.*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, vol. II;

Invero, gli artt. 246-248 TCE e 277 TCE (in virtù delle modifiche apportate dal Trattato di Maastricht) avevano già configurato la Corte come organo istituzionale dell'Unione europea, con la funzione di assicurare il controllo delle finanze pubbliche comunitarie in posizione di assoluta autonomia²², demandando ad essa di garantire la legalità, la regolarità e la “sana” gestione del complesso delle entrate e delle spese delle Comunità, di ogni organismo creato dalle stesse Comunità, salvo eventuali esenzioni esplicitamente previste dal relativo atto costitutivo.

La materia è stata rivisitata dal Trattato di Nizza, che ha introdotto sensibili modifiche agli articoli 247 e 248 TCE. 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 presentate da ciascuno Stato. Significativa appare anche la modifica dell'art. 248 TCE 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.

L'accertamento della “sana” gestione finanziaria da parte della Corte, considerato che tale espressione deve essere letta ed interpretata in stretta connessione con quello della “buona gestione”, comprende ogni sorta di controllo volto a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'attività gestionale²³, non escludendo l'*auditing* e l'analisi dei sistemi²⁴.

G. CLEMENTE, *La Corte dei conti*, in *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, a cura di A. Tizzano, Milano, 2004.

²² In una con la richiamata funzione di controllo finanziario alla Corte dei conti è attribuita anche la funzione di autorità investita di poteri di nomina che riguarda la 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, 2239 ss., con nota di G.B. GOLETTI, *La Corte dei conti europea e i suoi membri*, *ibidem*, 2354; nonché ID., *La corte dei conti europea in giudizio (Nota a Trib. 1 grado Comunità europea, 15 giugno 1999, n. 277/97, Soc. I-smeri Europa c. Corte dei conti Ce)*, *ibidem*, 2000, 1181.

²³ 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*

Per inquadrare correttamente 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, sicchè 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 sana gestione), sono effettuati contestualmente, in modo per così dire "integrato", ancorchè in via successiva, dalla Corte²⁵.

Inoltre, dal momento che le sue verifiche non possono investire analiticamente tutte le operazioni di gestione, l'organo ricorre mediante adeguata programmazione all'individuazione (anche a campione) di una determinata area da sottoporre a controllo, procedendo poi alla rilevazione di 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

tema di controllo finanziario esterno nell'ordinamento comunitario europeo, in *Riv. Corte conti*, 3, 1997, 319; cfr. anche M. SCIASCIA, M. SCIASCIA, *Il controllo della Corte dei conti sulle gestioni pubbliche in Italia e in Europa*, Milano, 1997, 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*, a cura di V. Caputo Jambrenghi, Milano, 1995, 17 ss.

²⁴ 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*, cit., 281. Opportunamente, l'A. mette in evidenza che nel Manuale, come parametri di *buona 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". Il Manuale, con i suoi aggiornamenti, è reperibile al sito istituzionale della Corte dei conti europea.

In tema, con specifico riferimento anche alle tipologie dei controlli interni di gestione in ambito comunitario, sia consentito rinviare a E. BONELLI, *Efficienza e sistema dei controlli*, op. cit., in specie, 156 ss.

²⁵ 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. comm.*, 1998, 91 ss.

analizzato²⁶. 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.

L'attività della Corte è inoltre valorizzata dalla pubblicità che essa riceve: le osservazioni formulate nel quadro dei suoi controlli sono raccolte annualmente in un rapporto pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (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*²⁷, che, nella previsione dell'art. 143 del regolamento finanziario del 2002, vede opportunamente coinvolti anche gli Stati membri, riservando spazio alle risposte delle istituzioni alle osservazioni della stessa Corte; essa è comunicata al Parlamento europeo, al Consiglio e alle altre istituzioni ed ha funzione di informazione e di giudizio essenziale nel quadro della procedura di rendicontazione.

Quest'ultima si conclude con la concessione del "*disarcio*", che concreta il giudizio favorevole espresso dal Parlamento nei confronti della Commissione per la corretta esecuzione del bilancio. In materia di rendiconto sono previsti meccanismi e strumenti di verifica collaudati (cfr. art. 265 TCE) che confermano il ricorso al c.d. metodo "*D.A.S.*" (acronimo che sta ad indicare la *déclaration d'assurance*), che dà mandato alla Corte dei conti di certificare l'*affidabilità* del rendiconto, come documento contabile complessivamente inteso²⁸.

²⁶ In tal senso, cfr. A. ANGIOLI, *op. loc. cit.*

²⁷ Su cui si può vedere G. CLEMENTE, *I controlli finanziari sulle istituzioni dell'Unione Europea*, in *Riv. Corte conti*, 3, 1996, 287, che limpidamente chiarisce come l'istituto garantisca "*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*, in *Riv. Corte conti*, 6, 2000, 274 ss.

²⁸ In proposito, opportunamente la dottrina parla di "*specificità del metodo D.A.S.*" 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*"; così G. CLEMENTE, *I controlli finanziari sulle istituzioni dell'Unione europea*, *op. cit.*, 286.

Siffatta competenza conferma la natura politico-gestionale delle verifiche dell'istituzione di controllo e costituisce, nel sistema, un'efficace *pendant* alla carenza di misure interruttive e sospensive dell'efficacia degli atti, divenendo il mezzo più idoneo per individuare e censurare *ex post* eventuali condotte ed attività trasgressive e/o devianti.

Le disposizioni relative alle competenze, alla composizione e al funzionamento della Corte dei conti comunitaria risultano trasfuse nel Trattato di Lisbona, Parte sesta (*Disposizioni istituzionali e finanziarie*), Titolo I (*Disposizioni istituzionali*), Capo 1, Sez. 7, agli artt. 285-287²⁹.

§ 4. La progressiva conformazione del diritto interno al principio in esame e il ruolo della Corte dei conti nella prospettiva della giurisprudenza della Corte costituzionale

Essendo questo il contesto comunitario, il nostro diritto interno non ha esitato a muoversi nella stessa direzione: era stato, invero, già l'art. 1 della l. 241 del 1990 a inaugurare il processo di materializzazione del principio del buon andamento nei criteri “*di economicità, di efficacia e di pubblicità*”. A partire da siffatto riconoscimento legislativo, significativamente collocato in apertura della legge che più di ogni altra si pone come disciplina (vivente nella Costituzione materiale) organica, generale e fondamentale dei modi di agire della P.A., il riferimento ai canoni di efficacia, efficienza ed economicità, quali criteri-guida dell'azione amministrativa nella prospettiva di una sana gestione finanziaria, è divenuto costante ed immancabile in tutti i più importanti interventi legislativi in materia, dopo essere stato a lungo dibattuto dalla dottrina e – ciò che forse ha maggior rilievo – recepito dalla giurisprudenza costituzionale, contabile ed amministrativa³⁰. Non è un caso, del resto, che il legislatore, al fine di dare attuazione ad una revisione³¹ affrettata, incoerente e per giunta priva di disposizioni transitorie, proprio con la legge che

²⁹ Cfr. Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in G.U.U.E., C115 del 9.5.08.

³⁰ Per un'applicazione giurisprudenziale recente dei principi di efficienza e di economicità, cfr. *Cons. Stato*, sez. V, 4 marzo 2008, n. 862, che si può leggere in *Giustizia amministrativa. Rivista di diritto pubblico* www.giustamm.it, con nota di R. ROLLI e U. COMPTE, *Efficienza, efficacia ed economicità: percorsi aziendali per la pubblica amministrazione. Note a margine della sentenza del Consiglio di Stato*, sez. V, 4 marzo 2008, n. 862.

³¹ Approvata con la l. Cost. n. 3/2001.

ne ha affrontato in modo organico i nodi interpretativi (l. n. 131/2003)³², ha ridisegnato il ruolo della Corte dei conti³³, avvertendo la necessità, da un lato, di fare riferimento al principio della “*sana gestione*” (cfr. art. 5, comma 4), dall’altro, di prevedere la possibilità per le Regioni di richiedere alle sezioni regionali della stessa Corte ulteriori forme di collaborazione, sia ai fini del controllo della “*regolare gestione finanziaria*”, sia ai fini del raggiungimento dei migliori livelli di “*efficienza, efficacia ed economicità*” dell’azione amministrativa (cfr. comma 5, art. cit.). Nella stessa cornice possono iscriversi le disposizioni di cui ai commi da 166 a 169 dell’art. 1 della Legge finanziaria 2006, n. 266 del 23 dicembre 2005, volte a introdurre un nuovo tipo di controllo finalizzato ad assicurare la sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del divieto di indebitamento, imposto dall’ultimo comma dell’art. 119 Cost.³⁴. Nella sua configurazione legislativa, questa nuova forma di controllo introduce una serie di misure idonee a garantire la stabilità dei bilanci ai fini dell’attuazione del patto di stabilità interno³⁵, secondo quanto già previsto dall’art. 7, com-

³² Fra i commenti più completi alla legge, si vedano AA.VV., *Legge “La Loggia”. Commento alla l. 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del titolo V della Costituzione*, a cura di F. Bassanini, Rimini, 2003; AA.VV., *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla l. 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia)*, Milano, 2003.

³³ In dottrina, come indicazioni di carattere generale, cfr. 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 Congresso SIMAP, 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. *Idde.*, L. MOTOLESE, *La Corte dei conti e le sue funzioni*, Milano, 2004; *Id.*, *La Corte dei conti nel nuovo ordinamento contabile*, Milano, 2007; F. TIGANO, *Corte dei conti e attività amministrativa*, Torino, 2008.

³⁴ La Corte costituzionale ha dato una prima lettura del divieto *de quo*, definito sinteticamente anche come *golden rule* nella pronuncia n. 425/2004, in cui è affrontata esplicitamente la questione di che cosa debba intendersi per “*spese di investimento*”, nell’ambito del sesto comma dell’art. 119 Cost. Sulla sentenza in oggetto si può vedere M. BARBERO, *Golden rule: non è tutt’oro quel che luccica!*, in www.forumcostituzionale.it. Sulla *golden rule* in generale si può invece leggere G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana*, Milano, 1995, II, 128.

³⁵ Sul c.d. patto di stabilità interno si possono leggere A. GABRIELLI, *Finalità e significato del patto di stabilità interno, con particolare riferimento agli enti locali*, in *Ann. it.*, 2003, 1665; I.R. PULLI, *Il patto di stabilità interno nei piccoli comuni*, in *Ann. it.*, 2004, 1010; D. FENAROLI, *La gestione finanziaria: programmazione dei flussi di cassa e vincoli del patto di stabilità interno*, in *Nuova rass.*, 2004, 1474; M. BARBERO, *Il patto di stabilità interno all’esame della Corte costituzionale*, in *For-*

ma 7 della legge 5 giugno 2003 n. 131. Trattasi di disposizioni³⁶ che mostrano un certo grado di coerenza con l'evoluzione complessiva del nostro sistema, sia di amministrazione attiva che di controllo, e costituiscono la "spia legislativa" che, in termini espressi, riconosce quel ruolo "collaborativo", che l'istituzione di controllo ha via via acquisito nel nostro paese, abbandonando la cultura delle verifiche di legittimità e accedendo proprio a quei criteri-guida di natura "gestionale" oramai mutuati dal diritto comunitario.

Va ascritto alla Corte costituzionale il merito di avere subito compreso ed avallato la svolta epocale che era in atto, confermando con la propria giurisprudenza la legittimità costituzionale delle opzioni legislative, volte

ro amm., Cons. Stato, 2004, 346; C. PINELLI, *Patto di stabilità interno e finanza regionale*, in *Giur. Cost.*, 2004, 514; G. CAPORALI, *Patto di stabilità e ordinamento europeo*, in *Dir. e soc.*, 2004, 83; G. DELLA CANANEA, *Dal vecchio al nuovo patto di stabilità*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 221; R. BERTINO, *Enti locali e patto di stabilità interno*, in *Nuova rass.*, 2003, 79; A. SILIPO, F. PICA, *I rinvii del patto di stabilità interno alle spese in conto capitale degli enti locali*, in *Riv. trib. loc.* 2002, 233; F. PICA, *Le norme sul "patto di stabilità interno" sono costituzionalmente legittime?*, in *Riv. trib. loc.*, 2002, 123. Va qui evidenziato che la questione della compatibilità di alcune disposizioni del patto di stabilità interno con il riconoscimento costituzionale di autonomia finanziaria a Regioni ed enti locali è stata affrontata a più riprese dalla Corte costituzionale. Pare di poter affermare che il giudice delle leggi, dopo una prima fase di sostanziale adesione alle scelte del legislatore, ha cominciato nel 2004 a rimarcare l'esigenza che fossero superati, nel patto di stabilità, gli aspetti più marcatamente dirigistici e lesivi dell'autonomia degli enti territoriali. Si veda, a conferma di quanto si va sostenendo, la sentenza n. 36/2004, nella quale la Corte sottolinea il carattere eccezionale e transitorio delle disposizioni del patto di stabilità che disponevano – per Regioni ed enti locali – un limite alla crescita della spesa corrente, evidenziando che le scelte del legislatore devono essere sempre rigorosamente motivate da ragioni di "coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali", altrimenti esse rischiano la sanzione d'incostituzionalità per l'evidente lesione dell'autonomia degli enti territoriali. La sentenza può essere letta al sito *internet* della Corte, www.cortecostituzionale.it Sul punto si veda L. ANTONINI, *I principi del coordinamento fiscale*, in AA.VV., *Il corso di un nuovo federalismo fiscale*, Milano, 2005, 85.

³⁶ Si ritiene utile richiamare qui il disposto del comma 168 dell'art. 1 della Legge finanziaria 2006, n. 266 del 23 dicembre 2005, secondo cui "Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, qualora accertino, anche sulla base delle relazioni di cui al comma 166, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto, adottano specifica pronuncia e vigilano sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure correttive e sul rispetto dei rinvii e limitazioni posti in caso di mancato rispetto delle regole del patto di stabilità interno".

alla riforma del sistema dei controlli, a partire dalla “storica” sentenza n. 29 del 1995³⁷.

In tale pronuncia la Corte operò 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 autonomie territoriali) e non più soltanto dello *Stato-apparato*³⁸, sì da poter assicurare il complessivo rispetto dell’equilibrio economico-finanziario.

Un compito siffatto, in un sistema che 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 predeterminati 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 gli attori pubblici. Sicchè, 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* i poteri pubblici – sia perché la natura stessa del con-

³⁷ La si può leggere in *Foro it.*, 1996, I, 1156. Le altre pronunce che affrontano nella medesima ottica la tematica qui trattata sono la n. 470 del 1997, la n. 64 del 2005, la n. 267 del 2006 e la n. 179 del 2007, tutte reperibili al sito istituzionale della Corte.

³⁸ Rimane, invero, un caposaldo del diritto pubblico la distinzione tra “*Stato-ordinamento*”, utilizzato per designare la totalità degli elementi e dei rapporti di vita associata che si svolgono nell’ambito statale, “*Stato-apparato*”, inteso come il complesso dell’organizzazione e dell’attività che fa capo al potere supremo di comando, con la funzione di assicurare le esigenze unitarie dell’ordinamento (denominato anche “*Stato-persona*”) e “*Stato-comunità*”, risultante dall’insieme dei soggetti, distinti dal primo, forniti di propria organizzazione nell’esercizio dei poteri di autonomia, dei quali sono titolari. In tal senso, cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969, I, 43-44. Come ulteriori riferimenti classici, cfr. G. CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta*, in *Opere*, Milano, 1959, I, 403 ss.; R. QUADRI, *La sudditanza nel diritto internazionale*, Padova, 1936, 35 ss.; ID., *Problemi di teoria generale del diritto*, Napoli, 1959, 91; F.W. JERU SALEM, *Der Staat*, Jena, 1935, 82 ss.; V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana* in *Scritti Orlando*, I, 416. *Contra*, per la integrale identificazione dello Stato con la comunità politica, cfr. M. STOPPINO, *Potere politico e stato*, Milano, 1968, 261.

trollo 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.

Ancor più pregnanti appaiono le affermazioni contenute nella sentenza n. 179 del 2007, con cui la Consulta rigetta il ricorso proposto in via principale dalla Regione (a statuto speciale) Friuli-Venezia Giulia per censurare le disposizioni contenute nei commi 166-169 dell'art. 1 della L. n. 266 del 2005, nel quadro autonomistico disegnato dal nuovo Titolo V³⁹.

Secondo la Corte, infatti, partendo dal presupposto che *“le norme censurate introducono un nuovo tipo di controllo affidato alla Corte dei conti, dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali”*, rimane ferma la discrezionalità del legislatore di assegnare ad essa qualsiasi altra forma di controllo sulla gestione del bilancio ex art. 100 Cost.⁴⁰. Ciò in quanto se è vero che, al momento dell'emanazione della Costituzione, per indicare l'intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilan-

³⁹ In tema, 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 MATTIUCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli Enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte seconda della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Le Regioni, op. cit.*, 458-459, il quale tuttavia ritiene che la Corte dovrebbe limitarsi a quella parte del controllo di gestione di cui al primo periodo dell'art. 5, 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. Sul punto, per ulteriori approfondimenti e riferimenti bibliografici, sia consentito rinviare anche a E. BONELLI, *Efficienza e sistema dei controlli tra Unione europea e ordinamento interno*, *op. cit.*, in specie 125 ss.

⁴⁰ Com'è noto, l'art. 100, secondo comma, della Costituzione prevede che la Corte dei conti eserciti 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. La nascita dell'organo risale alla L. 14 agosto 1862 n. 800.

cio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata. Secondo la Corte, sono inoltre da richiamare al fine suddetto, oltre all'art. 81 Cost., che pone il principio indefettibile dell'equilibrio di bilancio, anche gli articoli 97, primo comma, 28 e 119, ultimo comma, Cost.⁴¹.

Peraltro, prosegue la sentenza, *"la previsione da parte di una legge dello Stato del controllo in esame rientra nella competenza propria di quest'ultimo, di dettare principi nella materia concorrente della armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica"* art. 117, terzo comma, Cost.), nel quadro della c.d. *"finanza pubblica ed allargata"*⁴².

⁴¹ La letteratura di commento al nuovo testo dell'art. 119 della Costituzione è vastissima ed è perciò impensabile darne qui conto esaustivamente. Tra i contributi più significativi si segnalano P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119 Cost.: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1425; C. SALAZAR, *L'art. 119 Cost. tra (in) attuazione e "flessibilizzazione"* (in margine a Corte cost., sent. nn. 16 e 49 del 2004), in *Le Regioni*, 2004, 1026. Per una lettura delle norme nell'ottica della necessaria attuazione del federalismo fiscale, v. P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, op. cit., 1435 ss.; A. FANTOZZI, *Riserva di legge e nuovo riparto della potestà normativa in materia tributaria*, in *Riv.dir. trib.*, 2005, 1, 43 ss.; molto restrittiva è l'opinione di A. AMATUCCI, *Autonomia finanziaria e tributaria*, in *Luc. giur. agg.*, Roma, 2002, 1, 3, secondo cui, in buona sostanza, la riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. inibirebbe perfino alle Regioni di legiferare in materia tributaria, trattandosi di riserva di legge statale. Sulla stessa linea è M.V. SERRANO, *Brevi considerazioni sugli effetti tributari della riforma del Titolo I' della Costituzione*, in *Boll. trib.*, 2002, 328 ss. Di opinione diversa, aperta alla possibilità che l'ente locale istituisca tributi propri, è invece A. PIRAINO, *Linee per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in AA.VV., *Il nuovo modello costituzionale di finanza locale*, Soveria Mannelli, 2004, spec. 17; E. Bonelli, *Fondo perequativo, ad vocem*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006. Da ultimo, per una esaustiva ricostruzione evolutiva, adde A. DE STANO, *Configurazione dell'interesse pubblico e determinante finanziaria. Gli effetti dell'introduzione dei primi tratti di federalismo fiscale sul sistema autonomistico-territoriale nella legislazione finanziaria 1999-2008*, Torino, 2008, in specie 147 ss.

⁴² Non manca la Corte di dar conto dei propri precedenti in *subjecta materia*, laddove afferma che *"In siffatta prospettiva, questa Corte, con la sentenza n. 267 del 2006, ha, tra l'altro, precisato che la possibilità data, dal comma 7 dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003, alle Regioni a statuto speciale, nell'esercizio della loro competenza, di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità, non pone in nessun caso in discussione la finalità di uno strumento, quale il controllo sulla gestione delle risorse collettive, affidato alla Corte dei conti, in veste di organo terzo (sentenza n. 64 del 2005) a servizio della Repubblica (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997), che garantisca il rispetto dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva. Anche perché – come già detto – la necessità di coordinamento della finanza pubblica, nel cui ambito materiale si colloca il controllo esterno sulla gestione, riguarda pure le*

Per tutte queste ragioni, i controlli di natura economico-gestionale, diretti a dare effettività al principio “*sana gestione finanziaria*” e, nel quadro della riforma del Titolo V, risultano coerenti con l’attuale assetto costituzionale, purchè essi concretino forme di verifica finalizzate a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione (intesa in senso pluralistico) “*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*” (cfr. sentenza Corte costituzionale n. 29/95).

§ 5. Qualche conclusione

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, appare di grande rilevanza la previsione sul piano legislativo (sia pure con specifico riferimento al controllo effettuato sugli enti locali) di una stretta connessione tra il controllo successivo 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*”⁴³; b) le relazioni della Corte dei conti in merito alla gestione di Comuni e Province contengono anche valutazioni sul funzionamento dei controlli interni⁴⁴; c) nell’esercizio del controllo sulla gestione, la Corte può chiedere agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia⁴⁵.

Simili forme di collegamento interorganico – che rappresentano un *trend* ormai consolidato per il nostro ordinamento – 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 operasse-

Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata”.

⁴³ Cfr. articolo 3, comma 4, l. n. 20/94.

⁴⁴ Cfr. articolo 3, comma 7, l. n. 20/94.

⁴⁵ Cfr. articolo 3, comma 8, l. n. 20/94.

ro poi in un contesto organizzativo irrazionale e contraddittorio con quegli stessi canoni.

Come si vede, dunque, il principio della sana gestione finanziaria, interpretato e specificato sulla base dei tre criteri sopra richiamati, finisce per identificarsi con quello di buona gestione e si materializza ulteriormente in quello della buona amministrazione, che altro non è che quel buon andamento, lasciato dal nostro costituente nella più completa indeterminatezza.

Ed è stata proprio la ricordata specificazione ermeneutica, favorita dal diritto comunitario, a produrre una svolta epocale nel modo di essere e di operare della P.A. nel nostro paese, in virtù di quella “*riforma*” amministrativa intesa *lato sensu*, che ha segnato il passaggio dell’amministrazione dell’*input* a quella dell’*output*, ossia all’amministrazione c.d. “*di risultato*”⁴⁶, abbandonando il modello fondato sul principio di legalità (già entrato in crisi con l’affermarsi dello Stato contemporaneo), per configurare una democrazia informata principalmente al principio dell’efficienza gestionale⁴⁷. Anzi, è stato giustamente messo in evidenza che il modello aziendalistico presuppone che l’attività amministrativa non si fermi agli *output*, che costituiscono i risultati intermedi dell’azione amministrativa, ma che si dimensiona sugli *outcomes*, ossia sui bisogni finali cui essa è orientata, confluendo nella gestione esterna rappresentata dall’erogazione dei servizi e delle prestazioni⁴⁸ che tutti

⁴⁶ Cfr., sul punto, L. IANNOTTA, *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative (l'arte di amministrare)*, in *Dir. proc.amm.*, n. 1/2005, 3 ss.; *Id.*, *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in AA.VV., *Amministrazione e legalità*, a cura di C. Pinelli, Atti del Convegno tenutosi a Macerata in data 21-22 maggio 1999, Milano, 2000; *Economia, diritto e politica dell'amministrazione di risultato*, a cura di L. Iannotta, Torino, 2003; M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in AA.VV., *Innovazione del diritto amministrativo e riforma dell'amministrazione*, in *Annuario 2002 dell'AIPTA*, Milano, 2003, 107 ss.; *ibidem*, G. CORSO, *Amministrazione di risultati*, 127 ss.; M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003.

⁴⁷ V. F.W. SCHARPE, *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford, 1998. Sulle metodologie di misurazione dell’efficienza, cfr. 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.

Vi è inoltre 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.

⁴⁸ In tal senso, cfr. G. PASTORI, *Pluralità e unità nell'amministrazione*, in AA.VV., *Democrazia e amministrazione*, scritti in onore di V. Bachellet, Roma, 1987, 99 ss.

i cittadini, specie in tempi di *market's failures* e di crisi ciclica, si attendono di ricevere dalla p.a, secondo un rapporto ottimale costi/efficienza⁴⁹.

* * *

⁴⁹ Con specifico riferimento alla tematica dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi pubblici locali, in connessione col tema della *governance*, sia consentito rinviare a E. BONELLI, *Amministrazione, governance e servizi pubblici locali*, Torino, 2008, *passim*.