

RIVISTA ITALIANA DI DIRITTO PUBBLICO COMUNITARIO

Anno XVI Fasc. 2 - 2006

Enrico Bonelli

**LA GESTIONE FINANZIARIA
COMUNITARIA TRA CRISI E
RILANCIO DEL PROCESSO
DI INTEGRAZIONE EUROPEA**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

ENRICO BONELLI

LA GESTIONE FINANZIARIA COMUNITARIA TRA CRISI E RILANCIO DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. La bocciatura del Trattato costituzionale: una frattura politico-istituzionale insanabile per il futuro dell'Europa? — 2. Il bilancio comunitario e le prospettive finanziarie per il periodo 2007/2013. — 3. La costituzionalizzazione dei principi vigenti in tema di esecuzione del bilancio. — 4. Ricostruzione ed interpretazione del principio della «*sana gestione finanziaria*». — 5. La Corte dei conti quale istituzione garante del detto principio. — 6. Funzione di controllo e relazioni interistituzionali. — 7. La trasparenza della gestione finanziaria, le ricadute della sua mancata costituzionalizzazione e l'insufficienza della *self-regulation*. — 8. Controlli, valori costituzionalmente garantiti e superamento del *deficit* sociale e democratico: una prospettiva credibile di rilancio del processo di integrazione europea.

1. *La bocciatura del Trattato costituzionale: una frattura politico-istituzionale insanabile per il futuro dell'Europa?*

Mai come oggi, affrontare tematiche che concernono materie regolate dal Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa potrebbe sembrare un'esercitazione inutile e fine a se stessa, tenuto conto della grave battuta di arresto che ha subito il suo processo di attuazione, dopo la bocciatura riportata nei due *referendum* di Francia ed Olanda.

Aggiungasi che, dopo questo passaggio già assai delicato per il futuro dell'Europa, è seguita la decisione del Governo inglese di «*congelare*» il *referendum*, già previsto per il 2006, decisione che non ha mancato di suscitare ulteriori polemiche e prese di posizione.

Probabilmente, non è sbagliato ritenere che le ragioni più prossime di questo diffuso euro-scetticismo vadano ricercate in concause non riferibili direttamente al contenuto del Trattato, ma dipendenti piuttosto da dinamiche di politica interna, da uno stato di insoddisfazione e di incertezza per la situazione econo-

mica ed occupazionale e da timori crescenti per la sicurezza dei cittadini, in stretta connessione con il fenomeno dell'immigrazione. Proprio quest'ultimo fenomeno ha assunto, poi, particolari (e fosche) coloriture, a causa dell'attuale scenario internazionale, nel quale si stagliano, con crescente e preoccupante intensità, le rivendicazioni del fondamentalismo islamico nei confronti di tutti i Governi occidentali.

Tuttavia, sarebbe pericolosamente miope e riduttiva un'analisi che limitasse le ragioni della bocciatura a cause contingenti, dimenticando quanto su di esse abbiano influito le opzioni politiche compiute a livello comunitario in questi ultimi anni(1).

In effetti, per decifrare correttamente il «no» francese e olandese, non si può ignorare che esso è diretto a sanzionare essenzialmente l'attuale deriva dell'Europa: il «no» comprende un voto non soltanto *contro* l'Europa, con una forte componente nazionalista, a forti tinte xenofobe, ma anche *a favore* dell'Europa (almeno nelle intenzioni), nel senso che esso non vuole distruggere l'Unione, ma orientarne diversamente il governo: il voto negativo si traduce, in definitiva, in un rifiuto dell'Europa attuale, troppo liberale, troppo tecnocratica, inefficace e, per giunta, senza frontiere precise(2).

Ed allora, il processo di ripensamento innescato dalla bocciatura del Trattato può divenire un'occasione utile per riconsiderare il futuro dell'Unione (e delle sue istituzioni) in una prospettiva in qualche modo diversa che, senza dimenticare la *realpolitik*, possa condurre al superamento dell'attuale congiuntura e alla correzione degli errori politico-istituzionali commessi nell'ultimo decennio (un allargamento affrettato, una moneta unica che ha implementato l'inflazione e la stagnazione economica, una Costituzione

(1) Per un'attenta ricostruzione delle cause prossime e remote dell'attuale crisi economica, politica ed istituzionale, attraversata dall'Unione europea, v. C. AMIRANTE, *Il futuro dell'Unione europea dopo i referendum: tra economia, espertocrazia e democrazia*, in AA.VV., *Il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa. Le Costituzioni nazionali e i diritti fondamentali*, (a cura di) S. GAMBINO, Milano, 2006, in corso di pubblicazione e consultato nel *paper, passim*.

(2) Di grande spessore appare l'analisi del voto francese compiuta da G. LÉ GALL, *Le 29 mai entre mythe et réalités*, in *Revue politique et parlementaire*, n. 3, 2005, 1-23. V. anche F. MIQUET-MARTY, *Un vote d'exaspération social et national*, *ibidem*, 51 ss.; G. BÉLORGEY, *La question économique dans le débat référendaire*, *ibidem*, 96 ss.; A. CHAUPRARD, *Les frontières de l'Europe: pour un retour au réalisme géopolitique*, *ibidem*, 116 ss.; R. DIEHOUSSE, *Les fausses conséquences du référendum*, *ibidem*, 132 ss.; C. ZORRIBB, *Quel avenir pour l'Union européenne?*, *ibidem*, 138 ss.

non deliberata da un'assemblea costituente, una forte carenza di progettualità economico-sociale e di politiche comuni per l'occupazione).

Indubbiamente, l'accantonamento (provvisorio) di un atto che probabilmente ha solo il *nomen*, ma non la natura giuridica di « *Costituzione* » (3), ha contribuito ad aggravare una crisi assai profonda e confermata da altri preoccupanti sintomi, quali il contrastato ed insoddisfacente sbocco del negoziato sulle prospettive finanziarie 2007/2013, l'indebolimento dei vincoli del Patto di stabilità, l'inefficacia della strategia di Lisbona, il mancato superamento del *deficit* sia democratico che sociale, in stretta connessione con la carenza di misure appropriate per rafforzare crescita e competitività nell'area dell'Unione.

L'Europa, quindi, si trova ad affrontare una congiuntura che, come confermato dagli analisti, dai sondaggi d'opinione e dai Governi, vede crescere la disaffezione delle opinioni pubbliche nazionali nei confronti dell'ideale europeo e delle istituzioni comunitarie, considerate sempre più come una « *burocrazia* » lontana dai cittadini e incapace di interpretarne bisogni ed aspirazioni.

Fortunatamente, non appare del tutto sopita nei popoli la coscienza che i risultati conseguiti in virtù del processo di integrazione europea costituiscano un punto fermo, tale da ingenerare la convinzione che i vantaggi dell'appartenenza ad una simile organizzazione sovranazionale superino di gran lunga i costi.

È proprio partendo da questa base che Governi e forze politiche dovranno ritrovare la spinta necessaria per rimettere in moto il processo di integrazione, per favorire l'efficace funzionamento delle istituzioni e per recuperare, in definitiva, il rapporto fiduciario con le opinioni pubbliche nazionali, ricreando le condizioni per l'entrata in vigore del Trattato-Costituzione, che può ef-

(3) Per un primo inquadramento della tematica del processo di costituzionalizzazione, sia in ambito nazionale che sovranazionale, alla luce anche degli effetti « *profondamente destabilizzanti* » prodotti dalla globalizzazione, può consultarsi l'interessante saggio di P.P. PORTINARO, *Inflazione del diritto e crisi di effettività*, in AA.VV., *Dimensioni dell'effettività (Tra teoria generale e politica del diritto)*, (a cura di) A. CATANIA, Milano, 2005, in specie, 341 ss, ed ivi ampi riferimenti alla dottrina tedesca. V. anche A. TIZZANO, *Prime note sul progetto di Costituzione europea*, in AA.VV., *Una Costituzione per l'Europa* (a cura dello stesso A.), Milano, 2004, 11 ss.; G.L. TOSATO, *Trattato costituzionale per l'Europa: Trattato o Costituzione?*, in *Queste istituzioni*, 2003, 31 ss.

Sul punto v. *amplius infra* al par. 8 nel testo e nelle note.

fettivamente divenire, in tal modo, nucleo di aggregazione di valori condivisi e connotati da sufficiente effettività, su cui rifondare le basi dell'Unione (4).

Ovviamente, il primo passaggio obbligato rimane quello di trovare una soluzione alla bocciatura riportata dal Trattato nei due *referendum* di Francia e Olanda (non a caso due paesi fondatori dell'Unione), cercando di rimuoverne, per quanto possibile, le cause.

In tale ottica, la sospensione della procedura di ratifica fino alla metà del 2007 (su cui hanno convenuto tutti gli Stati membri), appare quanto mai utile per cercare di superare l'attuale congiuntura e consentire un adeguato dibattito sulle tematiche comunitarie più scottanti. Non può tuttavia immaginarsi che il processo di attuazione del Trattato resti bloccato in eterno: una volta esaurita la sospensione, perverranno le ulteriori ratifiche e gli Stati, che avranno manifestato la loro contrarietà attraverso *referendum*, potranno indire nuove consultazioni popolari e sperare che questa volta intervenga l'approvazione (cosa che, allo stato, appare improbabile). Nel caso in cui — come sembra plausibile — il procedimento non si concluda con l'unanimità delle ratifiche, possono presentarsi due possibili alternative:

a) che gli Stati membri ratificanti non superino la soglia dei 4/5 richiesta dalla Dichiarazione n. 30: in tal caso, la Costituzione dovrà essere necessariamente accantonata, salvo ulteriori sviluppi politico-istituzionali;

b) che sia raggiunta la soglia dei 4/5: in questa ipotesi sarà il Consiglio europeo a decidere di farsi, probabilmente ricorrendo ad una rinegoziazione del Trattato tra tutti gli Stati membri.

In tal caso, non è escluso che si pervenga a concordare l'introduzione di modificazioni e correzioni, specie in riferimento alla politica economica dell'Unione ed alla tutela dei diritti sociali (5).

(4) Cfr. in tema le considerazioni di A. CARRINO, *Oltre l'Occidente. Critica della Costituzione Europea*, Bari, 2005, *passim*, nonché, per un approccio di più vasta portata teorica, A. DE BENOIST, *Identità e comunità*, Napoli, 2005, *passim*.

(5) In tal senso, cfr. G. STROZZI, *Il Trattato costituzionale. Entrata in vigore e revisione*, Relazione svolta al Convegno «Giornata di studio in ricordo di Alberto Predieri sul Trattato che istituisce una Costituzione per l'Unione Europea», Firenze, 18 febbraio 2005, consultabile al sito www.giustamm.it, n. 2/2005, 3 ss.

La tematica della crisi dei diritti sociali in ambito comunitario è affrontata anche da C. AMIRANTE, *I diritti sociali nella crisi del « Welfare State »*, nel nuovo contesto europeo, a cura dello stesso A., Torino, 2003, 101 ss.

Rimane aperta anche un'ulteriore (ancorché più remota) possibilità, cioè quella di recuperare, attraverso una revisione e un adeguamento dei Trattati esistenti, quelle parti della Costituzione essenziali e accettate da tutti, che si trasformerebbero così in semplici modifiche di disposizioni vigenti.

Quel che è certo, alcuna revisione e/o rinegoziazione del Trattato sembra realizzabile attraverso una semplice conferenza inter-governativa (secondo la procedura prevista all'art. 48 T.U.E.), perché quest'ultima segnerebbe addirittura un passo indietro rispetto alla Convenzione e comporterebbe l'abbandono di ogni forma di partecipazione democratica al procedimento di formazione di un atto che ha assunto un significato simbolico, oltreché giuridico (6).

2. *Il bilancio comunitario e le prospettive finanziarie per il periodo 2007/2013.*

Le considerazioni che precedono inducono a ritenere che, proprio in vista di eventuali modifiche e/o revisioni del Trattato, sia utile segnalare, specie in singoli settori (quali quelli della gestione finanziaria e dei correlativi controlli) quanto di buono sia in esso previsto e quanto, invece, vi sia da correggere, ridefinendo struttura, funzioni e ambiti di competenza delle istituzioni comunitarie, con i relativi profili procedurali.

Peraltro, come si è anticipato sopra, l'attuale fase critica ha coinciso con un altro delicato passaggio istituzionale, costituito dall'esaurimento della programmazione di bilancio di *Agenda 2000* e dalla necessità di concordare, in seno al Consiglio, le nuove prospettive finanziarie dell'Unione per il periodo 2007/2013, cercando di implementare le risorse finanziarie comunitarie (7). Com'è noto, per l'ampio risalto che la notizia ha avuto nei *mass-media*, solo recentemente, nel corso del vertice di Bruxelles dello scorso dicembre 2005, dopo uno stillicidio di rinvii, di discussioni e di prese di posizione dei vari Governi, si è giunti ad un accordo sulle prospettive finanziarie dell'Unione per il detto periodo 2007/2013.

(6) Prospettiva, questa, che sembra condivisa da G. STROZZI, *op. ult. cit.*, in specie, 10 e 11. Sul significato «*simbolico*» che ha assunto il Trattato costituzionale, può rinvirsi a A. TIZZANO, *op. loc. ult. cit.*

(7) L'attuale dimensione del bilancio comunitario è ritenuta pacificamente troppo ridotta in relazione al prodotto interno lordo europeo (1% del P.I.L. dell'Unione): sul punto v. G. DELLA CANANEA, *Dal vecchio al nuovo Patto di stabilità*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 222 ss.

In concreto, è stata accolta la tesi (sostenuta soprattutto dalla Germania) di portare il livello complessivo delle risorse finanziarie dall'1,03% del p.i.l. (849,3 miliardi, secondo l'ultima proposta britannica prima del vertice) all'1,045% (862,363 miliardi). Si tratta di un *budget* sempre inferiore a quello proposto dalla fallita bozza di compromesso lussemburghese del giugno 2005 (871 miliardi, pari all'1,06% del p.i.l.), ma il distacco si è ridotto decisamente. Soprattutto, il taglio ai fondi destinati ai paesi dell'allargamento è meno forte di quello previsto da Londra: rispetto all'ultima bozza (antecedente al vertice) si ha un incremento complessivo di 5 miliardi per i nuovi Stati membri.

Inoltre, si è raggiunto un compromesso sulla questione dello «sconto britannico» e concordato che esso riguardi esclusivamente la politica agricola comune, scorporando tutte le spese legate all'allargamento, anche se lo stesso sconto rimane fermo, passando però attraverso un *phasing out*.

Ovviamente, resta la differenza rispetto alla proposta del Parlamento europeo (che dovrà comunque esprimersi sulla bozza di accordo), dal momento che l'organo di Strasburgo aveva proposto un *budget* ben più elevato, pari a 974,837 miliardi (1,18% del p.i.l.), sia pure inferiore a quello contenuto nella proposta iniziale della Commissione (994,253 miliardi, l'1,21% del p.i.l.).

Come si vede, il Parlamento continua a rivendicare un ruolo centrale anche nella determinazione della politica del bilancio, cercando di assicurare *in primis* maggiori risorse per le esigenze dell'Unione, in vista della redistribuzione delle stesse in favore delle regioni economicamente più deboli, secondo un'opzione che appare particolarmente utile per fronteggiare l'attuale crisi occupazionale e che invece non ha ricevuto nel corso dell'ultimo vertice di Bruxelles adeguata considerazione, a causa delle resistenze dimostrate dalla maggioranza degli Stati membri.

Nella stessa ottica appare condivisibile la scelta compiuta dalla Convenzione di operare un sensibile spostamento della *governance* finanziaria — com'era da attendersi — a favore del Parlamento che, insieme con il Consiglio, approva il documento contabile con «*legge europea*» (8), secondo la procedura dell'art. III-404 del Trat-

(8) Opportunamente, il costituente europeo ha colto l'occasione per mettere ordine tra le fonti del diritto comunitario distinguendo tra atti legislativi («*leggi-quadro e leggi europee*»: cfr. art. I-34) e atti non legislativi (comprendenti «*decisioni europee*»: cfr.

tato costituzionale. Il che produce almeno due ricadute positive: da un lato la legge di bilancio diventa una fonte del diritto comunitario, con tutte le conseguenze che ne derivano sul piano della sua effettività nell'ordinamento dell'Unione europea; dall'altro, viene compiuto un notevole passo avanti rispetto alla strada degli accordi interistituzionali (9), battuta finora non senza intoppi, in un contesto normativo che dà luogo a notevoli incertezze (10).

art. 1-35; «*regolamenti europei delegati*»; cfr. art. 1-36; «*atti esecutivi*» di competenza degli Stati membri: cfr. art. 1-37). Sul punto, v. le interessanti considerazioni di carattere generale di G. BRONZINI, *L'Europa politica dopo la Convenzione: tra continuità e rottura*, in AA.VV., *Europa, Costituzione e movimenti sociali*, (a cura di) G. BRONZINI, H. FRIBSE, A. NEGRI, P. WAGNER, Roma, 2003, 122.

(9) Gli Accordi interistituzionali tecnicamente sono considerati atti atipici adottati congiuntamente dal Consiglio, dalla Commissione e dal Parlamento europeo che, in linea generale, stabiliscono regole di comportamento e procedure di cooperazione al fine di evitare l'insorgere di conflitti di attribuzione in determinati settori. Il fondamento giuridico di tali atti viene generalmente ricondotto all'art. 10 del Trattato istitutivo della Comunità europea, laddove si impone un generico obbligo di cooperazione per il raggiungimento dei fini stabiliti dal Trattato; pur contenendo tale norma un esplicito riferimento agli Stati membri, la Corte di giustizia ha ritenuto (*Grecia c. Consiglio*, C-204/86) che un obbligo di lealtà e cooperazione reciproca sia riconducibile anche alle istituzioni comunitarie. Disposizioni che più esplicitamente impongono tale forma di collaborazione sono, ad esempio, l'art. 193 T.C.E., con il quale si demanda alle tre istituzioni il compito di stabilire le procedure per l'esercizio del potere d'inchiesta, ora disciplinato dall'art. III-333 della Costituzione. Questi particolari atti, che non possono alterare la ripartizione di competenze esplicitamente statuita nei trattati istitutivi, sono comunque soggetti a tutte le procedure di controllo da essi previste (incluso il giudizio di legittimità della Corte di giustizia delle Comunità) e non possono essere disattesi da disposizioni comunitarie che, in caso di contrasto, potrebbero configurarsi come illegittime. Per un'esemplificazione della politica per accordi, tra i più recenti documenti, cfr. l'accordo interistituzionale del 25 maggio 1999 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione relativo alle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), in *GUCE*, L 136 del 31 maggio 1999, I ss.; l'accordo interistituzionale del 13 ottobre 1998 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sui fondamenti giuridici e l'esecuzione del bilancio in *GUCE*, C 344 del 12 novembre 1998, I ss.; l'accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulle disposizioni relative al finanziamento della politica estera e di sicurezza comune (PESC, in *GUCE*, C 286 del 22 settembre 1997, 80 ss.).

L'esperienza risulta ora recepita dalla Convenzione nell'art. III-397, tanto più che tra le disposizioni finali è inserita una norma di chiusura che assicura l'efficacia degli Accordi interistituzionali già conclusi al momento dell'entrata in vigore del Trattato costituzionale (cfr. art. IV-438, par. 3).

Con particolare riferimento al ruolo degli Accordi interistituzionali nella procedura di bilancio, cfr. A. BRANCASI, *Sistema finanziario e di bilancio*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. CHITI e G. GRICO, Milano, 1997, parte generale, 330. Secondo altra dottrina, la procedura di approvazione del bilancio è un esempio di «*concertazione*» tra le istituzioni comunitarie: in tal senso, v. G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2001, 54, il quale rileva che «*è anche vero che il bilancio in discorso è sostanzialmente condizionato dalla decisione sulle entrate, circostanza che attenua l'aspetto politico del coinvolgimento del Parlamento nella procedura di adozione*».

Sulla specifica tematica dell'evoluzione degli Accordi interistituzionali, cfr. G. FIENGO, *Brevi riflessioni in tema di natura giuridica ed efficacia degli accordi interistituzionali alla luce del Trattato di Nizza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, 2002, 13 ss.

(10) Sul ruolo del Parlamento nella procedura di bilancio cfr. O. COSTA, *Enjeux*

La seconda considerazione che si impone concerne direttamente la fase di esecuzione del bilancio (che qui interessa più da presso): in relazione a tale fase, invero, le iniziative della Convenzione appaiono piuttosto timide e volte più alla conservazione del quadro normativo preesistente che all'introduzione di vere innovazioni. Operazione, questa, favorita anche dalle caratteristiche del Trattato costituzionale che, proprio per la sua «lunghezza» (essendo composto di un preambolo e di ben 448 articoli, cui si aggiungono 36 Protocolli e 50 Dichiarazioni)(11), ha finito per recepire in modo puntuale (se non addirittura pedissequo) normative mutate dal diritto comunitario vivente, o meglio da quell'«*acquis communautaire*»(12) che rimane la reale trama costituzionale-istituzionale dell'Unione nella prospettiva dell'inveramento della «*Wandel-Verfassung*», ossia della «*Costituzione in modificazione*»(13).

et usages des competences budgetaires du Parlement, in P. DRLWIT, J.M. DE WARLE, P. MAGNETTE, *A quoi sert le Parlement européen?*, Bruxelles, 1999, 109 ss.

(11) Sul carattere della «lunghezza» come requisito (inevitabilmente) distintivo delle Costituzioni moderne, restano valide le lucide considerazioni di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969, vol. 1, 395. A maggior ragione, la Convenzione, dovendo perseguire (tra l'altro) il fine di dare sistematicità ed organicità alle disposizioni contenute nei vari Trattati preesistenti, è stata costretta a dar vita ad un *corpus* normativo particolarmente complesso ed articolato.

(12) Il quale, secondo la *communis opinio*, è costituito dall'insieme di norme derivanti dalle disposizioni dei trattati, dagli atti delle istituzioni comunitarie e dalle decisioni della Corte di giustizia: in tal senso, v. S. GÖZI, *Il governo dell'Europa*, Bologna, 2000, 17, che non manca di sottolineare come la Corte di giustizia abbia contribuito in maniera decisiva al rafforzamento ed allo sviluppo dei caratteri sopranazionali del sistema comunitario. Il valore giuridico dell'*acquis communautaire* è salvaguardato dall'art. IV-438, par. 3, del Trattato costituzionale. Altre considerazioni sul tema della formazione del tessuto normativo comunitario possono leggersi in C. CURTI GIALDINO, *Some Reflections on the Acquis Communautaire*, in *Com. Mark. Law Rev.*, 1995, 1089 ss.; H. GAUDIN, *Amsterdam: l'échec de la hiérarchie des norms?*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1999, 1.

(13) L'espressione è adoperata anche da M.P. CHITI, G. GRECO, *Introduzione*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, cit., XXXV; il concetto è inoltre condiviso da A. CARRINO, *Costituzione e sovranità. L'Italia e l'Europa prima e dopo Maastricht nel recente dibattito giuspubblicistico*, in *Sovranità e Costituzione nella crisi dello Stato moderno*, Torino, 1998, 174 ss.

La formazione della Costituzione europea come processo pubblico partecipato è argomento quanto mai dibattuto: cfr. P. HÄBERLE, *Europa come società costituzionale in formazione*, in AA.VV. *Le Costituzioni dei paesi dell'Unione europea*, Padova, 2001, a cura di E. PALICI, F. CASSELLA, M. COMBA, *passim*; A. MANZELLA, *Lo Stato comunitario*, in *Quad. cost.*, 2003, 273 ss.; G. BRONZINI, *L'Europa politica dopo la Convenzione: tra continuità e rottura*, *op. loc. cit.* *Adde*, inoltre, C. PINELLI, *Il momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla Costituzione europea*, Bologna, 2002, *passim*; G. ZAGREBELSKY, *Introduzione*, in AA.VV., *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, a cura dello stesso A., Roma-Bari, 2003; *ibidem*, S. DELLAVALLE, *Necessità, pensabilità e realtà della Costituzione europea*; G.G. FLORIDIA, L.G. SCIANNELLA, *Attenzione alle metafore. Tecnica e politica nei progetti costituzionali per*

Sta di fatto che, soprattutto nel campo finanziario ed in quello contiguo dei controlli, il punto di arrivo della Convenzione è rappresentato dalla *conservazione* pressoché totale di principi e procedure già abbondantemente collaudati in ambito comunitario: non è un caso, del resto, che, in coincidenza con l'allargamento dell'Unione e poco prima dell'attivazione della Convenzione europea, si sia verificata una cospicua immissione nell'ordinamento comunitario di norme regolanti la materia finanziaria, a conclusione di un proficuo processo evolutivo delle fonti, sfociato nell'adozione del nuovo regolamento finanziario (14), il quale, proprio perché ha ridisciplinato l'intera materia, ha finito per costituire per la Convenzione un riferimento imprescindibile.

Il detto regolamento è stato approvato dal Consiglio in data 25 giugno 2002, inserito nella G.U. delle Comunità europee L 248 del 16 settembre 2002 col n. 1605/2002, ed è entrato in vigore — per la disposizione finale in esso contenuta all'art. 186 — dal 1° gennaio 2003: tuttavia lo stesso regolamento contiene rinvii agli esercizi 2004, 2005 e persino al 2007, per l'applicazione di molte norme indicate espressamente dalle disposizioni transitorie (cfr. artt. 180 e 181), sì da consentire un passaggio progressivo al nuovo sistema e l'adeguamento di procedure e strutture burocratiche comunitarie (15). Le modalità di esecuzione sono state poi

l'Europa, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2002, 1531 ss.; S. CASSESE, *La Costituzione europea: elogio della precarietà*, in *Quad. cost.*, 2002, 49 ss.; A. ANZON, *La Costituzione europea come problema*, in questa *Rivista*, 2000, 629 ss. Sul punto v. *amplius infra* al par. 6 nel testo e nelle note.

(14) Giova ricordare qui che la complessa procedura interistituzionale per l'emanazione del detto regolamento ha ricevuto impulso da una prima proposta della Commissione (GUCE 96 E del 27 marzo 2001), seguita dalla consultazione del Parlamento europeo (GUCE C 153 E del 27 giugno 2002), da due pareri della Corte dei conti (GUCE C 162 del 5 giugno 2001 e GUCE C 92 del 17 aprile 2002) — che nell'occasione non ha mancato di rivendicare in *subiecta materia* un proprio ruolo istituzionale pregnante ed incisivo sulla base delle competenze ad essa riconosciute dalle disposizioni dei trattati —, dal parere del Comitato economico e sociale (pubblicato nella GUCE C 260 del 17 settembre 2001), il tutto sfociato poi nella proposta definitiva della Commissione (pubblicata nella GUCE C 103 E del 30 aprile 2002). Sul punto, sia consentito rinviare a E. BONELLI, *Efficienza e sistema dei controlli tra Unione Europea e ordinamento interno*, Torino, 2003, 129 ss.

(15) In effetti, il nuovo regolamento finanziario è strutturato in tre parti, la prima contenente disposizioni comuni, la seconda recante disposizioni particolari e la terza che detta disposizioni transitorie e finali. Nella parte prima rientrano ben otto titoli (titoli I-VIII: principi di bilancio, formazione e struttura del bilancio, esecuzione del bilancio, aggiudicazione degli appalti pubblici, sovvenzioni, rendiconto e contabilità, controllo esterno e discarico). Nella parte seconda, invece, rientrano i titoli I-VI (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia — sezione garanzia, Fondi strutturali, ricerca, azioni esterne, uffici europei, stanziamenti amministrativi). La parte terza ricomprende,

dettate dalla Commissione con proprio regolamento n. 2342/2002 del 23 dicembre 2002, pubblicato nella *GUCE* L. 357 del 31 dicembre 2002.

Sulla base di tale articolato *corpus* normativo, integrativo ed attuativo delle disposizioni finanziarie contenute nei trattati — delle quali si dirà più innanzi —, l'assetto finanziario dell'Unione, già prima dell'adozione del Trattato costituzionale, era venuto adeguandosi alle trasformazioni istituzionali intervenute in vista dell'allargamento ai nuovi Stati membri⁽¹⁶⁾. Ed è per questo motivo che le disposizioni varate dalla Convenzione in *subiecta materia* non rivestono il carattere della novità ed anzi condividono pienamente l'impostazione già seguita dal legislatore comunitario (ai vari livelli), senza arrecare sostanziali modifiche a procedure, verifiche e modalità gestionali.

3. *La costituzionalizzazione dei principi vigenti in tema di esecuzione del bilancio.*

Prima di esaminare i criteri guida, per così dire «*specifici*», che il costituente europeo ha distillato in relazione alla materia dell'esecuzione del bilancio, conviene premettere che anche in tale materia esso non ha inteso prescindere dal principio che, per sua natura, assume valenza di carattere generale in ambito comunitario, ossia quello di «*sussidiarietà*».

Trattasi, invero, di principio cardine che, pur non rientrando in senso stretto tra quelli «*finanziari*», influenza direttamente il riparto di competenze tra U.E. e Stati membri, dal momento che esso consente il conseguimento di obiettivi che non sarebbero *efficacemente* perseguibili dal livello statale di governo; di guisa che non possono non esserne influenzate sensibilmente tutte le attività

da ultimo, le disposizioni transitorie (titolo I) e finali (titolo II). Il quadro normativo è completato dal regolamento del Consiglio n. 2040/2000 recante la disciplina di bilancio e dalla Decisione del Consiglio n. 2002/597, concernente il sistema delle risorse proprie dell'Unione.

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

delle istituzioni comunitarie (ivi compresa la gestione delle risorse) (17).

Ovviamente, la questione dell'intervento «*in supplemza*» dell'Unione (alla luce della stretta relazione sussidiarietà-proporzionalità (18)) e dei connessi meccanismi di garanzia (cfr. art. I-11) e di flessibilità (cfr. art. I-18), ridisegnati dal costituente in modo da coinvolgere i Parlamenti nazionali, non può essere in questa sede utilmente affrontata (19). Basterà qui evidenziare che in base

(17) È noto che in ambito europeo (ma non solo) il canone influenza sia i rapporti tra Stati membri e Unione Europea, sia quelli tra entità substatuali (*Länder, Regioni, Comunidades autonomas*) e Stato centrale. In precedenza, era stato l'art. 3B T.C.E., divenuto l'art. 5 nella versione consolidata, a fare espresso riferimento sia al principio di sussidiarietà (cfr. comma 2) che a quello di proporzionalità (cfr. comma 3). Ovviamente, la letteratura sulla tematica è pressoché sterminata.

Con specifico riferimento alla portata del principio di sussidiarietà e ai suoi riflessi applicativi nell'ambito comunitario, cfr. C. CATTABRIGA, *Il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità*, in AA.VV., *Il Trattato di Amsterdam*, (a cura di) A. PRIDIBBI e A. TIZZANO, Milano, 1999, 107 ss.; A. TIZZANO, *Le competenze dell'unione e il principio di sussidiarietà*, in *Dir. Un. Europea*, 1997, 229 ss.; nonché P. DE PASQUALI, *Il principio di sussidiarietà nella Comunità europea*, Napoli, 2000, 95 ss.; adde, V. GUIZZI, *Sussidiarietà (diritto Ce)* — voce nuova 2000, in *Enc. giur.*, XXX, Roma; C. PINELLI, *Gerarchia delle fonti comunitarie e principi di sussidiarietà e proporzionalità*, in *Dir. Un. Europea*, 1999, 299 ss.; E. ANCONA, ... *il più vicino possibile ai cittadini. Problematiche e prospettive della sussidiarietà nell'ordinamento comunitario*, in *Iustitia*, 2000, 493 ss.; A. COSTANZO, *Logica del principio di sussidiarietà e questione di tecnica legislativa*, *ibidem*, 2000, 350 ss. Come riferimenti di carattere generale, v. P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica*, in AA.VV., *Studi sulla riforma costituzionale (Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia)*, Torino, 2001, 193 ss.; *Id.*, *Forme di Stato e principio di sussidiarietà*, in *La riforma costituzionale. Atti del Convegno, Roma, 6-7 novembre 1998*, Padova, 1999, 177 ss.; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e libertà economiche in trasformazione*, in AA.VV., *I vincoli della funzione legislativa*, (a cura di) F. MODUGNO, Milano, 1999, 245 ss.; C. CAPOLUPO, *Principio di sussidiarietà e forma di Stato*, in *La riforma della Costituzione nei lavori della bicamerale*, Napoli, 2000, 31 ss.; *inter alia*, cfr. P. CARITTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 1993, 7 ss.; A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione Italiana*, in questa *Rivista*, 1994, 1059, ss.; S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea in Sussidiarietà e Pubbliche amministrazioni*, in *Quaderni SPISA*, 1997, 73. Per la dottrina straniera, fra i tanti, cfr. J. ISENBER, *Subsidiarität im Verfassungsrecht*, Berlin, 1968, 9 ss.; J. DEHORS, *Subsidiarité: défi du changement*, *actes du colloque*, 1991; P. HÄBERLE, *Das Prinzip der Subsidiarität aus der vergleichenden Verfassungslehre*, in *Subsidiarität: ein interdisziplinäres Symposium*, (a cura di) G. BATLINER, A. RIKLIN, Baden Baden, 1994, 267 ss.; L. NIEBAERTS, Y. PERSBIE, *Le principe de Subsidiarité et son contexte*, in *Cahiers de droit européen*, 1994; J. BARNES, *El principio de subsidiariedad en el tratado de Maastricht y su impacto sobre las regiones europeas*, in questa *Rivista*, 1994, 5; G. A. BERMAN, *Taking subsidiarity seriously*, in *Columbia law review*, 1994.

(18) Su cui si può vedere, volendo, E. BONELLI, *Sussidiarietà, necessità e proporzionalità-adequatezza nell'ordinamento comunitario e in alcune esperienze europee*, in *Diritto e cultura*, 2001, n. 1, 17 ss. ed ivi ampi riferimenti bibliografici.

(19) Tra i commenti a prima lettura si segnalano F. PETRANGHILI, *Sussidiarietà e parlamenti nazionali: evitare la confusione istituzionale*, in http://www.associazionedicostituzionalisti.it/materiali/costituzione_ne; *Id.*, *La questione democratica nel processo di riforma della Unione europea*, in AA.VV., *Europa. Costituzione e movimenti sociali, op. cit.*,

al detto principio, in ordine all'esecuzione del bilancio, la Costituzione europea individua la relativa contitolarità in capo agli Stati membri, chiamati direttamente a cooperare con la Commissione (cfr. art. III-407), tanto più che l'ordinamento comunitario affida agli stessi la gestione dei Fondi comunitari in una misura che supera oramai l'ottanta per cento del totale⁽²⁰⁾. Trattasi, ancora una volta, di opzioni che costituiscono il portato di criteri già

164 ss.; L. GIANNITI, *I parlamenti nazionali garanti del principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2003, 172 ss.

(20) I Fondi strutturali, previsti dagli artt. 158-162 del Trattato CE, risultano disciplinati dal regolamento CE 21 giugno 1999, n. 1260/1999, modificato da ultimo dal regolamento CE n. 1447/2001. Essi rappresentano, nell'ambito della *politica di coesione economica e sociale*, gli *strumenti finanziari* di cui si avvalgono le istituzioni comunitarie per promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle Regioni che presentano ritardi nello sviluppo (*obiettivo 1*), favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali (*obiettivo 2*), favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione (*obiettivo 3*). Nello specifico, sono Fondi strutturali: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG), sezione «*orientamento*», e lo strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP). Essi contribuiscono al conseguimento degli *obiettivi comunitari*, al finanziamento delle *iniziative comunitarie* e alla promozione di *azioni innovative* e di assistenza tecnica. La Comunità ha stabilito in 195 miliardi di euro le risorse disponibili per impegni dei fondi per il periodo 2000-2006, la maggior parte delle quali va a favore delle zone rientranti nell'obiettivo 1. La gestione dei Fondi strutturali deve attenersi ad alcuni criteri guida, quali quelli di *complementarietà e partenariato*, secondo cui le azioni comunitarie sono concepite come complementari alle rispettive azioni nazionali o sono contribuite a queste ultime; esse, inoltre, si fondano su una stretta cooperazione tra la Commissione e lo Stato membro, nonché tra le autorità e gli organismi designati dallo Stato membro. Si applicano inoltre: a) il principio di *coordinamento*, ovvero i vari Fondi sono coordinati mediante piani di sviluppo, quadri comunitari di sostegno (QCS), programmi operativi (DOCU²), sorveglianza e valutazione degli interventi e orientamenti generali; b) il principio dell'*addizionalità*, che prevede che gli stanziamenti dei fondi non possono sostituirsi alle spese, a finalità strutturale, stanziati dalle strutture pubbliche (o assimilabili ad esse) degli Stati membri; c) il principio della *compatibilità*, secondo cui le operazioni oggetto di finanziamento dei Fondi strutturali devono essere conformi alle disposizioni dei trattati comunitari e degli atti emanati in virtù degli stessi e delle politiche comunitarie.

In dottrina, cfr. G. GALLIZIOLI, *I fondi strutturali delle comunità europee*, Padova, 1992; A. PREDIERI, *Europeità dei fondi strutturali: compendio e metafora*, in *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Milano, 1996, 21 ss. Sul tema cfr. anche l'interessante lavoro di S. PACCINAROTTI, *Note introduttive alla valutazione delle politiche pubbliche*, in *Riv. Corte conti*, n. 3, 1999, 240-269 che, con metodiche comparatistiche mutuata dalla *policy analysis*, si occupa della valutazione a vari livelli (di regolamentazione, di occupazione, di procedimentalizzazione, di efficacia, ecc.) degli effetti dei Fondi strutturali. Tra gli interventi più recenti cfr. A. QUINTAVALLE-CERCERE, M. PETROCELLI, *Fondi strutturali e programmi operativi: normativa di riferimento*, in *Riv. guardia di finanza* 2001, 1137 ss.; G.S. ALEMANNI, *Il principio di sussidiarietà: il rapporto tra livelli istituzionali e partecipazione attiva — Fondi strutturali e programmi integrati territoriali*, in *Nuova riss.*, 2001, 663 ss. In tema di controllo sui Fondi strutturali cfr. L. SRGNI, *I controlli sui fondi strutturali comunitari. Nota a Corte giust. Comunità europee, 25 gennaio 2001, n. 413/98, Frota Azul Transportes turismo Ida*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 1017. Sullo specifico tema del contenzioso concernente i Fondi e sulle relative implicazioni problematiche cfr. C. NIZZO, *Il contenzioso comunitario sui fondi strutturali*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2000, 100 ss.; C. DE ROSE, *I finanziamenti comunitari, i*

consolidati nel diritto comunitario vivente (cfr. art. 274 T.C.E.), il quale, proprio perché pervaso da sempre dalla cultura della sussidiarietà, appare nettamente orientato verso la *coamministrazione* (21) delle risorse comunitarie, fondata sulla collaborazione (necessaria) fra gli organi dell'Unione e quelli degli Stati nazionali.

Siffatte modalità gestionali non possono non influenzare direttamente anche il sistema dei controlli, al quale, per ovvie ragioni, non può farsi qui che un sintetico riferimento (22), senza dimenticare che ci si trova di fronte ad un ordinamento sovranazionale, per giunta *sui generis*. In effetti, ai controlli effettuati su atti ed attività di organi e soggetti dell'Unione, si aggiunge un ulteriore momento problematico, costituito dall'individuazione dei controlli da effettuarsi su atti ed attività di organi e/o soggetti degli Stati membri dell'Unione, in relazione all'impiego di risorse da quest'ultima erogate. Il sistema dei controlli, quindi, non rimane circoscritto a quelle verifiche che la dottrina tradizionale italiana definisce come « amministrative » (23) e che nell'interpretazione comunitaria si propongono come « finanziarie » (nel senso

principi che li regolano e le prospettive future, con particolare riferimento ai fondi strutturali, in Cons. St., 2000, II, 133 ss.

Appare utile, inoltre, consultare la *Sintesi della relazione della Sez. Controllo affari comunitari ed internazionali della Corte dei conti sull'utilizzazione dei Fondi comunitari nell'esercizio 2002*, in *Riv. Corte conti*, n. 3, 2004, 50-53.

(21) Per le ricadute del fenomeno della *coamministrazione* (che costituisce una peculiarità gestionale dell'U.E.) sul diritto amministrativo nazionale può rinviarsi a E. CHITI e C. FRANCHINI, *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, 2003, in specie 182 ss. ed ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

(22) Per ulteriori approfondimenti sia consentito rinviare a E. BONELLI, *Efficienza e sistema dei controlli tra Unione Europea e ordinamento interno, cit.*, in specie, 156 ss.

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

di controlli effettuati sulla gestione finanziaria), ma deve necessariamente ricomprendere forme di verifica sugli atti e sulle attività degli organi dell'Unione — e degli Stati membri della stessa — che in una tradizionale considerazione sistematica sfuggirebbero all'analisi. In tale ampia nozione, devono essere ricompresi, quindi, sia i controlli di legittimità finanziaria allargata, sia quelli diretti a conseguire una sana e corretta utilizzazione delle risorse comunitarie (24). Questi ultimi, poi, possono essere interni *di gestione*, sia preventivi che successivi, affidati sostanzialmente a ciascuna istituzione, ed esterni *sulla gestione*, demandati in via successiva alla Corte dei conti.

In riferimento al «*sistema*» (che si presenta abbastanza magmatico) dei controlli comunitari, vi è poi un'altra questione che assume particolare coloritura, costituita dall'individuazione delle fonti che disciplinano tale materia, dal momento che esse non sono affatto il risultato di un'organica elaborazione normativa (che poteva essere contenuta, ad esempio, in taluno dei trattati che si sono succeduti): i principi regolanti la materia sono ricavabili, tramite un processo deduttivo, da un lato, dalla disciplina della struttura e delle competenze degli stessi organi istituzionali, dall'altro, dai procedimenti e dalle misure di revisione e di verifica di atti e di attività (25).

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

Come riferimenti di carattere generale, adde D. MARCHETTA, *La riforma della Corte dei conti: genesi e prospettive*, in *Atti del Convegno sulla nuova Corte dei conti e l'ordinamento comunitario del controllo sulla spesa pubblica tra efficienza e garantismo*, a cura di V. CAPUTI JAMBRENGHI, Milano, 1995, 111 ss.; M. SCIASCIA, M.A. SCIASCIA, *Il controllo della Corte dei conti sulle gestioni pubbliche in Italia e in Europa*, Milano, 1997; M. CIACCIA, F. SERRINO, *Amministrazioni pubbliche: controlli gestori, misurazione dell'attività, strumenti di analisi, qualità dei servizi*, Padova, 1997.

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

Quanto meno, quindi, l'intervento della Convenzione si dimostra utile per mettere in ordine fonti di produzione, relazioni interistituzionali, procedure e verifiche in tema di esecuzione del bilancio e di rendiconto.

Pertanto, volendo tracciare un quadro sinottico che tenga conto della normativa previgente e della disciplina conseguentemente *fatta propria* dalla Convenzione, i criteri guida (tuttora in vigore), sottesi all'esecuzione del bilancio dell'Unione sono i seguenti:

a) il principio di «*sana*», ma al tempo stesso di «*buona*» gestione finanziaria, già vivente nell'ordinamento comunitario, in virtù del disposto dell'art. 274 T.C.E. (*ex art.* 205) e di varie norme del regolamento finanziario (cfr., in particolare, artt. 27 e 48): esso oggi risulta definitivamente costituzionalizzato, secondo quanto sarà meglio specificato nel paragrafo che segue.

b) Il riconoscimento in capo alla Commissione (26) *della responsabilità dell'esecuzione del bilancio*, con la quale «*cooperano*» (in ossequio al principio di sussidiarietà) gli Stati membri, cui pure compete di assicurare l'utilizzazione degli stanziamenti in conformità del principio di «*buona*» gestione finanziaria. Tale responsabilità, già riconosciuta in virtù dell'art. 274 (*ex art.* 205) T.C.E. e dell'art. 48 reg. fin., è stata recepita a livello costituzionale nell'art. III-407, con l'ulteriore specificazione che «*la legge europea di cui all'art. III-412 stabilisce gli obblighi in materia di controllo e di revisione contabile degli Stati membri nell'esecuzione del bilancio. Essa fissa le responsabilità e le modalità particolari secondo cui ogni istituzione partecipa all'esecuzione delle proprie spese*».

c) Il principio dell'art. 49.1 reg. fin., secondo cui per l'esecuzione degli stanziamenti iscritti in bilancio per qualsiasi azione comunitaria «*deve essere preliminarmente adottato un atto di base*», intendendosi per tale un atto di diritto idoneo a giustificare una spesa iscritta in bilancio, indipendentemente dalla significatività o meno di azioni comunitarie finanziate dal bilancio

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

(26) Cfr. G. DELLA CANANHA, *I poteri esecutivi della Commissione nuovamente all'esame della Corte di giustizia: il caso del bilancio*, in *Foro amm.*, 1991; A. BRANCASI, *Sistema finanziario e di bilancio*, cit., 309 ss.

dell'Unione (27): il criterio è ora costituzionalizzato dall'art. I-53, par. 4.

d) I principi in tema di programmazione di bilancio, espressi dall'art. 33 reg. fin., secondo cui l'attendibilità delle previsioni di bilancio viene preventivamente valutata in base alla relazione tra costo ed efficacia, alle misure alternative a quelle considerate e agli indicatori di sorveglianza; in proposito si segnala che l'art. I-53, par. 5, del Trattato costituzionale, prevede ora che per mantenere la disciplina di bilancio «l'Unione, prima di adottare atti che possono avere incidenze rilevanti sul bilancio, deve assicurare che le spese derivanti da tali atti possano essere finanziate entro i limiti delle risorse proprie dell'Unione nel rispetto del quadro finanziario pluriennale di cui all'articolo I-55».

e) La previsione dell'art. 248 T.C.E. e degli artt. 128 e 128.2 reg. fin., che demandano alla Corte dei conti di formulare (nella relazione annuale) valutazioni sui *risultati* della gestione; nel Trattato costituzionale, il valore della relazione annuale della Corte dei conti è confermato dal combinato disposto degli artt. III-384, par. 4 e III-409, par. 1.

f) Il disposto dell'art. 279 (*ex art.* 209), lett. c) T.C.E., che già aveva istituzionalizzato «il controllo della responsabilità dei controllori finanziari, ordinatori e contabili» (28), la cui attività è più dettagliatamente disciplinata dal regolamento finanziario (cfr. in particolare artt. 59-62 e 85-87). La materia è ora rimessa dall'art. III-412, par. 1, della Costituzione, alla legge europea che

(27) In effetti, già l'art. 49.2 reg. fin. superava i precedenti dubbi sulla «significatività» delle azioni comunitarie che presupponevano un atto di base, elencando espressamente quali fossero le spese eseguibili dalla Commissione senza atto di base. La questione era stata peraltro già oggetto di numerose sentenze della Corte di giustizia CE: cfr. sentenze 11 luglio 1985 in cause riunite C-87/77, C-130/77, C-22/83, C-9/84 e C-10/84, Salerno e a. c/ Commissione e Consiglio, in *Raccolta*, 1985, 2523; 23 aprile 1986, in causa C-294/83, Les Verts c/ Parlamento, in *Raccolta*, 1986, 1339; 30 maggio 1989, in causa C-242/87, Commissione c/ Consiglio, in *Raccolta*, 1989, 1425; 24 ottobre 1989, in causa C-16/88, Commissione c/ Consiglio, in *Raccolta*, 1989, 3457. La stessa Corte ha avuto modo di precisare che la prova che si tratti di spese non significative, non necessitanti di un atto di base, spetta alla Commissione. In tal senso, cfr. sentenza 12 maggio 1998, in causa C-106/96, che si può leggere per esteso in *Foro amm.*, 1999, 1185 ss., con nota di G. GOLBETTI, *La Commissione C.E. e il bilancio*. Sul punto, cfr. *Id.*, *Tematiche di bilancio e Corte di giustizia della CE*, in *Riv. Corte conti*, 1991, 368 ss., nonché *Id.*, *Il bilancio dell'unione europea e i conflitti tra il Parlamento europeo e Consiglio*, in *Foro amm.*, 1997, 696 ss. *Adde*, inoltre, come rinvio di carattere generale, V.D. STRASSER, *Les finances de l'Europe*, Paris, 1990, 131.

(28) V. P. FIMIANI, *Il sistema di tutela finanziaria delle Comunità nel nuovo art. 209 A*, in AA.VV., *Il Trattato di Amsterdam*, cit., 327 ss. *Id.*, *La tutela penale delle finanze comunitarie. Profili sostanziali e processuali*, Milano, 1998.

deve essere adottata «*previa consultazione della Corte dei conti*» e deve definire sia le regole finanziarie inerenti alla formazione e all'esecuzione del bilancio, sia la disciplina del controllo della responsabilità «*degli agenti finanziari, in particolare, degli ordinatori e dei contabili*».

4. *Ricostruzione ed interpretazione del principio della «sana gestione finanziaria».*

L'impressione che la Convenzione si sia preoccupata soprattutto 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 questo si è preoccupato di affermare e garantire il canone della «*sana gestione finanziaria*».

E difatti, la materia è 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 individua nella Corte dei conti europea l'organo titolare della funzione di controllo, al quale è demandato di accertare la «*sana*» gestione finanziaria (cfr. par. 2.). L'argomento è ripreso nell'art. I-53 che, dettando i «*principi finanziari e di bilancio*», nel par. 6, fa espresso riferimento allo stesso criterio, sempre a proposito delle attribuzioni della Corte dei conti, nell'art. III-384, par. 2.

Peraltro, la Convenzione ritorna 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 — ribadisce che ciò deve avvenire «*in conformità del principio di sana gestione finanziaria*».

Si impone immediatamente una prima considerazione: appare superata, almeno sul piano testuale, l'ambigua terminologia adoperata in precedenza dalle fonti comunitarie, che facevano riferimento indifferentemente talvolta alla «*sana*», talaltra alla «*buona*» gestione finanziaria. La qual cosa, sotto il profilo ermeneutico, non poteva 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* (29).

In precedenza, era stato l'art. 2 del regolamento finanziario del 1977 (come modificato dal regolamento 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 2002, 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) (30) e che la correlativa verifica

(29) In tal senso, cfr. G. COGLIANDRO, *I controlli*, cit., 292, il quale evidenzia che l'art. 3A (poi art. 4) T.C.E. stabilisce che gli Stati membri devono osservare il principio «*di finanze pubbliche sane*», laddove l'aggettivo «*sano*» individua «*un bilancio non caratterizzato da un disavanzo eccessivo*», in conformità dell'art. 109J (poi art. 121) T.C.E. La materia è ora affidata all'art. III-184 del Trattato costituzionale.

(30) La disposizione, infatti, non solo contiene un riferimento ai detti principi in quanto caratterizzanti la «*sana gestione finanziaria*», ma si preoccupa, sulla base delle

avvenga mediante indicatori di *performance* (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 ottenuti. Inoltre, per migliorare il processo decisionale, la sopracitata 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 finanziario del 2002, il raggiungimento dell'obiettivo della sana gestione è indissolubilmente legato ai principi di economia, efficienza ed efficacia di ogni azione istituzionale.

Ovviamente, quale che sia la loro accezione (31), trattasi di concetti che devono la loro configurazione teorica a studi di matrice aziendalista ed a riflessioni portate avanti per lo più sul ter-

nozioni (anche di matrice aziendalistica) più diffuse, di definire i tre parametri (cfr. par. 1), precisando che:

a) il «*principio dell'economia*» richiede che i mezzi impiegati dall'istituzione per la realizzazione delle proprie attività sono 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.

(31) Sulla delimitazione dei concetti richiamati cfr., tra gli altri, G. FARNETI, *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*, cit., 33 ss. ed ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

reno della ricerca micro-economica, con riferimento prevalente ad attività di produzione di merci e/o di servizi economicamente valutabili, attività orientate al fine (esclusivo) del conseguimento di profitto finanziario. La difficoltà risiede allora nell'adeguare questi criteri ad una attività che è ontologicamente e teleologicamente diversa da quelle in ordine alle quali si è formato lo statuto concettuale dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità.

Si pensi, in questa prospettiva, anzitutto alla difficoltà di individuare e definire quali sono i prodotti-risultati (*output*) (32) che si possono raggiungere per ogni settore di attività pubblica (33), 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 diritto, nel momento in cui una norma ne prescriva l'osservanza.

In quest'ottica va certamente superata «l'equazione positivista» che risolve il diritto nella legge e va invece accolta una impostazione che riconosca l'esistenza di una pluralità di fonti del diritto, anche ontologicamente diverse (34).

(32) Di recente, specie la dottrina anglofona ha parlato di *democrazia dell'output*, in contrapposizione alla *democrazia dell'input*, per identificare il passaggio da un modello di Stato finalizzato (soprattutto) all'espressione della volontà del popolo ad un modello volto invece alla produzione di un risultato efficiente di gestione. V. per tale distinzione 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. sullo stesso tema N. STAMB, *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 output*. Cfr. in tema E. KRÜNG, *Public policy and program evaluation*, New Brunswick, 1997.

(33) 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. MATTBUCCI, 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.

(34) Peraltro, una simile affermazione viene corroborata dalle ricadute prodotte dal principio di autonomia sul sistema delle fonti in Italia. Come è messo in rilievo anche

Ne segue che il principio della «sana» gestione finanziaria, come prefigurato dalla Convenzione, va inteso nel senso di *buona ed utile* e si pone come pietra angolare del sistema finanziario dell'Unione europea divenendo il fondamentale parametro gestionale (e di controllo) da cui non può prescindere alcuna attività istituzionale⁽³⁵⁾.

Tanto che la stessa Convenzione non ha mancato di considerare le ricadute del principio sull'attività istituzionale più delicata, ossia quella *legislativa*, laddove ha disposto che, ai fini del mantenimento della disciplina di bilancio, l'Unione, prima di adottare atti che possano avere incidenze rilevanti sul bilancio, deve assicurare che tali misure possano essere finanziate entro i limiti delle risorse proprie dell'Unione e del quadro finanziario pluriennale di cui all'art. I-55 (così dispone l'art. I-53, par. 5: in precedenza la materia era disciplinata dall'art. 270 T.C.E., ex art. 201 A).

È indubbio, poi, che il principio potrebbe condizionare l'attività esecutiva della Commissione e degli Stati membri, chiamati alla *coamministrazione* delle risorse comunitarie, in base alla disposizione contenuta nell'art. III-407, la quale — sempre nell'ottica della «sana» gestione — demanda espressamente alla legge europea sia di stabilire gli obblighi di controllo e di revisione

da P. MADDALENA, *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. pubbl.*, 1990, 126; F. LUCIANI, *Commento a Consiglio di Stato, sez. V, 22 maggio 2001 n. 2823*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 1252.

(35) Ovviamente, tale concetto non ha mancato di esercitare la propria influenza anche nel nostro diritto interno, favorendo una interpretazione «evolutive» del principio del buon andamento dell'attività amministrativa sancito dall'art. 97, primo comma, Cost. Sul punto, sia consentito rinviare, da ultimo, a E. BONELLI, *Politica e amministrazione: una commissione 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 finanziaria tra Unione europea e governo locale*, relazione svolta al Convegno su «Bilancio e finanziaria tra Unione europea e governo locale», tenutosi a San Leucio-Napoli in data 17-18 ottobre 2002, in corso di pubblicazione e consultata nel dattiloscritto.

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

contabile degli Stati membri al fine di rendere efficaci le verifiche gestorie, sia di fissare le responsabilità e le modalità particolari secondo le quali ogni istituzione partecipa all'esecuzione delle proprie spese.

Il quadro normativo costituzionale, tuttavia, deve ritenersi integrato dalla disposizione di apertura del regolamento finanziario, secondo cui il Comitato economico e sociale, il Comitato delle regioni, il Mediatore e il Garante europeo della protezione dei dati, ai fini dell'applicazione dello stesso regolamento, «*sono assimilati*» alle istituzioni delle Comunità (cfr. art. 1 reg. fin.), in una corretta prospettiva di ampliamento della categoria degli attori che agiscono nello scenario istituzionale inteso *lato sensu*. In tal modo, coerentemente, il regime finanziario si coniuga con la posizione di rilievo costituzionale ora riconosciuta non solo al Comitato delle Regioni e al Comitato economico e sociale, quali «*organi consultivi dell'Unione*» (cfr. art. I-32) (36), ma anche al Mediatore quale organo di garanzia e di controllo democratico (cfr. art. I-49) (37) e al Garante della protezione dati, quale autorità indipendente (cfr. art. I-51) per la tutela dei cittadini dell'Unione in questo delicato settore.

Le ulteriori specificazioni ermeneutico-applicative del principio della «*sana*» e (al tempo stesso) «*buona*» gestione finanziaria appaiono addirittura scontate in relazione all'attività *esecutiva*: non a caso, all'argomento fa un articolato riferimento, nella prima parte, titolo II, Capo 6 (intitolato appunto «*Principio della sana gestione finanziaria*»), il regolamento n. 2342/02 del 23 dicembre 2002 della Commissione (attuativo del regolamento finanziario). Più specificatamente, il detto regolamento richiede, in relazione a tutti i programmi ed attività comportanti una spesa, una valutazione *ex ante* ed *ex post*, imponendo che le proposte presentate al legislatore e dirette ad incidere sul bilancio, siano corredate da una «*scheda finanziaria*», redatta in modo da fornire informazioni sulla coerenza ed eventuale sinergia con altri strumenti finanziari, *dando conto dei fabbisogni annuali* di stanziamenti e di personale (38).

(36) Su entrambi gli organi può utilmente consultarsi, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, V. GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell'Unione europea*, Napoli, 2003, 228-237.

(37) Su cui v. *amplius infra*, al par. 5 nel testo e nelle note.

(38) Cfr. in tal senso gli artt. 21 e 22 del regolamento cit. n. 2342/02.

Per ovvie ragioni, infine, risulta informata al criterio di «sana» gestione finanziaria (come in precedenza inteso) tutta l'attività di controllo della Corte dei conti, alla luce di disposizioni cui si è inteso conferire natura costituzionale.

5. *La Corte dei conti quale istituzione garante del detto principio.*

Si è già anticipato sopra che per quanto concerne il controllo «esterno» sulla gestione del bilancio, la Costituzione si è limitata a confermare principi e criteri già collaudati in ambito comunitario, confermando opportunamente che la Corte dei conti costituisce l'«istituzione» responsabile di tale controllo (39).

Invero, gli artt. 246-248 T.C.E. (*ex* 188A, B, C) e art. 277 T.C.E. (*ex* art. 206), (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 autonomia (40), 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 T.C.E. In particolare, il primo, che concerne la composizione della Corte, pre-

(39) Tale organo, invero, era stato istituito già dal Trattato di Bruxelles del 22 luglio 1975. È stato, però, il Trattato di Maastricht a modificare l'art. 4 del Trattato CE (divenuto l'art. 7 della versione consolidata) e a riconoscere alla Corte il rango di «istituzione», facendo venire meno la sua posizione differenziata rispetto al Parlamento, al Consiglio, alla Commissione ed alla Corte di giustizia.

Come riferimenti generali, cfr. R. SCERBO, *La Corte dei Conti delle Comunità europee*, in *Riv. amm.*, 1990, 735 ss.; G. CARBONE, *La Corte dei Conti dell'Unione europea*, in *Affari esteri*, 1998, n. 117, 34 ss. Per aspetti più specifici, v. A. SABATINI, *Il Governo della moneta in Italia ed in Europa: prospettive del controllo della Corte dei Conti europea*, in *Riv. dir. eur.*, n. 3, 1996, 427 ss.; F. GARRI, *La Corte dei conti e le implicazioni comunitarie*, in questa Rivista, 1998, 91 ss.; M. MARQUEZ JURADO, *La Corte dei conti delle comunità europee: una nuova istituzione nell'Unione europea*, in *Riv. Corte conti*, n. 1, 1994, 356 ss.

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

vede 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 (41). Significativa appare anche la modifica dell'art. 248 T.C.E., 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. Il riferito quadro normativo risulta, in buona sostanza, recepito dalla Convenzione negli artt. I-31, III-384 e III-385. Con l'ulteriore, ovvia specificazione che il controllo sulle entrate è effettuato sulla base degli accertamenti e dei versamenti; viceversa, quello sulle spese, sulla base degli impegni e dei pagamenti (cfr. art. III-394, par. 2). Sicché, in ossequio a collaudate regole contabili, per entrambi i versanti il controllo si svolge sotto il profilo sia della competenza (accertamenti ed impegni) che della cassa (riscossioni e pagamenti). Le verifiche operate dalla Corte investono l'intera gestione finanziaria, con le sole eccezioni espressamente stabilite; la qual cosa comporta, come suo corollario, che il controllo sia effettuato non solo nei confronti degli atti tipici, ma anche nei confronti degli atti informali che hanno una pur minima influenza finanziaria (42).

L'accertamento della «sana» gestione finanziaria, invece, comportando (come si è visto *supra* al par. 3) che tale espressione vada 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 gestionale (43), non escludendo l'*auditing* (44) e l'analisi dei sistemi.

(41) Sul punto si tornerà nel paragrafo successivo.

(42) Il controllo della Corte, oltre che sui documenti, può avvenire *in loco*, ovvero presso le singole istituzioni comunitarie e, quindi, nei locali di qualsiasi organismo che gestisce entrate o spese per conto della stessa Comunità. Tali controlli sono estesi anche ai locali dei singoli Stati membri, compresi quelli appartenenti a persone fisiche o giuridiche che ricevono contributi a carico del bilancio comunitario. Per tale ultima forma di controllo appare decisiva la collaborazione da parte dei singoli Stati membri, tanto che l'art. 248 del Trattato CE fa esplicito riferimento all'apporto collaborativo di questi ultimi. V. *amplius infra* al par. 6, nel testo e nelle note.

(43) Opportunamente, si è in proposito rilevato che il controllo sulla gestione finanziaria si sostanzia non tanto nel verificare la rispondenza dei risultati ottenuti agli

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, sicché i due classici tipi di controllo (l'uno volto a verificare la conformità ai parametri normativi e l'altro tendente ad accertare la corrispondenza al principio della sana gestione), sono effettuati contestualmente, in modo per così dire «*integrato*», ancorché in via successiva, dalla Corte (45).

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 analizzato (46). Lo scopo è quello di giungere, attraverso la previa valutazione degli

obiettivi stabiliti dalla normativa comunitaria, quanto nell'accertare che i risultati conseguiti dall'amministrazione dell'Unione o dal singolo organismo controllato determinino un rapporto costi/benefici favorevole o almeno in pareggio. In tal senso, v. R. CAPUNZO, D. CROCCO, *In tema di controllo finanziario esterno nell'ordinamento comunitario europeo*, cit., 319; cfr. anche M. SCIASCIA, M.A. SCIASCIA, *Il controllo della Corte dei conti sulle gestioni pubbliche in Italia e in Europa*, cit., 281; M. VARI, *La nuova Corte dei conti e l'ordinamento comunitario del controllo della spesa pubblica*, in *Atti del Convegno sulla nuova Corte dei conti e l'ordinamento comunitario del controllo sulla spesa pubblica tra efficienza e garantismo*, cit., 17 ss.

(44) Per la ricostruzione delle logiche sottese al controllo di gestione della Corte, sulla base del suo manuale di *audit*, si veda G. COGLIANDRO, *I controlli*, op. ult. cit., 281. Opportunamente, l'A. mette in evidenza che nel manuale, come parametri di *sana gestione* sono indicati i tre noti concetti di efficacia, efficienza ed economicità, rilevando che «*l'efficacia misura il tasso del successo. Consiste nel valutare in che misura i risultati sono stati conformi alle finalità dell'azione, ed hanno raggiunto gli obiettivi. Rientra pure nel concetto l'apprezzamento della fissazione degli obiettivi e, nel caso che gli stessi non siano stati ben definiti, la loro ricostruzione, sulla base del dossier preparatorio della decisione in questione. Il controllo di efficacia non deve limitarsi alla rilevazione delle lacune e delle insufficienze. Per rendere utile il suo lavoro, l'auditor, secondo il manuale, deve anche identificare e analizzare le cause. Solo l'analisi delle cause consente, infatti, il miglioramento futuro della gestione*».

(45) Cfr. sul punto, A. ANGIOI, *Competenze della Corte dei conti comunitaria*, in *Cons. Stato*, 1994, II, 5; nonché F. GARRI, *La Corte dei conti e le implicazioni comunitarie*, op. loc. cit.

(46) In tal senso, cfr. A. ANGIOI, op. loc. ult. cit.

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* delle Comunità europee (ciò avviene dal 1992), in cui sono ben individuati i settori di attività in cui è possibile ottenere miglioramenti gestionali. La relazione annuale viene dalla Corte redatta attraverso una tipica procedura in *contraddittorio* (47), che nella previsione dell'art. 143 del regolamento finanziario del 2002, ma non della Costituzione (cfr. art. III-384, par. 4), 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 di «*discarico*», che concreta il giudizio favorevole espresso dal Parlamento nei confronti della Commissione per la corretta esecuzione del bilancio. Anche in materia di rendiconto la Convenzione non si è allontanata da meccanismi e strumenti di verifica collaudati (cfr. art. 265 T.C.E.) ed ha confermato il ricorso al c.d. metodo «*DAS*» (acronimo che sta ad indicare la *déclaration d'assurance*), dando mandato alla Corte dei conti di certificare l'*affidabilità* del rendiconto, come documento contabile complessivamente inteso (cfr. art. III-409, parr. 1 e 2) (48).

(47) Cfr. G. CLEMENTE, *I controlli finanziari sulle istituzioni dell'Unione Europea*, in *Riv. Corte conti*, n. 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*, cit., 274 ss.

(48) In proposito, opportunamente la dottrina parla di «specificità del metodo *DAS*» che, dovendo investire la totalità del rendiconto annuale, per ovvie ragioni, non può consistere in valutazioni approfondite su un numero elevatissimo di sistemi e sottosistemi che interessano la gestione e il controllo delle operazioni comunitarie; di guisa che l'approccio — ritenuto più economico — limita l'analisi alle valutazioni necessarie per comprendere il funzionamento dei sistemi nell'ambito dei quali sono gestiti i campioni scelti (comunque negli ambiti d'azione più rilevanti), «senza cercare di ridurre il volume dei tests in funzione dei sistemi risultati soddisfacenti»: così G. CLEMENTE, *I controlli finanziari sulle istituzioni dell'Unione europea*, cit., 286.

Siffatta competenza (riconosciuta ora da fonte di rango «*costituzionale*») conferma la natura politico-gestionale delle verifiche dell'istituzione di controllo e costituisce, nel sistema, un'efficace *pendant* alla carenza di misure interruttrive 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 (49).

Compete, inoltre, alla Corte presentare, in qualsiasi momento lo ritenga opportuno, rapporti speciali con riferimento a particolari settori della gestione amministrativo-finanziaria della Commissione o di altra istituzione. Ulteriore attribuzione della Corte è rappresentata dalla sua attività consultiva che si concreta nell'emissione di pareri, «*su richiesta di una delle altre istituzioni*» ovvero nell'ambito del procedimento di formazione della normativa dell'U.e., come si chiarirà di qui a un momento.

6. *Funzione di controllo e relazioni interistituzionali.*

Sulla base della ricostruzione fin qui operata, s'impone qualche considerazione sulla posizione della Corte dei conti nel quadro complessivo (ri)disegnato dalla Convenzione. Il ruolo dell'organo, quale istituzione deputata al controllo sui conti e sulla «*sana*» gestione finanziaria in posizione di autonomia e di indipendenza, appare ribadito dal Trattato costituzionale. Tale ruolo, peraltro, costituisce il *portato* della credibilità e dell'affidabilità che la Corte ha conquistato sul campo, rivendicando in più di un'occasione la propria autonomia e l'indipendenza da ogni altra istituzione e perfino l'impossibilità che altre fonti potessero prevedere per essa obblighi travalicanti le disposizioni dei trattati (50).

Non mancano, tuttavia, nel Trattato costituzionale elementi volti ad aumentare il peso e l'incidenza della sua funzione: non va trascurato, ad esempio, il riconoscimento conferito al ruolo della Corte dei conti nei rapporti col cosiddetto «*triangolo istituzionale*» laddove stabilisce che essa (cfr. art. III-384, par. 4) assiste il *Parlamento* europeo e il *Consiglio* nell'esercizio «*della fun-*

(49) In tal senso, v. A. ANGIOI, *Competenze della Corte dei conti comunitaria*, cit., 515; G. CLEMENTE, *op. ult. cit.*, 287.

(50) Cfr. i pareri della Corte dei conti espressi nel procedimento di formazione del regolamento finanziario n. 1605/2002 e pubblicati in *GUCE* C 162 del 5 giugno 2001 e *GUCE* C 92 del 17 aprile 2002.

zione di controllo dell'esecuzione del bilancio», esecuzione di cui è responsabile, come si è visto, la *Commissione*, in «cooperazione» con gli Stati membri (51). La peculiarità del ruolo della Corte è ribadita, poi, dalla natura degli obblighi posti a carico di altri organi ed istituzioni dell'Unione e degli Stati membri, con sensibili ricadute sugli ordinamenti interni di questi ultimi: è previsto che sono tenute a collaborare con essa le istituzioni nazionali di controllo, come pure tutti gli organismi che gestiscono le entrate e le spese per conto dell'Unione e le persone fisiche o giuridiche che ricevono contributi a carico del bilancio comunitario. Tale collaborazione si sostanzia nell'obbligo di trasmissione alla Corte dei conti di tutti i documenti e le informazioni necessarie per l'esercizio della sua funzione (52), tanto che perfino la Banca europea per gli investimenti (istituto di grande rilievo politico-economico, come si vedrà appresso) è tenuta a consentire alla Corte dei conti l'accesso in merito alla gestione delle entrate e delle spese dell'Unione (cfr. art. III-384, par. 3), sia pure con limiti di cui si dirà più innanzi.

Né viene trascurata dal costituente la funzione *consultiva* dell'organo, che è chiamato a dare il proprio contributo tecnico, soprattutto a proposito:

a) dell'adozione della legge europea in materia di formazione ed esecuzione del bilancio e di disciplina della responsabilità di controllori finanziari, ordinatori e contabili (art. III-412, par. 1);

b) del regolamento del Consiglio che fissa le modalità e le procedure secondo le quali le entrate di bilancio sono messe a disposizione della Commissione (art. III-412, par. 2), per cui è richiesta anche la consultazione del Parlamento europeo;

c) della legge-quadro europea in materia di prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione (53) (cfr. art. III-415, par. 4).

(51) Cfr. *amplius supra*, ai parr. 2 e 3.

(52) Il tema della collaborazione tra Corte dei conti europea e istituzioni di controllo nazionali è di grande attualità e non può essere, ovviamente, qui utilmente affrontato; sul punto, cfr. M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Il dovere di cooperazione tra Corte dei conti europea e Corte dei conti degli Stati membri: questioni metodologiche ed organizzative*, in *Riv. Corte conti*, n. 3, 1996, 239.

(53) La Commissione Prodi, con la Decisione del 28 aprile 1999, n. 352/1999 CE/CECA/EURATOM (nonché mercè l'Accordo interistituzionale del 25 maggio 1999 e dal regolamento CE del 25 maggio 1999, n. 1073/1999) ha ulteriormente arricchito lo strumento antifrode con la creazione dell'Ufficio Europeo per la Lotta contro la Frode

Risulta evidente, a questo punto, che, da un lato, alla luce di tali disposizioni, si è accentuato il ruolo della Corte dei conti come organo ausiliario delle altre istituzioni, per una più efficace *governance* finanziaria; dall'altro, si è mantenuta una procedura di nomina dei suoi membri, tale da riservare la relativa competenza al Consiglio che adotta una decisione europea (art. III-385, par.2), conforme alle proposte degli Stati membri «*previa consultazione del Parlamento europeo*»; laddove la previsione di un vero e proprio *consenso* del Parlamento (in luogo di un parere) avrebbe avuto indubbiamente l'effetto di collegare più direttamente la Corte all'organo rappresentativo, cui è attribuito un ruolo centrale nel controllo politico di tutte le istituzioni.

Opportuna, invece, appare l'opzione del costituente di mantenere la stretta correlazione tra numero dei membri dell'organo e numero dei membri degli Stati, così come auspicato nel «*Contributo*» della Corte dei conti alla Conferenza intergovernativa di Nizza (54), in contrasto con quanto richiesto dalla Commissione nel suo parere del 26 gennaio 2000, nel quale si proponeva la riduzione del numero dei membri a 12. È evidente che tale ultima soluzione (peraltro già respinta dalla ricordata assise), ove fatta propria dalla Convenzione, avrebbe comportato due ordini di problemi: da un lato, avrebbe suscitato le reazioni degli Stati non rappresentati nel collegio, implicando inevitabilmente la necessità di trattative a livello politico per trovare adeguate compensazioni nell'ambito di altre istituzioni, ovvero nella stessa istituzione, ma a livello diverso, con possibili turbative per il funzionamento della Corte; dall'altro, si sarebbe corso il rischio di perdere l'apporto di alcune tradizioni nazionali in materia di controllo finan-

(OLAF che subentra, in buona sostanza, alle attribuzioni in precedenza riconosciute all'UCLAF, ovvero all'Unità di coordinamento della lotta alle frodi). In tema, cfr. F. CARRARINI, *Nuovi strumenti di contrasto alle frodi comunitarie*, in *Fisco*, 2000, 2361 ss.; AA.VV., *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea tra prevenzione e repressione — L'esempio dei fondi strutturali (atti del seminario organizzato dal centro di diritto penale europeo in collaborazione con la facoltà di giurisprudenza dell'università di Catania: Catania 18-19 giugno 1998)*, a cura di G. GRASSO, Milano, 2000; T. PARISI, *Finanziamenti comunitari a favore del bilancio nazionale*, in *Riv. guardia di finanza*, 2000, 2375; C. ASTRALDI DE ZORZI, *Prevenzione e repressione delle frodi comunitarie*, in *Riv. Corte conti*, n. 1, 2001, 347; C. DE ROSA, *Prevenzione e repressione delle frodi comunitarie*, in *Amm. it.*, 2001, 849; ID., *La cooperazione giudiziaria in Europa per la lotta contro le frodi ai danni della comunità*, in *Cons. Stato*, 2001, II, 65.

(54) Su cui può utilmente consultarsi A. VERRILLI, *Il Trattato di Nizza*, Napoli, 2001, in specie 130-131.

ziario, con una conseguente cesura nel tracciato operativo della Corte rispetto alle istituzioni di controllo nazionale.

Sempre nel ricordato «*Contributo*», peraltro, la Corte ebbe a sottolineare negativamente la differenza esistente tra la procedura di nomina dei suoi membri rispetto a quelli della Corte di giustizia (55). Come si è visto (v. *supra*, par. 5), le modifiche introdotte dal Trattato di Nizza (con particolare riferimento all'art. 247 T.C.E.) hanno recepito solo in parte queste osservazioni e sul punto la *Magna Charta* europea non ha introdotto innovazioni di rilievo. Tuttavia, la comparazione (instaurata dalla stessa Corte dei conti) col sistema di nomina dell'organo giurisdizionale per eccellenza dell'Unione (qual'è appunto la Corte di giustizia (56)) appare sintomatica di un'aspirazione assai sentita (e spesso manifestata) dall'organo di controllo di porsi come istituzione «*neutra*», sottoposta soltanto alle disposizioni dei trattati, così come il giudice è sottoposto solo alla legge nella tradizione giuridica di tutti gli Stati dell'Unione (57).

In realtà, dato l'attuale quadro costituzionale, che, anche dopo l'adozione del Trattato firmato a Roma, non consente di individuare una corrispondenza tra divisione dei poteri e divisione delle funzioni, l'indipendenza e l'autonomia della Corte dei conti, quale titolare della funzione di controllo esterno nei confronti di tutte le altre istituzioni (e quindi anche del Parlamento), appaiono sicuramente di grande rilievo e consentono di individuare in essa un organo cardine del principio del *check and balance*. Sembra così delinearsi a livello costituzionale il modello di un organismo che, pur esercitando la sua attività di controllo principalmente in ordine alla fase esecutiva (del bilancio), opera in una posizione di totale *neutralità, indipendenza ed autonomia*.

(55) Secondo l'assunto dell'istituzione di controllo «*a differenza della Corte di giustizia, i cui giudici sono nominati direttamente, di comune accordo, dai governi degli Stati membri, i membri della Corte dei conti sono designati da un'altra istituzione (il Consiglio), previo parere di una terza istituzione (il Parlamento europeo). Questa differenza potrebbe far pensare che l'indipendenza della Corte di giustizia sia più legittima di quella della Corte dei conti. L'allineamento delle procedure di nomina a quelle applicabili alla Corte di giustizia consentirebbe di completare l'elevazione della Corte dei conti (operata dal Trattato di Maastricht) al rango di istituzione*».

(56) Su cui (anche come organo di giurisdizione costituzionale europea), v. da ultimo R. TONIATTI, *Il principio di rule of law e la formazione giurisprudenziale del diritto costituzionale dell'Unione europea*, in AA.VV., *Costituzione italiana e diritto comunitario*, (a cura di) S. GAMBINO, Milano, 2002, 503 ss.

(57) In tema, cfr. S. BARTOLE, voce *Indipendenza del giudice (teoria generale)*, in *Enc. giur.*, vol. XVI, Roma, 1989; L. CHIEFFI, *La magistratura. Origine del modello costituzionale e prospettive di riforma*, Napoli, 1998, *passim*.

Tali ultimi concetti, pur nelle loro poliedriche accezioni, sono stati oggetto di continuo e dibattuto approfondimento della dottrina giuspubblicistica: ovviamente, di un così complesso dibattito non si può dar conto in questa sede (58). Basterà qui ricordare che il concetto di indipendenza è senz'altro più comprensibile se inteso nel senso di *non influenzabilità*. Nozione, questa, che non può non implicare e presupporre una condizione strutturale adeguata all'esigenza che le decisioni siano prese in modo da non subire pressioni di sorta e tale da garantire obiettivamente il perseguimento dell'interesse pubblico; sicché, la neutralità e l'indipendenza finiscono per essere due facce della stessa medaglia: la prima sul versante *funzionale*, la seconda su quello *strutturale* (59). Quanto all'autonomia, sembra preferibile l'opinione di chi individua nel concetto un *quid pluris* rispetto a quello di indipendenza, perché esso si connota per un suo significato positivo, in quanto espressione di un potere di incidere su altri soggetti dell'ordinamento, concretandosi nella capacità di autoregolamentare proprie attività e funzioni (60).

Tutti e tre i concetti, come sopra ricostruiti, sono sicuramente riferibili alla Corte dei conti europea che si configura, nel quadro delle attuali relazioni interistituzionali, come un organo neutrale, indipendente ed autonomo, la cui attività di controllo, fortemente autoregolamentata, costituisce una funzione che ha un suo *proprium* peculiare.

Forse proprio la preoccupazione del costituente di alterare siffatti (consolidati) equilibri istituzionali ha impedito di instaurare un più stretto collegamento tra la Corte e l'organo titolare della funzione di controllo politico qual'è il Parlamento europeo, non essendo le due istituzioni interfacciate in modo diretto e continuo. Strumento primario di collegamento, nella prospettiva di una informazione effettivamente utile ai fini di *policy-making*, po-

(58) Di tale dibattito, invece, dà conto esaurientemente C.P. GUARINI, *Contributo allo studio della regolazione « indipendente » del mercato — Profili pubblicistici*, Bari, 2003, in specie 195 ss., il quale svolge un'accurata analisi dei concetti in parola, in vista dell'individuazione della natura giuridica delle autorità indipendenti.

(59) Cfr. C.P. GUARINI, *op. loc. ult. cit.* ed ivi ulteriori riferimenti bibliografici. Per la prevalenza dei caratteri funzionali rispetto a quelli strutturali, cfr. L. TORCHIA, *Il controllo pubblico della funzione privata*, Padova, 1992, 410.

(60) In tal senso, cfr. M. PASSARO, *Le amministrazioni indipendenti come organismi « neutri »*. *Tra falsi problemi ed equivoci dottrinari*, in AA.VV., *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, (a cura di) S. PANIZZA, Torino, 1997, 275.

teva essere costituito dall'obbligo, per l'istituzione di controllo, di segnalare al Parlamento, anche in corso di esercizio finanziario, ogni anomalo scostamento della spesa (di qualsiasi istituzione) dal *budget* programmato e ogni utilizzazione di risorse dell'Unione (sia a livello comunitario che nazionale) palesemente contraria al principio costituzionale di « *sana gestione* » (*id est*: ai criteri di efficienza, efficacia ed economicità).

Né sembra appagante, nella stessa ottica, la previsione dell'art. III-384, par. 2, secondo cui la Corte « *riferisce in particolare su ogni caso di irregolarità* », dal momento che la formulazione della norma si dimostra generica ed elusiva, mancando essa della chiara individuazione dell'organo destinatario di tale attività di referto, sempre che questa risulti ammissibile in corso di esercizio finanziario; per contro, l'indicazione espressa del Parlamento, nella stessa disposizione, avrebbe assicurato l'adeguata cassa di risonanza politica alla ipotesi di irregolarità della gestione accertate e segnalate dall'istituzione di controllo, creando probabilmente un circuito virtuoso in cui potevano inserirsi (mediante un opportuno raccordo) anche le inchieste sui « *casi di cattiva amministrazione* » di competenza del Mediatore europeo. A quest'ultimo sono riconfermati dal Trattato costituzionale ampi poteri di indagine, da esercitarsi in contraddittorio con l'istituzione, organo o organismo interessato, proprio al fine di relazionare al Parlamento europeo, informando del risultato dell'inchiesta la persona (fisica o giuridica) che ha sporto denuncia (cfr. art. III-335, par. 1); resta esclusa, ovviamente, l'adozione di qualsivoglia « *misura* » tipica di controllo, sia sospensiva, sia annullatoria, sia repressiva, ad opera dell'*ombudsman* europeo, il quale, non rientrando tra le *istituzioni* dell'U.E. rimane un organo di controllo indiretto e di garanzia, nominato dal Parlamento ai fini della difesa (nei confronti dell'autorità) di interessi non azionabili (o non azionati) in sede giurisdizionale (61). Oggetto di tutela può essere qualsiasi inadempienza e/

(61) Sulla posizione istituzionale del Mediatore, cfr. ora artt. I-10, par. 2, lett. d) e I-49 della Costituzione europea. In tema, cfr. L. COMINELLI, *Il mediatore europeo, ombuds dell'Unione: prime osservazioni empiriche*, in *Soc. dir.*, n. 1, 2001, 91 ss.; D. VENTRESCA, *Il mediatore europeo (ombudsman europeo): nascita e sue funzioni*, in *Rass. dir. tecnica doganale*, 2001, 605 ss.; M.P. CHITI, *Il mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria*, in questa *Rivista*, 2000, 303 ss.; M.R. SAULLI, voce *Mediatore europeo*, in *Enc. dir.*, II agg., Milano, 1998, 536 ss.; S. TOMASIELLO, *Il difensore civico nazio-*

o illegittimità posta in essere da parte di un funzionario nell'ottemperare ai principi enunciati nel Codice europeo di buona condotta amministrativa (deliberato dal Parlamento europeo con risoluzione del 6 settembre 2001), nei modi e nelle forme previsti dallo Statuto del Mediatore europeo, anch'esso approvato con decisione dell'organo politico-rappresentativo (62), il quale in tal modo ha manifestato e consolidato la sua volontà di recuperare, sia pure attraverso una *longa manus* ed indirettamente, un ruolo centrale nell'ambito della funzione di controllo, attraendola nell'orbita della *policy*. Nello stesso filone si inserisce la questione delle complesse relazioni che vengono ad instaurarsi tra Parlamento, Commissione e Consiglio nel mutato quadro costituzionale, in cui vengono ad inserirsi i nuovi organi-individui, quali il Ministro degli esteri dell'Unione e il Presidente del Consiglio europeo (63). In proposito, non può essere obliterato che la Convenzione si è preoccupata di recepire nell'art. III-340 il potere di censura del Parlamento nei confronti della Commissione, già previsto dall'art. 201 T.C.E. (e che ovviamente non costituisce oggetto della presente indagine), in un'ottica di consolidamento del rapporto fiduciario fra i due organi (64). Peraltro, strettamente strumentale al potere di censura appare la possibilità che il Parlamento sia tempestivamente informato di tutte le

nale e il mediatore europeo di fronte alla tutela dei diritti umani, in *Quad. reg.*, 1997, 773 ss.

(62) Pubblicato nella GUCE L 113 del 4 maggio 1994.

(63) Sul punto, v. da ultimo le interessanti considerazioni di L. DANIBLE, *Il nuovo quadro istituzionale*, Relazione al Convegno svoltosi a Firenze in data 18 febbraio 2005, «Giornata di studio in ricordo di Alberto Predieri. Sul trattato che istituisce una costituzione per l'Unione Europea», in *www.giustamm.it*, n. 2/2005, 2 ss.; l'A, invero, non manca di sottolineare il prevalere, anche in ambito comunitario, della tendenza alla «personificazione istituzionale». Per le relazioni esistenti nell'ambito del tradizionale «triangolo istituzionale», v. A. GIOVANNILLI, *L'orizzonte costituzionale europeo*, in AA.VV., *Il diritto costituzionale comune europeo — Principi e diritti fondamentali*, (a cura di) M. SCUDIERO, vol. primo, II tomo, Napoli, 2002, 12 ss., il quale sostiene che esso consta di tre poli, ossia «di un Parlamento dimezzato, di un Consiglio ancora troppo forte e di una Commissione in bilico».

(64) La tematica dei rapporti Commissione-Parlamento europeo è da tempo oggetto di dibattito in dottrina; come riferimenti di carattere generale, cfr. C. AMIRANTE, voce *Unione Europea*, in *Enciclopedia del Novecento*, Roma, 2002 (consultata nell'estratto); F. RUBINO, *La Commissione Europea e il suo Presidente nel contesto della governance*, in AA.VV. *Il diritto costituzionale comune europeo*, cit., vol. secondo, II tomo, 681 ss.; G. PASQUINO, *Deficit democratico e leadership nell'Unione europea*, in *Teoria politica*, n. 1, 2000, 3; G. REISS, *Democratic decision making in the European Union and the role of the European Parliament*, in AA.VV., *Institutional dynamics of European Integration*, Essays in honour of Henry G. Schermers, Martinus, Nijhoff, Dordrecht-Boston-London, 1994, vol. I, 153 ss.

irregolarità e le disfunzioni inerenti alla gestione finanziaria, in modo da poter esercitare il proprio controllo, anche di natura repressiva, sulla base dei dati che solo un organo tecnico come la Corte dei conti, dotato per di più di autonomia costituzionale, può fornire al riparo da eventuali pressioni istituzionali (65).

Attraverso un più stretto collegamento tra l'organo *policy-maker* e la Corte dei conti potrebbe, poi, essere perseguito un altro importante obiettivo: quello di garantire incisivamente ed effettivamente la *trasparenza* (66) di tutte le attività volte *lato sensu* a dare attuazione al bilancio dell'U.E., esigenza, questa, che come si chiarirà di qui a un momento, non ha ricevuto adeguata considerazione da parte del costituente europeo.

7. *La trasparenza della gestione finanziaria, le ricadute della sua mancata costituzionalizzazione e l'insufficienza della self-regulation.*

A ben guardare, poi, un'esigenza fondamentale, già presente nell'ordinamento comunitario (in virtù della previsione del regolamento finanziario n. 1605/02) (67), è stata del tutto ignorata dalla

(65) Il potere di censura ha prodotto le dimissioni della Commissione per due volte, nel 1979 e nel 1985. Inoltre, nel 1999, in un quadro non lontano dallo scontro istituzionale, che ha avuto ampio risalto nei *mass-media*, si è avuta la caduta della Commissione presieduta dal lussemburghese Santer. In argomento, interessanti considerazioni sono in U. DRABITTA, *La funzione di controllo nell'ordinamento delle Comunità europee: il ruolo del Parlamento europeo, della Commissione europea e degli organi giurisdizionali*, in *Ann. it.*, 1999, 1655 ss.

(66) Sulla tematica, che meriterebbe una trattazione autonoma, mi riprometto di ritornare al più presto. In argomento, cfr. S. GOZI, *Il governo dell'Europa*, cit., 126 ss., il quale parla di « *trasparenza come forma di controllo del sistema* ».

V. anche E. VINCI, *Sussidiarietà, democrazia, trasparenza*, in *Trattato di Maastricht*, in *Jus*, 1994, 354 ss.; S. VALENTINI, *Efficienza, trasparenza e modernizzazione della pubblica amministrazione della Unione Europea*, in AA.VV., *Efficienza, trasparenza e modernizzazione della pubblica amministrazione in Europa*, (a cura di) C. AMIRANTE, S. CATTANEO, Roma, 1998, 17 ss.

(67) Al requisito della trasparenza della formazione e dell'esecuzione del bilancio, il reg. fin. fa esplicito riferimento al capo 8 del titolo II, negli artt. 29 e 30, mentre nello stesso titolo II sono indicati e definiti gli altri principi e cioè dell'unità e della verità di bilancio (capo I, artt. 4 e 5), dell'annualità (capo 2, artt. 6-13), del pareggio (capo 3, artt. 14 e 15), dell'unità di conto (capo 4, art. 16), dell'universalità (capo 5, artt. 17-20), della specializzazione (capo 6, artt. 21-26), della sana gestione finanziaria (capo 7, artt. 27 e 28).

Non mancano, nello stesso testo del reg. fin., innovazioni significative (cfr. parte I, titolo III, capo 2), che ineriscono direttamente alla strutturazione del documento contabile, specie laddove si prevede che la sezione del bilancio relativa alla Commissione debba

Convenzione, nonostante l'indirizzo espresso chiaramente nella Dichiarazione n. 23 relativa al futuro dell'Unione (allegata al Trattato di Nizza), che al par. 6 afferma la stretta connessione esistente tra « *legittimità democratica e trasparenza* » dell'Unione e delle sue istituzioni, per favorirne l'avvicinamento ai cittadini degli Stati membri. Si intende qui fare riferimento proprio al carattere della « *trasparenza* » della gestione finanziaria: al riguardo, il testo finale della *Magna Charta* europea si limita a riprendere la dichiarazione nell'art. I-50, con un'affermazione di ampia portata, mentre, per quanto concerne i principi che presiedono alla formazione ed all'esecuzione del bilancio, ha optato per la costituzionalizzazione del solo canone della « *sana* » gestione finanziaria (di cui si è ampiamente detto), lasciando alla discrezionalità del legislatore « *ordinario* » la previsione degli altri criteri (così come avviene in molti ordinamenti statali) (68) ed impedendo così che il principio della « *trasparente* » (come quello della « *sana* ») gestione finanziaria divenisse un valore costituzionale.

Una opzione siffatta non appare condivisibile, non solo per la specificità della realtà costituzionale dell'Unione (69), ma anche per le caratteristiche della gestione « *cooperativa* » del bilancio comunitario, destinata ora a disperdersi per l'ottanta per cento nei rivoli di 25 amministrazioni nazionali, la cui omogeneizzazione appare quanto mai problematica, in relazione sia all'utilizzazione delle risorse che ai controlli di competenza delle istituzioni interne (70).

autorizzare la presentazione degli stanziamenti e delle risorse in base alla destinazione, cioè la formazione del bilancio per attività (*Activity Based Budgeting*), al fine evidente di aumentare la trasparenza della gestione del bilancio in vista dell'obiettivo della « *sana* » gestione, vero e proprio *leit-motiv* del sistema finanziario dell'Unione, che si materializza nei ricordati principiecardine dell'efficienza, dell'efficacia ed economicità delle azioni e delle politiche comunitarie. Come precisato nel testo, l'unico principio costituzionalizzato tra quelli previsti dal reg. fin. è quello di sana gestione finanziaria.

(68) Tra cui anche il nostro: cfr. l. 5 agosto 1978 n. 468 e succ. mod. Come riferimenti di carattere generale, cfr. A. BENNATI, *Manuale di contabilità di stato*, Napoli, 1990; M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Il bilancio dello Stato*, in AA.VV. *Manuale di contabilità di Stato e degli enti pubblici*, cit., 47 ss.

(69) La quale consisterebbe in una « *Costituzione senza Stato* »: in tal senso, cfr. L. TORCHIA, *Una Costituzione senza Stato*, in *Riv. dir. pubbl.*, 2001, 405 ss.; sul carattere di « *organizzazione pubblica composita* » dell'Unione europea, cfr. G. DELLA CANANEA, *Unione europea. Un ordinamento composito*, Roma-Bari, 2003, *passim*.

(70) La cooperazione tra le ISC dei paesi dell'Europa centrale ed orientale (PECO) è iniziata nel 1993, quando la Corte dei conti europea ha organizzato il primo incontro dei presidenti di tali istituzioni a Berlino. Tale incontro mirava ad uno scambio di esperienze nell'ambito della creazione o della riorganizzazione delle ISC nelle nuove democrazie. Dal 1997, la Corte dei conti europea e le ISC degli Stati membri hanno in-

La medesima questione si pone per l'accesso alle informazioni necessarie al controllo delle entrate e delle spese dell'Unione gestite dalla B.E.I., che fin dalla sua nascita (71) ha costituito istituto di grande importanza economico-finanziaria, deputato al finanziamento (mediante risorse proprie ovvero reperite sul mercato dei capitali) di progetti infrastrutturali, tanto da divenire strumento primario per lo sviluppo «*equilibrato e fluido del mercato interno nell'interesse dell'Unione*» (cfr. art. III-394). La Convenzione, invero, non ha sottovalutato l'importanza dell'istituto, al punto di riconoscere allo stesso, con una disciplina di livello costituzionale, propria personalità giuridica, delineandone competenze e guarentige (cfr. artt. III — 393 e 394). In applicazione di tale norma è stato, poi, approvato e allegato al Trattato costituzionale il Protocollo n. 5 con cui, in sostituzione del precedente (All. IV del T.C.E), si approva il nuovo statuto della B.E.I., modificabile solo con legge europea e destinato ad entrare in vigore col Trattato costituzionale, formandone parte integrante (cfr. art. IV-442). È proprio tale statuto a ridisciplinare in dettaglio organi e funzioni dell'istituto bancario e a fissare l'ammontare del suo capitale in ben 163.653.773.000 € (cifra risultante dal totale delle quote sottoscritte dagli Stati membri); ciononostante, la gestione della Banca non risulta assoggettata ad alcuna forma di controllo esterno, dal momento che l'art. 9, comma 3, del nuovo statuto riserva la verifica della «*sana amministrazione*» (sic!) ad un organo interno, ossia al Consiglio di amministrazione. Senza addentrarsi

tensificato la cooperazione con questi paesi e le rispettive ISC, a livelli sia formali che pratici, per permettere scambi regolari d'informazioni, lo sviluppo di metodologie di *audit* e per promuovere la formazione professionale. Tali paesi sono però divenuti, per la maggior parte, candidati all'adesione. La cooperazione ha trovato un valido partner in SIGMA (Sostegno al miglioramento delle istituzioni pubbliche e dei sistemi di gestione). SIGMA è un'iniziativa comune dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e dell'Unione europea (UE), creata nel 1992 e finanziata principalmente dall'Unione europea. Dopo l'adesione del 1° maggio 2004, continua la cooperazione con le ISC dei restanti Paesi candidati (Bulgaria, Croazia, Romania e Turchia), come pure quella con le ISC di altri paesi dell'Europa centrale ed orientale che hanno partecipato sin dall'inizio (Albania). Le relazioni preparate da questo *network* ed ulteriori informazioni, sono reperibili al sito www.eca.eu.int

(71) La B.E.I. trova la propria genesi nel Trattato di Roma (art. 3, lett. j, artt. 129, 130 e 180). Essa già era dotata di un statuto (cfr. all. IV al Trattato) che la configurava come un organismo indipendente con sede in Lussemburgo, istituito allo scopo di finanziare progetti di investimento in infrastrutture, in ambito comunitario, reperendo le proprie risorse direttamente dagli Stati membri ovvero sul mercato dei capitali. Cfr. V. GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell'Unione europea*, cit., 234-237. Come riferimento classico, cfr. G. MARCHEGIANI, voce *Banca Europea per gli investimenti*, in *Dig. Disc. pubbl.*, vol. II, Torino, 1992, 168-172.

qui in un campo di indagine non strettamente attinente al presente lavoro, non può non osservarsi che la disciplina complessiva dei controlli sull'operato della B.E.I. offre il fianco a più di una critica: non a caso, si è creato un ampio movimento di opinione che si batte per la riforma della stessa, sostenendo che essa si comporterebbe «*come un'istituzione indipendente e segreta che non permette all'Ombudsman Europeo o all'Ufficio Europeo Frodi (OLAF) di interferire nelle sue attività e controllare i suoi documenti. I meccanismi di controllo esistenti oggi sono molto deboli e di fatto Commissione e Parlamento non hanno alcuna voce in capitolo. I cittadini europei non possono più tollerare una tale situazione*» (72). Va comunque dato atto agli organi della B.E.I. di avere affrontato, negli ultimi tempi, la questione e di avere tentato di ridurre la distanza che divide l'ente dall'opinione pubblica europea, apprestando ed attuando un «*Progetto di politica di divulgazione*» (giunto al secondo ciclo, conclusosi il 18 novembre 2005), diretto a consentire alle organizzazioni (anche di matrice ambientalista) e alle persone interessate di offrire i loro contributi in ordine alla realizzazione delle infrastrutture finanziate dall'istituzione bancaria (73). Si tratta di iniziative che, come tutte quelle scaturenti dalla *self-regulation* (e quindi dall'autoreferenzialità), non appaiono come le più idonee a disciplinare compiutamente procedimenti e situazioni giuridiche, con la nascita di diritti e di obblighi per i soggetti coinvolti. Invero, simili fonti sono state giustamente poste in correlazione col concetto di *soft law*, che è per sua natura non vincolante, perché intesa come legge sospesa in una sorta di «*limbo*», non diretta ai cittadini o alle imprese, ma ai soggetti competenti nell'ambito dei singoli settori ordinali (74). Le ragioni di questa tecnica legislativa (assai svilup-

(72) Si tratta di una dichiarazione di Magda Stoczkiewicz, leader della campagna condotta da un'associazione ambientalista denominata gli «*Amici della Terra Europei*» per la riforma della Banca europea degli investimenti. Per ulteriori approfondimenti si può rinviare a *Resoconto della tavola rotonda sulla riforma della Banca europea per gli investimenti*, svoltasi presso il Senato della Repubblica il 10 aprile 2002, organizzato dalla campagna per la riforma della Banca mondiale e da *Friends of the Earth International*, che può leggersi in www.soslucania.org/varie.

(73) È stato altresì predisposto ed approvato un «*Codice di buona condotta amministrativa del personale della B.E.I. nelle sue relazioni col pubblico*»: per ulteriori approfondimenti può rinviarsi alla consultazione del sito www.bei.eu.int/.news.

(74) In tema, come rinvii di carattere generale, v. B. PASTORE, *Soft law, gradi di normatività, teoria delle fonti*, in *Lav. e dir.*, 2003, 5 ss.; ID., *Chi ha paura della soft law?*, (a cura di) G. G. BALANDI e F. BANO; T. PADOA-SCHIOPPA, *Self vs. Public Discipline in the Financial Field*, Londra, London School of Economics, 20 maggio 2002, mimeo; P.

pata anche a livello comunitario) sono da ricercarsi nelle esigenze di flessibilità e di continuo adattamento all'evoluzione operativa che la regolamentazione di alcune attività (come quella finanziaria) impone. Proprio un siffatto meccanismo legislativo ha reso possibile il recepimento sia delle cosiddette «*best practices*», varate dagli organismi internazionali attraverso provvedimenti delle autorità amministrative, sia delle regolamentazioni adottate dai Comitati internazionali e poi fatte proprie da direttive dell'Unione europea (75). Peraltro, non può essere disconosciuto che gli organismi internazionali che producono regole o *standards* operativi hanno quasi sempre competenze limitate a specifici temi o aspetti di determinate attività, in considerazione delle particolari finalità cui sono preposti, mentre la potestà normativa dell'Unione è in grado di regolamentare attraverso fonti primarie (ora in via di costituzionalizzazione), in maniera cogente ed esaustiva, tutte le materie e gli interessi in gioco, nei settori di propria competenza.

Ed allora, tornando al nostro campo d'indagine, per ovviare agli inconvenienti di cui si è detto, sono divenute indilazionabili l'approvazione e l'entrata in vigore di un nuovo statuto della B.E.I., opportunamente modificato, volto effettivamente a garantire la trasparenza e l'accesso alle informazioni, l'adozione di rigorosi *standards* ambientali e una gestione chiaramente orientata verso lo sviluppo sostenibile e sottoposta a controlli esterni. Come pure appare non più rinviabile (indipendentemente dalle sorti del Trattato costituzionale) la sollecita adozione, anche a stralcio, della disciplina «*da concordarsi*» tra Corte dei conti,

GROSSI, *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, in *Foro it.*, V, 2002, 151-164; C. SCARPA, *The Theory of Quality Regulation and Self-Regulation*, in AA.VV., *Organized Interests and Self-Regulation: An Economic Approach*, a cura di G. FIORENTINI e B. BORTOLOTTI, 1999, Oxford, Oxford University Press, 237-260. Con specifico riferimento al tema qui trattato, v. il saggio di C. BRESCIA MORRA, *Le fonti del diritto finanziario in Europa e il ruolo della autoregolamentazione*, in AA.VV., *Verso un sistema bancario e finanziario europeo*, in *Quaderni di ricerche dell'Ente per gli studi monetari, bancari e finanziari Luigi Einaudi*, n. 44, 2003, in www.entehugleinaudi.it. Da ultimo, per un'accurata trattazione del tema della *self-regulation* nell'ordinamento britannico e per le sue relazioni con la *soft law* comunitaria, cfr. G. DE MINICO, *A Hard Look at Self-Regulation in the UK*, in *European Business Law Review*, n. 1, 2006, 185 ss., ed ivi ampi riferimenti bibliografici alla dottrina anglofona.

(75) In tal senso, cfr. C. BRESCIA MORRA, *Le fonti del diritto finanziario*, op. loc. cit. In tema, v. anche F. VELLA, *Gli assetti organizzativi del sistema dei controlli tra mercati globali e ordinamenti nazionali*, in *Banca impr. e soc.*, n. 3, 2001, 351-375; C. GIANNINI, *Promoting Financial Stability*, in *Emerging-Market Countries: The Soft Law Approach and Beyond*, in *Comparative Economic Studies*, 2002, vol. 44, n. 2, 125-167.

Banca e Commissione, in modo da permettere all'istituzione di controllo (così come previsto dalla disposizione dell'art. III-384, par. 3) quanto meno l'accesso alle informazioni «*necessarie al controllo delle entrate e delle spese dell'Unione gestite dalla Banca*».

8. *Controlli, valori costituzionalmente garantiti e superamento del deficit sociale e democratico: una prospettiva credibile di rilancio del processo di integrazione europea.*

Da ultimo, può essere utile tentare di svolgere qualche considerazione conclusiva in ordine alla disciplina in tema di gestione finanziaria e controlli contenuta nel Trattato costituzionale.

La riconferma della specificità e dell'autonomia della funzione di controllo, affidata alla Corte dei conti, è indice di un rafforzamento della posizione istituzionale dell'organo, sulla base della distillazione di principi largamente consolidati e metabolizzati nell'ordinamento comunitario.

Tuttavia, sarebbe stato opportuno — ma la questione rimane aperta grazie alla mancata ratifica del Trattato —, per implementare il processo di avvicinamento delle istituzioni comunitarie ai cittadini, prevedere raccordi più incisivi tra la funzione di controllo politico che compete all'organo elettivo (Parlamento) e la funzione di controllo neutra, propria della Corte dei conti, prevenendone l'ancoraggio a valori e principi di carattere generale.

Invero, l'utilizzazione di clausole generali, specie a livello costituzionale, finisce per costituire la garanzia più sicura e fondante, sia per i consociati che per le istituzioni, cui è demandato il concreto esercizio del potere e che tale potere esercitano secondo le modalità ed entro i limiti di tali clausole.

Ma proprio in relazione ai «*valori*» che presiedono alla gestione finanziaria dell'U.E. ed alla connessa funzione di controllo, il Trattato, pur realizzando un'utilissima sistemazione del diritto comunitario preesistente, non riesce a compiere l'auspicato salto di qualità, dal momento che esso sconta, al di là del *nomen juris*, i limiti derivanti dall'incertezza della sua natura giuridica, su cui la dottrina continua ad interrogarsi, oscillando tra la qualificazione di trattato e quella di una vera e propria Costituzione.

Pur non essendo questa la sede per affrontare una simile, complessa e dibattuta tematica, giova precisare che molti argomenti, tra cui la specialità del procedimento di formazione, di ratifica e di revisione, insieme con la nuova previsione del diritto di recesso (art. I-60), porterebbero a concludere per la materializzazione di una vera e propria Costituzione, ancorché «*ottriatata*» (76). Secondo altra opinione, invece, a parte ogni aspetto procedimentale e al di là del *nomen juris*, il Trattato costituzionale si limiterebbe alla riorganizzazione e all'abrogazione dei trattati preesistenti, non assurgendo al rango di vera e propria Costituzione formale, fonte di principi e, soprattutto, di diritti per un *demos* in concreto non individuabile (77). Sta di fatto che, a qualsiasi tesi si acceda, nulla esclude che tutti i trattati, ivi compreso quello istitutivo della Costituzione europea, possano avere natura *sostanziale* di fonte costituzionale, in virtù del carattere autoreferenziale dell'ordinamento comunitario, e ciò soprattutto in tema di principi fondamentali (78).

Tornando al tema qui affrontato più da presso, è proprio a causa del mancato irrigidimento del principio della gestione finanziaria «*trasparente*» (e non solo «*sana*»), come valore vincolante per tutte le istituzioni e gli organismi europei (non esclusa

(76) In tal senso, cfr. A. PIZZORUSSO, *Una Costituzione «ottriatata»*, in AA.VV., *La Costituzione europea. Luci e ombre*, (a cura di) E. PACIOTTI, Roma, 2003, 39. Eguale valore conferisce al Trattato A. MANZELLA, *Agnizione e innovazione: nascita di una Costituzione*, in AA.VV., *La Costituzione europea. Luci e ombre, op. ult. cit.*

(77) In tal senso, v. F. SALMONI, *La sesta Conferenza intergovernativa e la modifica dei trattati del 1957: l'importanza di chiamarsi Costituzione*, in www.costituzionalismo.it. Sul punto, cfr. anche M. FIORAVANTI, *Un ibrido fra «Trattato» e «Costituzione»*, in AA.VV., *La Costituzione europea. Luci e ombre, cit.* Per un'esauriente disamina dei diversi orientamenti dottrinali (anche di segno contrario), cfr. S. GAMBINO, *Diritti fondamentali europei e Trattato costituzionale*, in *Pol. dir.*, 2005, in ispecie, 17 ss. ed ivi ampi riferimenti bibliografici.

Non va tuttavia trascurato che l'entrata in vigore del Trattato avrebbe consentito di superare ogni questione in ordine alla natura e all'effettività della Carta di Nizza, integralmente riversata nello stesso Trattato: in tema, cfr. A. CEBLOTTO, G. PISTORIO, *L'efficacia giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea — Rassegna giurisprudenziale 2001-2004*, in *Giur. it.*, 2005, 427 ss.

(78) Sul punto, oltre agli Autori già indicati alla nota n. 2, adde G. STROZZI, *Il Trattato costituzionale, cit.*, 1 ss.; J.P. JACQUÉ, *I principi costituzionali fondamentali nel progetto di trattato che istituisce una Costituzione europea*, in AA.VV., *Il progetto di Trattato-Costituzione*, a cura di L.S. ROSSI, Milano, 2003, 71 ss.; A. MANZELLA, *La Costituzione europea: una vera Costituzione?*, *ibidem*, 87 ss. Val la pena di ricordare che proprio la Corte di giustizia si era espressa in più di un'occasione a proposito del Trattato CE definendolo «*carta costituzionale*» (cfr. in tal senso le sentenze 23 marzo 1993, *Weber*, causa C-314/91, in *Raccolta I-1093*; 10 luglio 2003, *BEI*, causa C-15/00, *ibidem*, I-7281).

la B.E.I.), che può parlarsi di un'occasione mancata per la Convenzione, nella prospettiva di superamento di quel *deficit* non solo democratico (79) ma anche sociale (80), sulla cui esistenza, in buona sostanza, concordano cittadini dell'Unione, giuristi e politologi e che (come si è visto sopra al par. 1), costituisce la causa prima di disaffezione dei cittadini nei confronti delle istituzioni comunitarie. Di guisa che, oggi più che mai, il superamento del doppio *deficit* (democratico e sociale) si presenta come un'incombenza non più rinviabile. Ma se così è, anche a voler rifuggire da tecnicismi più o meno astratti, non può negarsi che proprio utilizzando appropriati congegni costituzionali si può puntare « *sull'efficienza del sistema, sulla sua funzionalità allo scopo (di regolazione, controllo o altro ancora), sulla capacità di risolvere bisogni concreti degli attori sociali* » (81), per implementare la legittimazione democratica dell'Unione.

(79) Sulla tematica della legittimazione democratica dell'Unione e sui nodi lasciati irrisolti dalla Costituzione rispetto alla Dichiarazione di Laeken (« *l'Unione deve diventare più democratica, più trasparente e più efficace* ») e tentare « *di avvicinare i cittadini — in primo luogo i giovani — al progetto europeo e alle istituzioni europee* », cfr. da ultimo, le considerazioni di F. PETRANGELI, *La « questione democratica » nel processo di riforma dell'Unione europea*, in AA.VV., *Europa, Costituzione e movimenti sociali*, cit., in specie, 150-156 ed ivi ampi riferimenti bibliografici. Per una trattazione approfondita ed organica della questione del *deficit* democratico dell'Unione e per un'ampia panoramica della letteratura, da ultimo cfr. D. SANTONASTASO, *La dinamica fenomenologica della democrazia comunitaria. Il deficit democratico delle istituzioni e della normazione dell'U.E.*, Napoli, 2004, in specie 113-129. S. GAMBINO, *Diritti fondamentali europei e Trattato costituzionale*, cit., 17-18, non a caso, parla proprio di « *deficit costituzionale* ».

(80) Il tema del *deficit* sociale, che contraddistinguerrebbe le politiche ed i programmi dell'Unione europea è oggi sempre più dibattuto. Indubbio valore è da riconoscersi, ai fini del coordinamento delle politiche europee per l'occupazione nella terza fase dell'UEM, alla *risoluzione* del Consiglio europeo sul Patto per l'occupazione (All. I) che si può leggere in *Riv. dir. europeo*, 2, 1999, 93 ss. Anche l'Agenda 2000 della Commissione ha individuato tre priorità economico-sociali, ossia la riduzione delle disparità regionali, il sostegno alle regioni in via di ristrutturazione e lo sviluppo delle risorse umane, priorità che si riflettono nei tre obiettivi in riferimento ai quali vengono, a loro volta, come è noto, distinte le regioni (rispettivamente regioni in ritardo di sviluppo, regioni in riconversione economica e sociale, regioni con problemi che non rientrano nei precedenti obiettivi) alle quali sono riservati interventi e finanziamenti in materia di formazione, istruzione ed occupazione. Come riferimento di carattere generale sulla tematica, cfr. F. CERRUTI, *Quali e quanti deficit in Europa*, in *Stato e mercato*, n. 1, 2003. Di grande interesse anche il contributo della dottrina francese: cfr. M. DISPERSYN, *L'union européenne et la cohésion économique et sociale*, 1998, 32 ss.; S. LIBFRID, P. PIERSON, *Politiques sociales européennes*, ed. Logiques politique, L'Harmattan, 1998, 56 ss.; B. FLAUREL-DEPAS, *Europe sociale: entre espoir et nécessité*, 2000, 40, 3 ss. Da ultimo anche l'interessante relazione di A. MANSOURI, *Le pouvoir financier de l'Union européenne au service des droits sociaux: mythe ou réalité ?*, al Convegno su « *Bilancio e finanziaria tra Unione europea, Stato e regioni* », svoltosi a San Leucio — Napoli in data 17-18 ottobre 2002, in corso di pubblicazione e consultata nel dattiloscritto.

(81) Così, F. PETRANGELI, *op. ult. cit.*, 154, il quale, opportunamente, per un'impostazione più marcatamente tecnocratica ed utilitaristica della legittimazione dell'U-

Ciò tanto più se si considera che l'attuale crisi economica — che appare di lungo periodo, per l'apparizione sullo scenario mondiale di nuovi attori (come Cina ed India) fortemente competitivi — impone di evitare ogni spreco di risorse, di selezionarne l'impiego e di monitorare continuamente gli obiettivi raggiunti secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità.

Ne segue che, predicando una gestione finanziaria «*trasparente*», la Convenzione avrebbe sicuramente favorito l'acquisizione di elementi utili per l'esercizio di incisivi controlli esterni, non solo neutrali (come quello della Corte dei conti), ma anche politici (come quello del Parlamento), permettendo ad entrambe le istituzioni di funzionare in modo concomitante e sinergico, in una prospettiva di *policy-making* e di superamento della crisi che attanaglia tutti gli organi rappresentativi, quali titolari della funzione di controllo parlamentare (82).

Invero, non può negarsi che il costituente europeo si sia sforzato di conferire alla sfera giuridica della «*cittadinanza dell'Unione*» (83) una serie di garanzie comprendenti, tra l'altro, il di-

nione europea, rinvia a A. VON BODGANDY, *L'Unione sopranazionale come forma di potere politico*, in *Teoria Politica*, I, 1994, 135 ss.; ID., *L'uropeizzazione dell'ordinamento giuridico come minaccia per il consenso globale*, in AA.VV. *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, cit., 272 ss.

(82) Nello stesso senso è stato recentemente sostenuta in dottrina la tesi che si potrebbe far aumentare il peso della funzione di controllo parlamentare ricollocandola «*in un sistema reticolare tra parlamento europeo e parlamenti nazionali, soprattutto mediante la migliore valorizzazione del ruolo delle Commissioni parlamentari e dei parlamenti nell'esercizio del controllo stesso*»: così G. RIVOSECCII, *Gli effetti dei processi di globalizzazione e di integrazione europea su costituzionalismo e Costituzione: alcune riflessioni*, in *Diritto e cultura*, nn. 1-2, 2002, 132; ID., *La funzione di controllo parlamentare tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali*, in *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, (a cura di) A. LUCARELLI e A. PATRONI GRUZZI, Napoli, 2003, 289 ss. ed in ispecie, 302 ss.; cfr. anche, sul punto, F. PETRANGELI, *La « questione democratica » nel processo di riforma dell'Unione europea*, in AA.VV., *Europa, Costituzione e movimenti sociali*, cit., 157 (in ispecie alla nota 15), il quale segnala che l'esigenza di affrontare «*il ruolo dei parlamenti nazionali nell'architettura europea*» è già presente nella Dichiarazione allegata al Trattato di Nizza (dicembre 2000). Secondo l'A. la Dichiarazione di Laeken (dicembre 2001) sottolinea il punto con maggiore insistenza, fino ad affermare espressamente che «*anche i parlamenti nazionali contribuiscono alla legittimazione del progetto europeo*». In tema, cfr. anche C. DECARO, *Appunti su alcune forme di coordinamento a proposito del ripensare lo Stato*, in *Ripensare lo Stato*, Atti del Convegno di Studi, Napoli, 22-23 marzo 2002, (a cura di) S. LABRIOLA, Milano, 2003, 301 ss. Sul momento critico che attraversano gli organi rappresentativi, quali compartecipi delle scelte di indirizzo politico e titolari della funzione di controllo sugli atti del governo e della pubblica amministrazione, da ultimo, cfr. C. AMIRANTE, *Costituzionalismo e Costituzione nel nuovo contesto europeo*, cit., 14.

(83) Sul piano del diritto positivo, si evidenzia che ora è l'art. I-10 ad occuparsi della «*cittadinanza dell'Unione*», riconoscendo espressamente, accanto al diritto di circolazione e di soggiorno, di elettorato attivo e passivo, anche «*il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al mediatore europeo, di rivolgersi alle istituzioni*

ritto di presentare petizioni al Parlamento europeo quale organo rappresentativo e di adire il Mediatore europeo, ancorché a quest'ultimo (come si è visto) non sia attribuito un vero e proprio potere di controllo. Come pure, sicuramente condivisibile appare il tentativo di salvaguardare gli interessi dei cittadini dell'Unione nel campo economico, indicando come esplicito «*obiettivo*» delle politiche — sia della Comunità che degli Stati membri — lo sviluppo sostenibile dell'Europa basato su una crescita economica equilibrata, sulla *stabilità* dei prezzi e della finanza pubblica, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, tendente alla piena occupazione e al progresso sociale (84), ancorché l'effettività di una simile dichiarazione di principio sia destinata a scontrarsi con le oggettive limitazioni derivanti dalla globalizzazione dei mercati (85). In tale contesto ed in una prospettiva *de*

e agli organi consultivi dell'Unione in una delle lingue della Costituzione e di ricevere una risposta nella stessa lingua» (cfr. par. 2, lett. d). In dottrina, il concetto di «*cittadinanza europea*» viene delineato, sulla base di un'approfondita ricostruzione, da C. AMIRANTE, voce *Cittadinanza (teoria generale)* in *Enc. giur.*, vol. XII Aggiornamento, Roma, 2002, 13 ss. (consultata nell'estratto). In tema cfr. anche C. PINELLI, *Cittadini, responsabilità politica, mercati globali*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 82 ss. Per un approccio al concetto di «*cittadinanza europea*» come strumento di integrazione dal basso, inteso in senso alternativo alle tradizionali istanze di mediazione e distribuzione del potere, cfr. F. CERRONE, *La cittadinanza europea: integrazione economica e identità*, in AA.VV., *Sovranità rappresentanza democrazia — Rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Napoli, 2000, 17 ss.; v. anche C. SALAZAR, *Tutto scorre: riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito*, in *Pol. dir.*, 2001, 673 ss. Da ultimo, per una esaustiva ricostruzione della disciplina del Trattato in *subiecta materia* e per la sua interpretazione, adde, A. CLOTTO, *La cittadinanza europea*, Relazione al Convegno svoltosi a Firenze in data 18 febbraio 2005, «*Giornata di studio in ricordo di Alberto Predieri. Sul trattato che istituisce una costituzione per l'Unione Europea*», in www.giustamm.it, n. 2/2005.

(84) V. in tale senso l'art. I-3, par. 3, del Trattato costituzionale; la materia è ulteriormente ripregata e specificata nell'art. III-177, ricompreso nella parte III, titolo III (*Politiche e azioni interne*), capo II (*Politica economica e monetaria*: artt. 177-202). La norma, nel predicare criteri di finanza pubblica omogenei ed uniformi per tutti gli Stati membri, all'ultimo comma, enuncia espressamente i seguenti «*principi direttivi: prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane, bilancia dei pagamenti sostenibile*». Sul valore della stabilità del sistema di finanza pubblica, cfr. G. DELLA CANANBA, *Unione europea e finanza pubblica*, in *Riv. Corte conti*, n. 1, 2002, 304, ed *ivi* ampi riferimenti bibliografici. Un corretto inquadramento del valore della «*stabilità finanziaria*» non può non tener conto dei processi di mondializzazione che la influenzano; da ultimo, nell'ampilissimo panorama dottrinario, si segnalano i contributi della dottrina francofona: cfr. S. DE BRUNHOFF, *L'instabilité monétaire internationale*, in AA.VV., *La finance mondialisée*, a cura di FRANOIS CHESNAIS, Editions La Découverte, Paris, 2004, 51 ss.; v. anche R. BOYER e P.F. SOUYRI, *Mondialisation et Régulations. Europe e Japon face à la singularité américaine*, Editions La Découverte, Paris, 2001, *passim*.

(85) Per un approfondimento del concetto di *multilevel governance* in relazione all'erosione della sovranità, alla frammentazione del processo politico ed alla «*settorializzazione*» del governo dell'economia, può rinviarsi a C.P. GUARINI, *Contributo allo studio della regolazione «indipendente» del mercato*, *cit.*, in specie, 98-106.

jure condendo, la garanzia della trasparenza della gestione finanziaria, completerebbe un catalogo di valori particolarmente utili per tutelare gli interessi del « *cives europaeus* » e per assicurare a quest'ultimo un minimo di controllo democratico sulla vita economico-finanziaria dell'Unione.

Per il ruolo (autonomo) giocato a livello europeo dal « *diritto transnazionale* » dell'economia come fonte di nuovi diritti e garante dell'« *ordine pubblico europeo* », cfr. F. COCOZZA, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia*, vol. I, Torino, 1999, in specie 73 ss. ed ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

