



CORTE DEI CONTI

Seminario di formazione permanente



La cooperazione fra Corte dei conti europea e Corte dei conti italiana.

Esame comparato delle metodologie e dei procedimenti di controllo.

Roma, 27 giugno 2008

Quaderno n. 1

Le nuove prospettive del ruolo della Corte dei conti italiana nel sistema delle Istituzioni

Roberto Cavallo Perin*

Ringrazio per l'opportunità che mi è stata offerta di potere offrire un contributo in questo incontro con il Presidente della Corte dei conti Europea dr. da Silva Caldeira.

E' noto che è ormai prevalsa l'idea che tra ordinamento dell'Unione Europea ed ordinamenti degli Stati membri si debba offrire un'interpretazione che sappia ridurre ad unità le possibili antinomie, e l'affermazione vale in particolare per la disciplina delle istituzioni comunitarie in relazione alla disciplina degli organi ed enti che definiscono l'ordinamento degli Stati membri.

La rappresentazione è quella di un *continuum* istituzionale tra organi ed enti degli Stati membri ed istituzioni europee che oggi non può dirsi ancora un dato acquisito nelle relazioni tra istituzioni, ma che deve essere ogni qualvolta ricercato e dunque ritrovato grazie all'opera incessante dei responsabili dalle istituzioni stesse, secondo il principio che nella nostra carta costituzionale viene definito di leale collaborazione (art. 120, Cost.) tra organi ed enti che costituiscono la Repubblica italiana (art. 114, Cost.), ma che non può non permanere ed involgere i rapporti tra questi e le istituzioni comunitarie (art. 11 e art. 117, Cost.; art. 5 TCE).

Il costrutto vale ad individuare un dovere di "leale collaborazione" tra le due istituzioni che qui oggi celebrano una proficua relazione che intercorre da alcuni anni, una relazione tra la Corte dei conti italiana e la Corte dei conti europea che solo un eufemismo può dire particolare tra due istituzioni, poiché di esse assumono rilievo le funzioni da ciascuno svolte o se si preferisce i

* Professore ordinario di Diritto amministrativo – Università degli Studi di Torino

poteri a ciascuno attribuiti verso altre istituzioni dai rispettivi ordinamenti ai sensi dell'articolo 100 della nostra Costituzione e dell'art. 248 del Trattato dell'Unione europea.

Si è detto che l'evoluzione che ha maggiormente caratterizzato il ruolo della Corte dei conti italiana può esser ritrovato nel definitivo abbandono della definizione di ausiliare del governo (così la Rubrica del Titolo III, Sezione III, della Costituzione) ed affermazione di organo al servizio del Parlamento, infine della Repubblica Italiana, intesa quest'ultima nel senso più ampio offerto dal vigente articolo 114 Costituzione, ove a fianco dello Stato si afferma il ruolo (del pari costitutivo della Repubblica) del Comune, della Provincia, della Città Metropolitana e della Regione.

Il traslato logico, da ausiliare del governo ad organo al servizio della Repubblica italiana, è valso - come è noto - a caratterizzare l'organo amministrativo Corte dei conti italiana come autorità indipendente, secondo un fondamento che diversamente caratterizza gli stessi poteri di controllo alla stessa attribuiti.

L'idea di un organo di controllo esterno, cioè indipendente dal governo e dagli organi o enti dello Stato, va ora inteso con riferimento a ciascuna delle autonomie costitutive della Repubblica Italiana (art. 114 Cost), dunque anche verso comuni, province, città metropolitane e regioni, con ciò convalidando la Corte dei conti come organo della Repubblica Italiana che trova fondamento nella Costituzione sovrana e che da tale punto di vista vede ogni organo o ente statale o locale costitutivo della Repubblica come un'autonomia, che è sempre posta dalla sovranità come entità giuridica dalla stessa derivata.

Le citate sentenze della Corte Costituzionale sul nuovo assetto istituzionale della Corte dei conti italiana hanno avuto una particolare rilevanza anche sulla configurazione dei poteri di controllo ora ricordata dal Consigliere Carosi, in particolare sul tipo e sull'effettività dell'esercizio degli stessi che hanno ancor più caratterizzato l'evoluzione.

Poteri di tipo diverso rispetto al tradizionale controllo preventivo di legittimità, ma che ciononostante risultano in perfetta consonanza con un diverso atteggiamento che gli organi "centrali" della Repubblica debbono tenere nei confronti delle autonomie, in questo caso pubbliche, ma che non stupisce siano modalità pensate negli ordinamenti anglosassoni anzitutto come poteri nei confronti delle autonomie private in particolare a carattere imprenditoriale.

Poteri in cui l'oggetto principale è segnare lo scostamento da uno standard, rilevare il mancato raggiungimento di un obiettivo, sollecitare ed agevolare la definizione - anzitutto ad opera del soggetto dotato d'autonomia - di quali rimedi o correzioni porre in essere, secondo uno schema che è già stato ricordato sia dal Presidente da Silva Caldeira, sia dal Presidente Massimo Vari. Sono poteri considerati soft, forse nel senso che appaiono privi di una sanzione in senso tradizionale, ma assolvono ad una funzione - non autoritativa - di certificazione in senso lato verso cui chiunque abbia una competenza in merito, certificazione di cui non si può non tenere conto.

Il punto di contatto o confluenza con il ruolo ed i poteri della Corte dei conti Europea appare evidente, un punto di incontro dovuto all'evoluzione interna della Corte di Conti italiana, che pare avere raggiunto una configurazione che forse per la Corte dei conti Europea è stata chiara fin dalle origini, in ragione dell'inevitabile rapporto istituzionale tra ordinamenti originari, anzi più correttamente tra quest'ultimi e l'ordinamento comunitario che dai primi o rispetto ai primi è derivato.

Se ciò è vero risulta possibile affermare che per la Corte dei conti italiana vi sia la possibilità di intravedere un'evoluzione di ruolo e di poteri nei confronti dell'Unione Europea che può essere del tutto analoga a quella sinora descritta nei confronti delle autonomie locali interne, poiché in fondo si tratta pur sempre di rapporti con ordinamenti derivati da quelli sovrani.

La dimostrazione passa necessariamente attraverso il superamento di alcuni, purtroppo diffusi, preconcetti. E' normale

vedere distinto nettamente il rapporto fra sovranità ed autonomia da quello fra sovranità (Stati membri) ed Unione Europea, forse perché siamo abituati a pensare che l'organizzazione che è strutturalmente più grande abbia poteri gerarchici nei confronti delle più piccole.

In sede teorica è noto che tra enti o tra ordinamenti non possa sussistere un rapporto di gerarchia e l'Unione Europea ci ha insegnato che l'assunto è vero; ce lo ha insegnato, come dire, nella sua prassi istituzionale perché teoricamente era un dato acquisito da tempo.

Non c'è alcun dubbio che non c'è alcun rapporto di gerarchia fra organi delle istituzioni europee ed organi dello Stato membro italiano, portoghese, tedesco, o francese. La stessa parola "inapplicazione" che qualcuno riconduce al principio di gerarchia (delle fonti), non afferma affatto un rapporto di questo genere, ma ci ricorda che il conflitto è risolto dal principio di competenza fra ordinamenti ai sensi degli artt. 11 e 117 co. 1°, Cost., secondo i quali c'è un autolimita della sovranità italiana, che arriva sino al punto che in determinate materie può pervenire a legittimare - nel conflitto tra atti europei degli Stati membri - la cedevolezza di quest'ultimi rispetto agli atti dell'ordinamento dell'Unione Europea, secondo un costrutto che è del tutto eguale a quello che lo stesso art. 117, co 2°, 3°, 4°, Cost. pone tra atti legislativi statali e regionali, verso i quali il principio del riparto di competenza è solo più evidente, poiché risulta indicato nello stesso testo dell'articolo della Costituzione.

La "prevalenza" per così dire di un atto dell'Unione Europea, o delle autonomie regionali di per sé non nega la sovranità del popolo italiano (art. 1, Cost.) in modo non diverso dall'idea nota al diritto privato che una norma di legge considerata dispositiva di contro a quelle ritenute imperative non determina per ciò solo il venire meno del suo carattere legislativo, solo perché le prime sono disponibili all'autonomia privata e le seconde al contrario sono per quest'ultima inderogabili.

Dato come sovrano l'ordinamento italiano, il suo rapporto con altri è sempre di derivazione, quello con l'ordinamento dell'Unione Europea al pari di quello con le autonomie di regioni, province, comuni.

Il principio di sussidiarietà del Trattato dell'Unione Europea pone come è noto due enunciati: anzitutto si afferma che le istituzioni dell'Unione agiscono nei limiti delle "competenze" conferite e degli "obiettivi" ad esse assegnati dal "presente Trattato" (art. 5, co. 1°, TCE), mentre "fuori dai settori di sua esclusiva competenza" le istituzioni della Comunità intervengono nei limiti in cui l'azione prevista dagli Stati membri possa essere insufficiente (art. 5, co. 2°, TCE).

La locuzione di Stato membro nel nostro ordinamento interno si traduce come è noto in "Repubblica italiana" indicata all'art. 114 Cost., sicché non solo il Parlamento, il Governo, i giudici, ogni altro organo sinora ritenuto "statale", ma anche enti ed organi delle autonomie regionali, provinciali e comunali, che sono chiamati ciascuno per la propria competenza a dare attuazione alla disciplina dell'Unione Europea.

Se l'affermazione è vera per gli organi ed enti delle autonomie locali, non vi è ragione per escludere che ciò valga anche per organi o enti sinora denominati statali, tra cui la Corte dei conti - non solo nella sua configurazione di organo giurisdizionale (art. 103, co. 2° Cost.) - ma anche, e si vorrebbe dire soprattutto, in quella di organo di controllo (art. 100, co. 2°, Cost.).

Se questo possiamo ritenerlo un ovvio esito finale dell'evoluzione segnata dalle sentenze della Corte Costituzionale sul ruolo istituzionale della Corte dei conti nell'ordinamento italiano, forse maggiore attenzione può destare un ulteriore portato logico meno evidente e scontato che apre ad una rilettura della norma che presidia i rapporti fra Corte dei conti europea e Corte dei conti italiana. "Il controllo negli Stati membri si effettua in collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo" (art. 248, co. 3°, seconda frase) cioè per quanto sinora ricordato

l'attività di controllo della Corte dei conti Europea nell'ordinamento italiano va effettuata in collaborazione con la nostra istituzione Corte dei conti - organo di controllo ex art. 100, Cost..

La locuzione negli Stati membri può certo essere intesa in senso letterale come preposizione di stato in luogo, cioè quell'attività che la Corte dei conti europea intende fisicamente assolvere nel territorio degli Stati membri, ma la soluzione letterale risulta del tutto inidonea a fondare i rapporti tra istituzioni dell'Unione Europea ed ordinamenti sovrani degli Stati membri.

L'interpretazione che appare preferibile è quella conforme alla norma-principio delle relazioni con gli Stati membri, quella che disciplina il principio di sussidiarietà (art. 5, TCE). Si è detto che l'ottanta per cento dei fondi europei, dunque della spesa per le politiche dell'Unione Europea, è in qualche modo gestita in collaborazione con le istituzioni degli Stati membri beneficiari, dunque è ormai di quest'ultimi una rilevante attività di attuazione delle politiche comunitarie ed in Italia ciò significa da parte di organi ed enti - non importa se statali o delle autonomie - indicati dall'114, Cost.

Se ciò è vero la "collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo" indicata all'art. 248 TCE, va intesa anzitutto come competenza della Corte dei conti italiana ad esercitare i controlli sull'attività d'attuazione delle politiche comunitarie di enti ed organi italiani, nei limiti in cui ciò sia sufficiente a raggiungere i prefissati obiettivi.

Lo stesso art. 248 TCE - non solo precisa che la Corte dei conti europea e le istituzioni nazionali di controllo degli Stati membri cooperano in uno spirito di reciproca fiducia pur mantenendo la loro indipendenza (art. 248, § 3, terza frase, TCE) - ma chiarisce anche che tali istituzioni nazionali comunicano alla Corte dei conti europea "se intendono partecipare al controllo" (art. 248, § 3, quarta frase, TCE).

La norma è di rilievo non solo perché pone in un rapporto

diretto le istituzioni di controllo comunitarie e nazionali, ma anche perchè chiarisce che letteralmente si tratta - e non potrebbe essere diversamente - di una "partecipazione" all'attività di controllo della Corte dei conti europea. La Corte dei conti italiana partecipa dunque ad un'attività che non è propria, con la conseguenza inevitabile di una partecipazione anche ai poteri che definiscono la relativa attività della Corte dei conti europea.

Ogni qualvolta la Corte dei conti europea intende svolgere un'attività di controllo sull'attività di attuazione delle politiche comunitarie svolta dagli organi e dagli enti degli stati membri, questo non può che avvenire attraverso una "partecipazione" (art. 248, § 3, quarta frase, TCE), una collaborazione (art. 248, § 3, seconda frase, TCE) delle istituzioni nazionali, alla semplice condizione che quest'ultime abbiano avuto cura di comunicarlo alla Corte dei conti europea.

Condizione superata la quale si deve riconoscere che la "collaborazione" tra istituzioni si afferma come normale modalità di svolgere l'attività di controllo di competenza della Corte dei conti europea, che equivale a dire che è una normale modalità di esercizio dei poteri di controllo della Corte dei conti europea, normale modalità che pone la Corte dei conti italiana in una posizione di partecipazione con i poteri attribuiti dall'ordinamento italiano, ma anzitutto partecipando ai poteri e dunque potendo esercitare i poteri propri della Corte dei conti europea, poiché la partecipazione è alla funzione attribuita alla Corte dei conti europea, dunque ai poteri di controllo attribuiti per essa dall'ordinamento dell'Unione europea.

Seppure possa sembrare una conclusione eccessiva si deve ciò nonostante ammettere che è una conseguenza inevitabile delle premesse sopra indicate. Infine non mi pare che la soluzione possa stupire oltre il momento iniziale della sua prima enunciazione. La "inapplicabilità" degli atti degli Stati membri è un potere attribuito agli organi giurisdizionali nazionali che non trova fondamento nel diritto interno, ma è proprio dell'ordinamento dell'Unione europea.

Non mancano infine interessati precedenti giurisprudenziali della Corte di giustizia delle Comunità europee. Il principio di sussidiarietà impone allo Stato membro di verificare periodicamente la corretta attuazione delle azioni finanziarie della comunità e a sanzionare gli eventuali abusi anche disponendo la revoca dei contributi, senza che sia a tal fine necessaria l'autorizzazione della Commissione (Corte di Giustizia sezione sesta 22 gennaio 2004, C 27101).

Si è altresì ricordato che proprio il principio di sussidiarietà deve ispirare tutti gli interventi di riavvicinamento delle legislazioni che siano necessari e utili a realizzare il mercato unico ed in tal senso si è considerato che alcune normative economiche (in materia di tabacco e di integratori alimentari) violino la disciplina comunitaria sulla concorrenza, poiché l'obiettivo perseguito in tale settore può essere raggiunto efficacemente solo mediante un'azione unitaria. Ove infatti si lasciasse agli Stati membri il compito di disciplinare il commercio in oggetto, si perpetuerebbe il sistema di difformità che costituisce ostacolo alla libera circolazione delle merci (Corte giust. Ce, 10 dicembre 2002, C-491/01; Corte giust. Ce, grande sezione, 12 luglio 2005, C-154/04 e C-155/04).

L'argomento vale *a fortiori* in applicazione del principio di sussidiarietà per la disciplina d'esercizio dei poteri di controllo della Corte dei conti europea, o come appare ormai chiaro del sistema istituzionale della Corte dei conti Europea, integrato nella cooperazione dalle istituzioni interne in un *continuum* inscindibile, tra cui oggi assume rilievo la relazione con la Corte dei conti italiana. Grazie.