

LA FUNZIONE DI CONTROLLO ESTERNO QUALE "GIURISDIZIONE" SECONDO IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

di *Paolo Luigi Rebecchi*

Con una recente decisione la corte di giustizia (grande sezione) dell'Unione europea, resa il 27 febbraio 2018 (Causa C-64/16-v. anche in *Foro it.*, 2018, IV,189 e ss. con nota di richiami alla giurisprudenza italiana in tema di riduzioni stipendiali), ha affermato che i magistrati componenti del *Tribunal de contas* (Corte dei conti portoghese), anche quando esercitano la funzione di controllo relativa ad atti o fatti gestionali relativi all'Unione europea, rientrano fra le "giurisdizioni", chiamate a dare attuazione al diritto dell'Unione. La sentenza è stata emessa in relazione ad un rinvio pregiudiziale sollevato in base all'art. 19, paragrafo 1 del Trattato UE e all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (Carta di Nizza del 7 dicembre 2000, modificata ed integrata a Strasburgo il 12 dicembre 2007). Il rinvio, diretto ad ottenere una pronuncia interpretativa della Corte di giustizia, era stato sollevato dalla Corte amministrativa suprema del Portogallo (*Supremo Tribunal Administrativo*) nell'ambito di un ricorso presentato dall'associazione sindacale dei giudici portoghesi (*Associação Sindical dos Juizes Portugueses*), riguardante la legittimità delle riduzioni stipendiali, disposte in via transitoria in Portogallo per tutti i dipendenti pubblici, compresi i membri del governo, i parlamentari, i membri e dipendenti degli organi costituzionali ed i magistrati. L'associazione sindacale aveva in particolare rappresentato alcuni magistrati del *Tribunal de contas*. Al di là della questione specifica, peraltro risolta con la affermazione della non contrarietà ad diritto dell'Unione delle misure finanziarie adottate dallo Stato portoghese, comunque transitorie e successivamente abrogate con il

ristabilimento dell' equilibrio di bilancio (ma senza restituzione di quanto nel frattempo trattenuto, da cui la mantenuta rilevanza della questione), la sentenza risulta importante perché ha indicato i requisiti che l'ordinamento dell'Unione riconosce come fondamentali per gli appartenenti ad organi giudiziari, nei quali rientrano anche i magistrati della Corte dei conti portoghese e, in particolare, per quanto qui interessa, anche nello svolgimento dell'attività di controllo "preventivo". Circa la natura del *Tribunal de Contas* (rientrante tra le Istituzioni superiori di controllo, secondo la terminologia dell'organizzazione internazionale di tali istituti INTOSAI, cui appartengono anche le Corti dei conti italiana ed europea), ha osservato che secondo la legge n. 98/97 ("*de Organização e Processo do Tribunal de Contas*") relativa all'organizzazione e al procedimento della Corte dei conti, del 26 agosto 1997, tale "giudice" "...controlla, in particolare, la riscossione delle risorse proprie dell'Unione e l'utilizzo delle risorse finanziarie provenienti da quest'ultima e, in tale settore, può agire, in forza dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera h), di tale legge, in cooperazione con gli organi dell'Unione competenti. Ai sensi degli articoli 44 e 96 della stessa legge, il medesimo giudice è anche chiamato a conoscere di questioni relative al controllo preventivo (*visto*) della regolarità di atti, contratti o altri strumenti che generano spese o debiti pubblici, in particolare nell'ambito di procedure di appalto pubblico...". La questione era giunta alla Corte di giustizia in quanto gli organi giudicanti dei singoli Paesi europei sono direttamente chiamati a dare attuazione al diritto dell'Unione e devono pertanto svolgere le proprie funzioni in un quadro comune di requisiti fondamentali e garanzie funzionali. Osserva la sentenza che la fiducia reciproca tra gli Stati membri e, segnatamente, i loro giudici si basa sulla premessa fondamentale secondo cui gli Stati membri condividono una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, come precisato nel suddetto articolo 2 TUE (cfr. parere 2/13-Adesione dell'Unione alla CEDU, del 18 dicembre 2014) L'Unione è un'unione di diritto in cui i singoli hanno il diritto di contestare in sede giurisdizionale la

legittimità di qualsiasi decisione o di qualsiasi altro provvedimento nazionale relativo all'applicazione nei loro confronti di un atto dell' UE (sentenza del 3 ottobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio*, C-583/11). L'articolo 19 TUE, che concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all'articolo 2 TUE, affida l'onere di garantire il controllo giurisdizionale nell'ordinamento giuridico dell'Unione non soltanto alla Corte di giustizia europea, ma anche agli organi giurisdizionali nazionali (sentenze del 3 ottobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio*, C-583/11 e 28 aprile 2015, *T & L Sugars e Sidul Açúcares/Commissione*, C-456/13). Pertanto, detti giudici adempiono, in collaborazione con la corte europea, una funzione loro attribuita congiuntamente al fine di garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati (viene nella sentenza richiamato anche il parere 1/09 relativo all' accordo riguardante la creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti, dell'8 marzo 2011). Spetta quindi agli Stati membri, segnatamente, in virtù del principio di leale cooperazione (articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del Trattato dell'Unione europea TUE) , garantire, nei loro rispettivi territori, l'applicazione e il rispetto del diritto dell'Unione. Per tale motivo (articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE), gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare ai singoli il rispetto del loro diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione. La tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione costituisce un principio generale di diritto dell'Unione, che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e che è stato sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (CEDU) ed è anche ribadito all'articolo 47 della "Carta di Nizza" (sentenze 13 marzo 2007, *Unibet*, C-432/05 e 22 dicembre 2010, *DEB*, C-279/09). L'esistenza stessa di un controllo giurisdizionale effettivo, destinato ad assicurare il rispetto del diritto

dell'Unione, è intrinseca ad uno Stato di diritto (sentenza del 28 marzo 2017, *Rosneft*, C-72/15). Ne consegue che "...ogni Stato membro deve garantire che gli organi rientranti, in quanto «giurisdizione» nel senso definito dal diritto dell'Unione, nel suo sistema di rimedi giurisdizionali nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione soddisfino i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva...". Quanto ai requisiti del "giudice" la sentenza li individua nel fondamento legale dell'organo, nel suo carattere permanente, nell'obbligatorietà della sua giurisdizione, nella natura contraddittoria del procedimento, nel fatto che l'organo applichi norme giuridiche e che sia indipendente (sentenza del 16 febbraio 2017, *Margarit Panicello*, C-503/15). Nel caso di specie la Corte UE ha osservato che spetta al giudice del rinvio verificare se il *Tribunal de Contas* può essere adito di questioni relative alle risorse proprie dell'Unione e all'utilizzo delle risorse finanziarie provenienti da quest'ultima, che possono riguardare l'applicazione o l'interpretazione del diritto dell'Unione (sentenza del 26 maggio 2016, *Județul Neamț e Județul Bacău*, C-260/14 e C-261/14). Lo stesso vale per questioni attinenti al controllo preventivo (*visto*) della regolarità degli atti, dei contratti o di altri strumenti che generano spese o debiti pubblici, in particolare nell'ambito di procedure di appalto pubblico, e detto organo può essere adito, in forza di tale legge, anche relativamente a tali questioni. In tal modo, nella misura in cui il *Tribunal de Contas* può pronunciarsi, in qualità di «giurisdizione» su questioni riguardanti l'applicazione o l'interpretazione del diritto dell'Unione, cosa che spetta al giudice del rinvio verificare, lo Stato membro interessato deve garantire che tale organo soddisfi i requisiti inerenti a una tutela giurisdizionale effettiva, conformemente all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE. Per assicurare detta tutela è di primaria importanza la garanzia di indipendenza, secondo quanto stabilito dall'art. 47, secondo comma, della "Carta di Nizza, che menziona l'accesso a un giudice «indipendente» tra i requisiti connessi al diritto fondamentale ad un ricorso effettivo. La garanzia di indipendenza, intrinseca alla funzione giurisdizionale (v., in tal senso,

sentenze del 19 settembre 2006, *Wilson*, C-506/04, *Online Games e a.*, C-685/15, del 13 dicembre 2017, e *El Hassani*, C-403/16), si impone non soltanto a livello dell'Unione, per i giudici dell'Unione e gli avvocati generali della Corte ma anche a livello degli Stati membri, per i giudici nazionali.

L'indipendenza dei giudici nazionali è essenziale, in particolare, per il buon funzionamento del sistema di cooperazione giudiziaria costituito dal meccanismo del rinvio pregiudiziale di cui all'articolo 267 TFUE, in quanto, tale meccanismo "...può essere attivato unicamente da un organo, incaricato di applicare il diritto dell'Unione, che soddisfi, segnatamente, tale criterio di indipendenza...". La nozione di indipendenza presuppone, in particolare, che l'organo di cui trattasi eserciti "...le sue funzioni giurisdizionali in piena autonomia, senza vincoli gerarchici o di subordinazione nei confronti di alcuno e senza ricevere ordini o istruzioni da alcuna fonte, e che esso sia quindi tutelato da interventi o pressioni dall'esterno idonei a compromettere l'indipendenza di giudizio dei suoi membri..." e ad influenzare le loro decisioni. Detta garanzia risulta anche assicurata dal principio di inamovibilità dei membri dell'organo (cit. sent. *Wilson*, punto 51).

La sentenza, pertanto, se da un lato ha indicato i requisiti fondamentali per l'attività giurisdizionale nell'ambito dell'UE¹ ha riconosciuto questa natura anche nello svolgimento dell'attività di controllo esterno svolta con modalità magistratuali dalla Corte dei conti portoghese. Sulle caratteristiche dell'attività del *Tribunal del contás* portoghese, con riguardo al suo profilo più strettamente giurisdizionale è stato inoltre evidenziato²⁻³ che "... Anche se

¹ Per una recente analisi sul ruolo dei giudici, cfr. G. VALDITARA, *Giudici e Legge*, Pagine, Roma, 2015 e la recensione di F.CAVALLA, in Osservatorio costituzionale, 2/2018

² A.CLUNY, in *Atti del seminario* organizzato dalla Corte dei conti italiana e dall'OLAF e tenutosi a Roma nei giorni 25-27 marzo 2014 (programma completo e comunicato stampa in www.corteconti.it). A

³³³ A.CLUNY, *cit.*, aveva premesso che "...Al giorno d'oggi, è difficile pensare ad un'attività con un qualsiasi tipo di rilevanza sociale o economica senza che sia coinvolto il denaro pubblico. Basta guardare la TV, leggere i quotidiani o navigare su Internet per capire immediatamente fino a che punto l'Europa utilizzi (e utilizzi male) il denaro pubblico, a sostegno di imprese e progetti economici rischiosi, che in passato erano appannaggio del settore privato. Lo Stato porta il peso delle perdite del settore bancario, sostiene la produzione agricola e industriale,

molti dei sistemi che scelgono il modello francese comprendono alcuni membri dell'ufficio del pubblico ministero, essi affidano a tali pubblici ministeri funzioni rilevanti nel perseguimento di reati finanziari e in azioni che portino alla sostituzione del denaro pubblico. Tuttavia, questi speciali pubblici ministeri – o coloro che svolgono tali funzioni – non sempre annoverano dipendenti del pubblico ministero della Repubblica, che agiscono in tutte le altre giurisdizioni. Ed è proprio in questo senso che la Corte portoghese dei conti è da assurgere a modello. Presso il *Tribunal de Contas* portoghese il pubblico ministero è rappresentato da avvocati nominati direttamente dalla Procura della Repubblica. Essi sono quindi parte dello stesso organismo dei pubblici ministeri che agiscono in tutte le altre giurisdizioni. Nel rispetto della Costituzione della Repubblica e dello Statuto del pubblico ministero, la legge organica del Tribunal de Contas portoghese prevede l'intervento del pubblico ministero dinanzi al Tribunal de Contas, rappresentato nella sede centrale dal procuratore generale (che può delegare le proprie funzioni a uno o più assistenti del pubblico ministero). Il pubblico ministero interviene ufficiosamente nella 1^a e nella 3^a Sezione al punto 4 dell'articolo 29 della

stimola le aziende estere a stabilirsi in Portogallo, nonché quelle nazionali ad internazionalizzarsi, stimola l'esportazione di prodotti nazionali, promuove l'industria della cultura e spesso quella dell'intrattenimento e fornisce sussidi a squadre e attività sportive. Lo Stato fa tutto questo in vari modi, direttamente o indirettamente. Esso fornisce sussidi e supporti con i fondi propri e partecipa all'elaborazione di quelli creati da diversi enti della comunità internazionale, promuove esenzioni e diversi tipi di imposizione fiscale per alcune attività economiche, condona gli interessi maturati sui debiti da individui verso svariati istituti pubblici. Allo stesso tempo, in quella che sembra una contraddizione, si è assistito alla limitazione dei mezzi di amministrazione diretta dello Stato e alla riduzione delle sue competenze. Attualmente, molti dei compiti sociali che in precedenza spettavano direttamente allo Stato sono svolti per suo conto da enti privati, senza evidenti guadagni finanziari o miglioramenti della qualità dei servizi. D'altro canto, si assiste alla 'corporativizzazione' dei servizi sanitari, alla privatizzazione della loro gestione, alla cessione a privati della gestione del trasporto pubblico, del servizio postale, delle telecomunicazioni, delle reti di trasporto su terra, dell'acqua, dell'elettricità, ecc. Inoltre, in base allo stesso processo, il denaro pubblico viene maneggiato sempre più spesso da un gruppo di enti autonomi e privati, che sono naturalmente più difficili da controllare da parte dello Stato. Di conseguenza, aumenta la confusione tra i motivi e gli obiettivi legati all'utilizzo del denaro pubblico e nasce l'esigenza di maggiori accertamenti, più controllo e responsabilità da parte di tutti i soggetti coinvolti nella sua gestione. La qualità e la richiesta di controllo da parte dei cittadini nell'utilizzo del denaro pubblico dunque sono più importanti di quanto si sia mai immaginato. Ciò che serve quindi è una valutazione dell'equità, della trasparenza, ma anche dell'esigenza e della convenienza di uno stanziamento e un utilizzo del denaro pubblico per iniziative che non siano necessariamente pensate dallo Stato o dalla Pubblica Amministrazione. L'importanza di tale controllo deve comportare alcune forme di applicazione di responsabilità..."

legge n° 98/97 e «tutti i rapporti e le opinioni approvati dopo le azioni di verifica, controllo e revisione» gli dovranno essere sottoposti. Il pubblico ministero può anche partecipare alle sedute della 2^a Sezione. Il pubblico ministero deve ricevere, previa notifica dei processi, in modo da poter offrire la propria opinione sulla legalità delle questioni sollevate. Occorre sottolineare che il pubblico ministero dispone della competenza straordinaria di richiedere una sentenza sull'applicazione delle passività finanziarie. Di conseguenza, il rapporto tra il Tribunal de Contas e il pubblico ministero è veramente significativo. Il Tribunal de Contas portoghese svolge funzioni di controllo finanziario e giurisdizionale relative agli enti che rientrano nel settore della pubblica amministrazione (PAS) e in quello delle imprese pubbliche (PBS) e, in generale, a tutti quegli enti che amministrano o utilizzano denaro pubblico (articolo 2 della legge 98/97). Prendendo in considerazione il quadro fornito dalla Costituzione della Repubblica e dalla legge organizzativa e procedurale del Tribunal de Contas, la funzione di controllo finanziario comprende l'applicazione di poteri fondamentali che, in base ai criteri di richiesta del controllo, si possono presentare come segue: - Poteri di controllo; - Poteri di controllo concomitante; - Poteri di controllo successivo o *a posteriori*. Grazie ai suoi poteri di controllo *a priori*, il Tribunal de Contas verifica se gli atti, i contratti ed altri strumenti che generano spese o rappresentano passività finanziarie dirette e indirette, rispettano le leggi in vigore e se tali spese possono essere coperte dal budget stanziato. Nell'ambito dei propri poteri di controllo concomitante, il Tribunal de Contas accompagna la richiesta di atti, contratti, bilanci preventivi, programmi e progetti e, più in generale, l'attività finanziaria svolta prima della chiusura della loro rispettiva gestione. Nell'ambito della sua funzione di controllo successivo o *a posteriori* svolto alla fine dell'esercizio finanziario o alla chiusura della gestione temporanea, e una volta stilati tutti i conti annuali, i poteri del Tribunal de Contas sono più vasti e comprendono le seguenti tipologie di controllo: - Valutazione della richiesta di bilanci statali delle

regioni autonome, redigendo opinioni sui rispettivi conti; - Revisione dei conti di organismi della pubblica amministrazione, atti a valutare i rispettivi sistemi di controllo interno, prendendo in considerazione la legalità e l'efficacia della loro gestione finanziaria; - Svolgimento di qualsiasi tipo di verifica legata alla legalità; - Verifica interna dei conti limitata alla «analisi e al controllo dei conti solo al fine di dimostrare numericamente le operazioni effettuate, che integrino debiti e crediti del team direttivo, mostrando i saldi iniziale e finale e, qualora fosse necessario, una dichiarazione di estinzione di passività dei tesoriери garanti.». Tutti gli enti menzionati all'articolo 2 della legge n° 98/97 sono soggetti a questo tipo di controllo: ovvero, quegli enti che comprendano la pubblica amministrazione, sia che si tratti di imprese pubbliche, sia che si tratti dei numerosi enti, pubblici o meno, incaricati di gestire risorse pubbliche. Di conseguenza, si può concludere che al giorno d'oggi il servizio di revisione rappresenti la maniera fondamentale per garantire le azioni di controllo di questa Corte. Questa concezione avanzata del Tribunal de Contas giustifica la volontà di costituzione del sistema giudiziario portoghese di essere provvisto di una giurisdizione specifica in materia finanziaria. Al contempo, si avverte il bisogno di avere un ente con cui interfacciarsi – il Pubblico Ministero – che sia attivo in tutte le giurisdizioni e preveda l'applicazione di differenti livelli e tipologie di responsabilità derivanti da competenze specifiche e azioni di controllo finanziario conferite al Tribunal de Contas Portoghese: un controllo a *priori* e un controllo concomitante e successivo. Il pubblico ministero nell'ambito del Tribunal de Contas portoghese ha pertanto una competenza che è connaturata al suo status e che consiste nella possibilità di sottoporre alla Corte casi sanzionatori e reintegratori relativi alle relazioni di controllo che ritiene come sospetti di includere violazioni finanziarie. Tuttavia, l'ufficio del pubblico ministero, poiché è composto da avvocati di singoli enti nazionali, è in grado di lanciare tutte quelle iniziative atte a ritenere simultaneamente responsabili i medesimi trasgressori sia nella giurisdizione penale che amministrativa.

Infatti, la procura che rappresenta il PM presso il Tribunal de Contas è nominata indistintamente dal Consiglio Superiore della Magistratura e dalle Corti Supreme: ovvero, la Corte suprema di Giustizia, la Corte Amministrativa Suprema, la Corte Costituzionale e il Tribunal de Contas. Oggi giorno, molti dei più importanti e significativi casi, nell'ambito della lotta anti corruzione portati a giudizio davanti alle corti di giustizia portoghesi provengono direttamente da segnalazioni e denunce presentate dal pubblico ministero alil Tribunal de Contas. L'approccio del pubblico ministero al Tribunal de Contas relativo alle relazioni di controllo ha pertanto tre finalità: - la prima, di rendere il trasgressore responsabile finanziariamente; - la seconda, di inoltrare le relazioni alla giurisdizione amministrativa per annullare i contratti; - la terza, di identificare e verificare segnali in materia di corruzione. Da questa triplice analisi dei fatti resa nota nelle relazioni di controllo è pertanto possibile per il pubblico ministero articolare, a livello delle differenti giurisdizioni che costituiscono il sistema giudiziario, una strategia giudiziaria congiunta. Mi riferisco a un piano di intervento del pubblico ministero che coinvolge differenti giurisdizioni e che contemporaneamente mira ad evitare i dannosi effetti a livello sociale generati da atti e contratti che generano spese illegittime, recuperare e gestire i danni causati all'Erario e punire finanziariamente e penalmente, i differenti attori responsabili di atti illegittimi riscontrati durante l'azione di controllo. A titolo esemplificativo, pensiamo ai casi relativi ai piani di urbanizzazione e di espansione. In molte di queste situazioni è possibile verificare, grazie ai controlli effettuati dal Tribunal de Contas, segnali di atti finanziari illegittimi posti in essere da enti che hanno reso possibile e legalizzato il business. E' altresì possibile verificare i danni economici all'ambiente e alla pianificazione del territorio e cercare di prevenirli mediante il ruolo specifico della giurisdizione amministrativa. Inoltre, è possibile, così come comunemente accade, identificare un'intera rete di corruzione all'interno delle autorità ed enti pubblici che sostenevano questi

importanti progetti. La concezione penale di "corruzione" a prescindere da quanto esauriente sia la sua definizione stabilita in diverse legislazioni nazionali e trattati internazionali, ad oggi non fornisce ancora una piena copertura legale della realtà e della percezione sociologica che la società ha del fenomeno. Infatti, nonostante l'introduzione in molti sistemi legali europei di nuovi concetti in materia di corruzione per il settore privato mediante la Decisione Quadro N.2003/568/JAI del Consiglio del 22 luglio, la verità è che la dimensione sociologica della corruzione – il modo in cui i cittadini pensano e comprendono il fenomeno corruzione - si sta estendendo ad un crescente numero di situazioni diverse che possono essere punite o meno ai sensi di legge. D'altro canto, la scoperta di fenomeni di corruzione, così come appare nelle nostre società, è troppo spesso associata all'azione dei media o alle denunce di enti danneggiati nei loro affari con lo Stato. Dal punto di vista degli enti preposti alla tutela della legalità e che cercano di evitare il danno sociale connesso alla corruzione, è pertanto necessario, oltre a pensare alla prevenzione, trovare dei meccanismi che ci consentano di attuare una regolare attività pro attiva. Solamente agendo in questo modo è effettivamente possibile scoprire situazioni idonee a indicare irregolarità nell'uso di denaro pubblico, che, in molti casi, sono giustificate all'interno del contesto di atti che implicano la previa messa in pratica di reati di corruzione. Oggi, molti Europei soffrono gli effetti di una "crisi" della quale non sono i diretti responsabili. La crisi, in molti casi, è il risultato di scelte politiche ed economiche e di un'attività amministrativa svolte a favore di un interesse esclusivo di enti privati – nazionali, comunitari e persino esterni – che negoziano, con i poteri pubblici, l'uso e la gestione di denaro pubblico ottenuto attraverso il carico fiscale sui contribuenti. A parte la superficialità e la mera apparenza, cercando di scoprire chi ha effettuato tali scelte, chi ha beneficiato di esse e chi, all'interno dei governi e delle pubbliche amministrazioni, ha tratto profitto irregolarmente ed illegittimamente, traspare la reale richiesta di cittadinanza più che un'esigenza di una politica

in materia penale. Solo verificando in modo costante ed effettivo la legalità e la razionalità dell'uso e della gestione di fondi pubblici è possibile, in maniera tempestiva e con dati precisi, fornire le strategie necessarie agli enti della giurisdizione penale impegnati nella ricerca e condanna della corruzione. Tra questi enti, ci sono le corti dei conti, sul modello francese e sono presenti, ad esempio, in paesi come Francia, Italia, Belgio, Spagna e Portogallo. Ne consegue che, se è vero che il sistema portoghese prevede questa capacità di azione interattiva del pubblico ministero nelle differenti giurisdizioni, un modello organizzativo appropriato che migliori tali attitudini manca ancora. Sarebbe anche necessario un modello organizzativo che consenta in modo costante di riunire in un unico pubblico ministero specializzato esperti di tre ambiti legislativi: finanziario, amministrativo e penale. Ciò è finalizzato a ottenere da tale organizzazione verticalizzata e specializzata i migliori risultati possibili: efficienza, efficacia e attuazione della giustizia. In realtà, l'esistenza di una singola corte del pubblico ministero per tutte le giurisdizioni rende più semplice velocizzare il flusso di informazioni di interesse ad ognuna di esse e permettere una attività proattiva per far emergere lo scandalo pubblico. Questo fatto, senza dubbio, rafforza l'efficienza investigativa. Vi è altresì l'esigenza di un modello organizzativo ottimizzato che simultaneamente concentri, disponga e attui un intervento co-ordinato ed efficace del pubblico ministero in tutte le giurisdizioni. La sfida che dobbiamo porci per il futuro è quella di combinare il tradizionale meccanismo territoriale ed orizzontale del pubblico ministero, che generalmente è presente in tutti i paesi per ogni giurisdizione, con meccanismi specializzati e verticalizzati anche in grado di intervenire in modo coordinato e simultaneo in tutte le giurisdizioni nei casi di corruzione e criminalità ad essa collegata. Solo in questo modo siamo in grado di prevedere in modo concomitante una strategia procedurale unica che facendo uso di meccanismi procedurali propri

consenta di ridurre i danni futuri, recuperare i danni già avvenuti e punire i responsabili di reati e violazioni...".⁴

Ritornando al tema iniziale, la sentenza della Corte di giustizia costituisce una conferma "europea" del profilo "giudiziale" assegnato all'attività di controllo esterno svolta dalle Istituzioni superiori di controllo e quindi anche dalla Corte dei conti italiana. Tale principio, in Italia, risulta acquisito con riferimento all'attività di controllo preventivo di legittimità (Corte cost., n. 226/1976 e 384/1991) o svolta in sede di giudizio di "parificazione" del rendiconto dello Stato o delle regioni e Province autonome (Corte cost., n. 165/1963, n. 121/1966, n. 142/1968, n. 244/1995, n. 213/2008; n. 181/2015 e n. 89/2017), come è stato confermato dalla riconosciuta legittimazione della Corte di conti, in tali sedi, a sollevare questioni di legittimità costituzionale delle norme di legge. Recentemente, inoltre, detto profilo è stato affermato nella delibera della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, n. 19/2018/PRSP del 28 febbraio 2018 (*Pres. Coppola, est. Sucameli*) che ha sollevato una questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni relative ai piani di riequilibrio finanziario degli enti locali⁵. Ha osservato la sezione campana che "...Quanto al requisito soggettivo ("giudice"), la Consulta ha evidenziato che le Sezioni di controllo della Corte dei conti sono composte da magistrati «che, analogamente ai magistrati dell'ordine giudiziario, si distinguono tra loro "solo per diversità di funzioni" (art. 10 legge 21 marzo 1953, n. 161)». Si

⁴ Per l'attività delle Corti dei conti di Spagna, Francia e Grecia v. anche *Giurisdizioni contabili europee e tutela delle risorse comunitarie*, in *Argilnews*-luglio-agosto2014;

⁵ B. CARAVITA-E.JORIO, *La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti*, in *www.federalismi.it*; R. SCALIA, *L'attuazione degli obblighi imposti dal nuovo art. 147-bis del Tuel e le responsabilità. Il rapporto fra controllo interno e attività della Corte dei conti*, in *www.respamm.it*. Per il controllo sulle regioni a statuto ordinario, previsto dalla l. 14 gennaio 1994, n. 20 (art. 3, cc. 4 e 5), cfr. Corte cost., 27 gennaio 1995, n. 29, e 20 luglio 1995, n. 335, entrambe in *Foro it.*, 1996, I, rispettivamente 1157, 1158, con nota di G. D'AURIA, *I nuovi controlli della Corte dei conti davanti alla Corte costituzionale*; Corte cost., 20 maggio 1999, n. 181, *ivi*, 2000, I, 1450, con nota di G. D'AURIA, *Gestione delle amministrazioni regionali e controllo della Corte dei conti*, *ibidem*, 1450; sugli ulteriori controlli introdotti dal d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, v. Corte cost., 19 luglio 2013, n. 219, *ivi*, 2014, I, 386, con note di A. CERRI, *Eguaglianza, uniformità e autonomia regionale*, e G. D'AURIA, *Controlli e giurisdizione della Corte dei conti nel decreto premi e sanzioni del federalismo fiscale (dopo Corte cost. 219/2013)*.

tratta infatti di una magistratura «annoverata, accanto [a quella] ordinaria ed al Consiglio di Stato, tra le "supreme magistrature" (art. 135 Cost.); istituzionalmente investita di funzioni giurisdizionali a norma dell'art. 103, secondo comma, Cost., la Corte dei conti è, infatti, l'unico organo di controllo che, nel nostro ordinamento, goda di una diretta garanzia in sede costituzionale» (Corte costituzionale, sentenza n. 226/1976). Tale requisito è stato confermato anche con riguardo alle Sezioni regionali di controllo (sentt. n. 181/2015 e n. 89/2017). La terzietà e la neutralità della Corte dei conti, infatti, è stata riconosciuta anche rispetto al sistema delle autonomie: essa non esercita competenze di natura amministrativa, ma è organo al servizio del principio di legalità repubblicana e del suo sistema istituzionale multilivello (art. 114 Cost.): infatti, parallelamente alla riforma del Titolo V, la Consulta ha evidenziato che la Corte dei conti non è espressione organizzativa dello Stato, bensì essa è organo dello Stato-comunità (sentenza n. 29/1995) e dello Stato-ordinamento (sentenza n. sentenze n. 267/2006; nonché nn. 179/2007, 37/2011, 198/2012)...". Ancora ha osservato la delibera che "...su stimolo della stessa Corte costituzionale (sentenza n. 39/2014, punto 6.3.4.3.3.) e nel rispetto della riserva di giurisdizione per materia dell'art. 103, comma 2, Cost. – il Legislatore ha aumentato lo standard di garanzia del diritto di difesa e del contraddittorio, prevedendo espressamente la facoltà di impugnazione delle decisioni di controllo, attraverso un ricorso alle Sezioni riunite (sebbene già possibile in base al disposto dell'art. 103, comma 2, Cost., cfr. SS.RR. sentt. nn. 2 e 6 del 2013.). Tale ricorso può essere presentato oltre che dal soggetto controllato, da chi vi abbia interesse in relazione alla lesione di situazioni giuridiche soggettive meritevoli di tutela ai sensi dell'art. 24 Cost. (art. 11, comma 6, lett. e del codice della giustizia contabile d.lgs. n. 174/2016)...". In sostanza, l'attribuzione alle Sezioni riunite in speciale composizione della competenza a decidere in materia di piani di riequilibrio non vulnera alcun

principio costituzionale, anzi, configura una ulteriore garanzia al procedimento di controllo...".⁶

⁶ Circa l'attività di controllo della Corte dei conti cfr. ancora R.SCALIA, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione Sicilia. Punti di vista , interpretazioni , orientamenti in fase di consolidamento*, in www.contabilita-pubblica.it