

**LA GIURISDIZIONE DELLE SEZIONI RIUNITE IN SPECIALE COMPOSIZIONE.
DALLA TRADIZIONE CAVOURIANA AL DIALOGO CON LA CORTE DI GIUSTIZIA
DELL'UNIONE EUROPEA**

Sergio Foà (*)

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *Il profilo costituzionale: tra bene pubblico tutelato e ricerca di un'unica nomofilachia.* – 3. *Il profilo processuale: l'oggetto del giudizio avanti le Sezioni riunite in speciale composizione.* – 3.1. *La struttura bifasica del giudizio in unico grado: la fase necessaria e officiosa.* – 3.2. *La fase eventuale e litigiosa avanti le Sezioni riunite in speciale composizione.* – 3.3. *Le parti processuali e la funzione del pubblico ministero contabile.* – 4. *Conclusioni e suggestioni.*

1. *Introduzione*

La presente relazione intende esaminare il tema assegnato alla luce del diritto positivo, segnatamente delle disposizioni del codice di giustizia contabile che inquadrano le materie oggetto di giurisdizione e il rito applicabile (art. 11, c. 6; artt. 123 ss. sul giudizio in unico grado e artt. 177 ss. sulle impugnazioni).

L'interpretazione sistematica di tali disposizioni e il sistema giurisdizionale che ne risulta assumono rilevanza almeno sotto due profili: l'inquadramento costituzionale e la disciplina processuale. Il primo profilo delinea la giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione quale espressione applicativa del c.d. principio del parallelismo tra funzioni di controllo e funzioni giurisdizionali della Corte dei conti (artt. 100 e 103 Cost.). Un'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina normativa dedicata allo stesso organo registra inoltre una riserva di giurisdizione contabile in materia di contabilità pubblica e di diritto del bilancio, per effetto di un dialogo virtuoso instaurato con la giurisprudenza costituzionale, salva qualche "incursione" da parte della giurisdizione amministrativa, come si vedrà.

Sul piano processuale, il rito dedicato solleva una serie di questioni giuridiche, a partire dal giudizio in unico grado e alla articolazione bifasica della decisione; la qualificazione della stessa giurisdizione in termini oggettivi e/o soggettivi; il carattere di giurisdizione esclusiva e il sindacato pieno esercitato dalle Sezioni riunite, dubitando tuttavia del relativo carattere impugnatorio, almeno secondo gli arresti dello stesso organo nomofilattico. Il rito applicabile solleva ulteriori questioni ermeneutiche riguardo alle parti necessarie e alla funzione del pubblico ministero (il procuratore generale). Tali temi meritano specifica attenzione, giacché il sistema in tal modo disegnato dal legislatore rappresenta un *unicum* nel sistema processuale nazionale e richiede qualche adattamento per essere "spiegato" alla Corte di giustizia Ue in sede di rinvio pregiudiziale ex art. 267 Tfeue con riferimento alle materie scrutinate, sempre più numerose, di rilevanza sovranazionale.

2. *Il profilo costituzionale: tra bene pubblico tutelato e ricerca di un'unica nomofilachia*

Nell'ultimo decennio il legislatore costituzionale e il giudice delle leggi hanno costruito una definizione del "bene bilancio" quale bene della vita costituzionalmente tutelato, inteso come ciclo (l. cost. n. 1/2012) espressivo di saldi (art. 81, c. 6, Cost.) e "bene pubblico" (Corte cost. n. 184/2016) (1).

Come chiarito dalla Corte costituzionale (n. 18/2019), nell'ammettere la legittimazione a sollevare l'incidente di costituzionalità di una sezione regionale di controllo in sede di vigilanza sull'esecuzione di un piano di riequilibrio finanziario, la legge ha costituito un "sistema giustiziale" che integra controllo officioso e contenzioso e introduce una forma di giurisdizione oggettiva su interessi finanziari adespoti e soggettivi collegati al bilancio (2).

L'ultimo passaggio merita un chiarimento: il riferimento agli interessi "adespoti" risponde a un inquadramento teorico progressivamente superato, solo ove si ricordino le parole di Mario Nigro sul mutamento genetico degli interessi diffusi e sulla loro aggiornata collocazione tra gli interessi "relativamente soggettivi" (3). La sistemazione del "bene

(*) Ordinario di Diritto amministrativo presso Università degli studi di Torino.

(1) Corte cost. 21 giugno 2016, n. 184, in *Giur. cost.*, 2016, 1368. Tra i commenti, G. Rivosecchi, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali: orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in <www.federalismi.it>, 7 settembre 2016; A. Carosi, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in <www.rivistaaic.it>, 20 novembre 2017.

(2) Corte cost. 14 febbraio 2019, n. 18 (Pres. Lattanzi, Rel. Carosi). A commento, F.S. Marini, *Il controllo della Corte dei conti sui piani di riequilibrio degli enti locali alla luce della sentenza n. 18 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Riv. Corte conti*, 2019, 2, 5; G. Boggero, *La Corte costituzionale mette un freno al deficit spending degli enti locali che danneggia le generazioni presenti e future*, in <diritticomparati.it>, 1 aprile 2019.

(3) M. Nigro, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foro it.*, 1987, V, 9. In precedenza, per M.S. Giannini, *La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti amministrativi*, in *Le azioni a tutela di interessi collettivi* (Atti del convegno, Pavia, 11-12 giugno 1974), Padova, Cedam, 1976, 23 ss., gli interessi collettivi sono "quegli interessi che

bilancio” tra gli interessi adespoti e quelli soggettivi è tuttavia suggestiva e risponde alla particolare costruzione del rito che verrà esaminato: un sindacato officioso necessario (sul rispetto del bene pubblico) e un giudizio eventuale in sede contenziosa ove si soggettivano i profili di doglianza, veicolati in giudizio tramite la formulazione di specifici motivi.

In questo senso la Corte costituzionale ha affermato che le deliberazioni di controllo sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni finanziarie a rischio di dissesto presentano caratteri quali la forma di sentenza (articolata in motivazione in diritto e dispositivo), sicché la sottoposizione alla giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite in speciale composizione, oltre all’attitudine a fare stato tra le parti decorsi i termini di impugnazione, determina “un’integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente riconducibile al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica” (4).

Si tratta di una lettura costituzionalmente orientata del raccordo tra le funzioni di cui all’art. 100 Cost. e quelle di cui all’art. 103 Cost., che rimedia alle riforme degli anni ’90 e alla separazione organica, interna alla Corte, instaurata con il regolamento del 2000 di istituzione, da parte delle medesime Sezioni riunite, delle Sezioni riunite “in sede di controllo”. La conformità di tale fonte secondaria a Costituzione poteva essere ammessa soltanto riconducendo alla attività amministrativa le funzioni svolte in tale sede, così potendo invocare la riserva di legge relativa di cui all’art. 97 Cost. (5).

Le richiamate riforme della fine del secolo scorso, come da altri ben ricordato (6), erano ispirate a una lettura difensiva della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo dedicata all’effettività del principio di terzietà del giudice, ed in tal senso miravano ad assegnare le funzioni di controllo ad un’autorità indipendente. In disparte ogni commento rispetto a tale orientamento del giudice internazionale, peraltro successivamente precisato al punto da attenuarne le censure rispetto alla situazione italiana, è evidente la reazione segnata con la revisione costituzionale del 2012, che ha inequivocabilmente ricondotto le funzioni di controllo al modello cavouriano del controllo giuridico in forma contenziosa (7).

La conseguente introduzione della sindacabilità delle pronunce delle sezioni di controllo ha sollevato delicate questioni processuali e di diritto sostanziale, specie laddove con essa si manifestino contrasti rispetto alla “nomofilachia di controllo”, in tal modo profilando un’inammissibile minaccia alla “centralità del valore della certezza del diritto, pietra d’angolo del sistema di tutele giurisdizionali in uno Stato di diritto” (8). Il sistema così delineato, in effetti, rischia di vanificare la stessa nozione e finalità della funzione nomofilattica, assegnandola a ben tre organi: le Sezioni riunite in sede di controllo, la Sezione autonomie e le sezioni giurisdizionali. I contrasti tra le distinte funzioni, non solo interpretative, si sono del resto già manifestati, dispiegando problematici effetti concreti: così sulla nozione di “controllo pubblico” nell’accezione offerta dal Testo unico sulle società partecipate e sulla procedura di parificazione (9). La stessa Corte costituzionale ha chiaramente espresso e recentemente ribadito un *favor* per la concentrazione della tutela e per centri giurisdizionali che risolvano “in modo esclusivo” una questione giuridica (10), evitando che i contrasti ermeneutici conducano al rischio di nomotesia, cioè a perplesse modificazioni del *nomos* (11). La giurisprudenza delle Sezioni riunite in speciale composizione, richiamando la giurisprudenza costituzionale, ha recepito questa esigenza e ha chiarito che la Sezione autonomie della stessa Corte dei conti non esercita un potere normativo nei confronti degli enti locali controllati ma adotta solo “delibere di orientamento” (12).

In questo contesto si registra un dialogo virtuoso tra le Sezioni riunite della Corte dei conti e la Corte costituzionale per conformare, in termini di effettività della tutela, il “sistema giustiziale” costruito sull’art. 20 della l. n. 243/2012 e sull’art. 11 del codice di giustizia contabile. La Corte costituzionale, a far data dalla sentenza n. 39/2014, ha inquadrato gli effetti delle pronunce di accertamento delle sezioni regionali di controllo e la relativa capacità di incidere su

hanno come portatore [...] un ente esponenziale di un gruppo non occasionale», gli interessi diffusi «sono interessi adespoti, cioè interessi che non hanno un loro portatore. Il giorno in cui un interesse diffuso trovi un portatore, diventa o collettivo o pubblico, a seconda di come avviene, in termini positivi, la vicenda».

(4) Corte conti, Sez. riun. spec. comp., n. 8/2021.

(5) Si richiama l’analisi di F. Sucameli, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, 56 ss., ed ivi i riferimenti alla lettura “disintegrata” tra l’art. 100 e l’art. 103 Cost. indotta da quella stagione legislativa.

(6) F. Sucameli, *op. cit.*, 57, sottolinea che “il disegno mirava chiaramente a convertire il controllo della Corte dei conti in un *audit* di tipo amministrativo”.

(7) Su tale modello, M. Rosboch, *Le istituzioni di controllo preunitarie e le originarie funzioni della Corte dei conti del Regno d’Italia. Profili evolutivi del sistema istituzionale*, in questo *Quaderno*, 15.

(8) La citazione è tratta da Corte cost. 20 gennaio 2022, n. 13, punto 2 in diritto.

(9) M. Pischredda, *Sinergie e raccordi fra le funzioni giurisdizionali e di controllo*, in questo *Quaderno*, 129.

(10) Corte cost. n. 13/2022, cit.

(11) Sulla differenza tra nomofilachia e nomotesia, E. Carbone, *Quattro tesi sulla nomofilachia*, in *Pol. dir.*, 2004, 599.

(12) Corte conti, Sezioni riun. spec. comp., 23 maggio 2022, n. 10, secondo la quale: «Giovà ricordare che la stessa Corte costituzionale (sent. n. 4/2020, punto 3 del diritto) ha affermato che l’art. 6, c. 4, d.l. n. 174/2012, “nell’attribuire la possibilità di adottare [una] ‘delibera di orientamento’ per il controllo degli enti locali, non affida alcun potere normativo sul controllo degli enti locali alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti. La norma attribuisce a tale sezione una funzione nomofilattica in caso di interpretazioni difformi tra sezioni regionali della Corte dei conti” (sent. n. 39/2014)».

situazioni giuridiche soggettive, ancorché non cancellando appieno la natura collaborativa (13). Con tale nota pronuncia, il giudice delle leggi ha chiarito che il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità, da intendere come verifica della conformità delle complessive gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie (14). Tale controllo ha lo scopo, in una prospettiva dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie. Se dunque le pronunce di accertamento in esame non hanno effetti meramente collaborativi ma imperativi, occorre definire il *quomodo* della tutela esperibile a difesa delle situazioni giuridiche soggettive eventualmente lese (15).

Inquadrate in termini giurisdizionali la cognizione e la decisione delle sezioni regionali di controllo, ne consegue che lo stesso giudizio deve garantire pienamente il diritto di difesa alle parti sia nel caso in cui lo si consideri *ex se*, sia quando esso contribuisca a definire il *thema decidendum* del giudizio innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione. L'asserzione induce a considerare i profili processuali correlati all'esercizio di tale ultima giurisdizione a garanzia del contraddittorio, dell'effettività della tutela (art. 2 c.g.c.) e del giusto processo (art. 4 c.g.c.).

3. Il profilo processuale: l'oggetto del giudizio avanti le Sezioni riunite in speciale composizione

L'oggetto del giudizio dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione è eterogeneo ma tendenzialmente onnicomprensivo rispetto alla "legalità di bilancio", intesa come materia e come valore di rilevanza costituzionale. La formulazione dell'art. 11, c. 6, del codice di giustizia contabile, a pena di ridondanza, ripete l'espressione "in materia di" in ognuna delle sei lettere che delimitano i giudizi in unico grado. Il dettato normativo, pur non elegante, pare non casuale e inteso a rimarcare la tecnica del "blocco di materie" assegnate alla giurisdizione della Corte dei conti e al suo organo nomofilattico, cui spetta l'uniforme interpretazione e la corretta applicazione delle norme della contabilità pubblica e nelle altre materie sottoposte alla giurisdizione contabile (art. 11, c. 1, c.g.c.).

Scorrendo l'elenco delle materie di cui all'art. 11 c. 6, cit., si nota una stratificazione di riferimenti discendenti dalle attribuzioni legislative succedutesi negli anni: così i piani di riequilibrio degli enti locali (lett. a), la certificazione dei costi di lavoro delle fondazioni liriche (lett. c), i rendiconti dei gruppi consiliari regionali (lett. d). Alla luce di quanto si è sopra osservato, particolare attenzione meritano le impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo in materia di contabilità pubblica (lett. e), dal cui esercizio officioso può conseguire la fase contenziosa ora d'interesse. Su di esse si tornerà a breve.

Un altro elenco di attribuzioni riguarda atti amministrativi vincolati: l'ammissione al fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali (lett. a, seconda parte) e in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'Istat, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica (lett. b). Riguardo a tale ultimo ambito occorre ricordare un duplice rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea disposto *ex art.* 267 Tfeue dalle Sezioni riunite, in diversa composizione, inteso a lamentare l'inefficacia del sindacato giurisdizionale riconosciuto al giudice contabile sulla perimetrazione Sec 2010, che preclude la verifica sui saldi di bilancio (16). La questione assume particolare interesse perché riguarda il principio dell'effettività della tutela, secondo il sistema processuale nazionale, riguardo a disciplina di rilevanza sovranazionale. Le sezioni rimettenti hanno lamentato che la riforma legislativa in materia (17) ha eliminato ogni controllo giudiziario e, in ogni caso, lo ha reso "inutile" rispetto al diritto dell'Unione europea, perché "sgancia la tutela giudiziaria e il provvedimento del giudice rispetto all'unico effetto necessario secondo il diritto comunitario, vale a dire l'obbligo di rassegnare i dati e di consolidamento ai fini del rispetto dell'Obiettivo di medio termine". Ciò sottrae, di fatto, al diritto Ue la valutazione della corretta attuazione del Sec 2010 e della direttiva quadri di bilancio. Le sezioni rimettenti hanno chiesto se siffatta disciplina nazionale sia compatibile con il principio dell'effetto utile del diritto Ue, alla luce degli artt. 4, par. 3, e 19 Tue, 267 Tfeue, in rapporto agli scopi degli artt. 121 e 126 Tfeue e del Protocollo n. 12, perseguiti a mezzo della disciplina del Sec e della direttiva sui "quadri di bilancio".

La lett. e) del medesimo comma riguarda le impugnazioni conseguenti alle "deliberazioni" delle sezioni regionali di controllo: alla luce di quanto si è sopra osservato, la locuzione non riguarda i referti di controllo collaborativi, perché

(13) Come da ultimo ricordato da G. Menegus, "Ceci ce n'est pas une pipe", ovvero sulla "ritrovata" natura giurisdizionale del giudizio di parificazione. *Commento a Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione sentenza n. 20/2021/Delc*, in <www.dirittoeconomi.it>, 11 giugno 2022, che richiama sul punto M. Cecchetti, *L'insopprimibile esigenza di una "disciplina processuale" per il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali*, *ivi*, 1 luglio 2021, spec. 23.

(14) Corte cost. 6 marzo 2014, n. 39 (Pres. Silvestri, Rel. Mattarella). Tra i commenti, G. D'Auria, *Dai controlli "ausiliari" ai controlli "imperativi" e "cogenti" della Corte dei conti nei confronti delle autonomie locali e degli enti sanitari*, in *Foro it.*, 2015, I, 2674. Sul sistema dei controlli cfr. inoltre A. Gribaudo, R. Patuli, D. Centrone, *I controlli della Corte dei conti sugli enti territoriali e gli altri enti pubblici*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2022.

(15) Come altresì ricordato da M. Pischetta, *op. cit.*

(16) Corte conti, Sez. riun. spec. comp., 3 giugno 2021, n. 5/Ris e 10 giugno 2021, n. 6/Ris. Per un primo commento, A. Abbate, *I rapporti tra diritto interno e diritto europeo e le recenti implicazioni in tema di equilibrio di bilancio*, in <www.forumcostituzionale.it>, 15 settembre 2021.

(17) Art. 23-*quater* d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito dalla l. 18 dicembre 2020, n. 176.

non sono vincolanti; in linea generale assumendo che le medesime deliberazioni devono avere forma di sentenza, come esito naturale di una attività di natura giudiziale (18). Così, in materia di giudizio di parificazione di rendiconto regionale, le Sezioni riunite hanno ritenuto impugnabile solo la decisione e non la relazione ad essa collegata (19): la “decisione”, è ritenuta equiparabile negli effetti e, quindi, nella forma e nella sostanza, ad una sentenza, in quanto “accerta e dichiara con una pronuncia di tipo dicotomico – esclusivamente sulla base di parametri normativi – la legittimità o meno del rendiconto e dei correlati effetti sul risultato di amministrazione e, quindi, la sua parificazione o non parificazione. L’ accertamento effettuato “fa stato” nei confronti delle parti, una volta decorsi i termini di impugnazione del provvedimento davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione. La relazione allegata ha invece diversa natura e scopo, giacché assolve ad una funzione di referto, volta ad informare l’assemblea legislativa e la collettività amministrata in merito alla “sana gestione finanziaria” dell’esercizio, avendo riguardo, in particolare, al “grado di conseguimento” degli obiettivi programmati. I due atti, seppure ontologicamente distinti, solo collegati dal comune fine di rendere un’informazione completa in merito allo “stato” di legalità del ciclo di bilancio ad una certa data (decisione) ed all’“andamento” della gestione dell’esercizio (relazione). Tale nesso di collegamento lascia impregiudicata la loro diversa essenza e funzione, con le conseguenze processuali appena evidenziate.

Alla lett. f) del medesimo comma, in chiusura dell’elenco e con espressa finalità di chiusura delle attribuzioni delle Sezioni riunite in speciale composizione, è disposto il rinvio alle “materie ulteriori ad esse attribuite dalla legge”, riconoscendo in tal modo il principio del parallelismo tra funzioni di controllo e funzioni giurisdizionali (20), purché le prime si esprimano in termini di controllo di legittimità-regolarità in grado di dispiegare effetti giuridici diretti e vincolanti nei confronti del soggetto controllato (21). La carenza di tale ultimo requisito dequerebbe, infatti, il controllo ad attività amministrativa ed escluderebbe l’interesse a ricorrere in capo al suo destinatario.

La piena applicazione del richiamato principio del parallelismo conduce a riconoscere la cognizione delle Sezioni riunite in speciale composizione su tutti gli atti soggetti a controllo, secondo il generale tema della “legalità di bilancio”: *vis expansiva* che ha condotto lo stesso organo giudicante a trattenere la giurisdizione sulla validità delle sanzioni amministrative irrogate dalla pubblica amministrazione per mancata relazione di fine mandato, anche in assenza di pronuncia specifica della Sezione di controllo sul punto (22).

(18) Sul tema, cfr. C. Chiappinelli, *L’attività di referto della Corte dei conti dalle origini del Regno d’Italia*, in questo *Quaderno*, 31. Sulla correzione materiale di una pronuncia di parifica non recante l’ intestazione “In nome del popolo italiano”, cfr. Corte conti, Sez. riun. spec. comp., 17 dicembre 2021, n. 20, spec. 6.5: «Tanto permesso, queste Sezioni riunite ritengono che non vi sia dubbio alcuno che l’oggetto della correzione sia effettivamente una “sentenza”, in quanto tale, non ritrattabile dal giudice che l’ha emessa. Come sopra esposto, la decisione di parifica, infatti, è assunta al termine di una procedura che, per diritto positivo, si svolge con “le formalità della giurisdizione contenziosa” (art. 40 del r.d. n. 1214/1934)».

(19) Corte conti, Sez. riun. spec. comp., 11 aprile 2022, n. 7, punti 1.1 e 1.2. Sul giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, R. Ursi, *Riflessioni sul giudizio di parificazione dei rendiconti regionali*, in *Milan Law Review*, 2020, 1, 49; C. Chiappinelli, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, in *Riv. Corte conti*, 2016, 3-4, 505; G. Rivosecchi, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, in questo *Quaderno*, 47; P. Santoro, *Le due anime del giudizio di parificazione. L’approccio giustizialista*, in <www.contabilita-pubblica>, 2 maggio 2018.

(20) Per una ricostruzione del principio del parallelismo, cfr. F. Sucameli, *op. cit.*, 71, e ivi il richiamo a S. Buscema, *La giurisdizione contabile*, Milano, Giuffrè, 1969, 15, che escludeva la possibilità di configurare una competenza di controllo senza una corrispondente competenza giurisdizionale.

(21) Per una lettura critica, P. Santoro, *La deriva giustizialista del controllo. La Corte dei conti giudica sé stessa*, in <www.contabilita-pubblica>, 2 dicembre 2019, spec. 25, ove l’A. ritiene “sempre più concreto il rischio, da altri paventato, che la giustiziabilità indistinta di tutte le deliberazioni delle sezioni del controllo possa comportare una delegittimazione di una funzione, espressamente finalizzata (art. 20 l. n. 243/2012) al coordinamento della finanza pubblica e dell’equilibrio dei bilanci”; cfr. anche G. Colombini, *La progressiva giurisdizionalizzazione del controllo nel codice della giustizia contabile: limiti e prospettive*, in *Riv. Corte conti*, 2017, 1-2, 739.

(22) Corte conti, Sez. riun. spec. comp., 16 febbraio 2021, n. 5, punto 1.6: «La competenza giurisdizionale di queste Sezioni riunite, per la richiamata regola del parallelismo, si radica quindi sulla “materia” oggetto del controllo, ossia sul corretto adempimento dell’obbligo di redazione della relazione di fine mandato; per l’effetto attrae l’esercizio del potere sanzionatorio esercitato sulla base di tale presupposto, in quanto atto necessitato e vincolato della pubblica amministrazione. Tale giurisdizione contenziosa sussiste a garanzia degli interessi finanziari adespoti che sorgono attorno a siffatto dovere democratico nonché, per materia, sui correlati diritti a non vedere ingiustamente compressa la propria sfera giuridica da atti amministrativi che constatano la violazione di tale obbligo, direttamente ovvero in esecuzione degli accertamenti non contenziosi della medesima Corte dei conti. 1.6.1. Ne consegue che – in deroga a quanto previsto in generale all’art. 22 della l. n. 689/1981 – sussiste la giurisdizione esclusiva e per materia della Corte dei conti, sulla verifica integrale del presupposto delle sanzioni di cui all’art. 4, c. 6, d.lgs. n. 149/2011».

3.1. *La struttura bifasica del giudizio in unico grado: la fase necessaria e officiosa*

Le Sezioni riunite in speciale composizione ascrivono i propri poteri di cognizione e decisione al carattere dell'unico giudizio a struttura bifasica (23).

La prima fase, celebrata dinanzi alle sezioni regionali di controllo, richiede di essere esaminata in questa sede, proprio perché è articolazione necessaria del giudizio in unico grado. Si tratta di una "fase" necessaria a carattere officioso, che esprime un controllo giurisdizionale e non amministrativo, all'esito dell'evoluzione della forma e della sostanza dei controlli sopra tratteggiata. La sezione regionale di controllo dispone degli stessi poteri assegnati alle Sezioni riunite nella fase successiva, potendo disapplicare gli atti amministrativi illegittimi, anche a contenuto normativo, secondo una giurisprudenza maturata a livello territoriale e poi riconosciuta dall'organo nomofilattico (24).

La struttura di questa fase giudiziale è ricondotta in letteratura e giurisprudenza ad uno schema inquisitorio secondo il modello di giurisdizione oggettiva (25), ove la funzione esercitata è diversa rispetto a quella del pubblico ministero contabile, che in questa sede può chiedere di partecipare. È il giudice istruttore con la sua relazione di deferimento a fissare il *thema decidendum* (26).

Si può convenire con l'inquadramento nel modello di giurisdizione oggettiva, se si ricorda che "non è sicuramente un processo a contenuto soggettivo quello che, senza culminare in una pronuncia dichiarativa dei diritti delle parti, ha comunque l'attitudine ad incidere sui diritti dei soggetti che vi partecipano" (27): la conclusione della fase giudiziale in esame dimostra piena attitudine ad incidere sulle situazioni soggettive di titolarità degli enti controllati.

Le sezioni regionali di controllo definiscono il caso e le loro pronunce in forma di sentenza assumono "autorità di cosa interpretata" (28), che diviene irrettrabile e definitiva se non impugnata. Le Sezioni riunite hanno ribadito che «la natura di organo magistratuale neutrale e indipendente delle Sezioni regionali di controllo esclude [...] ogni possibile assimilazione alla pubblica amministrazione dovendosi rammentare che la Corte dei conti ricopre il ruolo di "Giudice della finanza pubblica e della tutela delle risorse pubbliche" nello svolgimento di tutte le funzioni, sia di controllo che di giurisdizione, ad essa assegnate dalla Costituzione e dalla legge» (29). Le stesse funzioni costituiscono "un'attività rigorosamente ancorata a parametri legali, tanto che la stessa attività di controllo è sottoponibile al sindacato giurisdizionale delle Sezioni riunite in speciale composizione". È stato conseguentemente ritenuto inammissibile un generale potere di riesame delle pronunce emesse dalle sezioni regionali di controllo, che possono unicamente essere giustiziabili nei modi e nei termini di legge: le pronunce emesse ai sensi dell'art. 148-*bis* del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali o all'esito dell'esame dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale, pur non essendo "sentenze" in senso stretto trattandosi di atti atipici promananti da un organo appartenente all'ordine giudiziario, in posizione di indipendenza e terzietà "intervengono all'esito di un'apposita fase di contraddittorio penetrante e pregnante instaurato con le amministrazioni territoriali in seguito alla contestazione di specifici parametri normativi". Sicché il comune che si ritiene leso deve proporre tempestivamente ricorso avverso le deliberazioni della sezione di controllo in quanto recanti per l'ente un grave pregiudizio, immediato e concreto. Non è per contro giustiziabile la deliberazione della sezione di controllo priva di natura decisoria e meramente dichiarativa dell'inammissibilità dell'istanza di riesame presentata

(23) Corte conti, Sez. riun. spec. comp., nn. 9 e 10/2021, su cui il redazionale *La struttura bifasica dell'unico grado: prime note a margine delle sent. n.9 e 10/2021 delle SSR in speciale composizione della Corte dei conti*, in <www.dirittoeconomi.it>, 5 settembre 2021; cfr. anche le sent. n. 21/2021; n. 32/2020; n. 23/2019.

(24) La giurisprudenza è risalente nel riconoscere alla Corte dei conti in materia di controllo di disapplicare un atto amministrativo illegittimo che rappresenti l'antecedente necessario di un provvedimento sottoposto a controllo preventivo di legittimità: Corte conti, Sez. riun., 9 ottobre 1985, n. 439, in *Riv. Corte conti*, 1985, 842. Il potere di disapplicazione degli atti amministrativi illegittimi si estende altresì alle circolari ministeriali: Corte conti, Sez. II centr. app., 17 ottobre 1988, n. 202, *ivi*, 1988, 5, 180. Per la giurisprudenza aggiornata cfr. F. Sucameli, *op. cit.*, 77, nt. 55.

(25) In via generale M. Andreis, *La giurisdizione contabile nella prospettiva storica: tra controllo e tutela*, in M. Andreis, R. Morzenti Pellegrini (a cura di), *Cattiva amministrazione e responsabilità amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2016, 9 ss., spec. 20 ss., definisce la Corte dei conti come giudice di diritto oggettivo, che conosce degli interessi diffusi correlati alla utilizzazione delle risorse finanziarie.

(26) F. Sucameli, *op. cit.*, 146.

(27) Sia pur con riferimento al processo civile, F. Tommaso, *I processi a contenuto oggettivo*, in *Riv. dir. civ.*, 1988, 495 ss., spec. 519. Secondo la diversa prospettiva della giustizia amministrativa M.C. Romano, *Crisi della distinzione tra giurisdizione soggettiva e oggettiva nella prospettiva dell'Unione europea*, in *Dir. proc. amm.*, 2020, 293. Cfr. anche Cons. Stato, Sez. VI, 26 gennaio 2022, n. 530, che, con riferimento al processo amministrativo, ove la definizione è servente a distinguere la tutela dell'interesse pubblico dalla situazione soggettiva sovraindividuale, ricorda (con conclusioni nel *decisum* invero perplesse): "La Costituzione, implicitamente, ammette forme di processi di natura oggettiva ma le stesse, derogando al modello generale, per la loro valenza eccezionale, sono ammissibili nei soli casi previsti dalla legge, senza che sia possibile ricorrere ad interpretazioni analogiche. Le azioni proposte nel processo, in questi casi, sono a tutela dell'interesse pubblico e possono assumere connotazioni peculiari a seconda del soggetto che le fa valere".

(28) Mutuando gli effetti delle pronunce dichiarative e interpretative delle Corti europee (Cedu e Corte di giustizia) nei rispettivi ambiti di competenza, rispettivamente sulla tutela delle situazioni soggettive e sul rispetto del diritto oggettivo. Sul "risultato normativo" della pronuncia interpretativa della Corte di giustizia in sede di rinvio pregiudiziale e sul "principio di diritto interpretato" cfr. S. Foà, *Giustizia amministrativa e pregiudizialità costituzionale, comunitaria e internazionale. I confini dell'interpretazione conforme*, Napoli, Jovene, 2011, 158 ss.; sulla "autorità di cosa interpretata" delle pronunce Cedu, *ibidem*, 338 ss.

(29) Corte conti, Sez. riun. spec. comp., sent. 20 febbraio 2018, n. 7.

dall'ente: essa si limita infatti a prendere atto della conferma da parte dell'ente dei saldi relativi al patto di stabilità e della mancata adozione dei provvedimenti correttivi (30).

In tali termini definito l'oggetto del giudizio, le misure correttive assunte in via discrezionale dalle singole amministrazioni dopo la pronuncia di controllo saranno assoggettate ad un distinto giudizio di controllo, sollecitando un nuovo esercizio del corrispondente potere giudiziale. Da quest'ultimo, in caso di accertata inadeguatezza, scaturirà il c.d. "blocco della spesa". Eventuali indicazioni espresse dalla sezione regionale costituiscono solo elementi accidentali della pronuncia di controllo, che non possono in alcun modo diventare definitivi, atteso che nell'adozione delle misure correttive l'amministrazione incontra il solo limite dell'adeguatezza e ben può discostarsi da siffatte indicazioni (31).

La fase giudiziale in esame, pur ascritta all'esercizio del potere giurisdizionale, è caratterizzata da profili officiosi e da un contraddittorio limitato, che rischiano di assimilarla all'attività amministrativa. Non v'è dubbio, infatti, che il ridotto numero delle parti necessarie risponda ad esigenze di celerità ed economia processuale, che impongono che il controllo giuridico si chiuda in tempi compatibili con il ciclo politico del bilancio (32), ma chi lo ha opportunamente notato ha altresì ravvisato che la stessa "fase" giudiziale sarebbe il risultato applicativo di un bilanciamento tra il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e principio del giusto processo (art. 111 Cost.) (33).

La soggezione alle regole del giusto processo fatica a conciliarsi con una disciplina normativa disorganica che non garantisce il contraddittorio in via generale e uniforme ai soggetti controllati e impone una rivisitazione complessiva, come avvenuto per il giudizio di conto (34).

Gli sforzi sistematici condotti da parte della letteratura e della giurisprudenza, contabile e costituzionale, intesi a riconoscere carattere giurisdizionale alla fase in esame, non paiono trovare riscontro da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea. Quest'ultima, infatti, adita in sede di rinvio pregiudiziale di interpretazione *ex art. 267 Tfeue*, ha recentemente negato la natura giurisdizionale, e conseguentemente la legittimazione a sollevare la questione, alla Sezione regionale di controllo della Campania in materia di procedura di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali (35).

La pronuncia del giudice europeo merita particolare attenzione, perché enfatizza la funzione amministrativa esercitata in sede di controllo e trae tale convincimento dalla carenza di una "controversia" in senso tecnico in questa prima fase giudiziale. La conclusione pare invero poco approfondita ma è certamente favorita dal ricordato carattere disorganico della disciplina normativa dedicata. La Corte di giustizia non si discosta dal precedente riferito al controllo a posteriori effettuato a fini di parere (controlli-referto), ove aveva ritenuto che la magistratura contabile non esercitasse funzioni giurisdizionali (36). La ricostruzione sistematica del quadro delle funzioni svolte prospettata dalla sezione remittente, arricchita dai richiami alla giurisprudenza costituzionale, non è stata ritenuta persuasiva, alla luce della funzione del giudice contabile nella procedura di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali (artt. 243-*bis* a 243-*quater* Tuel). In sintesi, la Corte di giustizia ricorda che la Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, organo amministrativo costituito presso il Ministero dell'interno, è incaricata dell'istruttoria della deliberazione dell'ente locale di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti devono deliberare, entro 30 giorni dalla ricezione della relazione finale di detta Commissione, "sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio" (art. 243-*quater*, c. 3, Tuel). Secondo la lettura del giudice sovranazionale, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti si inserirebbero nella fase decisionale di un procedimento amministrativo, dovendosi pronunciare sull'approvazione o sul rigetto di tale piano e concludere una procedura di controllo preventivo di legittimità prima, se del caso, di omologare la deliberazione dell'ente locale di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. In tal senso, recisamente, l'ordinanza in esame afferma che "Si tratta di una funzione amministrativa e non giurisdizionale" (37). Si noti peraltro che il termine "omologazione" non induce automaticamente alla qualificazione come provvedimento amministrativo, essendo ben noti diversi casi nei quali l'ordinamento giuridico nazionale lo associa a provvedimenti giudiziari (38).

(30) Corte conti, Sez. riun., spec. comp., n. 7/2018, cit.

(31) Corte conti, Sez. riun. spec. comp., 1 luglio 2020, n. 37, in *Riv. Corte conti*, 2021, 1, 204.

(32) F. Sucameli, *op. cit.*, 146, richiama al riguardo gli artt. 18 e 63 d.lgs. n. 118/2011.

(33) F. Sucameli, *op. cit.*, 146.

(34) Sulla cui evoluzione cfr. M.T. D'Urso, *La centralità e l'attualità del giudizio di conto, quale strumento essenziale di garanzia della legalità finanziaria e trasparenza contabile nella società contemporanea*, in *Riv. Corte conti*, 2021, 3, 56.

(35) Corte giust., Sez. IX, 4 ottobre 2021, C-161/21, *Comune di Camerota*, ha dichiarato manifestamente irricevibile l'ordinanza di rimessione di Corte dei conti, Sez. contr. reg. Campania, ord. 9 marzo 2021, n. 37. Per un primo commento, A. Peta, *Funzioni di controllo della Corte dei conti sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale e nozione comunitaria di giurisdizione ex art. 267 Tfeue: prime riflessioni*, *ibidem*, 5, 186.

(36) Corte giust. 26 novembre 1999, C-192/98, *Anas*; cfr. anche Corte giust. C-440/98, *Rai*.

(37) Corte giust., Sez. IX, 4 ottobre 2021, C-161/21, cit., punto 37.

(38) Con riferimento ad atti di autonomia privata, si pensi al giudizio di omologazione di cui all'art. 129 della legge fallimentare o al decreto di omologazione del tribunale che rende efficace l'accordo di separazione consensuale.

La Corte di giustizia tocca recisamente anche la struttura bifasica del giudizio ma non approfondisce il contenuto giurisdizionale della prima fase, limitandosi a recepire acriticamente la (forse incauta) definizione contenuta nell'istanza remittente come "fase non contenziosa". Le conclusioni sono conseguenti e poco argomentate: la vera "fase contenziosa" sarebbe solo quella eventuale dinanzi alle Sezioni riunite "in formazione speciale", mentre nella prima fase non vi sarebbe una controversia in senso tecnico (39).

La pronuncia della Corte di giustizia, pur non ricca nell'apparato motivazionale, non deve essere sottovalutata. In disparte l'equivoco sulla natura giuridica del controllo esercitato nel caso di specie (40), essa si fonda comunque su un assunto non convincente, perché ascrive *ipso iure* la giurisdizione non contenziosa, in carenza di lite in senso tecnico, nell'alveo del procedimento amministrativo.

La lettura è inoltre distonica rispetto a quella offerta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che tende ad applicare l'art. 6 Cedu sul giusto processo anche al "giusto procedimento" (41), qualora si intendesse accedere all'interpretazione appena riportata, in ogni caso ritenendo soddisfatto il diritto di difesa ove il sistema giustiziale complessivamente delineato consenta uno scrutinio giurisdizionale pieno anche sulla fase (asseritamente) amministrativa, secondo il principio della *full jurisdiction* (42).

3.2. La fase eventuale e litigiosa avanti le Sezioni riunite in speciale composizione

Un primo elemento a sostegno della natura bifasica del giudizio è l'impossibilità giuridica, confermata dal dato normativo, che le sezioni regionali di controllo siano considerate parti nella fase contenziosa avanti le Sezioni riunite in speciale composizione. L'art. 124, c. 1, c.g.c. chiarisce infatti che la notificazione del ricorso alla sezione di controllo che ha emesso la delibera impugnata è prevista "ai fini conoscitivi". Non si tratta dunque di una *vocatio in iudicium* ma di doverosa informazione conseguente alla proposizione del gravame.

La disciplina applicabile a questa fase è quella dei giudizi in unico grado, per i quali la struttura e il contenuto del ricorso introduttivo (art. 123 c.g.c.) ricalcano l'analoga previsione del processo amministrativo (art. 40 c.p.a.). Trattandosi tuttavia di giudizio in unico grado ad articolazione bifasica, il principio di effettività della tutela previsto dall'art. 2 del codice di rito contabile impone di garantire la massima ampiezza alla cognizione delle Sezioni riunite, sia pure nel rispetto dell'impulso di parte e del principio della domanda.

La giurisprudenza dello stesso organo nomofilattico ha conseguentemente espresso una forma di giurisdizione piena, esercitata sul merito degli atti scrutinati e sull'intero rapporto controverso, in applicazione del principio di effettività della tutela sancito dall'art. 2 c.g.c.

Ne consegue che la cognizione non si esaurisce allo scrutinio di legittimità degli atti impugnati, cioè di quelli oggetto del ricorso introduttivo, in ossequio alla lett. e) dello stesso art. 11, c. 6, cit., che si riferisce alle impugnazioni "conseguenti" alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo (43).

Il giudizio si classifica dunque come gravame sul rapporto, regolato nel rito dalle norme sulle impugnazioni (artt. 177 ss. c.g.c.), come *revisio prioris instantiae*, ossia come controllo riferito al giudizio compiuto dal giudice di primo grado sulla base di motivi (*in iure* e *in facto*) specificamente indicati dal ricorrente, senza alcuna automaticità dell'effetto devolutivo.

Se la deliberazione della sezione di controllo non è l'oggetto del giudizio, essa costituisce un elemento per determinare l'interesse a ricorrere, secondo lo schema della c.d. "doppia perimetrazione", che individua il *thema decidendum* sull'oggetto del controllo della prima fase e sui motivi specifici di ricorso che introducono la seconda fase. Il collegamento con la prima fase non può risolversi in un mero riesame dell'atto gravato, pena destrutturazione della funzione giurisdizionale e sua riduzione ad una "forma di controllo postumo di legittimità" (44).

La cennata perimetrazione dei poteri di cognizione influisce anche sui poteri di decisione, giacché la sentenza non può esprimersi in termini costitutivi di annullamento ma accoglie o respinge il ricorso in ragione della valutazione

(39) Corte giust., Sez. IX, 4 ottobre 2021, C-161/21, cit., punti 38 e 39.

(40) F. Sucameli, *op. cit.*, 242, ritiene al riguardo integrato "un vero e proprio *aliud pro alio* addebitabile ad un equivoco, probabilmente ingenerato dalla stessa ordinanza di rimessione".

(41) Con le conseguenti garanzie del contraddittorio procedimentale, sulle quali A. Carbone, *Il contraddittorio procedimentale. Ordinamento nazionale e diritto europeo convenzionale*, Torino, Giappichelli, 2016, *passim*, ma spec. 34 ss. sul procedimento come "processo" e sulla funzione del contraddittorio.

(42) M. Allena, *L'art. 6 CEDU e la continuità tra procedimento e processo*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2018, 2, 25. Sull'atteggiamento "panprocessualistico" della Corte europea dei diritti dell'uomo, già S. Foà, *Giustizia amministrativa e pregiudizialità costituzionale*, cit., 386 ss.

(43) La recente giurisprudenza delle Sezioni riunite in speciale composizione ha affermato che «La competenza di questo Giudice è [...] espressione di una "giurisdizione piena a carattere non impugnatorio" che ha ad "oggetto del giudizio, nella varietà dei casi indicati, dall'art. 11 c.g.c., non [l']impugnazione di un provvedimento amministrativo o di una precedente pronunzia della Sezione regionale di controllo" [... bensì] "l'intera questione di merito, perimetrata dalle illegittimità accertate dalla Sezione e, al suo interno, da quelle che sono state fatte oggetto del ricorso"» (Corte conti, Sez. riun. spec. comp., nn. 9 e 21/2021; n. 32/2020).

(44) In tali termini Corte conti, Sez. riun. spec. comp., n. 21/2021, cit., punto 1 in diritto: «Al contrario, pur con i dovuti temperamenti scaturenti dalla natura non devolutiva del gravame, l'atto introduttivo deve comunque individuare con sufficiente chiarezza e precisione, nell'ambito del c.d. "perimetro interno", i profili di illegittimità riscontrati nella decisione della Sezione di controllo».

complessiva dell'impatto degli atti scrutinati sul saldo di bilancio. Le Sezioni riunite in speciale composizione sottolineano con giurisprudenza consolidata il carattere "dinamico" del giudizio, espresso sulla congruità dei percorsi di risanamento: da tale caratteristica derivano pronunce che inquadrano i termini per il ripiano del disavanzo riconducendoli non al "quando" della sua emersione ma alla natura dello stesso (45); pronunce che ritengono il piano di riequilibrio non inficiato da ritardi finanziari imputabili a terzi e non riconducibili alla volontà dell'ente locale (46); pronunce considerano rilevanti fatti di gestione sopravvenuti e lo *ius superveniens* rispetto alla situazione originariamente scrutinata, posto che lo stesso giudizio non si esaurisce nel mero ripristino della legalità (47).

L'ambito di cognizione, e a monte di giurisdizione, nelle "materie" di contabilità pubblica è stato riconosciuto da una consolidata giurisprudenza costituzionale, che ha progressivamente affermato il principio di concentrazione della tutela secondo la tecnica del c.d. "blocco di materie", seguita peraltro anche perimetrare la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, con ricadute applicative controverse (48). Ciò nonostante, permangono dubbi sul rapporto tra giurisdizione contabile e giurisdizione amministrativa allorché il sindacato richiesto riguardi la legittimità di determinati atti amministrativi, come in materia di dissesto degli enti locali. Con particolare riguardo alla legittimità o alla carenza della dichiarazione di dissesto si è registrato un contrasto interpretativo tra le Sezioni riunite in speciale composizione e il Consiglio di Stato (49). La prima, riconoscendo la sussistenza della giurisdizione amministrativa riguardo alle censure di legittimità per vizi propri degli atti conseguenti alla dichiarazione di dissesto, ha trattenuto a sé la giurisdizione sugli atti conseguenti del consiglio comunale e del prefetto, qualora ad essere contestati non siano vizi propri dell'atto, ma il presupposto tecnico giuridico del dissesto in relazione all'accertamento dei requisiti richiesti per la sua dichiarazione, previsti dagli artt. 243-*quater*, c. 7, e 244 d.lgs. n. 267/2000, cit. (50). La soluzione, che pare ineccepibile ed è fondata proprio sul "blocco di materia" (51), riconosce la giurisdizione integrata della Corte dei conti sussiste anche con riguardo agli effetti esecutivi e necessitati dei propri accertamenti sulla situazione di bilancio (artt. 2 e 3, c.g.c.). Il Consiglio di Stato ha per contro trattenuto la giurisdizione sulla legittimità della dichiarazione di dissesto (52), negando nel caso specifico la sussistenza dello "stretto collegamento" con la funzione di controllo della Corte dei conti, giacché si sarebbe trattato di un mero provvedimento amministrativo spontaneamente adottato dall'ente, all'esito d'un procedimento suo proprio, caratterizzato per il fondarsi su presupposti di legge vincolati e produrre effetti diretti sulla stessa condizione e situazione gestoria dell'ente, nella prospettiva dell'autotutela rispetto alla precedente gestione amministrativo-contabile (53). Il ragionamento seguito dal giudice amministrativo è fondato sull'interpretazione letterale dell'art. 11, c. 6, lett. e), c.g.c., che avvince la giurisdizione contabile alle "impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo". La deliberazione di dissesto spontaneamente adottata dall'organo deliberativo comunale si collocherebbe all'esito di un iter procedimentale cui la Corte dei conti è estranea, esorbitando conseguentemente dall'ambito di giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite dello stesso giudice contabile. Secondo tale lettura il "blocco di materia" riferito alla contabilità pubblica si interromperebbe con riferimento agli atti amministrativi considerati di "autotutela" dell'amministrazione controllata rispetto alla situazione gestoria oggetto di controllo. In

(45) Corte conti, Sez. riun. spec. comp., n. 6/2021, punto 2 in diritto.

(46) Corte conti, Sez. riun. spec. comp., n. 7/2021, punto 9 in diritto, ove si ricorda che "Il controllo sui piani di riequilibrio, analogamente a quello previsto dall'art. 148-*bis* del Tuel, pur essendo riconducibile alla tipologia dei controlli di legalità e regolarità, non può essere del tutto assimilato al tradizionale controllo di legittimità sugli atti, ponendosi in una prospettiva non statica ma dinamica".

(47) Corte conti, Sez. riun. spec. comp., n. 4/2020, punto 8 in diritto: «Non si deve tener conto in maniera statica del mero ripristino della legalità, ma occorre valutare anche i fatti di gestione sopravvenuti e lo *ius superveniens*, atteso il carattere dinamico della gestione e considerato che oggetto del controllo è sempre il "bene pubblico bilancio"»; n. 23/2019, punto 2 in diritto: «Nel merito, si deve preliminarmente ricordare che l'odierno giudizio non è un giudizio di impugnazione: esso, infatti, si svolge in unico grado ed attiene alla verifica della conformità a fatto e diritto della situazione di bilancio accertata dalla Sezione regionale di controllo, inteso come "ciclo di bilancio", tant'è che è possibile tenere conto, in un visione dinamica, di fatti di gestione sopravvenuti e di *ius superveniens* posteriori alla valutazione della Sezione di controllo, (cfr. Sez. riun., sent. n. 58/2015, n. 1, 3 e 17/2017)».

(48) Con riferimento alla nota sentenza Corte cost. n. 204/2004, cit. si ricordano i commenti di A. Pajno, *Giurisdizione esclusiva e arbitrato costituzionale*, in *Giornale dir. amm.*, 2004, 983; M. Clarich, *La tribunallizzazione del giudice amministrativo evitata*, *ibidem*, 973; A. Police, *La giurisdizione del g.a. è piena, ma non è più esclusiva*, *ibidem*, 974; F.G. Scoca, *Sopravviverà la giurisdizione esclusiva?*, in *Giur. cost.*, 2004, 2209.

(49) R. Bocci, *Il conflitto di giurisdizione tra Corte dei conti e Giudice amministrativo in materia di dissesto. La Corte è il giudice naturale del bilancio come "blocco di materia" a diretta attribuzione costituzionale*, in <dirittoeconomi.it>, 6 dicembre 2020; E. Scatola, *L'incipiente conflitto di giurisdizione tra Corte dei conti e Giudice amministrativo. Alla ricerca di un centro di gravità permanente*, *ivi*, 16 luglio 2020.

(50) Corte conti, Sez. riun. spec. comp., n. 32/2020, cit., punto 2 in diritto.

(51) Corte conti, Sez. riun. spec. comp., n. 32/2020, cit., punto 2 in diritto: «Da quanto sopra esposto, si conferma che la giurisdizione della Corte dei conti in materia di bilancio, riguardando la verifica in concreto, preventiva e successiva, degli andamenti di finanza pubblica, è una giurisdizione integrata, esclusiva e per "blocco" di materia. Ciò comporta che il riparto di giurisdizione con le altre magistrature non si svolge sul crinale della natura della situazione giuridica sottostante, in base alla "dicotomia diritti soggettivi interessi legittimi", (C. cost. sent. n. 204/2004), collegata ad una manifestazione illegittima del potere amministrativo (C. cost. sent. n. 191/2006), né in base all'autorità o potere che ha emesso l'atto impugnato (autorità amministrativa o sezione regionale di controllo), ma opera sulla decisiva individuazione dell'ambito normativo perimetrato, identificabile come "materia" di contabilità pubblica».

(52) Cons. Stato, Sez. V, 17 dicembre 2020, n. 8108.

(53) Cons. Stato, Sez. V, 16 gennaio 2012, n. 143.

senso contrario, le Sezioni riunite del giudice contabile hanno ritenuto sussistente la propria giurisdizione, essendo state impugnate pronunce emesse dalla sezione regionale di controllo, e ritenendo che il contemporaneo accertamento della legittimità della deliberazione consiliare resti assorbito in tale valutazione, fermo restando che la stessa è totalmente ininfluenza, processualmente, ai fini del giudizio contabile, spettando al giudice amministrativo verificare se le doglianze prospettate nel ricorso concernono la materia della contabilità pubblica, rientrando nella giurisdizione esclusiva della Corte dei conti, o attengono a vizi propri ed autonomi del provvedimento impugnato, che in questa eventualità “andrà rimesso depurato dalle eventuali illegittimità procedurali” (54). Il discrimine fondante il riparto di giurisdizione pare essere dunque l’impugnazione della deliberazione della sezione regionale di controllo: ove tale presupposto sia integrato riesce difficile negare la giurisdizione contabile sugli atti susseguenti all’accertamento del dissesto, pena vanificazione del criterio del blocco della materia, applicato secondo un’interpretazione costituzionalmente orientata (55).

Diverso atteggiamento ha assunto recentemente il giudice amministrativo in primo grado con riferimento all’accertamento di irregolarità nei rendiconti dei gruppi consiliari. Con riferimento a tale materia il Tar Lombardia ha ritenuto che, a prescindere dall’*interpositio legislatoris*, il procedimento del controllo esterno sul bilancio regionale deve essere attribuito alla giurisdizione esclusiva della Corte dei conti, in quanto rientra nel perimetro della materia della contabilità pubblica, la quale è irrelata, cioè scollegata, dalla qualificazione della situazione soggettiva come interesse legittimo. L’interesse legittimo non è da solo sufficiente a fondare la giurisdizione del giudice amministrativo, sussistendo nella materia de qua una riserva costituzionale di giurisdizione contabile (56).

3.3. Le parti processuali e la funzione del pubblico ministero contabile

La fase davanti alle sezioni regionali di controllo integra un “contenzioso per legge”, come si è visto ascrivibile alla giurisdizione oggettiva della Corte: sul piano processuale consegue che la rinuncia delle parti non può determinare la cessazione della materia del contendere, giacché la “materia” non risulta disponibile.

Se si riprende la costruzione sopra delineata del bene della vita cui tende il giudizio contabile complessivamente considerato, la funzione del pubblico ministero contabile, nelle diverse configurazioni previste dal diritto positivo, assurge a strumento di rappresentanza processuale di interessi diffusi (almeno nella loro accezione originaria di interessi adespoti che devono essere soggettivati) (57). Nell’esercizio di tale funzione il pubblico ministero contabile evoca in giudizio fatti, norme e effetti sui saldi di bilancio. Il pubblico ministero è specificamente legittimato ad impugnare la decisione di omologazione dei piani di riequilibrio finanziari pluriennali degli enti locali (art. 243-*quater* Tuel, cit.).

Innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, la domanda è introdotta con atto di citazione (art. 124 c.g.c.) e unica parte necessaria è il Procuratore generale della Corte dei conti (art. 127, c. 2, c.g.c. quale “parte necessaria interveniente nel giudizio”), sicché il gravame deve essere dichiarato inammissibile in caso di mancata *vocatio in ius* del pubblico ministero. Gli interessi per cui agisce il pubblico ministero sono pubblici e indisponibili, se non nei limiti e con le rigorose forme stabilite dal codice; nel caso del giudizio sui conti, che è un giudizio necessario, obbligatorio e di diritto obiettivo, la rinuncia agli atti, ovvero all’azione, non è ammissibile. Le Sezioni riunite hanno conseguentemente ritenuto priva di efficacia giuridica la relativa dichiarazione del pubblico ministero, qualificabile solo alla stregua di una indicazione di cui tenere conto nella valutazione dell’eccezione presentata in quella sede dalla regione, rimessa al libero apprezzamento del giudice (58). Il chiarimento è stato reso riguardo alla pronuncia delle Sezioni riunite della Regione Sicilia sul rendiconto regionale, ove si è ribadito che l’interesse processuale non è collegato alla legittimità dell’atto o del procedimento della legge che approva il rendiconto, ma al saldo strutturale che misura lo stato del ciclo del bilancio.

La sezione di controllo regionale, come si è ricordato, non è per contro parte processuale e conseguentemente non contraddice. Le altre parti da intimare sono in alcuni casi previste dal legislatore (art. 124, c. 1, c.g.c.) e, in via residuale, rientrano nella categoria dei “controinteressati” (art. 124, c. 1, lett. c, c.g.c.) rispetto alla domanda e alle possibili repliche del pubblico ministero, potendovi rientrare lo stesso soggetto controllato, ove non sia egli stesso il ricorrente. Come correttamente osservato in letteratura, tuttavia, la locuzione “controinteressati” è fuorviante, rispetto alla struttura del giudizio in esame, solo ove si consideri che il bene tutelato è la corretta determinazione dei saldi di bilancio (59).

(54) Corte conti, Sez. riun. spec. comp., n. 32/2020, cit., punto 2 in diritto.

(55) Ancora più netta la posizione di F. Sucameli, *op. cit.*, 99, che invoca in via generale l’applicazione del richiamato principio del parallelismo, in via di interpretazione conforme all’art. 81, c. 6, alla l. cost. n. 1/2012, alla corretta ricostruzione del rapporto tra gli artt. 100 e 103 Cost. e di “buon senso” perché capace di introdurre un razionale sistema di riparto tra giudice contabile ed altri giudici. Il principio del parallelismo evita che la giurisdizione sugli atti del bilancio (soggetti a controllo contabile ai sensi del d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, o altre leggi) si stabilisca a favore della Corte dei conti o altro giudice a seconda del fatto che le sezioni regionali abbiano emesso o meno una specifica “deliberazione” ai sensi della lett. e).

(56) Tar Lombardia, Milano, Sez. I, 11 maggio 2022, n. 1088, annotata da M. Calaresu, *Giurisdizione esclusiva nella materia del bilancio: il giudice amministrativo ne riconosce l’esistenza e la riserva costituzionale in favore della Corte dei conti*, in <www.giustiziainsieme.it>, 30 giugno 2022.

(57) F. Sucameli, *op. cit.*, 148, nt. 40, ricorda che la figura del pubblico ministero è prevista per veicolare nel processo interessi che “altrimenti difficilmente potrebbero entrarvi, spesso senza una intestazione soggettiva”.

(58) Corte conti, Sez. riun. spec. comp., n. 20/2021, cit., punto 7.4 in diritto.

(59) F. Sucameli, *op. cit.*, 151.

La legittimazione processuale è rimessa alle scelte legislative, che tutelano interessi pubblici, ad esempio mediante il riferimento al Ministero dell'interno nella procedura dei piani di riequilibrio; e tutelano situazioni giuridiche soggettive incise da provvedimenti amministrativi, come nel caso dei cittadini residenti in caso di procedura di dissesto dell'ente locale. Il tema è stato affrontato con riguardo all'approvazione tardiva di un piano di riequilibrio di un ente locale, oggetto di due delibere della sezione regionale di controllo, impugnate innanzi alle Sezioni riunite dall'ex sindaco, da alcuni assessori in carica, nonché da taluni cittadini residenti nello stesso comune. Le Sezioni riunite hanno riconosciuto la legittimazione ad agire di soggetti diversi dall'ente controllato (60). Nel caso concreto hanno dichiarato inammissibili per carenza di interesse i ricorsi presentati dall'ex sindaco e dai cittadini residenti, i quali non avrebbero ricevuto alcun nocumento da entrambe le deliberazioni emesse dalla sezione di controllo, non riscontrandosi "qualsivoglia ripercussione diretta o indiretta, fatta salva la circostanza che non risulta giuridicamente rilevante il pregiudizio solo potenziale". È stata per contro esaminata, ma respinta nel merito, l'impugnazione promossa dai consiglieri in carica avverso le medesime delibere di controllo, in ragione dell'inadeguatezza delle misure adottate dal comune e della violazione del termine perentorio per l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (61).

Come correttamente osservato, le altre parti intimate, a differenza del pubblico ministero, non veicolano in giudizio interessi diffusi ma interessi speciali, talora tipici (organi del Ministero dell'interno sui piani di riequilibrio) e altre volte atipici (il Ministero dell'economia e delle finanze sulla definizione del perimetro della pubblica amministrazione rilevante per il Sec) (62). La loro partecipazione al giudizio può essere disposta mediante integrazione del contraddittorio, giusto il rinvio dell'art. 129 c.g.c. alle disposizioni dello stesso codice relative alle impugnazioni.

Il novero delle parti necessarie è determinato, per la fase officiosa, dalle diverse norme dedicate alle modalità di esercizio del controllo: nel rinviare alle trattazioni più approfondite sul tema (63), è appena il caso di ribadire che, per poter sostenere l'effettiva natura giurisdizionale dell'intero giudizio in unico grado, le parti non necessarie nella fase officiosa devono poter esercitare il loro diritto di difesa anche in quella sede, perché il rapporto giuridico interessato è lo stesso e non può soffrire un deficit di tutela.

4. Conclusioni e suggestioni

Il sistema giurisdizionale tratteggiato costituisce senza dubbio un *unicum* nell'ordinamento processuale nazionale.

Per rimanere fedeli alla configurazione bifasica prospettata dalla giurisprudenza, la prima fase officiosa origina una autorità di cosa interpretata, simile all'effetto vincolante delle pronunce della Corte di giustizia Ue adottate su rinvio pregiudiziale *ex art. 267 Tfeue*, fermo restando che in questo caso l'interpretazione vincolante è rivolta all'amministrazione controllata e non ad un'autorità giurisdizionale.

Il termine "giustiziale", utilizzato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 18/2019 è volutamente più lato di "giurisdizionale", ma si ritiene che si sarebbe potuto spendere anche quest'ultimo, includendo in esso anche la prima "fase" del giudizio. È evidente che l'espressione "giustiziale" rende più debole la costruzione pan-processuale del sistema delineato e rischia di alimentare letture "reazionarie" intese a favorire una riemersione dell'attività amministrativa svolta in sede di controllo (64).

Lo stesso sistema cumula e riassume profili di giurisdizione esclusiva, per blocco di materia "contabilità pubblica" (anche in caso di omissioni di provvedimenti amministrativi o di pronunce della sezione di controllo) a prescindere dalla situazione giuridica soggettiva concretamente tutelata, e profili di merito, ma non di mero riesame, visto che la perimetrazione del *thema decidendum* si completa mediante l'introduzione di "motivi specifici" di ricorso.

Esso mostra inoltre profili di similitudine con il giudizio di ottemperanza amministrativo: basti pensare alla natura dinamica e alla formazione progressiva del giudicato o della valutazione sul conseguimento del bene della vita.

In questo caso la giurisdizione è riservata alla stessa Corte dei conti, ma a sezioni diverse (Sezioni riunite in speciale composizione) cui è rimessa "la corretta applicazione delle norme di contabilità pubblica" (art. 11, c. 1, c.g.c.).

L'impianto processuale in tali termini congegnato è rispettoso del principio della *full jurisdiction*, in linea con le previsioni della Cedu, ma non è pienamente compreso dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, che rimarca la natura non contenziosa e la carenza di contraddittorio processuale nella fase officiosa. L'equivoco ermeneutico del

(60) Corte conti, Sez. riun. spec. comp., n. 32/2020, cit.

(61) Corte conti, Sez. riun. spec. comp., n. 32/2020, cit., ove si ricorda che «l'ente non ha alcuna discrezionalità nel riconoscimento dello "stato" di dissesto, può solo scegliere se fare ricorso alla "procedura di riequilibrio" (art. 243-bis, c. 2), o alla dichiarazione di dissesto (art. 246). Da tali dichiarazioni dipendono effetti non disponibili per l'ente locale: la dichiarazione di dissesto è infatti irrevocabile (art. 246 Tuel, c. 1, secondo inciso), parallelamente, la violazione di termini che scansionano i tempi della procedura di riequilibrio pluriennale, è fonte di un effetto legale di immissione diretta nella diversa procedura di dissesto (art. 243-quater, c. 7, Tuel); si tratta infatti di termini proceduralmente perentori e pertanto l'adesione al piano non è revocabile oltre detto termine».

(62) F. Sucameli, *op. cit.*, 152 ss. ed ivi i richiami alle regole del giusto processo (art. 4 c.g.c.) e delle impugnazioni (art. 129 c.g.c.).

(63) Nuovamente F. Sucameli, *op. cit.*, 154 ss.

(64) La terminologia richiama la materia dei ricorsi amministrativi, ove lo "spazio giustiziale" unisce caratteristiche del potere amministrativo e del potere giurisdizionale: in tali termini M. Giovannini, *Il ricorso amministrativo nello spazio giustiziale*, in *Foro amm.-Tar.*, 2009, 599. In generale, M. Calabrò, *La funzione giustiziale nella pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2012, *passim*; A. Pajno, voce *Amministrazione giustiziale*, in *Enc. giur.*, vol. II.

giudice sovranazionale richiede di essere superato, anche per fronteggiare la casistica di questioni interne soggette a doppia pregiudizialità, costituzionale e europea, non sempre chiaramente regolata e utilizzata (65).

I punti fermi e solidi del sistema processuale qui in esame sono: una espressione di giurisdizione oggettiva che offre tutela eventuale alle correlate situazioni giuridiche soggettive, un *thema decidendum* “in divenire” che riguarda i fatti di bilancio, un rafforzamento del raccordo tra artt. 100 e 103 Cost. mediante distinzione tra un “circuito giurisdizionale” e quello meramente amministrativo, neutralizzando la potenziale antinomia generata dalle “altre nomofilachie”.

I punti di debolezza riguardano la mancata definizione in via generale delle parti necessarie nella fase officiosa: atteso che essa può culminare con decisione definitiva vincolante per la pubblica amministrazione, tale difetto può integrare un *vulnus* al diritto di difesa o può essere letto, come fatto dalla Corte di giustizia Ue, come carenza di natura giurisdizionale, facendo venir meno il presupposto dell’unico grado di giudizio a struttura bifasica.

Su questo ultimo punto, delicato per la tenuta e l’equilibrio complessivo del sistema, si ritiene necessaria l’*interpositio legislatoris*. Essa consentirebbe peraltro di rafforzare il dialogo con il giudice sovranazionale e di rappresentare il contenzioso di origine cavouriana come pieno esercizio di funzione giurisdizionale, eliminando quelle zone d’ombra prima ricordate.

* * *

(65) Si ricorda che il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia Ue è stato recentemente utilizzato anche a seguito di pronunce della Corte costituzionale sulla stessa questione controversa, come da rimessione della Corte di cassazione (Cass., S.U., ord. 18 settembre 2020, n. 19598) che, preso atto della sentenza della Corte costituzionale (n. 6/2018) in ordine ai limiti del proprio sindacato esperibile sulle pronunce del Consiglio di Stato, ha invocato una interpretazione della Corte di giustizia Ue che “superi” la prassi instauratasi dopo la stessa pronuncia del Giudice delle leggi, al fine di poter compiere un sindacato nel merito del giudicato amministrativo, ove questo si riveli asseritamente confliggente con il diritto dell’Unione europea. Per una critica a tale utilizzo dell’istituto, cfr. S. Foà, *Giustizia amministrativa e rinvio pregiudiziale alla CGUE: da strumento “difensivo” a mezzo per ridiscutere il sistema costituzionale*, in <www.federalismi.it>, 10 febbraio 2021, ove si ritiene inammissibile invocare una pronuncia della Corte di giustizia che “interpreti” l’art. 111 Cost. oltre il suo chiaro dato letterale.